

公安工作概论讲义

(内部教材 注意保存)

西南政法学院公安教研室

一九八四年三月

公安工作概论讲义

(内部教材 注意保存)

西南政法学院公安教研室

一九八四年三月

说 明

这本《公安工作概论讲议》是为我院本科刑侦专业教学需要而编写的。在编写这本教材时，学习了公安、警察院校的有关教材。编写中得到公安部政治部、四川省公安厅、重庆市公安局以及四川、广东、北京、武汉、重庆等省、市公安、警察院校的大力帮助，对教材的编写提出了不少宝贵意见，特此致谢。

这本教材由谭宗志同志编写，何家溉、阎培同志审定。

由于我们的理论、业务水平不高，缺乏实践经验，加之资料不足，缺点、错误难免，敬请批评指正。

公安教研室

八四年三月

目 录

第一章 绪 言

- 第一节 公安工作概论的研究对象和
指导思想…………… (1)
- 第二节 公安(警察)简史…………… (7)
- 第三节 公安(警察)学术简史…………… (14)

第二章 我国的人民公安工作

- 第一节 建国前的人民公安工作…………… (18)
- 第二节 建国后的公安工作…………… (26)
- 第三节 公安工作的主要成就和基本经验…………… (35)

第三章 公安机关的性质职能及机构

- 第一节 公安机关的性质…………… (43)
- 第二节 公安机关的任务和职责…………… (49)
- 第三节 公安机关的设置…………… (55)
- 第四节 公安机关与有关部门的关系…………… (57)

第四章 公安工作路线

- 第一节 公安工作路线的形成和发展…………… (61)
- 第二节 公安机关必须坚持党的领导…………… (63)

第三节	公安机关必须坚持群众路线和 实行专门机关同广大群众相结合 的方针.....	(66)
-----	---	--------

第五章 对敌斗争的方针、政策和策略

第一节	对敌斗争的方针.....	(70)
第二节	对敌斗争的政策.....	(75)
第三节	对敌斗争的策略原则.....	(82)

第六章 公安机关的执法和守法

第一节	公安工作必须纳入社会主义 法制的轨道.....	(86)
第二节	公安机关必须严格遵守宪法.....	(89)
第三节	认真执行刑法和刑事诉讼法.....	(90)
第四节	正确执行治安行政法规.....	(92)

第七章 综合治理社会治安的方针

第一节	综合治理的概念及意义.....	(99)
第二节	综合治理的内容和主要措施.....	(103)
第三节	公安机关在综合治理中的职能.....	(109)

第八章 公安队伍建设

第一节	公安队伍建设的目的和意义.....	(114)
第二节	公安队伍建设的内容和措施.....	(118)
第三节	公安人员的素质与修养.....	(124)

第一章 绪 言

第一节 公安工作概论的研究对象和指导思想

一、公安工作概论的研究对象

公安工作概论是研究公安工作一般原理及基本规律的专门科学，是公安科学的基础学科。

我国的公安工作是党和政府整个工作的重要组成部份，是政法工作的一个重要方面，是保障社会治安和国内安全的专门工作。研究有关公安工作的理论、技术的学说是公安学。我国的公安学是一门以马列主义毛泽东思想为指导，研究人民民主专政国家维护社会治安秩序，保障国内安全规律、措施的专门科学。它是我国社会科学中一门独立的多学科综合性科学。

公安学是以公安工作的客观实在为基础建立起来的。马克思主义认为科学是关于自然、社会和思维的知识体系，是实践经验的结晶，我国的公安学正是我国人民公安工作实践经验的概括和总结，是社会主义国家维护社会治安秩序，保障国内安全工作活动的理论表现，是人民公安工作的知识体系。

公安学与政治学、法学、管理学以及许多自然科学有着密切的联系，不可避免地要运用各门科学的研究结论和成

果，但又不为其他科学所代替或完全包含，因此，它是一门独立的综合性科学。

任何一门科学都有自己特殊的研究对象和领域。毛泽东同志指出：“科学研究的区分，就是根据科学对象所具有的特殊的矛盾性。因此，对于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。”（《矛盾论》）自从人类进入阶级社会，建立了国家这种政治组织之后，围绕国家安全和治安秩序就不断进行保卫和破坏的斗争，尽管斗争的内容，阶级属性不尽相同，然而保障安全和秩序与破坏安全和秩序的斗争，始终是一种特殊的社会矛盾。对于这种社会矛盾现象的研究，构成了公安（警察）学的研究领域。我国的公安学，就是在社会主义制度下，研究国内和社会的安全与不安全的特殊的矛盾运动及其规律的科学。目的是为无产阶级的政治、为四化建设服务。

公安学，也同其他科学一样，有自己的体系和结构。从我国公安学已经形成和正在形成的科学体系来看，大体上可分为基础学科、应用学科、技术学科等三个部份。例如：政治侦察学、刑事侦察学、治安管理学、预审学等属于应用学科的范围；侦察技术，指纹学、痕迹学、法医学、侦察通讯等属于技术学科范围；而公安工作概论、公安管理学、人民公安史等则属于基础学科的范围。这些，说明它是一门多学科的综合性的科学。

公安工作概论是公安学中的基础学科，它研究公安工作的一般原理及其基本规律是指它以整个公安工作为自己的研究对象，而不局限在某一项或几项专业工作的研究上。它研究公安工作最一般的带普遍性的问题，如公安（警察）的产

生、发展，公安机关的性质、职能，公安队伍的建设等问题的原理及经验等等。旨在对我国公安工作做一系统的、综合的、概要的研究，探求公安工作的基本规律。

公安工作概论的研究对象可以概括为以下几个方面：

第一，研究作为国家机器组成部分的公安（警察）机关的历史沿革及其理论体系，实事求是地总结我国人民公安工作的历史经验，通过历史的和现实的对比，认清不同社会制度下警察的不同本质，划清人民公安机关同剥削阶级国家警察机关的根本区别。

第二，研究人民公安机关在我国国家政权中的地位与职能作用，阐明我国公安机关是人民民主专政的重要工具，对于打击敌人，惩罚犯罪，保护人民，保障社会主义建设，巩固和加强人民民主专政有着重要的作用。

第三，研究国内安全和社会治安中的不安全因素，即阶级斗争、敌我斗争状况，违法犯罪现象及其原因，以及对策、措施。

第四，研究如何正确执行党和国家的政策，运用法律武器同反革命分子，刑事犯罪分子作斗争，同治安灾害事故作斗争，充分发挥公安机关在加强社会主义法制，保障人民民主中的职能作用。

第五，研究公安队伍的建设以及提高公安干警素质的经验和方法。

第六，综合和概括公安专业工作的性质，特点以及分工、原则。

公安工作概论与各门公安专业学科的关系，是一般与个

别的关系，它们之间既有联系又有区别。公安工作概论与各门公安专业学科虽然同是研究保障国内安全和社会治安的矛盾问题，但各门公安专业学科研究的是公安工作某一方面的特殊矛盾。例如政治侦察学以隐蔽战线上的敌我斗争为其研究对象和领域，刑事侦察学是研究揭露、证实犯罪的科学，治安管理学，是人民警察依法防范、制裁违法行为，维护社会治安秩序的科学等等。公安工作概论要综合反映各门公安专业学科的成果和结论，同时又为各门公安专业学科提供共同的指导原则，它应该是各门公安专业学科的总论，是学习和研究各门公安专业学科的响导和入门的钥匙。

我国的公安学是一门年轻的科学，公安工作概论作为其中的组成部份，起步更晚，而难度更大，它的内容、结构、层次都有待进一步研究和探讨。我国人民公安工作有几十年的历史，积累了丰富的实践经验，现代自然科学和社会科学的发展为公安科学的研究提供了理论和方法，加强和改革公安工作，健全社会主义民主与法制的实际需要，为公安科学的发展开辟了广阔的道路。公安工作概论一定能发展成为一门公安基础学科。

二、公安工作概论的指导思想

公安工作概论以马列主义、毛泽东思想的基本原理为指导思想。

（一）坚持马克思主义国家学说

马克思主义国家学说，是无产阶级政治学的核心。马克思主义国家学说关于国家的产生，国家的本质，国家的职能，国家的消亡，无产阶级专政的国家，等等基本观点，都是公

安工作概论必须坚持的理论观点。只有坚持这些基本观点，才能正确认识和说明公安（警察）机关的产生、发展和消亡，才能正确认识和说明它们在巩固国家政权中的历史地位和重要作用。

（二）坚持人民民主专政的理论

人民民主专政理论是中国共产党人根据马克思主义国家学说，按照中国的国情所作出的伟大创造。人民民主专政理论中，关于中国民主革命和社会主义革命的两个阶段，两个革命阶段中的革命动力、革命对象，人民和敌人的不同内容，人民国家的基本职能，等等观点，都是公安工作概论必须坚持的理论观点。只有坚持这些基本观点，才能认识和说明我国公安机关的根本性质和职能，及其在人民民主专政中的地位与作用。

（三）坚持正确区分和处理两类不同性质矛盾的理论

正确区分和处理两类不同性质的矛盾，是毛泽东同志在一九五七年针对我国生产资料所有制的社会主义改造基本完成以后的新形势提出的。党的三中全会以来，特别是党的十二大对此有进一步的丰富和发展。这是对马克思主义哲学和科学社会主义的重大贡献。这个理论中，关于剥削阶级消灭后，人民内部矛盾成为国家政治生活的主题的观点，用专政的方法处理敌我矛盾、用民主的方法处理人民内部矛盾，在这个原则下，坚持一切从实际出发，实事求是，分别情况，区别对待的观点，保障民主、对敌专政，必须加强社会主义法制的观点，等等，都是公安工作概论必须坚持的基本观点。只有坚持这些观点，才正确认识和总结我国公安工作打击敌人，保卫人民，维护社会治安秩序等方面经验和教

训。

三、研究公安工作概论的基本方法

辩证唯物主义和历史唯物主义是马克思主义的科学世界观和方法论，是研究一切社会现象的钥匙，也是研究公安工作概论的基本方法。

辩证唯物主义和历史唯物主义认为：研究任何现象，都必须从实际出发，实事求是。公安工作是客观存在的社会现象，必须根据其实际发展、变化情况，在调查研究，占有材料的基础上，全面地进行分析研究，才能认识其本质、特点，发现其规律性的东西。

辩证唯物主义与历史唯物主义认为：阶级观点和阶级分析方法是研究社会科学，尤其是研究政治学和法学的基本观点和基本方法。公安工作概论是政治学和法学的综合学科，是为无产阶级政治服务的，只有运用阶级观点和阶级分析的方法才能正确认识公安工作概论的问题。

辩证唯物主义与历史唯物主义认为：任何事物都有一个发生、发展和消亡的过程，认识和研究问题不能割断历史。公安工作概论的重点是研究我国人民公安工作的基本经验，现实是它的着眼点。然而观今宜鉴古，对古代的，外国的有关维护社会治安、保卫国家安全的经验是应该借鉴的。在对待古代的外国的有关资料的态度上，应采取分析的方法，本着古为今用，洋为中用的原则，批判地吸取某些对无产阶级有用的东西。从而不断扩大公安工作概论的视野，丰富它的内容。

第二节 公安（警察）简史

一、公安（警察）的概念

公安，指公共的安全，即国家和社会的安宁和秩序。由于近代许多国家将维持社会秩序和国家内部安全的机关和专职人员称为警察，在这种情况下，公安和警察两个概念的涵义是一致的。

警察一词，我国古代就有，但在意义上与现代有所不同。例如：《宋史》蔡挺传中有“使之察警盗”；《金史》百官志中有“诸京警巡使掌平理狱讼警察别部”的文字记载，表明在当时警察一词是指封建官吏行使的一种工作职务。及至近代，清末专职警察机关——巡警部成立后，将维持社会治安秩序的专职人员称为巡警，中华民国建立后改称警察，自此以后，警察就成为武装的专职治安人员的专属名词。

旧中国的警察学者，受外国资产阶级警察学者的影响，对警察下了种种的定义，其中如：“警察者，以直接防止公共危害、维持社会安宁秩序，指导民众生活，促进一般福利为目的，基于国家治权，执行法令，并协助诸般行政之行政行为。”资产阶级的政治家和警察学者对警察的解释有一个共同的特点，就是力图掩盖警察的阶级本质。无产阶级的理论家和学者则公开揭示警察是国家进行阶级统治的暴力工具。我国《辞海》（一九七九年版）对“警察”的解释是：“为维护社会治安秩序而设置的武装性质的国家治安行政力量，也指构成这种力量的人员，阶级专政的重要工具”。我国人民

警察条例指出：我国的“人民警察是武装性质的国家治安行政力量，人民民主专政的重要工具之一。”我国关于警察的定义是能够表明其本质特征的科学概念。

二、警察的起源

警察是与国家同时产生、发展和消亡的。马克思主义认为，国家不是从来就有，也不会永世长存。在漫长的无阶级的原始社会，没有财产私有，没有阶级，没有国家，也没有警察，军队，法庭等强制机关。随着私有制、阶级的出现，在阶级矛盾不可调和的时候和地方，就产生了国家这种政治组织。国家的基本特征之一，就是军队、警察、法庭、监狱等社会公共权力的建立。

恩格斯在论述国家起源的同时，也论述了警察的起源。《家庭、私有制和国家的起源》一书中，有这样几段精辟的论述：

“我们已经看到，国家的本质特征，是和人民大众分离的公共权力。雅典在当时只有一支国民军和一支直接由人民提供的舰队，它们被用来抵御外敌和压制当时已占人口绝大多数的奴隶，对于公民，这种公共权力起初只不过当作警察来使用，警察是和国家一样古老的，所以十八世纪的法国人不讲文明民族而讲警察民族（*nations Policees*）。这样，雅典人在创立他们国家的时候，也创立了警察，即由步行和骑马的弓箭手组成的真正的宪兵队，或者如德国南部和瑞士所说的*Landjäger*（方言意宪兵），不过，这种宪兵队都是由奴隶组成的。这种警察职务，在自由的雅典人看来是非常卑贱的，以致他们宁愿叫武装的奴隶逮捕自己，而自己却不肯去

干这种丢脸的事。这仍是旧的氏族思想。国家不能没有警察，不过国家还很年轻，还未享有充分道义上的威望，足以使那种必然要被旧氏族成员视为卑贱的行业受到尊敬”。

（《马克思、恩格斯文选》第四卷第114页）

“到了雅典全盛时代，自由公民的总数，连妇女和儿童在内，约为九万人，而男女奴隶为三十六万五千人，被保护民——外地人和被释放的奴隶四万五千人”。“……雅典民主制的国民军，是一种贵族的，用来对付奴隶的公共权力，它控制奴隶使之服从……为了也控制公民使之服从，宪兵队也成为必要了”。（同前，第115、167页）

恩格斯在这几段话里，至少向我们表述了三层意思：一、有国家就有警察，警察与国家同时诞生；二、当军队用于维持国内秩序，对付国家内部被压迫者的时候这就是最初警察职能的出现；三、警察同军队一样，都是阶级矛盾的产物，是少数奴隶主为维护自己的利益，压制占人口绝大多数奴隶的强力工具。可见，警察是阶级社会的产物，从产生之日起就具有明显的阶级性质。

中国古代，据史家的考证，大约在公元前廿一世纪，建立了第一个奴隶制国家——夏朝。作为国家的标志，夏朝不仅建立了军队，出现了司法职能，“夏有乱政，而作禹刑”（《左传》），关押犯人的监狱有“圜土”、“夏台”，同时也出现了警察职能，《左传》中记有少康派大臣女艾间浇的故事；《禹贡》记有夏时的人口数字；行使警察职能的官吏有司徒、司马、士三种。其中士的职掌包含刑侦和看守监狱的职能。我国古代，在第一个奴隶制国家形成的时候，也出现了警察职能，恰好与恩格斯的论断互相证明。

在警察起源的问题上，资本主义国家和旧中国的专家、学者，大多持“自然起源”的观点。英、美的警察学家认为：“警察为人民自卫组织，早在部落时代，人民就须自卫，至国家形成以后，因各地环境之特殊，与事实之需要，人民亦须保有自卫力量，此种力量，乃由壮年男子所组成，而成为一种之义务职，以后因社会发达，各业分工之结果，始演变为专业警察。”（引自旧警资料《中国警政导报》）国民党统治时期（四十年代）的一些警察学者说：“警察是人类与原始俱来的天性的道德行为”，“警察将永远伴随着人类”，“警察是永存不灭的，因为国家这个巨人是永存不灭的。”资产阶级的警察学者在警察起源上大做文章，意思是说，有人类就有警察，其目的是为资产阶级的警察和国家永世长存制造舆论，这是违反历史的辩证法的。因此，警察“自然起源”论是应该批判的。

三、我国奴隶制社会至封建制社会的“警察”

我国奴隶制社会的夏、商、周时代，警察职能分散于掌管民事、刑狱和军事职官之中。

根据《周礼》记载，“六官中”，“秋官”之长为大司寇，下属大小官职六十之多。所管的职务不仅为“刑”而且有“禁”。例如，“野庐氏之掌道禁，萍氏之掌水禁，司烜氏之掌火禁”，类似现代交通、水上和消防警察之职能。又如，司稽，“掌宪市之禁令，禁其斗器者与其乱者”，司隰“掌巡市而察其犯禁者，与其不物者而博之，掌执市之盗贼以徇且刑之”，类似现代治安警察。“地官”中之司民“掌登万民之数，自生齿（男八月女七月生齿也）以上，皆书于

版，辨其国中（城市也），与其都鄙（乡村也），及其郊野，异其男女，岁登下其死生，……献之于王”。类似现代的户籍警察。书中还记载，对于造反者，“凡诸侯有违王命者，”则由“夏官”大司马执行“大刑用甲兵”的法规，镇压之。这是军队在对付国内反叛者的时候执行武装警察之职能，尽管对《周礼》所记是否西周的制度规定有争论，但上述情况说明至少在先秦时代已出现执行警察职能的官吏。

公元前二世纪时，中国社会进入了封建社会。秦王朝建立了中央集权的封建专制国家，从秦到清二千多年漫长的封建时代，国家政权集中于朝廷。封建统治者为了巩固自己的统治秩序，加强了国家机关中的治安系统和官吏设置；具体执行警察职能的机构和官吏已有可考。

在中央国家机关，警卫京城和皇宫的部队和衙门，秦有中尉，统率有羽林军、禁卫军，汉改中尉为执金吾，又设有司隶校尉（掌督捕巫蛊，奸宄之事），唐、宋有金吾卫（掌宫中及都城昼夜巡逻非违之事），辽、金、元有警巡院，明有五城兵马指挥司，和皇帝直接掌握的锦衣卫、东厂西厂，清有五城察院。在官职中接近警察名称的，唐、宋有“巡官”、“巡检”，辽、金、元代有“警巡使”，职掌是“平理狱讼警察别部”。

在封建国家的地方官府中，行政、司法、军事，警察均未明确分工。秦时，地方实行郡、县制。县以下设乡、里。每乡设有“职听讼、收赋税”的“啬夫”，和“循禁盗贼”的“游徼”。唐代，地方司法机关仍与行政机关统一。县下的乡官、里正、坊正、村正都负有治安、司法、调解之责。宋代王安石立保甲法，十家为一保，置保长，五十家为一大

保，设大保长。十大保为一都保，设都保正，付保正。此种保甲制度一直沿用到明、清。

封建国家的中央和地方的监狱，均附设于审判机关。

综上所述，中国古代无论是夏商周奴隶制国家或是继后的封建制国家都必不可少地设置了维护国家内部统治秩序，执行统治阶级意志的强制机构和人员。到了封建社会的后期，随着阶级矛盾加深，国家机器的强化，辽、金、元代出现了接近现代警察名称的机构和官吏。在封建社会中，长期实行司法与行政合一、军警一体的体制，警察职能还没有形成独立的体系。

四、专职警察是近代资本主义社会的产物

专职警察，是指在国家机构中设置有保障国家内部安全和维持社会秩序的专门机关和武装性质的治安专职人员。又称制服警察或近代警察。

专职警察最早出现于十八世纪末西欧资本主义国家，是有其历史的必然性的。资本主义国家在生产力发展的同时，出现了大量的社会矛盾，表现为犯罪案件的不断增加和犯罪手段不断翻新，犯罪活动又是无孔不入的，社会上的各个阶层，各个角落都要受到犯罪分子的“光顾”。仅仅运用军队或行政官员的力量是难以对付的。于是，拥有类似军队的权力和装备，而又分散于社会各地、昼夜执行勤务的专职警察就应运而生。

外国和我国的警察学者，比较一致的看法是世界上近代警察制度，最早出现在英国。英国于1829年根据警察法建立了伦敦警察队。其他西欧国家也根据自己的利益和需要先