

人民公安学概论

中国政法大学出版社

主编 张振藩 副主编 扈庆英 赖清龙



193007



公安大学 SZ107333

前 言

《人民公安学概论》是中国政法大学法律系本科学生使用教材。公安机关的活动是政法部门和法学体系中重要组成部分，在政法院校中过去没有专门开设公安机关主要活动内容的课程，法律系学生对公安机关的机构设置、职能、队伍建设、保卫工作、治安管理、控制与预防犯罪，以及基层公安保卫组织的活动和建设等，没有系统的学习和了解。法律系决定增设人民公安学概论课，为此编写此教材。

本教材在内容取舍上主要考虑实用于本校法律系学生。在编写过程中参考了政法、公安兄弟院校的教材和资料。由于本教材系初次编写，我们的水平有限，在内容体例、文风等方面，还存在许多缺点和不足之处，敬祈读者不吝赐教。

本书由刑侦教研室张振藩副教授任主编，扈庆英副教授、赖清龙同志任副主编。本书经集体讨论修改后，由三同志统一修改定稿。

本书撰稿人：

孟庆龙：第一章、第二章

扈庆英：第三章、第十章、第十五章

张振藩：第四章、第十一章、第十二章

柳振杰：第五章

赖清龙：第六章、第七章、第十四章

王传道：第八章、第九章

王杏捷：第十三章、第十六章

杨竞成：第十七章

编者 一九九〇年

目 录

第一章 人民公安机关的性质和任务	(1)
第一节 人民公安机关的性质.....	(1)
第二节 人民公安机关的任务和职能.....	(3)
第二章 公安工作的路线及其同犯罪作斗争的 方针、政策	(10)
第一节 公安工作的路线及其形成与发展.....	(10)
第二节 公安工作必须坚持党的领导.....	(13)
第三节 公安工作必须坚持群众路线.....	(16)
第四节 同犯罪作斗争的方针、政策.....	(21)
第三章 我国公安机关的组织机构及其 业务职能	(35)
第一节 公安机关的建立和发展.....	(35)
第二节 人民公安机关的机构设置.....	(41)
第三节 公安机关的业务职能.....	(46)
第四章 公安工作的科学管理	(50)
第一节 公安工作科学管理的概念、意义和 基本内容.....	(50)
第二节 公安管理建设的科学理论基础和观念 的转变.....	(53)
第三节 公安管理工作中的科学领导.....	(56)
第四节 公安业务管理和公安自身建设的管 理.....	(59)

第五章 加强人民公安队伍建设	(64)
第一节 公安队伍建设的重要性.....	(84)
第二节 对公安人员的基本要求.....	(72)
第三节 人民公安干警的职业道德和纪律.....	(74)
第六章 同反革命犯罪的斗争	(78)
第一节 公安机关同反革命犯罪作斗争的 方针、任务、原则.....	(78)
第二节 公安机关同反革命犯罪作斗争的 发展历史.....	(89)
第七章 同刑事犯罪的斗争	(95)
第一节 公安机关同刑事犯罪作斗争的 概述.....	(95)
第二节 刑事侦查工作的方针、任务和 原则.....	(101)
第三节 刑事案件的立案和管理.....	(106)
第八章 预审工作	(112)
第一节 预审工作的地位、任务、方针和基本 原则.....	(112)
第二节 讯问被告人.....	(123)
第三节 预审过程中询问证人.....	(131)
第四节 预审的结束和处理.....	(133)
第九章 逮捕、拘留和看守工作	(140)
第一节 逮捕.....	(140)
第二节 拘留.....	(146)
第三节 看守工作.....	(149)
第十章 治安管理	(159)
第一节 治安管理工作的性质、任务、方针、	

	政策·····	(159)
第二节	维护公共秩序·····	(166)
第三节	户口管理·····	(170)
第四节	特种行业管理工作·····	(176)
第五节	城市交通管理·····	(179)
第六节	危险物品管理·····	(184)
第十一章	治安案件的处理·····	(190)
第一节	正确处理治安案件的意义·····	(190)
第二节	治安管理处罚行为的基本特征和 种类·····	(194)
第三节	治安管理处罚的原则, 处罚的种类和 程序·····	(201)
第十二章	对有可能犯罪人的调查控制与教育 挽救·····	(208)
第一节	调查控制与教育挽救有可能犯罪人的 工作是公安机关的一项重要任务·····	(208)
第二节	对刑事犯罪嫌疑分子、未关押的犯罪 分子和其他危害社会治安分子的调查 控制和管理·····	(212)
第三节	对有违法和轻微犯罪行为的失足者的 教育挽救·····	(218)
第十三章	国家机关、企事业单位内部保卫 工作·····	(224)
第一节	国家机关、企事业单位内部保卫工作 的重要性和方针、任务·····	(224)
第二节	单位保卫机构的设置、性质·····	(230)
第三节	单位保卫机构的职能·····	(231)

第十四章 警卫工作	(239)
第一节 警卫工作的性质和任务.....	(239)
第二节 警卫工作的路线、方针、警卫形式的基本原则.....	(242)
第十五章 人民武装警察的治安保卫工作	(247)
第一节 人民武装警察部队的性质、领导体制及任务.....	(247)
第二节 人民武装警察部队的内卫工作.....	(252)
第三节 人民武装警察部队的消防工作.....	(255)
第四节 人民武装警察部队的边防工作.....	(260)
第十六章 公安派出所	(264)
第一节 公安派出所的性质和作用.....	(264)
第二节 公安派出所的任务和职权.....	(267)
第十七章 治安保卫委员会	(278)
第一节 治安保卫委员会的组织设置.....	(278)
第二节 治安保卫委员会的性质和任务.....	(280)
第三节 治安保卫委员会的工作方法.....	(284)
第四节 治安保卫委员会的建设.....	(286)

第一章 人民公安机关的 性质和任务

第一节 人民公安机关的性质

公安机关即警察机关，是统治阶级用以镇压被统治阶级的反抗，维护和巩固自己的阶级政权的重要工具之一，是国家机器的重要组成部分。

马克思主义认为，国家不是从来就有的，它是在社会发展有一定阶段，即出现了经济利益根本对立、互相冲突、矛盾不可调和的两大对立阶级以后产生的，是阶级矛盾不可调和的产物和表现。在原始社会，生产力水平极端低下，没有阶级，没有国家。后来随着生产力的发展，出现了剩余产品和社会大分工，产生了剥削者和被剥削者两大经济利益相互冲突的阶级。剥削者为了维护和巩固自己在经济上的统治地位，建立一种迫使被剥削者服从自己的剥削与压迫的新的社会秩序，并且对那些不服从这种社会秩序而进行反抗的被剥削者进行镇压，就建立了军队、警察、法庭、监狱等一整套特殊的暴力组织，这一整套特殊的暴力组织就是国家。国家的最基本的特征表现在特殊的公共权力机构的建立。而“国家机关首先指的是常备军、警察和官吏”，^①“常备军和警察

^① 《列宁选集》第三卷第307页。

是国家权力的主要强制工具”。^①也就是说，警察机关是构成国家机构的最重要的组成部分之一。任何一个国家的警察机关(或公安机关)，和它的军队、法庭一样，都是这个国家所建立和依靠的一种社会强制力量。军队用于对付战争，而警察和法庭则主要用于同犯罪作斗争，它的活动贯穿于战争时期和平时时期，涉及政治、经济、文化生活等各个方面。由于“国家无非是一个阶级镇压另一个阶级的机器”，^②因此，由国家的性质所决定，警察机关(公安机关)，从它产生之日起就不可避免地带有鲜明的阶级性。它是统治阶级用以维护自己的阶级统治，对敌对阶级进行专政的重要工具。正如毛泽东同志所指出的：“军队、警察、法庭等项国家机器，是阶级压迫阶级的工具，对于敌对的阶级，它是压迫的工具，它是暴力，并不是什么‘仁慈’的东西。”^③

我国的人民公安机关是武装性质的国家治安保卫行政机关，是我国人民民主专政的社会主义国家政权机关的重要组成部分。党中央和国务院关于加强和改革公安工作的〔1983〕23号文件指出：“公安机关是人民民主专政的重要工具之一，是掌管社会治安和国内安全保卫工作的专门机关。”这是对我国公安机关性质全面、准确的规定和表述。

我国宪法和法律明确规定，我们的国家是工人阶级领导的，以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家，国家的一切权利属于人民。在我国，人民是国家的主人，享有广泛的民主权利和自由，任何破坏和妨碍人民的民主权利和

① 《列宁选集》第三卷第178页。

② 《马克思恩格斯选集》第二卷第336页。

③ 《毛泽东选集》第四卷第1413页。

自由的行为都是被绝对禁止的。我国这样的国家性质，决定了人民公安机关的性质必然是维护工人阶级和广大人民群众的利益，打击危害国家和人民利益的敌对分子的人民民主专政的重要工具之一。

公安机关的性质，决定于国家性质，在不同类型的国家，公安机关的性质也就不同。由于我国的国家与剥削阶级的国家在本质上截然相反，决定了我国人民公安机关同剥削阶级国家的警察机关在本质上存在着根本对立。这一根本性的对立集中体现在两者所保卫的和专政的对象不同，维护的阶级利益不同。我国的人民公安机关是中国共产党领导下的，工人阶级和广大人民群众对极少数反革命分子以及其他任何敌视和破坏社会主义分子进行专政的工具。它是工人阶级和广大人民群众利益的捍卫者，是保护人民民主权利，打击敌人，惩罚犯罪，保卫社会主义制度，保卫社会主义现代化建设，巩固人民民主专政的重要的国家机器。而剥削阶级国家的警察机关，则是剥削阶级制度的代表者和捍卫者。它所维护的是居于统治阶级地位的剥削阶级的利益，是少数人对多数人，剥削者对广大劳动人民实行阶级统治的工具。

第二节 人民公安机关的任务和职能

一、人民公安机关的基本任务

我国人民公安机关的基本任务是依照宪法和法律，揭露、打击和预防各种反革命分子和其他刑事犯罪分子的破坏活动，维护社会主义的公共秩序和社会治安，保护公共财产，保障公民的各项民主权利与自由，以维护和巩固我国人民民主专政的社会主义制度，保障社会主义现代化建设的顺利进

行。概括起来讲，公安机关的基本任务包括三个方面的基本内容：即打击敌人、保护人民、保障和促进社会主义现代化建设事业的顺利进行。

第一，打击敌人仍然是我国人民公安机关的一个重要任务。

列宁曾经指出：“无产阶级专政不是阶级斗争的结束，而是阶级斗争在新形势中的继续。”^①建国初期，我国面临着从新民主主义向社会主义的转变，阶级斗争非常尖锐复杂。镇压被推翻的剥削阶级的反抗，镇压企图颠覆新生的人民民主专政政权的复辟活动，维护和巩固新生政权是当时人民公安机关的中心任务。在生产资料所有制的社会主义改造基本完成以后，剥削阶级作为阶级消灭了，但是阶级斗争还仍然在我国社会的一定范围内长期存在，并且在某种条件下还有可能激化。由于国内外各种因素的影响，还会产生极少数的剥削分子和各种敌视和破坏社会主义制度的敌对分子。因此，为了维护和巩固社会主义制度，保障社会主义现代化建设，作为我国国家机器重要组成部分的人民公安机关，就必须担负起镇压敌视人民民主专政、破坏社会主义革命和建设的反革命分子，制裁盗窃犯、诈骗犯、杀人放火犯、流氓集团等各种严重破坏社会秩序的刑事犯罪分子的重大职责。

第二，人民公安机关是人民的保卫者，保护人民是我国人民公安机关的又一重要任务。

毛泽东同志指出：“人民的国家是保卫人民的。”^②作为国家机器重要组成部份的人民公安机关必然将保卫人民作

① 《列宁选集》第四卷第133页。

② 《毛泽东选集》第四卷第148页。

为自己的最基本任务之一。我国公安机关保护人民的任务主要是通过以下几个途径来实现的。首先，公安机关通过打击和揭露反革命犯罪和其他各种刑事犯罪活动，以维护人民的根本利益，保障广大人民群众的人身权利和各种民主权利免受侵害。同时运用各种行政管理手段预防和制止各种扰乱公共秩序和社会治安的违法活动，加强对社会的控制，保障人民能够在正常的社会环境中，充分地行使当家作主管理国家的权利以及宪法和法律规定的其他各项民主权利和自由。其次，公安机关通过进行各项社会治安管理工作，同各种治安灾害事故作斗争，以保卫人民群众的生命财产安全。另外，国家还要求公安机关必须积极参加和协助进行其他有关群众福利的工作，帮助人民群众搞好切身的福利事业。

第三，保障和促进社会主义现代化建设事业的顺利进行是我国人民公安机关当前和今后的最重要的任务。

我国的人民公安机关是我国社会主义上层建筑的重要组成部分，因此，它必须服务于社会主义现代化建设。同时，公安机关的任务是由国家的总任务决定的，我国人民在社会主义建设时期的总任务是：团结各族人民，自力更生，艰苦奋斗，逐步实现工业、农业、国防和科学技术的现代化，把我国建设成为高度文明，高度民主的社会主义国家。所以，保障和促进社会主义现代化建设事业的顺利进行就必然成为我国公安机关的最重要的任务。

我国人民公安机关主要通过以下三个途径实现保障和促进社会主义现代化建设的任务。1. 公安机关通过对各种刑事犯罪分子的揭露和打击，以及对各种违法活动的制裁，维护正常的社会主义经济秩序和社会秩序，调动人民群众建设社会主义的积极性，保障社会主义现代化事

业的顺利进行。2.公安机关通过对消防工作、城市交通运输和易燃易爆物品、剧毒物品、放射性物质等危险物品的管理，努力减少火灾、车祸、爆炸、翻沉船等事故，保卫社会主义经济建设成果免受治安灾害事故的危害。3.公安机关还直接担负着大中型工矿企业和文教、科研事业单位等重要的经济文化部门的内部保卫工作，以维护社会主义现代化建设所必须具有的正常的生产秩序，工作秩序和教学研究秩序。

二、人民公安机关的职能

根据我国现行法律规定和公安工作实践，我国人民公安机关主要具有三方面的职能：即侦查职能、治安管理职能和保卫职能。

第一，人民公安机关在刑事诉讼活动中具有侦查职能

我国刑事诉讼法明确规定，除依照法律由人民检察院或人民法院直接受理的案件以外，其它一切刑事案件的侦查、拘留、预审由公安机关负责，其他任何机关、团体和个人都无权行使这些权利。具体说：告诉才处理和其他不需要进行侦查的轻微的刑事案件，由人民法院直接受理；贪污罪、侵犯公民民主权利罪、渎职罪以及人民检察院认为需要自己直接受理的其他案件，由人民检察院直接受理，立案侦查；此外的一切刑事案件，均归公安机关立案侦查。我国刑法的这一规定，指明了在刑事诉讼活动中，公安机关具有侦查破案的职能，大多数刑事犯罪案件都由它来侦破。

我国的刑事诉讼活动的任务是准确及时地揭露和打击各种刑事犯罪活动，以维护社会主义法制，保护公民的人身权利和民主权利，保障社会主义现代化建设的顺利进行。公安机关行使侦查职能是整个刑事诉讼活动任务的一部分。它的意义在于依法采用各种侦查策略方法和技术手段，侦破反革

命案件和其他刑事犯罪案件，侦缉逃避侦查、审判和执行判决的人犯，为打击犯罪惩罚犯罪分子提供必要的前提和坚实的基础。

为了有效地行使侦查职能，国家赋予公安机关特殊的权限。这些权限主要包括对反革命分子和其他犯罪分子可以依照法律执行逮捕、拘留和搜查；可以依照法律传问犯罪嫌疑人和证人；人民警察在执行职务时遇有拒捕、暴乱袭击、抢夺枪支等紧急情况并不听制止的，在必须使用武器的时候可以使用武器；为了紧急追捕人犯，抢救公民的生命，可以借用机关、团体、企业和公民个人的交通工具和通讯工具等等。

第二，人民公安机关具有管理社会治安的职能

社会治安管理工作是国家行政管理工作的组成部分。在我国，社会治安管理的职能是由人民公安机关行使的，它是人民公安机关的一个重要职能。

社会治安管理主要包括户口管理、特种行业管理、公共秩序管理、消防管理、城市交通管理、危险物品管理等项基本内容。

所谓公安机关具有管理社会治安的职能是指公安机关具有下列权力和职责，即运用行政管理手段，配合其他对敌斗争策略，加强对社会的控制，有效地防范和打击反革命分子和其他刑事犯罪分子的破坏活动；同一切扰乱公共秩序和违反治安法规的行为做斗争，维护公共秩序和社会治安；防止和消除治安灾害事故对人民的生命财产的侵害，以保障社会主义现代化建设的顺利进行。

第三，公安机关具有保卫职能

保卫职能是我国公安机关的又一重要职能，它是指公安机关具有运用侦查、调查、内部治安管理、行政管制、武

装警卫等措施，保卫国家重要的和影响较大的部门的安全，保卫国家安全的权力和职责。

具体讲，我国公安机关的保卫职能的范围大致包括以下几个方面：（一）经济文化保卫。保卫国家机关、人民团体、大中型工矿企业、科研文教卫生等事业单位的安全。（二）警卫工作。保卫国家领导人、重要外宾以及重要会议，重大集会的安全。（三）边防保卫。保卫祖国陆地的边境管理区和沿海的海防工作区的安全。

三、实现公安机关任务的意义

人民公安机关是人民民主专政的重要工具，是打击敌人，保护人民，维护和巩固我国政权的重要工具。能否实现人民公安机关的任务对于我国人民民主专政政权的巩固，国家的安危，人民群众生命财产的安全和社会主义现代化建设事业的成败具有极其重要的意义，正如周恩来同志所指出的“国家安危，公安系于一半”。

实现人民公安机关的任务的意义主要体现在以下方面

第一，实现人民公安机关的任务是巩固我国人民民主专政的社会主义政权的需要。

人民公安机关担负着揭露和打击反革命分子和其他刑事犯罪分子的破坏活动的职责。阶级斗争在我国仍然在一定范围内长期存在，还存在着企图颠覆和破坏社会主义制度的反革命分子，敌视社会主义分子和其他严重破坏社会秩序的刑事犯罪分子，对于这些犯罪分子如果不及时地加以打击和镇压，我国的人民民主专政政权就不能得到巩固，社会主义的国家职能就不能充分地得到实现。

第二，实现人民公安机关的任务是关系到人民的各项民主权利和自由能否充分实现的重大问题。

在我国，人民是国家的主人。我国宪法和法律规定了人民群众有管理国家的权力和其他广泛的民主权利和自由。保障人民群众的这些民主权利和自由是人民公安机关的重要任务之一。如果人民公安机关的任务得不到实现，人民群众的人身权利和其他各项民主权利和自由就不能得到充分的保障，宪法和法律规定的人民当家做主管理国家这一根本权力也就成了一句空话。

第三、实现人民公安机关的任务是关系到我国社会主义现代化建设能否顺利进行的重大问题。

社会主义现代化建设是关系着国家前途和命运的头等大事，是我国当前和今后一个时期的中心任务，人民公安机关是保障我国社会主义经济建设的有力工具之一。如果公安机关的任务得不到充分的实现，我国的社会主义现代化建设成果就会遭到敌视社会主义分子的破坏，国家也就难以有一个建设社会主义现代化所必须的安定的环境，人民的民主权利得不到保障，人民建设社会主义现代化的积极性也就难以调动。因此，人民公安机关的任务能否充分地得到实现，直接关系到社会主义现代化事业的成败。

第二章 公安工作的路线及其同犯罪作斗争的方针、政策

第一节 公安工作的路线及其形成与发展

一、公安工作的路线

所谓路线，就是指一定的阶级在认识和改造客观世界中所遵循的基本行为原则。它是一定阶级的利益、要求和世界观的集中体现。

党委领导下的群众路线，是我国公安工作的根本路线，也是我国公安工作必须遵循的根本原则。这条路线的根本含义是：人民公安机关必须绝对地服从共产党的领导，必须充分依靠广大人民群众，实行专门机关与广大群众相结合。

二、公安工作路线的形成与发展

党委领导下的群众路线，是马克思主义的普遍真理同我国公安工作的具体实践相结合的产物，是我党领导全国人民同反革命分子和其他刑事犯罪分子进行长期斗争经验的总结，同时它也是我国公安工作的优良传统。这条路线是我党在长期的革命实践中经过同错误路线的反复斗争而逐步形成和发展起来的。

早在1928年，在井冈山建立红色政权时期，毛泽东同志就为人民公安保卫工作确定了依靠党，依靠群众，依靠正确