



公安法制通论

主编 王景荣

副主编 江波 郝赤勇

公安法制通论

主 编 王 景 荣

副主编 江 波 郝赤勇

群众出版社 一九九四年·北京

(京) 新登字093号

版式设计: 王铁珊

公安法制通论

主编 王景荣

群众出版社出版、发行 新华书店经销

北京印刷三厂印刷

850×1168毫米 32开本 11.75印张 287千字

1994年9月第1版 1994年9月第1次印刷

ISBN7-5014-1184 - 0/D·601

定价: 平 12.00元 精 16.00元

印数: 0001—14600册

為公安法制通論題

加強法制研究
提高執法水平

劉復之九四年



撰稿人：（按姓氏笔划为序）

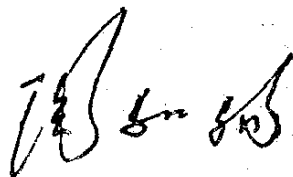
王建勇	王金彪	王 琪	包红霞
江 波	刘林华	邵振翔	罗子发
郝赤勇	柯良栋	赵 春	高绪文
程明武			

序

公安法制建设，是我国社会主义民主与法制建设的一个重要方面。党的十一届三中全会以来，在邓小平同志建设有中国特色社会主义理论和党的“一个中心、两个基本点”的基本路线指引下，我国的社会主义民主和法制建设的迅速发展，公安法制建设也同样取得了可喜的成就。一个具有中国特色的公安法规体系已经初步形成。目前，公安工作在主要方面已基本上做到了有法可依。通过加强公安法制建设，保障了公安机关正确和有效地行使职能，有力地打击了各种犯罪活动，加强了社会治安管理，保卫了社会主义制度和社会主义经济建设，保障了人民的民主权利和合法权益，维护了正常的社会秩序，为改革开放和社会主义现代化建设创造了良好的治安环境。通过加强公安法制建设，逐步建立了公安机关内部的执法监督机制，保证了公安机关依法行使职权，促进了队伍建设和廉政建设，使公安队伍的整体执法水平有了明显提高。公安法制工作作为一项专门工作，是公安机关依法行使各项职能活动的准则和保障条件，已经成为整个公安工作的一个不可缺少的组成部分。经过各级公安机关的多年努力，我们已培养造就了一支专门从事公安法制工作的干部队伍。所有这些都标志着我国公安法制建设提高到了一个新的水平。不断地推进法制建设，增强广大公安干警用法、守法的意识，是公安工作更好地为经济建设服务，为改革开放服务，为社会主义市场经济体制服务的客观要求。

理论是行动的指南，又来源于实践。在公安法制建设的进程中，我国公安法制理论建设也取得了可喜的进展。一个以公安法

制工作实际问题和理论问题为研究对象的新兴的法律学科——警察法学正在兴起。一些从事公安法制实际工作的和从事警察法学教学、科研工作的同志，以及各方面关心公安工作的专家学者，正在有组织地开展理论联系实际警察法学的研究工作，并取得了一些可喜的成果。这些成果对于繁荣发展警察法学理论，促进公安法制建设的健康发展，具有重要意义。《公安法制通论》的编著出版，就是公安法制理论研究所取得的成果之一。它以马克思主义法学理论和我国新的历史时期加强社会主义法制建设的理论为指导，系统回顾总结了我国社会主义制度下的公安工作的历史经验，力求从理论与实践的结合上深入探讨和阐明公安法制建设的一些基本问题，并试图按我国公安法规体系，以翔实的材料、简明的层次分别介绍我国现行的公安法律制度。书中还实事求是地分析了当前我国公安法制建设中存在的问题，并对完善各项法律制度提出了一些有益的意见和建议。这本书的出版，一定能在推进公安法制建设和提高广大公安干警的执法水平方面产生积极作用。希望广大公安干警，以及其他一切关心公安法制建设的专家学者，都来积极支持和参加公安法制理论的研究工作，继续努力探讨解决实践中的新课题，把我国公安法制建设不断推向前进。



一九九四年四月十九日

目 录

第一章 绪论	(1)
第一节 公安法制的概念	(1)
第二节 公安法制的地位、作用	(3)
第三节 公安法制建设的历史回顾	(8)
第四节 加强公安法制理论研究的意义和方法	(13)
第二章 公安法规体系概述	(16)
第一节 公安法规体系的概念	(16)
第二节 公安法规体系的形成和发展	(21)
第三节 公安法规体系的构成	(28)
第四节 公安法规体系的现状和完善的对策	(39)
第三章 公安机构和警察队伍建设法律制度	(46)
第一节 公安机关和警察队伍建设法律制度	
概述	(46)
第二节 我国公安机关建设法律制度	(50)
第三节 人民警察队伍建设法律制度	(57)
第四章 刑事侦查法律制度	(73)
第一节 刑事侦查的概念	(73)
第二节 刑事侦查的任务和原则	(74)
第三节 刑事强制措施	(78)
第四节 侦查行为	(93)
第五节 侦查终结	(104)
第五章 治安管理法律制度	(106)
第一节 治安管理的概念	(106)

第二节	治安管理机构	的设置	.....	(107)
第三节	治安管理法律	制度	.....	(109)
第四节	治安管理的	处罚措施	.....	(116)
第五节	治安管理的	处罚程序	.....	(121)
第六节	治安管理法律	制度的完善	.....	(128)
第六章	户口管理法律	制度	.....	(131)
第一节	户口管理法律	制度概述	.....	(131)
第二节	户口管理制度	和措施	.....	(138)
第三节	居民身份证	制度	.....	(148)
第四节	户口管理法律	制度的完善	.....	(152)
第七章	道路交通管理	法律制度	.....	(155)
第一节	道路交通管理	的概念和主要任务	.....	(155)
第二节	道路交通管理	体制和机构的设置	.....	(159)
第三节	道路交通管理	法规	.....	(162)
第四节	道路交通管理	法律措施	.....	(167)
第五节	交通管理	处罚程序	.....	(176)
第六节	交通管理法律	制度的完善	.....	(181)
第八章	消防监督法律	制度	.....	(185)
第一节	消防监督法律	制度的概念	.....	(186)
第二节	消防监督机构	及其职权	.....	(188)
第三节	消防监督管理	措施	.....	(192)
第四节	消防监督	程序	.....	(200)
第五节	消防监督管理	具体行政行为	.....	(205)
第六节	消防监督法律	制度的完善	.....	(213)
第九章	国籍管理法律	制度	.....	(217)
第一节	国籍法的概念	和基本原则	.....	(217)
第二节	我国的国籍	管理制度	.....	(220)
第三节	我国国籍法	的完善	.....	(225)

第十章 出境入境管理法律制度	(227)
第一节 出境入境管理法的概念和基本原则	(228)
第二节 中国公民因私事出境入境管理	(235)
第三节 中国公民因私事往来香港、澳门、台湾地区 的管理	(249)
第四节 外国人入出中国国境的管理	(257)
第五节 出境入境管理法律制度的完善	(273)
第十一章 边防管理法律制度	(276)
第一节 边防管理法律制度的概述	(276)
第二节 边防管理机构的设置	(284)
第三节 边防管理法律法规	(286)
第四节 边防管理措施	(289)
第五节 边防管理法律制度的完善	(293)
第十二章 劳动教养法律制度	(298)
第一节 劳动教养概述	(298)
第二节 劳动教养的性质、任务和方针	(301)
第三节 劳动教养法律制度的主要内容	(303)
第四节 劳动教养法律制度的完善	(310)
第十三章 公安行政复议、诉讼制度	(313)
第一节 公安行政复议、诉讼的概念	(314)
第二节 规定公安行政复议、诉讼的法律法规	(319)
第三节 公安行政复议、诉讼的原则	(322)
第四节 公安行政诉讼中的应诉	(331)
第五节 公安行政复议、诉讼法律制度的完善	(335)
第十四章 公安法制建设	(338)
第一节 公安法制建设的基本任务	(338)
第二节 公安法制工作的基本原则	(342)
第三节 公安法制机构的职责、任务	(344)

第四节 公安法制工作的基本制度 (346)
 附一：与公安工作有关的法律法规目录 (355)
 附二：与公安工作有关的国际条约公约目录 (359)
 后记 (365)

第一章 绪 论

第一节 公安法制的概念

按照马克思主义国家和法的学说，法制通常是指统治阶级按照自己的意志，确立和维护适合自己阶级需要的政治、经济、社会秩序的法律和制度。它包括立法、执法、守法、法律监督等方面。立法是基础，执法和守法是中心，法律监督则是要法律在现实生活中得以实施提供保障。法制不仅是指具体的行为规则，而且还包括确立行为规则、执行和遵守行为规则的原则和要求。社会主义法制就是以工人阶级为领导的广大人民群众按照自己的意志，确立和维护以社会主义经济为基础、以社会主义民主制度作为政治保障的国家和社会秩序的法律和制度。社会主义法制的基本要求是：“有法可依，有法必依，执法必严，违法必究”。

根据以上理解，可以给公安法制下一个这样的定义：公安法制是指保障国家安全和维护社会治安秩序方面的法律和制度，或者说：是有关公安工作的法律和制度的总称。公安法制是我国社会主义法制和政府法制工作的重要组成部分，是公安机关实现自身职能的基本依据和保障。公安法制体现了国家的意志，反映了广大人民群众的愿望和要求，是建立在社会主义经济基础之上的国家上层建筑的一部分。公安法制具有以下基本特征：

一、公安法制的宗旨是保障国家安全和维护社会治安秩序

所谓社会治安秩序，是指在阶级社会中统治阶级为了维护本阶级利益，实现其统治，凭借国家权力，按照自己的意志和要求，由法律确立和维护的安全、稳定、能够保障各项事业有条不紊

紊地进行和发展社会的状态。社会治安秩序包括生产秩序、工作秩序、教学科研秩序和社会生活秩序等方面。公安法制首先是指社会治安方面的法律和制度。这里所说的法律制度是广义的，既包括与公安工作有关的刑事法律制度和治安行政管理法律制度，也包括由公安法规和公安部门规章所形成的其他制度。

二、公安法制的主体是国家公安机关

我国公安机关是人民民主专政的重要工具之一，是负责国家安全和治安的专门国家机关。公安法制既然是有关公安工作的法律和制度，因而其创制和实施都是以公安机关为主体的。

三、公安法制的要求是通过有关公安工作的立法、执法、守法和法律监督的活动，使全部公安工作纳入社会主义法制的轨道，做到有法可依，有法必依，执法必严，违法必究

公安立法是由国家依据法定程序制定指导公安工作和警察队伍建设的法律规范的活动。公安机关不是立法机关，但是，在有关公安法律、法规的制定和修改的立法活动中，公安机关能够而且也应该发挥重要的作用。主要是向国家立法机关和国家最高行政机关提出立法建议，主持或参与法律或法规草案的起草工作，参加有关法律、法规的研究论证，组织征求意见等活动。根据我国宪法规定，公安部在法律规定的权限内还可以制定公安部门规章和规范性文件。

公安执法即公安机关及人民警察在法定职权范围内适用公安法规和其他有关法规的活动。公安执法是保证公安法规和国家其他法规全面正确实施的重要环节。公安机关适用公安法规要求做到正确、合法、及时。公安机关执法必须坚持以事实为根据，以法律为准绳的原则，根据国家形势，以党和国家的政策为指导，正确适用法律，严格按法定程序办事，在执法中严格遵守法定职责，做到秉公执法、公正严明、不枉不纵。公安机关和人民警察严格执法，对于维护国家的威信，维护社会主义法制的严肃性、

统一性具有十分重要的意义。因此，公安执法在公安法制中占有突出的位置，是公安法制工作的重点。

公安守法和执法监督，与公安执法一样，也是法制不可缺少的环节和法律、法规实施的基本条件。守法是与违法相对应的。公安守法是指公安机关和人民警察及广大人民群众遵守公安法规的行为状态。守法的基础越扎实，执法的条件越有利。但是，没有严格的执法，守法的基础就不可能巩固发展，法律就可能变成一纸空文。在公安守法中，公安机关和人民警察的守法是非常重要的。公安机关和人民警察是法律的执行者，如果自身不遵守法律就难以保证正确的执法，就会对社会产生较大的不良影响，而且会损害公安机关的声誉，损害警民关系。公安执法监督是指人民群众、社会舆论、权力机关、法律监督机关和负责公安执法监督的专门机构对公安执法活动的监督、检查，纠正违法行为等活动。公安执法监督也是实现严格执法的重要条件，是加强公安法制建设的重要内容。在加强公安法制建设中，我们强调干警必须模范遵守国家法律，加强执法监督，保证严格依法办事，提高公民守法意识，促使整个社会的持续稳定，以实现国家的长治久安。

第二节 公安法制的地位、作用

一、公安法制的地位和特点

我国公安机关担负着保卫国家安全、维护社会秩序，保护人民，打击敌人，惩治犯罪、为社会主义现代化建设保驾护航的重要任务。公安机关的性质、任务和职责要求它必须加强法制工作。只有加强公安法制，公安工作才有坚实的基础和保障，公安机关才能强有力地发挥职能作用。

公安法制工作是公安工作的重要部分，与我国公安机关的职能和任务是不可分割的，贯穿于各项公安业务工作和每项工作的

全过程。由于公安机关的职能和任务比较广泛，可以说从社会经济基础到上层建筑各个领域无不涉及，因此公安法制工作内容也涉及社会各个领域。它的基本内容包括：

1. 在法定职权范围内，进行有关公安工作的立法的规划、起草、审核和发布等工作；
2. 依照法律规定，对公安机关适用国家刑事法律和行政法规、法规的有关问题进行适用性解释，并负责公安法规的清理和汇编工作；
3. 保障公安机关依照法律规定，办理刑事案件和查处治安案件，实施治安、户籍、交通、边防、出入境、消防等项管理；
4. 进行公安行政复议、参与行政诉讼工作；
5. 开展公安机关内部执法监督，协助领导对重要案件处理进行审核把关；
6. 协同有关部门开展公安法制宣传、法律培训教育和开展警察法学研究、法律咨询服务等工作，以改善公安执法活动，提高执法水平，维护公安机关的合法权益。
7. 负责处理其他有关公安机关执行法律、法规的各种问题。

根据以上公安法制工作的基本内容，我们可以看出，公安法制工作既包括国家一部分刑事司法工作，也包括政府法制工作，是社会主义法制的重要组成部分，也是公安机关实现它自身职能的基本依据和保障。它在我国公安工作的全部职能活动中和社会主义法制建设中都占有十分重要的地位。公安法制工作具有以下特点：

(1) 其任务是特定的。公安法制工作的基本任务，是通过公安立法、执法和守法等工作依法打击刑事犯罪和从事各项治安行政管理活动，保卫国家安全，维护公共秩序和社会治安。他与其他法制工作的任务，如国家权力机关的立法工作，人民法院

的审判工作，人民检察院的法律监督工作的任务是各有不同的。

（2）其工作内容限定在公安立法、执法、守法范围内。公安法制工作的中心是公安机关在职权范围内起草公安法律、法规，制定部门规章及规范性文件，贯彻执行国家有关的刑事法律、治安行政管理方面的法律、法规。而其他方面的法制工作则与公安法制工作内容不同。如政府法制中的其他部门法制工作一般仅限于国家经济管理和行政管理某一领域，使用的调整方法是行政制裁强制手段，而公安法制调整的社会关系比较广泛，多与人身自由关系紧密相关，调整方法除了依法使用行政强制手段外，还可以依法使用刑事强制手段。

（3）在公安工作内部，公安法制工作是公安工作不可分割的一部分。公安法制工作与公安工作，是部分与整体的关系。公安法制工作是公安工作的一项基础性工作，它是从法律、法规方面为领导决策，为现实斗争，以及为基层执法实践服务的，具有综合性职能的特点，它与各项公安业务是密不可分的，它贯穿于公安工作的全过程和各个环节。公安法制工作是实现公安工作制度化、法律化、现代化的重要条件之一，是公安机关实现自身职能作用的基本依据和保障。

综上所述，公安法制工作是社会主义法制的一部分，但又不同于国家立法机关、审判机关、检察机关的法制工作；是政府法制工作的一部分，但又不同于政府其他部门法制工作；在公安机关内部，它是公安工作重要组成部分，但又不同于其他业务部门的工作。由于它任务的艰巨性、工作内容和调整社会关系的广泛性、调整方法的特殊性，决定了它在我国社会主义法制和政府法制工作以及公安工作中都占有重要地位。

二、公安法制的作用、意义

公安法制的作用是由公安法制工作的任务决定的。通过前面分析公安法制工作的地位、工作的基本内容，我们认为公安法制

工作的作用主要有以下几个方面：

第一，公安法制是保护人民，打击敌人，惩治犯罪，服务四化，保卫国家安全，维护治安秩序的强大武器。公安立法工作，既包括起草刑事法律，又包括起草、制定公安行政管理的法规和规章；公安执法工作，既包括执行刑事法律，又包括执行公安行政管理法律、法规。因此，无论从公安立法还是从公安执法角度说，公安法制在保护人民，打击敌人，惩治犯罪，服务四化，保卫国家安全，维护社会治安秩序的工作中都起到十分重要的作用。

第二，公安法制是实行改革、开放、顺利进行社会主义现代化建设的重要保障。实行改革、开放，进行社会主义现代化建设必须有良好的社会环境和社会治安秩序，没有全社会的安定团结，经济建设搞不成，改革、开放也搞不成。而进行社会主义现代化建设不但要加强经济法制工作，而且要加强公安法制建设，为加强和改革公安工作提供依据，为深化改革、扩大开放和社会主义现代化建设的顺利进行创造一个稳定、良好的治安环境。

第三，公安法制是确立公安体制和公安机关职能的重要依据，并且从法律上保障体制正常运转和职能的实现。公安机关的职能，是由国家宪法和法律确立的。如《中华人民共和国人民警察条例》就明确规定了公安机关的性质、任务、机构设置和职责权限。公安机关行使职权活动，必须以宪法和法律为根本活动准则，严格依法办事。公安法制工作要开展各项公安业务活动提供法律武器，保证公安机关依法行使职权。

第四，完善公安法制是公安体制和公安工作改革的重要内容，又是公安体制改革的重要保障。公安体制改革的目标应当是，建立起与国家民主化进程和经济建设形势相适应，符合公安工作性质和任务要求的相对统一、高效的人民警察体制。要达到