



公安工作概论

人民警察学校统编试用教材

GONGANGONGZUOGAILUN

张浦先 编著

群众出版社

人民警察学校统编试用教材

公安工作概论

张浦先 编著

公安机关
内部发行

群众出版社

一九八九年·北京

人民警察学校统编试用教材

公安工作概论

张浦先 编著

群众出版社出版、发行

北京通县印刷厂印刷

787×1092毫米 32开本 5.25印张 105千字

1987年7月第1版 1989年4月北京第3次印刷

ISBN7-5014-0024-5/D·16 定价：1.50元

(公安机关 内部发行)

说 明

为了适应人民警察学校教学需要,1984年11月全国公安教育工作会议决定组织编写人民警察学校公安专业教材。我局随即组织了上海、安徽、浙江、广东、河南、武汉市金口、天津、深圳、武汉、贵州、湖南、长春、黑龙江等十三个省、市人民警察学校作为牵头单位,编写了《公安工作概论》、《政治侦察》、《治安管理》、《保卫工作》、《刑事侦察》、《刑事侦察技术》、《预审》、《犯罪心理学》、《军事体育》、《人民警察道德概论》、《刑法》、《刑事诉讼法》、《形式逻辑》等十三门教材。这次编写教材的有25个省、市人民警察学校近60名较有教学经验的教师参加。

这些教材是在统一组织下分组集体编写(两门教材个人编写)并通过教材讨论会等形式,征求过部分警校的意见,由有关业务局审阅后定稿的。

各门教材属公安专业基础知识、基础理论,主要供人民警察学校教学使用。同时,也是在职干警、保卫人员业务学习的读物。

人民警察学校的教材编写工作,是以党中央、国务院对公安工作的指示和公安工作的有关文件为依据,结合人民警察学校教学实际编写的,仍属试用教材。在试用过程中如发现其内容不当或错误之处,应以党中央的方针、政策和现行法律、法令的规定为准。业务教材中有一定的机密性,请注意保管,以防遗失。

公安部教育局

1986年4月

编 者 的 话

《公安工作概论》是关于我国公安工作一般原理和基础理论知识教材。本书的任务是：阐明公安机关的性质和职能，公安工作的目的、任务和方针、政策，公安工作必须遵循的指导原则、工作规范和基本方法，人民警察的基本要求和职业责任、职业纪律、职业道德，从而为进一步学习各门公安专业课奠定基础。

本书的编写，是在公安部教育局的领导下完成的。经公安部法规局审阅和办公厅高兴国同志审改，北京、天津、辽宁、河南、江苏、浙江、四川等省、市人民警察学校有关教师参加了本书的初稿讨论，提出了宝贵意见。上海市第一人民警察学校的领导、教师也给了支持和帮助。在此谨致以衷心的感谢。

由于本人水平有限，书中难免有缺点、错误，有些问题的论述则属于探讨性的，望读者批评指正。

1986年12月31日

目 录

绪 论	(1)
第一章 警察	(6)
第一节 警察的由来及其一般本质	(6)
第二节 无产阶级专政的国家产生了人民的警察	(13)
第三节 人民警察与资产阶级警察的根本区别	(18)
第二章 人民公安机关	(23)
第一节 公安机关的性质和职能	(23)
第二节 公安机关的职责和任务	(29)
第三节 公安机关的地位和作用	(33)
第四节 公安机关的职权	(37)
第五节 公安机关的管理体制	(45)
第三章 人民公安工作	(48)
第一节 公安工作的整体功能	(48)
第二节 公安工作的专业设置	(57)
第三节 综合性业务工作、基层基础工作和基本工作形式	(62)
第四章 公安工作的基本方针	(66)
第一节 党委领导下的专门机关与群众路线相结合的方针	(66)

第二节	对社会治安的综合治理方针.....	(77)
第三节	严肃与谨慎相结合的方针.....	(82)
第四节	依法从重从快惩处严重刑事犯罪 分子的方针.....	(84)
第五章	公安工作的基本政策.....	(87)
第一节	政策是公安工作的生命.....	(87)
第二节	严格区分和正确处理两类不同性 质的矛盾.....	(91)
第三节	基本刑事政策.....	(95)
第四节	改造政策, 不株连的政策, 严禁 逼供信的政策.....	(100)
第五节	治安处罚政策.....	(105)
第六章	公安工作法制.....	(109)
第一节	公安法规和公安法制建设.....	(109)
第二节	公安机关的执法.....	(113)
第三节	公安法规的遵守.....	(118)
第七章	公安工作的基本方法.....	(122)
第一节	调查研究.....	(122)
第二节	群众工作.....	(129)
第三节	科学技术的应用.....	(134)
第八章	公安人员.....	(139)
第一节	从严治警.....	(139)
第二节	公安人员的职业纪律和职业道 德.....	(145)
第三节	公安人员的素质和修养.....	(150)

绪 论

我们每一个来到人民警察学校学习、立志从事于人民公安工作的青年同志，在他欣然成为我国人民警察队伍光荣一员的时候，对于下面这样一些有关公安工作基本知识的问题，当然是首先想要了解的。例如：什么是人民公安机关？人民公安机关与资产阶级警察机关有哪些联系和区别？什么是人民公安工作？做好公安工作必须遵循哪些基本的指导原则、工作规范和基本方法？怎样才能成为一名合格的人民警察？等等。我们这本书，就将针对上述这些问题，作出简要的回答。换句话说，公安工作概论，就是研究和阐明我国公安工作一般原理和基础理论知识入门教科书，是学习各部门公安业务知识共同基础理论课。

在我国，公安机关就是人民警察机关，公安人员就是人民警察。在这个意义上“公安”与“警察”的含义是通用的。当然，把“公安”当作公共安全来解释时，它所涉及的范围要大得多，调整公共安全关系所需要使用的力量、手段也广泛得多，警察只是其中的一种力量、手段。我们的国家运用人民警察这一力量，维护公共秩序和社会治安，保卫国家安全，保护公共财产，保护公民的人身、财产安全和其他合法权益，保障社会主义现代化建设的顺利进行。因此，公安机关是我国人民民主专政的重要工具之一，是武装性质的国家治安行政力量，又是国家刑事司法力量。为完成这些任务而进行的

各项活动，是公安工作的基本内容。

近代资产阶级的政治学家、法学家、警察学者，曾经把警察学当作一门科学进行理论的研究，写过不少专门的学术著作。但是，由于他们有意、无意地抹杀或抽掉了国家的阶级统治实质，因而不可能正确地阐明警察的本质及其历史发展规律。只有马克思主义，才从阶级性和科学性一致的基础上，揭示了警察的本质及其客观规律，并且指明了无产阶级和广大劳动人民在建立起自己的政权以后，必须善于运用警察这一工具，保护自己的权利和利益，保卫和巩固自己的政权，保障和促进社会生产的发展，建设社会主义并最终达到共产主义，完成其伟大的历史使命。

《公安工作概论》的任务是：把马克思主义的普遍原理和我国公安工作的实际结合起来，把中国共产党在新的历史时期的路线、方针、政策和公安工作长期实践经验结合起来，并且从理论上概括各项公安专业工作的一般原理，贯彻面向现代化、面向世界、面向未来的精神，以具有我国特色的公安工作理论，指导公安工作实践。

《公安工作概论》研究的是我国公安工作的一般原理，属于公安学，它与政治学、社会学、犯罪学等社会科学学科有密切的关系，需要综合吸收这些学科的知识 and 理论成果，但它更着重于公安工作的实践，着眼于运用。它与马克思主义法学有紧密的联系，都是阐述国家统治工具的本质的。它在我国公安各门学科中属于基础理论学科，相当于各专业学科的总论，只研究各门专业的共同理论，不涉及各专业的具体知识。

本书安排了如下各章节，

第一章是有关警察起源和历史沿革的概略介绍，包括对中国人民警察历史的简略介绍，用以揭示警察的本质，从而使大家首先懂得人民警察与资产阶级警察的原则区别，为进一步学习我国公安工作的基础理论打下基础。

第二章着重阐明我国公安机关的性质，以及由性质所决定的我国公安机关的职能、作用和国家法律所赋予的相应职责、权力、组织管理体制，使大家对我国公安机关的总体有一个概括的了解。

第三章是对我国公安工作的整体介绍，包括它的基本概念、结构、层次、专业设置、相互关系、共同目标等方面的基本知识。公安工作是公安机关职责、任务的具体表现，是每一个公安人员的实践活动。懂得了公安工作的整体，就能从局部与整体的结合上，正确理解每一项具体工作的意义，发挥公安工作的整体功能，发挥每一个公安人员的作用。

第四章至第六章是对有关公安工作的基本指导原则、基本工作规范的阐述，主要从方针、政策、法制这几个方面说明公安人员应当树立的正确的行为准则。从根本上来说，公安工作就是执行党和国家制定的方针、政策和法律、法规，为实现党和国家的总目标、总任务服务。因此，正确地执行政策和严格地遵守社会主义法制，是做好公安工作的首要条件。

第七章介绍公安工作的基本方法。在一切工作中坚持实事求是的原则，坚持调查研究的方法，是马克思主义认识论、方法论的基本原理。公安工作尤其如此，否则难免要发生偏差、错误，甚至造成不可估量的损害。同时，人民公安工作的特点，决定了它必须十分重视群众工作，依靠千百万

群众的支持和配合；公安工作的专门性、科学化，又要求公安人员必须掌握日益完善的科学技术手段，更加适应现代化社会的需要。群众工作的方法和应用科学技术手段，是与调查研究方法相辅相成的，共同成为公安工作社会化、科学化、现代化的重要途径。

第八章围绕着怎样成为一名合格的公安人员这一专题，阐述公安队伍建设的重要性、方针和对公安人员的要求，以及职业纪律、职业道德等内容，为公安人员提高素质修养指出方向。

上述八章，只是从几个主要方面概略介绍公安工作的基本知识，并没有包括公安机关、公安工作的全部内容。有关公安机关的政治思想工作、领导指挥、内部行政管理、后勤保障等，都没有涉及，将留在更高层次的专著中去讨论。

通过上述八章的学习，目的是为做好公安工作、学习专业知识打下初步的基础。《公安工作概论》在一定的意义上只是把马克思列宁主义、毛泽东思想基本原理运用于我国公安工作实际，因而首先必须坚持人民民主专政学说，掌握辩证唯物主义和历史唯物主义的立场、观点、方法。离开了马列主义、毛泽东思想的指导，就不可能正确理解《公安工作概论》的基本精神，就会陷入狭隘的经验主义。《公安工作概论》概括了我国公安工作的历史经验和各项专业工作的共同原则，来源于实践而又不可能代替实践，特别是不可能具体回答在新时期公安工作实践中的新情况、新问题。因而要坚持实践第一的观点，在实践中发展理论、充实理论，防止教条主义、本本主义。

在学习《公安工作概论》过程中必须强调弄懂理论、联系

实际、理论和实际相结合。要弄通马克思主义的国家学说、无产阶级专政的学说、阶级斗争的学说，以及中国共产党运用马克思主义原理于我国革命实际而发展的人民民主专政学说和社会主义建设理论。在弄通理论的基础上，结合我国公安工作的实际，发展具有我国特色的公安工作理论，解放思想，勇于探索；要弄通中国共产党十一届三中全会以来的路线、方针、政策，正确总结公安工作的历史经验，正确分析新时期公安工作的形势和任务，坚持和发扬公安工作的优良传统，努力开创新局面。同时，也要正确地借鉴各国警察机关的经验，从剥削阶级警察的反人民、反进步本质和消极后果中，增强对社会主义优越性的信心和自豪感；从剥削阶级警察某些具体做法、技术中汲取对我有用的东西，为做好公安工作发挥作用，为公安工作的现代化服务。

革命的信念和信念，是人的精神动力。要通过学习《公安工作概论》，联系思想实际，树立公安工作的光荣感、事业心和责任心，消除各种不正确的认识和理解，确立正确的工作态度和工作作风，为争取做一名合格的人民警察打下思想基础。

第一章 警 察

当今世界各国，无论实行什么样的社会制度，也无论其疆域、国力的大小、强弱，无例外地都建有自己的警察机关，设有专职的警察力量。警察权，是国家主权的一个组成成分，也是一切国家实施统治的基本条件之一。尽管各国警察机关的名称不一样，体制也不相同，但正如恩格斯所说，“国家不能没有警察”。只是由于国家性质的不同，警察的性质也就根本不同。我国的人民公安机关，就是我国的人民警察机关。因此，研究我国的公安机关和公安工作，不能不从研究警察的由来和一般本质开始，从考察和研究人民警察同一切剥削阶级警察的联系和区别着手，才能掌握我国公安工作的基本理论，懂得其重要意义。

第一节 警察的由来及其一般本质

警察的起源

人们往往从书本上看到“常备军和警察是国家权力的主要工具”，“军队、警察、法庭等是国家机器的主要成分”等词句。人们在日常生活中常常会说“去叫警察来”，“请警察帮忙”等话。这两者都体现了国家警察的职能，是与国家这个人类社会发展过程中的历史范畴紧紧联系在一起的。在

我国古籍中，“警”与“察”是分别使用的。警，是警戒、防备的意思；察，是审视、辨明的意思。这两个字都曾用在古代的司法行政活动中。到了宋朝、金朝，史书上已经出现了“察警”和“警察”等用法，其含义类似今天的“侦查”、“监察”，但这与近代意义上的“警察”一词还很不相同。现代用法的“警察”一词，则是本世纪初从日本介绍过来的。日本在明治维新以后，在1874年前后，从欧洲引进了近代资本主义的警察制度，把英语和法语中的“Police”一词译成“警察”（日语读作けいかん），本世纪初传到我国，在清政府建立警政制度时，“警察”一词就被作为专门词语使用，并与Police一词相应，叫“巡警”。中华民国成立后，将“巡警”改为“警察”。

作为警察职能，则“警察是和国家一样古老的”（《马克思恩格斯选集》第4卷第114页），也就是说，警察是随着国家的产生而产生的。恩格斯在《家庭、私有制和国家的起源》一书中，科学地考察了国家的起源，得出结论说：“……国家的本质特征，是和人民大众分离的公共权力。……对于公民，这种公共权力起初只不过是当作警察来使用”（《马克思恩格斯选集》第4卷第114页）。这里讲的“警察”，就是指的警察职能。我们知道，私有制的出现，使社会分裂成为互相对立的阶级。在阶级矛盾发展到了不可调和的时候和地方，就产生了国家这样一种维护阶级统治的政治形式。国家是维护统治阶级利益的暴力组织，而警察则是执行国家的专政职能的工具。与此同理，法也是随着国家的产生而产生的，“随着法律的产生，就必然产生出以维护法律为职责的机关——公共权力，即国家”（《马克思恩格斯选集》第2卷第539页）。这里讲的“公共权力，即国家”，是指的保证法律实

施的国家强制力，其中当然也包括了警察职能。由此可见，警察职能是伴随国家而产生、存在的，也是和法一样地反映了一定的统治阶级的意志和利益的。

古代警察

人类进入阶级社会以后，经历了奴隶社会、封建社会和资本主义社会这三个不同的社会发展阶段。奴隶社会、封建社会前期没有专职的警察机关，也没有专业的警察队伍。但是执行统治阶级意志，对被统治阶级实行专政和对社会公共秩序进行管理的警察职能则存在于一切国家。这种职能，一般都由军事、司法、行政机关和将士、官吏、衙役乃至基层政权的行政人员执行。例如，军队执行的对内镇压、皇家贵族警卫、武装巡逻等任务，类似现代的保安警察和武装警察；官吏和衙役执行刑事犯罪案件的侦查、缉捕、审讯和刑罚惩罚任务，现在大多属于警察机关的职务范围；古代的治安行政管理虽然比较简单，但在京都和大中城市往往设置或指定专职机关执行；广大乡镇农村的治安、户口管理，则由基层政权的行政人员承担。这种军警不分、司法和行政合一的状况，是社会的经济发展水平决定的，也是为了适应君主专制的需要。有关古代警察方面的历史知识，可参阅警察制度史专著（如《中外警察史话》），本书不作专门介绍。但是，把奴隶社会、封建社会的“公共权力”叫做警察职能，或者把执行警察任务的某些机关和人员叫做古代警察，都有史料可表明：一切国家及其不同的历史阶段上，警察是和国家同在的；只要有国家这种阶级统治的组织形式，就必定有警察这种维护阶级统治的暴力工具。

当然，古代警察也是随着社会的发展而发展的，而且在

各个国家的不同历史阶段，各有不同的特点。奴隶制社会初期的“警察”，是由对外征战的军队转化成为对内镇压奴隶的武装力量；奴隶制社会后期，由于捕杀逃亡奴隶、保护奴隶主私有财产任务的日益加重，也由于社会上需要有一定的公共秩序，因而出现了掌管巡禁、捕盗、行刑、户籍、火禁、交通等“警察”分工。到了封建社会，一方面城市和商业、运输的发展，维护社会公共秩序的任务日益繁重；另一方面，皇权、神权在国家中的地位经常受到被压迫阶级的冲击，封建地主阶级及其行政官吏为了保持其法权和法外特权，警察职能就日趋加强，不仅有了一套公开的执法的制度和人员，而且一些王公、贵族、地主庄园、封建城堡都还建有自己的特殊武装和武装团体。封建社会后期，生产力的发展冲决了封建的经济制度，同时也冲决了封建的官吏制度，依靠原有一套办法再也不能控制激烈的阶级斗争和复杂的社会治安问题，警察也就逐步从军事、司法中分化出来，逐渐成为一支独立的行政力量。这样的发展过程，尽管世界各国在时间先后上有很大差别，具体情况也有很大不同，但总趋向是一致的。随着资本主义生产关系的形成，专职警察的出现也就成为历史发展的必然。

近代警察

近代警察是指专职的警察机关和专业的警察人员。一般认为，近代警察是资本主义的产物，是社会生产力迅速发展和社会分工日益细密的必然结果。具体地说，近代警察制度是在下述历史条件下产生的：

第一，资本主义商业的发展，带来城市的繁荣。城市集中了社会财富、资本、人口、交通运输和文化设施。城市经

济生活和社会生活的复杂化，需要更有效的社会秩序管理。专业的警察机关作为一种管理社会秩序的力量，也就适应了城市发展的需要。

第二，资本的原始积累，资本家的残酷剥削和掠夺，使无产阶级和其他劳动人民同资产阶级的阶级矛盾日益尖锐。无产阶级作为最有组织、最有力量的先进阶级，在同资产者作斗争中最为坚决和最为持久，并且成为代表新的社会制度的政治力量和资产阶级的掘墓人。资产阶级强化警察这个专政工具以镇压无产者的革命活动，也就成为资本主义制度发展的必然趋向。本世纪前半期随着帝国主义矛盾发展而出现的“警察国家”即法西斯主义国家，就是最典型的代表。

第三，资本社会的拜金主义、唯我主义等资产阶级腐朽意识和资本家穷奢极欲的生活方式，严重地毒化了社会风气；城市贫民的日益赤贫化，也扩大了铤而走险者的队伍。犯罪这一“蔑视社会秩序的最明显最极端的表现”（恩格斯语）也就空前倍增，构成对资产阶级利益和统治秩序的严重威胁。统治阶级用强化警察来对付犯罪，也就非常必要了。

第四，还应当指出，新兴资产阶级用来批判封建专制主义的法治理论，也为警察职能的专业化、行政化提供了舆论条件。在立法、司法、行政三权分治学说的影响下，近代警察作为一种行政力量置于政府的管辖之下，就成为资产阶级共和国的一大特色。

由于上述条件首先出现于欧洲，因而西欧的一些资本主义国家率先建立了新型的警政制度。如1789年法国建立资产阶级共和国后，通过制宪会议建立了保安官制度（保安官主要负责辖区治安秩序）。翌年又设置市政警察。1793年设置