

新编公安学概论

主编：段亨安 关子仲

武汉工业大学出版社

新编公安学概论

主 编 段亨安 关子仲

副主编 张开贵 蔺桂欣 刘 旭

陈晓敏 王华珍 周章琪

杨瑞清

武汉工业大学出版社



(鄂)新登字13号

新编公安学概论

主 编：段亨安 关子仲
副主编：张开贵 蔺桂欣 刘 旭
陈晓敏 王华珍 周章琪
杨瑞清

*

武汉工业大学出版社出版发行
(武昌珞狮路14号 邮编430070)
湖北省公安专科学校印刷厂印刷

**

开本：850×1168 1/32 印张：7.75 字数：193千字

1994年4月第1版 1994年4月第1次印刷

印数：1—6000册 定价：4.90元

ISBN 7—5629—0916—4/D·69

前 言

在我国改革开放的新形势下，传统的公安教育工作，包括各种教材的理论内容有必要进行重大的变革。为了公安学概论的教学能够跟上改革的步伐，由武汉市公安干部学院、哈尔滨市人民警察学校、福建公安专科学校、广州市公安干部学院、郑州市公安干部中专学校、湖北省公安高等专科学校、黑龙江省伊春市林业警察学校、山东省淄博人民警察学校、江苏省人民警察学校、江西公安专科学校等公安院校的副教授、高级讲师、讲师和优秀青年教师合作，编撰了这本《新编公安学概论》教材。

本书对新时期的公安工作的走向进行了一些探索，力图用社会主义初级阶段，中国特色的社会主义，社会主义市场经济，改革开放中的热点问题等内容对公安学理论进行论证，以补充某些公安教材缺乏时代气息之不足。由于我们水平有限，许多不足之处在所难免，恳请读者批评指正。

《新编公安学概论》由段亨安、关子仲任主编，张开贵、蔺桂欣、刘旭、陈晓敏、王华珍、周章琪、杨瑞清任副主编。分工撰写按章节次序排列如下：第一章：段亨安；第二章：蔺桂欣；第三章：周章琪；第四章：屈明；第五章：关子仲；第六章：周章琪；第七章：刘旭；第八章：王华珍；第九章：杨保国、马法田；第十章：顾汝标；第十一章：陈晓敏；第十二章：张玫；第十三章：张开贵；第十四章：常自珍、杨保国；第十五章：杨瑞清。初稿写成后，主编、副主编在武汉召开了统编会议，对本书的体系、内容进行了认真的审议，最后由主编统稿，张玫和张开贵也参加了大纲的制定和统稿，并做了大量的具体工作。

本书的出版，得到了武汉市公安干部学院的领导及有关部门的鼎力支持，武汉工业大学出版社综合编辑室的同志付出了辛勤的劳动，在此一并感谢。

编 者

1994年2月

目 录

第一章 绪论	(1)
第一节 什么是公安学	(1)
第二节 公安学的学科体系	(4)
第三节 公安学概论	(9)
第二章 警察的起源和本质	(12)
第一节 警察的起源	(12)
第二节 警察的历史发展	(16)
第三节 警察的本质与职能	(24)
第三章 人民公安机关的形成和发展	(28)
第一节 人民公安机关的形成	(28)
第二节 建国前人民公安机关的发展	(33)
第三节 建国后人民公安机关的发展	(39)
第四章 人民公安机关的组织体制	(45)
第一节 人民公安机关的组织系统	(45)
第二节 人民公安机关的职能系统	(50)
第三节 人民公安机关的领导体制	(57)
第五章 人民公安机关的性质与职能	(64)
第一节 人民公安机关的性质	(64)
第二节 人民公安机关的职能	(73)
第六章 人民公安机关的任务与职责	(81)
第一节 人民公安机关的基本任务	(81)
第二节 人民公安机关的主要职责	(86)
第七章 人民公安机关的权力	(93)
第一节 人民公安机关权力的构成	(93)

第二节	人民公安机关权力的特点·····	(100)
第三节	人民公安机关权力的实施·····	(104)
第八章	人民公安机关的队伍建设 ·····	(112)
第一节	公安队伍建设的重要性·····	(112)
第二节	公安人员的素质·····	(118)
第三节	公安人员的纪律和道德·····	(123)
第九章	公安工作与党的领导 ·····	(133)
第一节	党对公安工作领导的含义和意义·····	(133)
第二节	党对公安工作领导的原则和途径·····	(138)
第十章	公安工作的群众路线 ·····	(145)
第一节	公安工作群众路线的内容·····	(145)
第二节	专门机关与广大群众相结合·····	(151)
第三节	社会治安综合治理·····	(154)
第十一章	公安工作的基本原则 ·····	(158)
第一节	实事求是的原则·····	(158)
第二节	区分和处理两类不同性质矛盾的原则·····	(162)
第三节	遵守社会主义法制的原则·····	(167)
第十二章	公安工作的基本方法 ·····	(171)
第一节	调查研究的方法·····	(171)
第二节	总体作战的方法·····	(178)
第三节	以快取胜的方法·····	(181)
第四节	应用科学技术的方法·····	(186)
第十三章	公安工作的科学管理 ·····	(193)
第一节	公安工作科学管理的含义·····	(193)
第二节	公安工作科学管理的要素·····	(197)
第三节	公安工作科学管理的方法·····	(202)
第十四章	公安工作的法制建设 ·····	(207)
第一节	公安法制·····	(207)
第二节	公安法规·····	(210)
第三节	公安法制建设·····	(215)

第十五章	公安政策与策略	(225)
第一节	公安政策.....	(225)
第二节	公安策略.....	(235)
第三节	公安政策与策略的意义.....	(239)

第一章 绪 论

公安学即人民警察学。它是我国人民民主专政制度下人民警察的知识体系，也是所有公安学科的总称。公安学概论是公安学的一门基础学科。

第一节 什么是公安学

“警察”和“公安”是公安学理论中最基本的概念。警察是一个历史范畴，它是人类社会发展到一定阶段、在一定社会历史条件下产生的。随着警察的出现，也逐渐产生了关于警察的学问。

在我国人民民主专政制度下，人民警察机关称为公安机关，人民警察也称为公安人员，因此，关于人民警察的学问称为公安学。

一、公安学的定义

公安学是研究我国以警察职能保障国家和社会治安秩序的规律的科学，是马克思主义国家学说与我国人民公安工作实践相结合的科学概括，是所有公安学科的总称。

“公安”的涵义是什么？从字面的意义上讲，即公共安宁，它反映社会秩序的安定和安全的状态。关于“公安”只从字义上解释是不够的，况且，保证公共安宁的状态，不只限于公安工作。“公安”已超出其字义的特定涵义。“公安”一词的实质，在我国，从法律规定中考察，是指作为国家行政事务一部分的公安工作和掌管这一工作的专门机关。

科学是关于自然、社会和思维等客观规律的知识体系，是适应人们生产斗争和阶级斗争的需要而发展的，是实践经验的结晶。

国家的安全关系到政权的巩固。国家的安全、社会的稳定，是人们进行生产活动必要的先决条件；稳定的社会秩序也是人类进入阶级社会以来任何统治阶级维持其统治的基本保证。人们为了公共的安宁，必然想方设法去认识公共安宁这一现象，揭示其运动变化的规律，在此基础上，进而创造出控制公共安全的种种制度和办法。可以说，警察便是这样一个创造物。正是因为生产斗争和阶级斗争的这种客观需要，所以无论古今中外，都有大量人力从生产斗争中分离出来，专门从事这项实践活动，创造着大量的经验。这种经验的日益精密的积累，便形成一种专门的知识体系，这就是关于公安的专门的知识体系。

公共安宁问题是一个综合性的社会问题，它存在于生产斗争、阶级斗争各个领域。产生公共安全问题牵涉到自然的，尤其是社会的各个方面，解决公共安宁问题的对策和手段又必须运用自然科学与社会科学各方面的成果。因此，公安学从基础理论到应用对策以至具体的方式方法、技能技巧，形成了一个体系。这是一个由公共安全这一基本的社会需要和维护公共安宁这一复杂的社会实践串连组合在一起的知识体系。因此，公安学也是所有公安学科的总称，是一个学科群。

二、公安学的研究对象

毛泽东同志在《矛盾论》中指出：“科学研究的区分，就是根据学科对象所具有的特殊的矛盾性。因此，对某一现象的领域所特有的某一种矛盾的研究，就构成某一门科学的对象。”也就是说，科学研究的对象，取决于它所研究的那个领域的特殊矛盾。

公安学所研究的是公共安全这一领域中“保障国家安全与危

害国家安全”，“维护社会治安与危害社会治安”，“维护社会秩序与破坏社会秩序”这些特定的社会矛盾。所以，与保障国家安全，维护社会治安秩序有关的各个方面，就构成了公安学的研究对象，公安工作的基本规律，是公安学研究的基本内容，探求公安工作的对策是公安学研究的核心。

明确公安学的研究对象，一是要揭示这门科学研究内容的本质，二是理顺学科体系创造条件，三是划分出与相关学科的界限。

公安研究的特殊矛盾是“保障、维护”与“危害、破坏”公共安全的矛盾，这也是作为研究对象的本质内容。既然要“保障和维护”，首先必须对“保障和维护与危害和破坏”有深刻的认识，不知彼便无取胜的先决条件。然后必须有“保障和维护”的种种方法，即对策。整个的公安学科群，都是以此为线索构建起来的，同时，这种本质内容和线索，也为区别相关学科提供了思路。

三、公安学的性质

公安学的性质，是指公安学的学科属性。公安学是一门相对独立的综合性很强的社会科学。

公安学的研究对象离不开公安工作要解决的社会矛盾。公安工作实质上是运用警察职能和警察权力维护国家安全和社会治安秩序，保护公民的合法权益。为此，就要同违法犯罪和治安灾害事故作斗争。这种矛盾运动的规律，虽然既有社会属性，又有自然属性，但是基本方面、决定的因素，公安工作要解决的矛盾的主要方面是社会性的，即通过调整社会关系的行为，解决国家安全与社会秩序问题，实现其改造社会的目标。公安学正是对这种社会实践经验的总结和概括。因此，公安学是社会科学。

公安学是一门新兴的综合性科学。所谓综合性，是指公安学研究的对象，内容的属性具有综合性，它要运用多种学科的理论

和方法。从科学的角度讲，它要涉及自然、社会和思维三大领域，这也表明了公安学的综合性。作为一门学科，公安学又是新兴的。正是由于公安学是新兴的综合性学科，它才具有相对的独立性。所谓独立性，是指公安学的研究对象和范围具有专门性和独立性而不归属于某一门具体的科学。如国家安全和秩序问题，光靠法律规范是不能解决的。在与法律规范不相矛盾的前提下，在以法律为武器的同时能动地运用公安实力、谋略和技术手段，达到实现国家安全和维护秩序的目的。它是一种专门学问，有十分广阔的研究领域，是法学、政治学、军事学研究所代替不了的。独立性并不是说公安学与其它学科没有联系。恰恰相反，明确了公安学的独立地位和公安学研究的独到价值，才更有利于在学科研究中借鉴其它学科的成果和方法。

第二节 公安学的学科体系

一、公安学学科体系的结构

公安学是个多门类、多层次的科学体系，从不同的角度研究，可以提出不同的结构体系。

从知识成果形成上区分，有理论知识和经验知识。科学学认为，科学知识有两个最基本的层次，即理论知识和经验知识。这在公安学当中也是一样的。

公安学的理论知识是指那些由一定的公安概念，公安学原理及对它们进行理论论证的知识体系。公安学各门专业学科都有自己的理论知识体系，它们具有更大的普遍性、深刻性、抽象性和理论性。

公安学的经验知识是指那些通过公安工作实践所直接获得的知识体系。如有些对策性研究成果是将有效的成功的措施、方法、技术、技能等知识成果加以系统化，成为工作与训练的指

南。它们具有更大的生动性、实用性、可感性。

公安学的经验知识需要理论知识指导，理论知识是经验知识的升华。它们之间的对立统一关系构成公安学的发展过程。

按公安学的分支学科的性质和它们各自在学科体系中的地位，可简要地分为两个层次和七个方面。

第一层次是公安基础理论。

社会科学可分为基础科学和应用科学，这种划分一般取决于该学科研究对象的性质。根据这一原理，公安学的第一层次就是基础理论科学体系。公安学基础理论，是公安工作的一般规律和基本对策的高度理论概括，是公安学各分支学科的理论基础。它的科学体系主要由五部分组成：

第一，关于本体研究。包括：①研究公安学的对象、范围、科学体系、学科特点、理论基础、研究方法等；②研究警察的起源、发展和消亡，警察的本质、公安人员的素质要求和队伍建设等；③研究公安机关的性质、职能、体制、职权、任务；④研究公安工作的基本原则、方法、特点等。

第二，关于公安客体研究。包括维护和侵害国家安全和社会治安秩序诸因素的形成、变化的规律及其发展的科学预测等方面的研究。

第三，关于对策研究。主要包括公安工作的战略目标、战役、战斗系列；路线、方针、政策及公安法制建设；策略、手段系列；公安对策层次及其内部关系等方面的研究。

第四，公安软科学研究。把当代社会科学、自然科学中新兴综合性科学成果引入公安学研究，对社会治安综合治理、治安预测、社会治安控制决策、公安工作管理以及各项公安业务等方面提供软科学指导。

第五，公安比较研究。主要通过不同社会的警察制度、不同对策、手段的比较，总结历史的经验和教训，找出规律性的认识。

公安学基础理论的科学价值就在于从整体上概括，解释公安学及其分支科学的范畴、原理、规律和法则。这些理论对于整个公安工作具有普遍的指导意义。如公安学概论、世界警察概论、警察通论、警察史、警察法学等，都是这些基础理论的表现形态。基础理论还包括某些分支学科的基本原理。

第二层次是应用科学体系，它包括：

第一，应用技术。这类学科是将科学技术成就应用于公安工作形成的，是从事公安工作的专业性技术技能知识，如侦察技术、安全检查技术、预警监测技术、化验分析、公安特种技能等。

第二，应用对策。这类学科是在公安学的理论指导下，将有关的社会科学和自然科学的原理和方法运用于公安工作而形成的。公安学应用对策是关于各项公安工作的特殊规律和专门对策的理论体系。它是在总结各项公安专业工作的实践经验的基础上发展起来的，是系统化、条理化了的公安对策性理论知识。它主要是研究有关我国公安专业实践中所固有的内部和外部的特殊规律、原理、对策以及各自研究的对象、体系、性质、任务、方法；各分支学科的联系与区别。

公安学应用对策又可分为：①同犯罪作斗争的对策理论。研究公安机关对各种犯罪活动运用法律、行政手段进行斗争的规律和对策等。②保卫性预防对策理论。研究预防违法犯罪和治安灾害事故理论的应用。即运用法律、行政管理手段，预防和控制违法犯罪的发生，避免和减少各种治安灾害事故的出现。

以上两个层次七个方面来简要划分公安学学科体系，只表明了公安学各学科的研究内容及其逻辑关系，不应把它与具体课程、教科书和专业对等起来，否则，就不能合乎逻辑地理解公安学体系。

二、公安学的学科特点

作为一门新兴学科，公安学具有以下特点：

（一）鲜明的阶级性

人类社会已经经历了几种形态的阶级社会，在世界范围内仍将继续经历相当长时期的阶级社会，这是任何人都不能否认的社会历史和社会现象。有阶级就有阶级斗争，而一切国家、政党都是阶级斗争的工具。我国是人民民主专政的社会主义国家，作为国家政权重要组成部分的公安机关及其职责行为，都是体现和代表工人阶级和广大人民的利益和意志，具有鲜明的阶级性。因此，公安工作的理论——公安学，当然也就具有鲜明的阶级性。这一点在本书中得到了明确的体现。

（二）强烈的对策性

公安学诸学科的研究，其最终的目的，都是运用于解决国家安全与社会治安秩序的问题，以求得对公共安宁的正确认识，获得控制违法犯罪的有效方法和手段。尤其是第二层次的公安应用科学，都是直接指导公安工作实践的。公安学的基础理论，虽不直接应用，但它在宏观上阐释公共安全问题，揭示其规律，阐明公安工作总的原则和政策，充当公安机关及其人员的认识论手段，其终极目的，还是为公安工作服务。

（三）鲜明的中国特色

公安学作为一门科学，从科学的意义上讲，科学无国别。但是，不同国家处于不同的社会历史阶段，具有不同的历史传统；各种不同社会制度的国家具有不同的阶级属性，因而制定不同的法律和建立不同的公安（警察）体制，并按照不同的统治阶级利益来教育和训练公安、警察人员。既然公安（警察）科学的阶级性和对策性很强，直接服务于各国的警察工作，那么不同国家在公安（警察）科学的内容上存在着差别就是必然的。我国的公安机关是人民的公安机关，我国的公安学必然置身于中国社会，置身于人民的公安工作的实践。几十年来，我国人民公安工作形成了优良传统，具有了自己的特色，我们的公安学要对历史和现实

的实践进行科学的概括，必然有自己独创的理论和丰富的内容，从而形成鲜明的中国特色。

三、研究公安学的指导思想和基本方法

(一) 研究公安学必须以马克思列宁主义、毛泽东思想作为指导思想

第一，辩证唯物主义是关于自然界、人类社会和思维的最一般规律的科学。它认为，客观世界是不断运动着的物质世界，物质世界的运动具有可以被人类认识的规律。这种运动是基于事物内部的矛盾斗争。人们的认识是在实践上由感性认识到理性认识，由理性认识到实践的能动飞跃，是实践、认识，再实践、再认识的辩证发展过程。对于研究公安学的正确的观点和方法，提高分析研究的能力，在“公安”这一特殊的社会实践中，引导我们迅速抓住复杂事物的关键和复杂现象的本质，从而得出正确的结论。

第二，历史唯物主义是关于社会发展的普遍规律的科学。它认为：社会历史的发展自有其不可抗拒的客观规律。社会发展的动力是社会内部的矛盾运动，即由生产力和生产关系的矛盾、经济基础和上层建筑的矛盾构成的社会基本矛盾。经济关系决定社会生活的一般过程，不是社会意识决定社会存在，而是社会存在决定社会意识，政治和思想等又反作用于社会经济基础。人民群众才是真正的历史创造者。历史唯物主义的创立，是哲学的革命，是社会科学的革命，它使社会历史的研究有了科学的基础和方法。把历史唯物主义作为公安学研究的指导思想，能使我们在认识社会发展总规律的基础上，认识公共安宁的特殊规律，认识公安工作这种上层建筑对经济、对上层建筑其它部分的作用，认识人民群众在公安工作中的重大作用，从而把公安学建立在真正的科学基础之上。

第三，马克思主义国家学说是运用辩证唯物主义和历史唯物

主义的一般原理和方法研究“国家”这一特定社会现象的科学。它认为：国家是一个历史范畴，是阶级矛盾不可调和的产物，政府、军队、警察、法庭、监狱等都是国家机器，是统治阶级行使国家权力的工具。我国的人民民主专政学说又是马克思主义与中国革命实践相结合的产物。只有在这种正确的理论指导之下，才能认识警察在国家中的地位和作用以及警察机关的产生、发展和消亡的问题，才能正确阐明公安机关的性质和职能，从而搞好公安工作。

第四，毛泽东思想是以毛泽东为主要代表的中国共产党人，根据马克思列宁主义的基本原理，把中国长期革命实践中的一系列独创性经验作了理论概括，形成的适合中国情况的科学的指导思想。“毛泽东思想是马克思列宁主义在中国的运用和发展，是被实践证明了的关于中国革命的正确理论原则和经验总结，是党集体智慧的结晶。”几十年的人民公安工作是在毛泽东思想的指导下逐步发展并取得伟大成就的。只有继续坚持以马克思列宁主义普遍原理与中国革命具体实践相结合的产物——毛泽东思想为指导，公安工作才能坚持正确的政治方向，不断夺取新的胜利，公安学研究也才能不断繁荣。

（二）公安学研究从方法论意义上讲，必须以实证研究为主所谓实证研究，是通过某些以应用性学科为依据的科学手段，采集、分析资料，然后得出可加以验证的具体结论的方法。它是社会科学理论与客观实际间的桥梁，是从实际研究中概括出一般理论，从一般理论上升对具体问题的全面认识的完整的方法论步骤。由于公安学的特点之一是对策性，这就决定了实证研究这种方法在公安学研究中所起的关键性作用。

第三节 公安学概论

一、公安学概论的内容