

中国特色公安研究

中国警察学会公安学基础理论专业委员会
中国特色公安研究组 著



中国特色公安研究组成员与分工

编委会

主 任 戴文殿

副主任 高宪昌 谢大发 李先觉

李基晨 康大民

委 员 秦祖仪 王久成 缴济东

赵明勇 张云识 汪 勇

主 编 康大民

副主编 高德原 赵明勇

撰稿人及其分工

第一章 秦祖仪 康大民

第二章 康大民

第三章 王久成 张云识

第四章 赵明勇

第五章 汪勇

第六章 康大民

第七章 康大民

第八章 高德原

第九章 李先觉

第十章 高宪昌 汪涛 董训则

第十一章 谢大发 彭启富 李良君 刘晓林
王怀玉 薛荣国 陈介平

第十二章 姬素兰

结束语 康大民

参加本课题研究的还有：

张智辉、朱秀兰、罗振锋、张恩华等

序 言

王文同

我国今天在建设有中国特色社会主义的伟大历史进程中，必须不断加强有中国特色的公安工作。究竟我们的公安工作的中国特色表现在什么地方？如何循着有中国特色的道路改革和加强公安工作？这是当前必须认真回答的既有现实意义又有历史意义十分重要的课题。可喜的是，中国警察学会公安学基础理论专业委员会围绕这个课题进行两年的研究，完成了专著《中国特色公安之研究》，并于1996年11月召开了以此为主题的研讨会。这本书和这个研讨会，对于把这样的基础理论和基本实践方面的课题进一步深入研究下去，无疑是开了一个好头。

警察是国家机器的重要组成部分，警察有特别强的国家性。尽管全世界各国、各地区的警察有着基本的共同点，但是每个国家的警察都强烈地体现着其国家的特征、民族的特征和其阶级性，还鲜明地体现着其历史传统和文化特点。这些特殊性内容的总和构成一个国家警察独有的特色。每个独立自主国家的警察有自己的特色均是应有之义。正是这样多种特色交相辉映，在国际上形成了色彩斑斓的警察事业。中国公安则以其独有的鲜明特色立于世界警察之林。

有中国特色的公安工作方面的研究领域是很广大的。《中国特色公安之研究》则是从最基本的若干方面展开的。我国公安工作的政治特色是由我国的政治制度决定的，使我国公安工作充分地体现了应有的革命性和先进性。我国公安工作的指导思想

想是马列主义毛泽东思想和邓小平建设有中国特色社会主义理论，保证公安事业扎实地奠立在科学的世界观与方法论的基础之上。在中国这样的大国，从新民主主义革命时期的30年代就开始的人民公安事业，经过了许多曲折和实践，创造性的形成了适合自己国情的体制以及政策、法制、业务体系。在解决公安机关与自己的领导者、与自己的依靠力量方面的根本关系上，长期成功的贯彻了“党委领导下的群众路线”这个总原则。在公安队伍建设上，在公安教育上有着长期形成的优良传统。我国公安工作的各项业务工作都有各自体现中国特色的内容和形式。公安工作的中国特色体现了我国公安工作的革命性、进步性、科学性、民族性。为了建设一支强大的公安队伍，我们还在适应建立社会主义经济体制的要求不断地改革公安工作，并在这个进程中不断强化和发展其中国特色。

我国公安工作坚决地贯彻执行党中央的改革开放方针，反对墨守成规、固步自封，不断以革命的精神进行改革和改进。近来我们在改革和改进公安工作方面，年年都有新的进展，有新面貌、新气象。我们这种有领导有计划的、自下而上地总结、自上而下地推广的做法，也是颇具中国特色的。在改革与改进公安工作中，我们十分关注国际上警界不断涌现的好经验，并认真地学习。我们总是把人家的好经验放在中国实际的基础上加以消化和吸收，最终还是化为中国式的内容，溶入中国特色的公安工作。在改革与改进公安工作中，我们既坚持历史地形成的优良传统，又不断开拓创新。优良传统是宝贵的历史财富，是我们已有的优势，是中国特色的历史根据。不讲优良传统就失掉了特色。那些基本的优良传统是经过历史检验的稳定性内容。但是它们需要在改革与改进公安工作的过程中不断发展，不断开辟适应新形势的新道路。只有在不断改革与改进中前进，优良传统才是常青的。把坚持优良传统与不断改革、创新结合起来，是有中国特色的公安工作健康发展的必由之路。

公安学基础理论专业委员会研究有中国特色的公安工作的方法，我看也是有点特色的。他们一方面集中若干专家写成一本《中国特色公安之研究》，相当于研究有中国特色的公安工作的一部总论；另一方面发动各地委员组织论文，举办研讨会，从广泛的角度讨论这个课题，相当于这项研究的分论（其论文集由群众出版社出版）。使这项研究既有深度又有广度。他们把基础理论研究与公安史的研究结合了起来，有史有论，既讲传统又讲现状。他们既讲中国公安又讲外国警察，从比较中认识中国公安的特点。《中国特色公安之研究》向读者展示了大量的资料，成为论点的可靠根据。这本书既有很深的理论性，又有较广的知识性。

有中国特色的公安工作渗透于我们全部公安事业之中，不但在若干宏观领域而且在许多专业工作中都有一个认识其中国特色的问题。我希望能够以这本书的出版为契机，把对有中国特色的公安工作这个历史性课题更深更广地开展下去，使我们更自觉地坚持特色、发扬特色，用优异的成绩回报党、国家和人民对我们的期望！

1996年12月

前 言

在中国共产党的领导下，进行有中国特色的社会主义现代化建设中，加深了对有中国特色的社会主义的政治、经济、文化的认识，同时也有力地推动了国家各部门对自己工作的中国特色的研究。这对于各项工作正确理解和贯彻执行党和国家的路线、方针和政策有着十分重要的意义。这当中，对于公安部门来说，如何认识公安工作的中国特色，这个课题已历史地提到了我们的面前。认识公安工作的中国特色是正确地进行宏观决策的需要，是中国公安科学发展的需要，是我们与国际警界交流的需要。它会对加强和改革公安工作发挥重要的作用。

警察，有特别强的国家性。在国际上，各国警察在基本方面有着许多共性内容。但是，由于社会制度和国情各异，每个国家都有体现本国特色的警察力量。每个国家的警察都有自己固有的传统和为本民族所认同了的基本特征。随着各国犯罪的发展和治安秩序问题的复杂化，加强警察力量已成为现代国家的共同趋势。随着国际上警界交流日趋频繁，那些有普遍意义的经验，正为越来越多的国家所共享。但都是在坚持本国警察的特色中来消化和应用国际经验的。随着国际间警界的交流，各国警察的多样性已越来越为人们所注意研究。

我国改革开放以来，国际上警界的许多经验传入我国，对我国公安工作的改革起了有益的借鉴作用。80年代以来，在与外国警界进行交流中，更加深了对我国公安所具有的中国特色的认识，为我们进行中国特色公安工作的研究提供了越来越多的资料。正因为如此，在公安科学方面，与“警察一般”的研

究同步开展了“警察特殊”——中国公安的研究。中国特色的公安工作的研究，正是我国公安学基础理论研究进一步深化的必然发展。

1994年11月在大连市召开的公安学基础理论专业委员会年会，决定开展“中国特色公安的研究”。一方面委员会成立专门的课题组织——“中国特色公安研究组”，开展了重点项目攻关式研究；另一方面本委员会的委员在本地区、本部门组织了研究力量，进行专题研究，撰写了论文，参加1996年11月的研讨活动。两年来，这些研究都按时拿出了自己的成果。

自从1790年法国出现了市政警察、1829年英国建立首都伦敦警察系统，世界出现了近代警察以来，资产阶级国家警察100多年的历史中，积累了丰富的经验，为后来许多新兴国家的警察的建立与发展提供了经验。在中国共产党领导下建立人民警察机关，一开始就有自己的特色，当然也借鉴了原苏联和一些发达的资本主义国家已有的经验。在我国，从建立人民政权伊始，就建立了属于人民的警察机关，以对付反动阶级的破坏和捣乱。这正是毛泽东同志所深刻揭示的“革命的专政和反革命的专政，性质是相反的，而前者是从后者学来的。这个学习很要紧”。懂得一个国家必须有警察，是资产阶级教给我们的。他们的确在保护国家安全、维护治安秩序方面给我们提供了发挥警察职能的经验。在我国的公安工作中寓含着许多世界警察的共性的内容。这些共性的内容，就不属我们这个研究的主题。但是，不等于说我们只重视中国公安特色的价值，而轻视世界警察共性内容的价值。警察现象，有着共同的本质。这是各国警察作为同行，共同交流、共同协作的一般基础。许多国家的警察有独到的长处和成功经验，值得我们借鉴。不断地学习外警的经验，是我们长期的目标。在本书研究的内容中因写作主题和篇幅所限，如何学习外警经验，未能多讲。但在对比中还

是提出一些外警的见长之处，应以其长补我之短。

中国特色的公安，是一个重大的课题，内容极为广泛。对其进行全面的、深刻的研究，需要许多深谙公安历史与现状并具有理论水平的研究力量的参与。绝非在短期内少数人的研究可以完成，也不是什么权威人士表态可以简单得出结论的。在这个长期的、不断深化的认识过程中，我们的研究不过是对某些基本方面特色的思考开个头。由于我国正进行社会主义现代化建设和建立社会主义市场经济体制，国情是不断发展变化的。新问题、新经验层出不穷，新特色在逐步形成中。我们还愿意在今后长期研究中，进一步与大家切磋，使我们对中国特色的公安的认识不断发展，日臻成熟，更加完善。

由于我们的水平有限，资料不甚充分，难免有不当之处，敬请读者指正。

我们向给予本课题协助与支持的同志表示诚挚的谢意。

中国特色公安研究组

1996年8月

目 录

前 言	1
第一章 绪论	1
一、有中国特色的公安工作是有中国特色社会主义事业的重要组成部分	3
二、符合中国国情的人民公安是历史地形成和发展的	6
三、科学地研究中国公安的特色	14
第二章 中国公安的政治性质	16
一、中国公安机关是人民民主专政的重要工具	17
二、中国公安是社会主义的人民警察制度	22
三、中国公安机关坚持对敌人专政和对人民民主的两个基本职能	25
四、中国公安机关是维护民族团结和国家统一的重要力量	33
第三章 中国公安的指导思想	35
一、指导中国公安的理论体系是马列主义、毛泽东思想和邓小平建设有中国特色社会主义理论	35
二、马列主义、毛泽东思想和邓小平建设有中国特色社会主义理论贯穿于制定与实施公安对策的全过程	41
三、用马列主义、毛泽东思想和邓小平建设有中国特色社会主义理论武装公安队伍	46
第四章 中国公安的体制	51
一、实行党对公安工作的绝对领导	51
二、实行地方党委对同级公安机关的实际领导	55

三、实行政府对公安机关的行政领导	59
四、由公安部统一领导全国的公安机关	64
第五章 中国公安的工作路线	69
一、群众路线是中国公安工作的根本路线	71
二、实行专门机关与广大群众相结合的方针	77
三、建立多种形式的群众治安组织	80
四、公安工作的群众路线在党委和政府的领导下贯彻执行	87
第六章 中国公安的政策	89
一、公安政策是公安工作的灵魂	91
二、公安政策已形成完整的体系	100
三、从国际比较上看我国公安政策的若干突出特点	109
第七章 中国公安的法制	118
一、中国公安法制具有鲜明的社会主义特征	118
二、中国公安法制有高度的统一性	122
三、中国公安法规决定了人民警察的资格和职权的严格性	124
四、中国将刑事犯罪与治安违法加以区分	129
五、中国把公安法制教育摆在重要的地位上	130
第八章 中国公安的队伍建设	134
一、中国公安始终把队伍的政治建设放在首位	134
二、高度重视组织建设	137
三、不断强化纪律作风建设	140
四、加强职业道德建设	145
五、建立健全公安政治工作体制	149
六、建设强大的公安队伍	152
第九章 中国公安教育	158
一、与中国公安保卫事业同步发展	159

二、对公安院校实行双重领导的体制·····	162
三、多种形式的公安在职教育·····	165
四、中国公安的正规学历教育已自成体系·····	167
五、中国公安教育是特殊的职业教育·····	169
第十章 中国公安的内部保卫工作·····	172
一、内部保卫工作是在党和政府的高度重视下建立和发展起来的·····	173
二、在内部单位建立保卫组织是我国国情和公安工作的性质、任务所决定的·····	179
三、在内部单位进行保卫工作具有很大的优越性·····	182
四、我国内部保卫工作的模式在实践中发挥了重要作用·····	185
第十一章 中国的专门公安工作·····	193
一、铁路公安工作·····	196
二、交通公安工作·····	207
三、民航公安工作·····	212
四、林业公安工作·····	221
第十二章 中国的社会治安综合治理·····	230
一、社会治安综合治理方针是马克思主义与我国公安实践相结合的产物·····	230
二、社会治安综合治理是我国的重要国策·····	235
三、社会治安综合治理是一项系统的社会工程·····	239
四、社会治安综合治理强调“标本兼治，重在治本”·····	246
结束语·····	252

第一章 绪 论

在中国共产党和中华人民共和国人民政府领导下的公安机关及公安工作，既有其与世界上其他国家和地区的警察共有的普遍性内容，又有其独有的特殊性内容。中国公安从中国国情出发，走出了一条中国式的发展道路，形成了突出的中国特色。我们为了不断加强中国公安工作，不但要认识中国公安与世界其他国家和地区警察的普遍性内容，更应充分认识中国公安的特殊性内容。

我党一向重视从一般与特殊的结合上科学地认识事物，其中尤为强调对事物特殊本质的认识。毛泽东同志在《矛盾论》中指出：“对于物质的每一种运动形式，必须注意它和其他各种运动形式的共同点。但是，尤其重要的，成为我们认识事物的基础的东西，则是必须注意它的特殊点，就是说，注意它和其他运动形式的质的区别。只有注意了这一点，才有可能区别事物。”^①这种辩证唯物论的认识论，对我国革命事业产生了重大的指导作用。毛泽东思想就是循着这种科学的方法论揭示中国革命的特点的。刘少奇同志在回答什么是毛泽东思想时，说：“以马克思主义的理论与中国革命的实践之统一的思想——毛泽东思想，作为我们党的一切工作的指针。”^②毛泽东思想就是以马列主义揭示中国革命规律的产物。刘少奇同志说：“他在理论上敢于进行大胆的创新，抛弃马克思主义理论中某些已经过时的，不适合于中国具体环境的个别原理和个别结论，而代之

以适合于中国历史环境的新原理和新结论，所以他能成功地进行马克思主义中国化这件艰巨的事业。”^③毛泽东同志正是从中国国情出发，以“中国化”的马克思主义指导人民走中国式的革命与建设的道路，才有了我们今天强大的社会主义中国。这正是毛泽东同志一贯提倡的：“依据马克思列宁主义的立场、观点和方法，正确地解释历史中和革命中所发生的实际问题，能够在中国的经济、政治、军事、文化种种问题上给予科学的解释，给予理论的说明。我们要的是这样的理论家。”^④在这种思想指导下，造就了脚踏实地、从中国特点出发干革命、搞建设的中国共产党人。

进入新的历史时期，邓小平同志继承和发展了“从中国国情出发”的认识路线。他说：“我们多次重申，要坚持马克思主义，坚持走社会主义道路。但是，马克思主义必须是同中国实际相结合的马克思主义，社会主义必须是切合中国实际的有中国特色的社会主义。”^⑤认识中国国情，建设有中国特色的社会主义，已成为今天中国人民为之奋斗的伟大的历史性目标。

关于有中国特色的社会主义，1991年7月1日江泽民总书记在庆祝中国共产党成立七十周年大会上的讲话中讲到，我们党基于对基本国情的正确分析，确立了党的基本路线，又提出了建设有中国特色社会主义的十二条原则。他说：“党的基本路线和这十二条原则，总起来说，就是要通过社会主义制度的自我完善和发展，建设有中国经济、政治、文化，以适应和促进社会生产力的不断发展和社会的全面进步，实现社会主义现代化。”^⑥在中国共产党领导下，中国正在进一步深刻认识中国的国情的基础上，探索出一条在国际上有突出特点的社会主义现代化建设的道路。

在建设有中国特色社会主义理论指导下，我国的各项事业也都循着建设有中国特色社会主义的道路，从事着自己的有中

国特色的专门工作。其中包括我国的公安工作。我国公安工作所具有的鲜明的中国特色，是与建设有中国特色社会主义的历史任务完全契合的。

中国公安工作的特色，是中国国情决定的。它是中国的社会制度、历史传统、民族特点、地缘环境的必然产物，是我国当前的政治、经济和文化的特色的综合反映。它是在中国共产党领导下的公安工作实践中形成的。虽然，我们不断吸收国际的有益经验，但都在我们的创造性实践中化为符合中国实际的内容，溶为有中国特色的组成部分。

中国公安以其独有的特色立于世界警察之林，丰富了世界警察的内容。深刻认识中国公安特色，也是全面认识世界警察历史特征的必要部分，也有助于在比较中更深刻地认识其他国家和地区警察现象。

为了很好地担负起保卫有中国特色社会主义建设事业的历史任务，我们应当在深刻认识有中国特色社会主义的同时，认真研究中国公安的特色。这是一项重大课题，也是一项需要长期持续研究的课题。我们谨初步探索，为今后长期研究开一个头，以求抛砖引玉。

一、有中国特色的公安工作是有中国特色社会主义事业的重要组成部分

中国公安的特色包含在有中国特色社会主义事业之中。江泽民同志指出：“有中国特色社会主义政治，必须坚持工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政，不能削弱和放弃人民民主专政……不断加强社会主义民主和法制建设，发展安定团结、生动活泼的政治局面，保证人民当家作主和国家长治久安。”^⑦公安机关作为人民民主专政工具，就是有中国特

色社会主义的政治工具，它体现了我国人民民主专政的民主职能和专政职能，忠实地接受党的绝对领导，在政治上与党和国家保持一致。公安机关作为有中国特色社会主义制度的上层建筑的组成部分，它不但被有中国特色的社会主义经济基础所决定，并且为之提供服务，保障社会主义市场经济体制的建立和发展。公安机关同时为有中国特色的社会主义文化服务，保障社会主义精神文明的建设顺利进行。公安机关还依赖有中国特色的社会主义文化的发展为自己提供知识要素、思想要素，提高公安队伍的思想文化素质。总之，有中国特色的公安工作是完全服从于有中国特色社会主义的政治、经济、文化的要求并自觉地为它们服务的。从这个基本关系说，我们只有深刻认识有中国特色社会主义的政治、经济、文化，才能深刻认识中国公安的特色，才能发挥自己的优点、特点，更好地为建设有中国特色社会主义的政治、经济和文化服务。我们提倡“政治建警”，就是要从政治的高度认识清楚和处理好上述的基本关系。这样才可能避免公安工作中的狭隘业务观点。我们要把公安改革长期坚持下去。公安改革，本质上就是如何适应有中国特色社会主义的政治、经济、文化的要求建立和发展有中国特色的公安工作。这也正是我们研究中国公安特色的根本出发点。

应该看到有中国特色的社会主义政治、经济、文化是不断发展的。我国还处在社会主义社会的初级阶段，对未来还有许多未完全认识的领域。可以肯定，随着社会主义民主与法制、社会主义市场经济以及社会主义精神文明的发展，中国人民一定还会创造出新的特点，使中国特色更加丰满、完备。中国公安的特色也将与之相适应不断发展。基于这样的认识，我们的研究不是要穷尽对中国公安特色的认识，不是急于找到最后的完善形式，有些新的特色还处于正在形成的阶段。我们不过是把现阶段已有的、比较成型的、稳定的特色提出来。

1995年9月27日，江泽民同志在党的十四届五中全会召集人会议上的讲话中指出：“一定要讲政治。我这里所说的政治，包括政治方向、政治立场、政治观点、政治纪律、政治鉴别力、政治敏锐性。在政治问题上一定要头脑清醒。”我们认识清楚并坚持和发扬中国公安的特色，是讲政治的一个重要方面。认清中国公安特色，才能更好地坚持正确的政治立场，有良好的政治鉴别力和政治敏锐性。公安工作的规律性寓于其中国特色之中，反映公安工作从中国国情出发所形成的基本特征。研究中国公安的特色，是指导广大公安民警自觉树立科学的职业观的需要，是发展公安科学的需要。认清中国公安的特色所反映的公安工作的优良传统和优点，有利于提高广大公安民警的荣誉感、自豪感，有利于与旧警察、剥削阶级国家警察在政治上本质上划清界限，认识中国公安的革命性、先进性；有利于发挥我国公安所特有的优势，增强公安队伍的凝聚力和战斗力。作为12亿人口的大国，中国公安以它独有的特色立于世界警察之林。它的独创性经验，丰富了世界警察科学，无疑是对世界警察的贡献。

改革开放以来，我们与国外、境外警界交流越来越多。在警界的国际性交流中，我们必须做好两件事：一是学习借鉴别人的经验；二是向别人宣传介绍中国公安，增进共同的理解。无论是借鉴也好，介绍也好，国际性交流中都要立足于熟悉中国公安的特色。否则，不仅不能向人家介绍中国独具特色的经验，也不知道从中国实际出发借鉴人家什么。学习外国经验，不是简单地搬来就用的，而是要从中国国情出发，加以消化，加以改造，使之中国化，成为适合中国实际的内容。最终是丰富了中国特色，化为有中国特色公安工作的有机组成部分。如果把外国经验硬贴在中国公安上，总成不了中国公安有机整体的密不可分的部分。研究中国公安的特色与研究国外境外警界经验，