

人民警察高等教育规划教材

保卫学

公安部政治部 编

B A O W E I X U E



中国人民公安大学出版社

D 033.55-47
人民警察高等教育规划教材

保 卫 学

公安部政治部 编

(公安机关 内部发行)

中国人民公安大学出版社

人民警察高等教育规划教材

保 卫 学

公安部政治部 编

中国人民公安大学出版社出版发行

(北京木樨地南里 邮编 100038)

北京鑫正大印刷厂印刷

850×1168 毫米 1/32 10.625 印张 254 千字

1996 年 12 月第 1 版 2001 年 12 月第 11 次印刷

ISBN 7-81011-901-X/D·747 定价: 17.00 元

(公安机关 内部发行)

人民警察高等教育规划教材

编辑委员会

主 任 陶 驷 驹

副主任 祝春林 杨焕宁 邹传纪

江 波 刘 文 谭松球

程智勇

委 员 (按姓氏笔画排列)

王学林 王国安 王彦吉

司同军 乌国庆 尹曙生

刘延凤 吕 滨 朱启禄

宋万年 张卫航 张佳良

张美荣 李 昭 李顺桃

杨 钧 杨智慧 陈吉光

陈伟明 陆志强 武冬立

郑玉海 柳晓川 贾伟鳌

聂世基 韩玉生 彭代福

董福元 蔡安季 蔡杨蒙

人民警察高等教育规划教材

保 卫 学

主 编 郑焕祥
副主编 郭太生 高桂亭
撰稿人 (以姓氏笔划为序)
仇加勉 郑焕祥 吴兆林
张 弘 张维成 郭太生

编 务 程胜军 赵 琪

前 言

为贯彻落实《中华人民共和国警察法》关于对人民警察进行政治思想、法制、警察业务等教育培训的规定,根据公安高等教育各专业教学计划和《1995—2000年公安类专业教材建设规划》,我们组织公安机关、公安院校的专家、教授和干部编写了一套专业课教材,供公安高等院校教学、公安高等教育自学考试和广大公安民警、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建设有中国特色社会主义理论为指导,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、人民警察高等教育的特点和实际需要,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乎的基本理论、基本知识和介绍有关资料,既注重对学生基本技能的培养,突出基本原理、基本知识在公安工作中的应用,又注意教材内容的深度和广度,紧密联系公安工作实际,重点突出,简明通俗,努力做到科学性、适应性和相对稳定性的统一,以适应公安高等院校、公安高等教育及自学考试培养人才的需要和广大公安民警自学使用。

这套教材是按照公安高等教育各专业课程的教学大纲要求,在全国公安类专业教材编审委员会和公安部政治部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。

各地在使用教材时，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。

公安部政治部

1996年11月

编 者 的 话

为适应人民警察教育培训工作发展的需要，公安部教育局组织编写了《保卫学》教材。本教材在编写过程中，力求贯彻理论联系实际、因材施教的原则，吸收了保卫工作的最新研究成果和新鲜经验，突出了综合性和应用性。全书分为十六章，包括保卫工作的历史沿革、性质、特点、方针、任务、基本措施等综合性知识，也包括首脑机关、国家秘密、银行、重点建设工程、文物、高等院校等重要阵地的专项保卫知识，内容充实，可读性强。

《保卫学》由郑焕祥为主编，郭太生、高桂亭为副主编。参加本书编写的有：中国人民公安大学郑焕祥（第一、三、十五章）、郭太生（第二、八章）、张维成（第五章）、张弘（第七、十六章）、吴兆林（第九、十章）、仇加勉（第十二、十三、十四章），山东省公安专科学校高桂亭（第四、六、十一章）。公安部于1996年12月组织召开《保卫学》审定会，对全书进行了审议定稿。参加审定会的高宪昌、杨建和、余友仁等同志对初稿提出了许多宝贵意见，在此向他们表示感谢。程胜军、赵琪为本书的编务。

编写组在撰稿中，参考了《保卫学概论》、《保卫业务教程》、《保卫工作通论》、《经济系统多发性案件预防》、《安全防范技术》等教材和资料，谨致以衷心的感谢。

由于水平所限，书中难免有疏漏和不妥之处，敬请批评指正。

《保卫学》编写组

1996年12月

目 录

第一章 保卫工作的产生和发展	(1)
第一节 新中国成立前的保卫工作	(1)
第二节 新中国成立后的保卫工作	(7)
第二章 保卫工作的性质、特点和作用	(14)
第一节 保卫工作的性质	(14)
第二节 保卫工作的特点	(17)
第三节 保卫工作的作用	(24)
第三章 保卫工作的方针、原则和任务	(31)
第一节 保卫工作的方针	(31)
第二节 保卫工作的原则	(34)
第三节 保卫工作的任务	(38)
第四章 保卫工作的基本措施 (一)	(42)
第一节 调查研究	(42)
第二节 宣传教育	(51)
第三节 规章制度	(54)
第四节 安全检查	(58)
第五章 安全技术防范——保卫工作的基本措施 (二)	(62)
第一节 安全技术防范系统	(62)
第二节 报警系统概述	(65)
第三节 入侵探测器和火灾探测器	(73)
第四节 电视监控系统	(85)
第五节 出入口控制系统	(91)

第六章 内部治安管理	(95)
第一节 内部治安管理的地位和作用	(95)
第二节 内部治安管理的原则、任务和法律依据	(98)
第三节 内部治安管理的主要措施	(102)
第四节 内部治安综合治理	(106)
第七章 内部犯罪预防	(113)
第一节 内部犯罪预防工作的性质、任务和原则	(113)
第二节 内部犯罪预防工作机制和工作预案	(117)
第三节 几类多发性案件的预防	(123)
第八章 治安灾害事故的预防和查处	(136)
第一节 概述	(136)
第二节 事故预防	(143)
第三节 事故调查	(150)
第四节 事故性质与责任分析	(156)
第九章 要害保卫	(164)
第一节 要害保卫的形成、发展及意义	(164)
第二节 要害的含义、特点和分类	(169)
第三节 划定要害的原则、步骤和方法	(174)
第四节 要害保卫的指导思想、基本要求和主要措施	(178)
第十章 首脑机关保卫	(186)
第一节 首脑机关	(186)
第二节 首脑机关保卫的主要措施	(189)
第三节 重要人员的保卫措施	(192)
第四节 重要外宾的保卫措施	(194)
第十一章 国家秘密保卫	(198)
第一节 国家秘密	(198)
第二节 国家秘密保卫的意义	(206)

第三节	国家秘密保卫的法律与制度·····	(208)
第四节	国家秘密保卫的基本措施·····	(216)
第十二章	银行保卫·····	(219)
第一节	银行概述·····	(219)
第二节	银行保卫的基本任务·····	(227)
第三节	营业过程的安全保卫·····	(233)
第四节	金库的安全保卫·····	(246)
第五节	押运过程的安全保卫·····	(250)
第十三章	重点建设工程保卫·····	(254)
第一节	重点建设工程概述·····	(254)
第二节	重点建设工程保卫的基本要求·····	(257)
第三节	重点建设工程的保卫措施·····	(262)
第十四章	文物保卫·····	(274)
第一节	文物概述·····	(274)
第二节	文物管理与文物保卫·····	(277)
第三节	文物保卫的主要措施·····	(288)
第十五章	高校保卫·····	(295)
第一节	高校及高校保卫的特点·····	(295)
第二节	学潮问题及对策·····	(298)
第三节	学生社团的管理与控制·····	(304)
第四节	强化校园治安管理·····	(307)
第十六章	保卫工作机构、组织与队伍·····	(311)
第一节	公安机关保卫部门·····	(311)
第二节	内部单位保卫组织·····	(314)
第三节	保卫队伍建设·····	(317)

第一章 保卫工作的产生和发展

第一节 新中国成立前的保卫工作

一、保卫工作的概念

保卫工作有广义和狭义之分。

从广义上讲，我国的军队（含武警）、公安和国家安全等部门，都负有保卫国家安全，保卫社会主义制度和人民民主专政的政权，保卫党的各项事业顺利进行的任务。因而这些部门所从事的工作都可以称为保卫工作。

从狭义上讲，是专指我国公安工作的一项重要业务，即公安机关对我国的机关、团体、企业、事业单位的安全保卫。因为习惯上我们将机关、团体、企业、事业单位（主要指全民和集体所有制的单位）称为内部单位，所以，对这些单位的保卫也称为内部保卫工作；又因为这些单位主要是从事我国的经济文化建设的事业的，所以，对它们的保卫也可以称为经济文化保卫工作。保卫工作在我国公安工作中已存在了几十年，以上几种不同的称谓是在历史发展的不同阶段，从不同的角度概括出来的。虽然从表面上看，名词不同，但实质上是一致的。为了更加规范，更为科学，我们把这项业务定名为保卫工作。本书使用的就是这一概念。

保卫工作做为公安工作的一项业务，已经写进了《人民警察法》。该法第六条规定：公安机关的人民警察按照职责分工，依法

履行下列职责：……（十三）指导和监督国家机关、社会团体、企业事业组织和重点建设工程的治安保卫工作，指导治安保卫委员会等群众性组织的治安防范工作。

二、建党初期的保卫工作

（一）党中央特科的建立。

1927年“四·一二”反革命政变前，是我们党和国民党的第一次国共合作时期。那时，由于缺乏经验，我党没有建立自己的保卫机构，开展保卫工作。所以，当蒋介石在上海发动“四·一二”反革命政变时，我党遭到突然袭击，革命事业受到严重损失，党中央也被迫从上海迁到武汉，和汪精卫继续合作。1927年7月，汪精卫又公开背叛革命，在武汉大肆屠杀共产党人，党中央又被迫秘密迁回上海，转入地下斗争。蒋、汪合流，反革命势力一时十分猖狂，党内一些投机分子则变节投敌，向反动派出卖革命者、出卖党的机密。在这样恶劣的环境中，没有我党自己的保卫工作，革命工作就难以开展，革命者就难以立足。因而，在当时的上海，打击反革命和叛徒对革命的破坏活动，保卫党中央负责同志和领导机关的安全，已成了最紧迫的任务。经过一段筹划和组织工作后，1927年11月正式成立了中央特科。这是我党历史上第一个专职保卫机构，是我党保卫工作最早的组织形式。

特科是在当时任中央特委的周恩来同志直接领导下工作的。其主要任务，是在党中央领导下，依靠党的组织，依靠革命群众，深入敌人警、宪、特务机关，探取敌人破坏我党的阴谋，及时向党组织报警，从而保卫党的领导人，保卫党的领导机关的革命活动的安全。

（二）国家政治保卫局的建立。

1931年11月，中华苏维埃共和国临时中央政府在江西瑞金成立，同时成立国家政治保卫局。根据《中华苏维埃宪法大纲》的

规定：“国家政治保卫局是中华苏维埃组织的一部分，是苏维埃组织之特别机关。这个机关，是在政府领导之下进行公开的、秘密的与一切军事的、政治的、经济的反革命作斗争和保障苏维埃政权的一个机关。”《国家政治保卫局组织纲要》规定国家政治保卫局的任务是：“经常的系统的执行抵抗、检举和消灭一切公开的尤其是秘密的暗藏的反革命的组织和活动，以保卫巩固苏维埃政权。”为完成这一任务，政治保卫局建立了侦察、情报、内部保卫、治安等项业务工作。

内部保卫工作的主要任务是：保卫党的各级领导机关、组织的安全，保卫苏维埃政府所管辖的军工、造币、新闻、出版等经济文化单位的安全，发现和控制敌特的破坏活动，防止敌人奸细的混入。

国家政治保卫局实行垂直领导，下级对上级的命令须绝对服从。因而当时的内保工作也是采取这一模式。即由政治保卫局向各机关、团体、企事业单位派出特派员，全权负责该单位的安全保卫工作。特派员可以在单位内部发展建立自己的工作力量，称为网员。网员可以是公开的，也可以是秘密的。其职责是负责了解敌、社情动态，协助特派员调查可疑人、可疑事，发现和控制敌特的破坏活动，特别注重防止敌人奸细的侵入，保护内部机密的安全。网员的工作只向特派员负责，特派员则只听命于政治保卫局，其他任何组织和个人无权过问。

从以上回顾的建党初期保卫工作简况可以看出，中央特科主要是做党的首脑机关保卫，到国家政治保卫局时，内部保卫工作已经以一项专门业务的形式出现。当然，这个时期主要还是效仿前苏联保卫工作的做法，尚未形成适合中国国情的保卫工作。这是我们保卫工作的初创时期。

三、抗日战争时期的保卫工作

1937年“七·七”事变后，国民党政府在我党的积极争取和全国人民抗日呼声的压力下，被迫抗日。国共两党开始第二次合作，抗日民族统一战线形成。随着政治斗争形势的发展变化，党的保卫工作也在发展变化，进入了一个新的历史阶段。

（一）延安保安处及各抗日根据地公安（保安）机关的建立。

1935年10月，中共中央到达陕北，在建立西北中央局和中央工农政府西北办事处的同时，将原国家政治保卫局改建成西北政治保卫局。1937年抗日民族统一战线形成后，西北办事处改为陕甘宁特区政府，西北政治保卫局则改为陕甘宁特区保安处，是特区政府的一个部门，同时隶属于保安司令部。特区保安处是当时国民党政府行政机构的正式名称，在我们公安保卫史上，一般称为延安保安处。保安处下设若干分处和一个延安市公安局，在特区政府领导下，负责机关、团体、企业、学校的锄奸保卫工作和社会治安管理工作。

其他各抗日根据地的锄奸保卫工作，在开创时期，一般由军队的锄奸部门负责。随着根据地的建设发展，抗日民主政权的建立，地方公安（保安）机关先后成立，锄奸保卫工作就有了地方和军队的分工。

（二）党的社会部和保卫委员会的成立。

1939年2月，中共中央书记处作出《关于成立社会部的决定》，同时在延安建立中共中央社会部，简称中社部，并要求各中央局、中央分局和地方党委都要建立社会部。

中社部是在当时历史条件下领导全党全军和全国各抗日根据地锄奸保卫工作的领导机关。1948年中社部从延安迁到河北平山县，1949年初迁入北京。中华人民共和国成立后，全国建立起统一的公安机关和情报部门，中社部于1949年底撤销。各级党委社

会部也先后撤销。

1939年8月，中共中央作出《巩固组织的决议》，决定从中央局到地委级党委成立保卫委员会，由党的书记、组织部长、社会部长或专门负责特别工作的人员组成。在有政权、军队的地方，由党政军及保卫部门的负责同志组成。保卫委员会的任务是：动员、教育党与群众的组织进行反奸斗争，指导和审查保卫部门的工作，决定锄奸保卫工作的主要问题和基本方法，选择配备适当的干部去执行保卫工作任务。

（三）内部保卫工作的发展。

抗日战争时期的内部保卫工作，比中央苏区时期有了新的发展。主要表现在两个方面。

1. 开始有了专做保卫工作的职能部门。中社部设有负责管理保卫工作的部门，开始叫三室，后改称办公处。其主要任务是指导中央直属机关及各抗日根据地的内部锄奸保卫工作。延安保安处也设有一个地方部，专门负责对边区各部门及单位锄奸保卫工作的指导。而陕甘宁边区各机关、团体、学校、企业则普遍建立保卫委员会或保卫小组，对群众进行提高政治警惕性的教育，组织群众进行反奸斗争。

2. 内部保卫工作开始走上中国自己的道路。1939年10月，中共中央作出《反奸细斗争的决议》，特别强调了党的领导对锄奸保卫工作的重要性。《决议》指出：“各地党委要将反奸细斗争，作为政治上、组织上的重要任务，责成党委书记对此项工作首先负责。”“要加强领导保卫部门的工作，把这个部门的工作视为党的工作不可分离的组成部分。纠正个别的保卫人员留恋过去离开党的领导而形成的独立系统的观点。”

各地党委和政府根据中央决议的精神，又制订出一些具体规定。如陕甘宁边区党委和政府就进一步规定：各机关、团体、企业、学校的反奸斗争，由本单位负责人主管，工作上受边区保安

处指导。这就改变了中央苏区时由政治保卫局指派并直接领导特派员的作法，使我们党的保卫工作开始走上中国自己的道路。

四、解放战争时期的保卫工作

随着解放战争的节节胜利，解放区的不断扩大，大批城市的相继解放，保卫工作又向前发展了。

（一）保卫经济事业安全的任务提上了日程。

抗日战争时期，我们的根据地主要在农村，经济企业很少，保卫工作的主要任务是保卫各级党政机关的安全。解放战争时期，随着城市的不断解放，大批经济企业已经掌握在我们手中，如何保卫经济企业安全的问题，就提到了保卫工作的议事日程上来了。为此，中社部于1948年8月和10月先后两次下达《对目前保卫工作的指示》。要求各级保卫部门在继续做好首脑机关和首长的保卫、警卫工作的同时，要将保卫军工企业、工厂、仓库、生产、工商贸易等作为保卫工作的重要任务，迅速采取措施予以加强。保卫工作的重点由农村转向城市，这是一个重大转折。保卫工作做为公安工作的一项专门业务，其重要性越来越突出了。

（二）开始建立内部单位保卫组织。

从中央苏区开始，内部保卫工作主要是靠保卫机关和内部单位的党组织进行。随着解放战争的进展，列入保卫机关管理的内部单位迅猛增加，工作任务日益繁重。为此，中社部于1948年提出了建立内部单位保卫组织的要求。各解放区随即行动起来，先后建立了一批内部单位保卫组织。东北解放区不仅在工矿企业内部普遍建立了保卫组织，配备了专职保卫干部，还在一些大型厂矿建立了群众性的武装护厂（矿）队。为切实加强经济保卫工作，又在鞍山、阜新、小丰满、鸡西等大型工矿区设置了公安分局或公安分驻所，专门负责该地区的安全保卫。这样，从中央社会部到各级公安机关，一直到基层内部单位，形成了一个保卫工作系