

公安学基础教程

GONGANXUE JICHU JIAOCHENG

《公安学基础教程》编写组 编著



中国人民公安大学出版社

公安学基础教程

《公安学基础教程》编写组 编著

(公安机关内部发行)

中国人民公安大学出版社

· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

公安学基础教程 / 《公安学基础教程》编写组编著. —北京:
中国人民公安大学出版社, 2012. 10

ISBN 978 - 7 - 5653 - 1027 - 0

I. ①公… II. ①公… III. ①公安学—教材 IV. ①D035.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 231400 号

公安学基础教程

《公安学基础教程》编写组 编著

出版发行: 中国人民公安大学出版社
地 址: 北京市西城区木樨地南里
邮政编码: 100038
印 刷: 北京市泰锐印刷有限责任公司

版 次: 2012 年 10 月第 1 版
印 次: 2014 年 2 月第 5 次
印 张: 17.5
开 本: 787 毫米 × 1092 毫米 1/16
字 数: 310 千字

书 号: ISBN 978 - 7 - 5653 - 1027 - 0
定 价: 52.00 元 (公安机关内部发行)

网 址: www.cppsups.com.cn www.porclub.com.cn
电子邮箱: zbs@cppsu.com zbs@cppsu.edu.cn

营销中心电话: 010 - 83903254
读者服务部电话 (门市): 010 - 83903257
警官读者俱乐部电话 (网购、邮购): 010 - 83903253
公安图书分社电话: 010 - 83905672

本社图书出现印装质量问题, 由本社负责退换
版权所有 侵权必究

编写说明

《公安学基础教程》主要是为公安大学开设的《公安学概论》课程编写的教材，公安学概论是公安大学本科各专业的公安基础课。

近年来，公安大学抓住机遇，适应公安工作特别是公安教育快速发展的新形势，对本科人才培养目标、培养规格和培养要求进行了较大调整和完善。2011年3月，由中国人民公安大学主导论证的公安学和公安技术同时被国务院学位委员会、教育部批准新增设为一级学科，成为具有里程碑意义的重大事件。公安学一级学科的设置，对公安学基础理论研究和学科体系研究提出了新的更高要求。

自2007年以来，本书的主要内容以《公安学概论讲义（内部使用）》的形式在校内使用，中间修订过两次。本书的内容在内部讲义的基础上有了进一步的增删修订，篇章结构也重新作了较大调整。不过毫无疑问的是，本书距公安学一级学科建设和发展的新要求还相差很远。我们不揣浅陋，将其付梓，一是为了适应教学急需与工作之需，二是希望得到更多的批评与指教。

长期以来，公安大学犯罪学系公安学基础教研室一直致力于公安学基础理论等问题的教学和研究工作。但是，自中国人民公安大学出版社1995年版的《公安学基础理论教程》出版后，我们再也没有正式出版过同类教材。本书是犯罪学系公安学基础教研室集体完成的，其中有些内容吸收了教研室多年教学中积累的成果。本书力求使学生对我国公安机关、公安工作和人民警察的基础知识有一个基础性、概括性的了解，引导他们逐步把握公安学基础理论的相关内容，为进一步学习公安业务课程打下良好的专业基础。

本书的编写历经数载，人员迭有变化。本书编写组成员的组成与分工是：

马亚雄担任主编，王世卿担任副主编。

撰写初稿的有中国人民公安大学犯罪学系公安学基础教研室的王大伟、

黄冬、刘君玲、王明生、李姝音、胡雁、孙静、詹林、王世卿和马亚雄、任士英等同志（排名大致以撰写章节为序）。中国刑警学院公安基础教研部的于群、马顺成、杨涛、韩迎光等同志参与了本书的撰写和部分章节的修订。王世卿负责书稿的汇总组织。本书出版过程中，黄冬参与了部分工作。初稿编校与书稿的后期统筹及主要由任士英负责。

马亚雄审定全书。

应该说明的是，公安大学党委书记、校长程琳同志对犯罪学系的课程建设和教材建设一直十分关心。2010年10月28日，学校专门召开犯罪学系课程建设工作会议，听取了对《公安学概论》等课程建设情况的工作汇报。李健和副校长召集有关系部特别是管理系、治安系、法律系、侦查系的专家提出了诸多有益的意见和建议，教务处有关负责同志对工作也给予了很大支持。对于各级领导与同志们的支持和关心，我们在此一并表示衷心感谢。我们一定继续努力，争取早日编出一部成熟的、适应公安学一级学科建设发展要求的公安学基础理论教程，向领导和同志们汇报。

本书应教学急需编定出版，其中一定存在诸多的不足和错误，恳请同志们和同学们批评指正。

《公安学基础教程》编写组

（任士英执笔）

2012年9月23日

— 目 录 —

绪 论

第一章 警察概述·····	3
第一节 警察与警察学·····	3
一、警察·····	3
二、警察学·····	5
第二节 警察的起源与发展阶段·····	6
一、警察的起源·····	6
二、警察的发展阶段·····	9
三、中国警察行政的建立·····	11
四、社会主义国家的人民警察机关·····	11
五、警察与国家·····	12
第二章 公安概述·····	15
第一节 公安与公安学·····	15
一、公安·····	15
二、公安学·····	16
第二节 公安学的研究对象与基础理论·····	17
一、公安学的研究对象·····	17
二、公安学基础理论概述·····	18

上 编 公安机关概论

第三章 公安机关的建立与发展·····	25
第一节 中华人民共和国成立以前的公安机关·····	25
一、土地革命战争时期的公安机关·····	25

二、抗日战争时期的公安机关	28
三、解放战争时期的公安机关	31
第二节 新中国成立后到“文革”结束的公安机关	32
一、新中国成立之初的公安机关	32
二、社会主义建设时期的公安机关	35
三、“文化大革命”时期的公安机关	37
第三节 改革开放以来的公安机关	38
一、公安机关的拨乱反正	38
二、严厉打击严重刑事犯罪	39
三、第二十次全国公安会议	40
四、公安工作基层基础建设	41
第四章 公安机关的组织机构与管理体制	44
第一节 公安机关组织机构	44
一、公安机关设置的原则	44
二、公安机关组织机构的设置	45
第二节 公安机关的管理体制	47
一、世界各国警察管理体制的主要类型	47
二、我国公安机关管理体制概述	48
第五章 公安机关的性质和宗旨	56
第一节 公安机关的性质	56
一、公安机关是我国人民民主专政的重要工具	56
二、公安机关是具有武装特点的治安行政和刑事司法力量	57
第二节 公安机关的宗旨	60
一、公安机关宗旨的含义	60
二、公安机关坚持全心全意为人民服务宗旨的要求	62
第六章 公安机关的职能和任务	65
第一节 公安机关的职能	65
一、警察职能简述	65
二、公安机关基本职能	67

第二节 公安机关的任务	71
一、公安机关的基本任务	71
二、公安机关的任务与维护社会稳定	75
第七章 公安机关的职责和权力	77
第一节 公安机关的职责和义务	77
一、公安机关的职责	77
二、公安机关人民警察的法定义务	79
三、新时期公安机关的政治和社会责任	81
四、公安机关职责与相关范畴的关系	83
五、现行公安机关职责行使中存在的问题与解决方法	83
第二节 公安机关的权力	87
一、公安机关权力概述	87
二、公安机关权力的构成	93
三、公安机关权力的实施与控制	97

中 编 公安工作概论

第八章 公安工作的构成	103
第一节 公安工作概述	103
一、公安工作的概念	103
二、公安工作的含义	103
第二节 公安工作系统	104
一、公安工作系统简述	104
二、公安工作的特点	106
第九章 公安工作的根本原则	110
第一节 党对公安工作的领导	110
一、党对公安工作领导的依据	110
二、党对公安工作领导的内容和特点	111
三、党对公安工作领导的原则	112
第二节 党对公安工作领导的必要性	114
一、由公安机关的性质所决定	114

二、由公安机关武装性的特点所决定·····	114
三、确保公安机关战斗力和纯洁性的要求·····	114
四、由公安机关的任务所决定·····	115
五、正确制定公安决策的根本保证·····	115
第三节 公安工作必须坚持和服从党的领导·····	115
一、坚持党的绝对领导是公安机关优良传统·····	115
二、公安工作必须置于党委的实际领导之下·····	116
三、严禁把侦查手段用于党内·····	119
第十章 公安工作的根本路线与基本方针·····	120
第一节 公安工作的根本路线·····	120
一、公安工作群众路线·····	120
二、公安工作群众路线的确立与运用·····	122
三、公安工作坚持群众路线的必要性·····	123
四、公安工作群众路线的价值功能·····	125
第二节 公安工作基本方针·····	126
一、公安工作基本方针的概念·····	126
二、专门工作与群众工作的相互关系·····	126
三、公安机关坚持公安工作基本方针的途径·····	127
四、落实公安工作基本方针的现实意义·····	129
第三节 社会治安综合治理·····	131
一、社会治安综合治理方针的提出与发展·····	131
二、社会治安综合治理方针的内容及目标要求·····	132
三、社会治安综合治理的原则和工作范围·····	133
四、公安机关在社会治安综合治理中的作用·····	135
第十一章 公安政策·····	137
第一节 公安政策概述·····	137
一、公安政策的内涵·····	137
二、公安政策的作用·····	137
三、公安政策的贯彻落实·····	139
第二节 公安基本政策·····	142
一、公安刑事政策·····	142

二、治安管理政策·····	150
第十二章 公安法制、公安法规与公安执法·····	153
第一节 公安法制概述·····	153
一、公安法制的概念和特征·····	153
二、公安法制的性质·····	154
三、加强公安法制建设的路径·····	156
第二节 公安法规概述·····	160
一、公安法规的概念和特点·····	160
二、公安法规的构成·····	161
三、公安立法与公安守法·····	165
四、公安法规的完善·····	167
第三节 公安执法概述·····	168
一、公安执法的概念、特征和基本原则·····	169
二、公安刑事执法·····	171
三、公安行政执法·····	173
第四节 公安执法规范化建设·····	175
一、公安执法规范化建设的概念·····	175
二、公安执法规范化建设的目标与内容及取得的成效·····	176
第五节 公安执法监督概述·····	178
一、公安执法监督的概念及特征·····	178
二、公安执法的内部监督·····	180
三、公安执法的外部监督·····	183
第六节 公安机关人民警察执法权益·····	188
一、公安机关人民警察执法权益的含义及特征·····	188
二、公安机关人民警察执法权益的内容·····	189
三、公安机关人民警察执法权益的地位和作用·····	191
第十三章 公安工作的保障与评价·····	193
第一节 公安工作保障·····	193
一、公安工作保障的含义·····	193
二、公安工作保障的内容·····	194

第二节 公安工作评价·····	201
一、公安工作评价的主体·····	201
二、公安工作评价体系的构建·····	204
三、改革和完善公安执法质量考评制度·····	205
四、“大走访”开门评警活动·····	208
 下 编 公安队伍建设概论 	
第十四章 公安机关人民警察的警种设置与招录·····	215
第一节 人民警察的警种与设置·····	215
一、人民警察的警种设置·····	215
二、公安机关人民警察设置的主要警种·····	215
三、专业公安机关人民警察的设置·····	218
第二节 公安机关人民警察的招录·····	219
一、实行统一考录制度·····	219
二、公安机关人民警察的招录条件与程序原则·····	219
第十五章 公安机关人民警察内务制度与正规化建设·····	222
第一节 公安机关人民警察的内务制度与管理·····	222
一、公安机关人民警察的内务与内务建设·····	222
二、公安机关人民警察内务建设的方针、原则和基本要求·····	223
第二节 公安队伍正规化建设·····	228
一、公安队伍正规化建设的含义和目标·····	228
二、公安队伍正规化建设的内容和途径·····	230
第十六章 公安机关人民警察的纪律和道德·····	234
第一节 公安机关人民警察纪律·····	234
一、公安机关人民警察纪律的概念和特点·····	234
二、公安机关人民警察的保密·····	238
第二节 公安机关人民警察的职业道德·····	240
一、公安机关人民警察职业道德的概念与性质·····	240
二、公安机关人民警察职业道德规范与要求·····	244

第十七章 公安机关人民警察的奖惩	251
第一节 公安机关人民警察的奖惩概述	251
一、公安机关人民警察奖惩的含义	251
二、公安机关人民警察奖惩的作用	251
第二节 公安机关人民警察的奖励工作	252
一、公安机关人民警察奖励工作的制度依据	252
二、公安机关人民警察奖励工作的原则	252
三、公安机关人民警察奖励的种类和等级	253
四、公安机关人民警察奖励的条件和标准	253
五、公安机关人民警察奖励的申报程序、审批权限及待遇	254
第三节 公安机关人民警察惩处工作	255
一、公安机关人民警察惩处工作的制度依据	255
二、公安机关人民警察惩处的种类、等级和原则	256
三、公安机关人民警察纪律责任处分的内容与具体情形	257
四、公安机关人民警察纪律责任处分的批准权限	258
五、公安机关人民警察处分的程序	258

后 论

第十八章 公安改革	263
第一节 公安改革及其意义	263
一、公安改革的含义	263
二、公安改革的内容与意义	263
第二节 公安改革的原则、成就和基本经验	264
一、公安改革的原则	264
二、改革开放 30 年来公安改革取得的成就	264
三、改革开放 30 年来公安改革的基本经验	266
参考书目	268

XU LUN

绪
论

第一章 | 警察概述

第一节 警察与警察学

一、警察

(一) “警察”的词意

我国古汉语中，先事戒备谓之“警”，见微知著谓之“察”。从对付违法犯罪的职能上应用“警察”，是指“警之于先，察之于后”。

英语“Police”的词意，自古以来有过多变，后来基本指内务行政。自近代警察行政建立以后，词意进一步窄化，则专指国家内务行政中以强制力维护社会秩序的力量。我国清朝末年，日本人向中国介绍西方警政时，将“Police”译做“警察”。

(二) 警察的概念

近代警察学从多种角度研究，形成了多种“警察”的含义。

从社会力量的角度来看，“警察”是指警察机关或警察人员。这种警察含义比较狭窄，用以概括作为历史范畴的警察现象是不够的。古代没有专门的警察机关，但不能说没有警察现象，那时的国家已有警察作用或警察行为。

从社会功能的角度来看，“警察”是指“警察作用”，如“警察”是国家依据法律以强制手段维护公共秩序、社会安全的行政作用。

从社会行为的角度来看，“警察”是指“警察行为”，如“警察”是基于国家统治权依法防止公共危害、维持社会安宁、指导大众生活并协助多种国家行政的行政行为。

以上三种不同角度的“警察”含义，均有其科学性。承认这一点，才不致因视角不同而发生无谓的争论。本书使用“警察”一词，就是兼容了以上三个含义的概念。那么上述概念系列中，哪个概念更具有普遍的、首

要的意义呢?显然,作为“警察行为”含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。

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。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。警察人员是有权实施警察行为的国家公务人员。由此可见,警察行为含义上的警察概念,可以成为警察研究上的核心概念。

第二,以警察行为含义上的警察概念作为逻辑起点,可以大大拓宽警察学的研究范围。警察行为必须涉及警察行为者(主体)和警察行为对象(客体),研究关于警察行为的主体与客体的关系。这较之当前一些著述多限于对警察主体(警察机关及其人员)的研究,更全面、更丰富,且更具有完整性。

第三,警察学属于行为科学。与钱学森同志正确指出法学属于行为科学的道理一样,警察实质上是国家的一种职能行为。当我们说国家是不能没有警察的,根本上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。这也是与警察学作为对策科学的特性相一致的。否则,若警察学只以警察机关为研究对象,仅作为组织科学,必然限制了警察科学的发展。

第四,警察法制是关于警察行为的法制。警察法制,既是警察行为主体(警察机关)的规范,也是警察行为客体(与警察行为有权利与义务关系的对象)的规范。所以,明确作为警察行为含义上的警察概念,对警察立法也是有很重要意义的。

以警察行为含义上的警察概念作为警察学的逻辑起点,有利于逻辑方法与历史方法的统一,有利于主体研究与客体研究的结合,有利于以规律研究推动对策开发。

那么,作为警察行为的警察概念是什么呢?

警察,即国家按照统治阶级的意志,运用武装的、行政的、刑事的手段,以强制性实力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。警察按照统治阶级的意志实行统治与管理。统治阶级意志通过国家的政策与法律表现出来。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基本职能,以打击反国家、反法律的社会势力,并维护公共秩序和公众利益。

2. 警察综合地体现了行政的、刑事的和武装的作用。警察属于国家行

政行为，参与刑事司法，并且是国家武装力量的组成部分。它以不同的警种和业务之间的分工合作，以行政管理、刑事司法和武装打击行为维护社会治安。

3. 警察依靠实力性强制手段。有的学者说，没有强制就没有警察。这句话是对的。但仍需进一步看到，强制不纯属于警察。各种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实力手段。

二、警察学

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

总的来看，警察学分为两大类：

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

本国警察学，或称狭义警察学。以本国警察行为的研究为主，进行理论与实际的结合研究，与本国的警察法相吻合，多重于应用性实务。

我国关于警察的学问是悠久的。在古代，警察行为分散于多种国家机关时，关于警察学问的研究也带有很大的分散性。许多政治家、思想家的著述中包含着某些有关警察行为与治安对策的论述。我国宋朝宋慈写的《洗冤录》，被称为是世界上最早的一部关于法医与现场勘查的专门著作，在世界警察科学史上有相当重要的地位。可见，我国关于警察的学问是古老的。

我国以警察行为为专门研究对象的警察学的诞生，则是在近代建立警察行政制度以后的事。目前所知我国最早的警察学专著，为清朝光绪二十九年（1903年）上海作新社出版的《政法类典》中的《警察学》^①。20世纪30年代以后，中国的警察学专家出版了许多警察学著作。

^① 任士英：《略论〈警察学〉与清朝警察行政创立时期的警察教育》，载《中国人民公安大学学报》，2003年第4期。