

2020.5.12 (6) 2015  
GONGANXUE JICHU LILUN XINBIAN

# 公安学基础理论新编

主编 张开贵 杨瑞清  
张建明 赵兴瑞



GONG  
AN

XUE

JI

CHU

LI

LUN

XINBIAN



中国人民公安大学出版社

# 公安学基础理论新编

主 编 张开贵 杨瑞清  
张建明 赵兴瑞

副主编 (以姓氏笔画为序)  
毛瑞明 刘晓彬 刘德伦  
李 锋 肖宝成

撰稿人 (以撰写章节先后为序)  
张开贵 刘德伦 毛瑞明  
邹润宇 赵兴瑞 李 锋  
李 焱 贾延安 杨瑞清  
梁美红 刘晓彬 刘须群  
肖宝成 张建明

(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 (C I P) 数据**

公安学基础理论新编/张开贵等主编. - 北京: 中国人民公安大学出版社, 2004.6

ISBN 7-81087-749-6

I. 公... II. 张... III. 公安学 IV. D035.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 043071 号

---

**公安学基础理论新编**

GONGAN XUE JICHU LILUN XINBIAN

主编 张开贵 杨瑞清 张建明 赵兴瑞

---

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 厂: 北京市泰锐印刷厂

---

版 次: 2004 年 6 月第 1 版

印 次: 2004 年 6 月第 1 次

印 张: 11.375

开 本: 850 毫米 × 1168 毫米 1/32

字 数: 281 千字

---

ISBN 7-81087-749-6/D·575

定 价: 19.00 元 (公安机关 内部发行)

---

本社图书出现印装质量问题, 由发行部负责调换

联系电话: (010) 83903254

版权所有 翻印必究

E-mail: cpep@public.bta.net.cn

www.jgclub.com.cn

# 前 言

近几年，随着我国公安改革的不断深化，公安学基础理论的教学与研究也取得了长足的进步。为了适应教学的需要，湖北警官学院、江西公安高等专科学校、山西公安高等专科学校、河北省公安职业学院、南京森林公安高等专科学校、武汉市公安干部学院共同合作，组织长期从事公安学基础理论教学与研究的专家、学者共同编写了《公安学基础理论新编》。

本书贯彻党的十六大和全国第二十次公安会议的精神，以“三个代表”重要思想为统领，坚持与时俱进，密切联系公安工作的实际，借鉴并吸收公安学基础理论研究的新成果，力图内容丰富严整，结构清晰新颖，观点详实鲜明，文字简洁流畅。由于编撰者的理论水平和实践经验有限，书中难免有些疏漏和不妥，我们恳请读者给予批评指正。

本书由张开贵、杨瑞清、张建明、赵兴瑞任主编；毛瑞明、刘德伦、刘晓彬、李锋、肖宝成任副主编。参加编写的有：张开贵（第一章、第八章第三节）、刘德伦（第二章）、毛瑞明（第三章）、邹润宇（第四章）、赵兴瑞（第五章）、李锋（第六章）、李焱（第七章）、贾延安（第八章第一、二节）、杨瑞清（第九章）、梁美红（第十章）、刘晓彬（第十一章）、刘须群（第十二章）、肖宝成（第十三章）、张建明（第十四章）。

为了保证本书的质量，主要参编者在武汉召开了编审工作会议，与会同志提出了许多建设性的意见，最后由张开贵同志统稿。

本书在编撰过程中，参阅了有关教材和专著（目录附后），

得到了各参编单位领导的鼎力支持，特别是江西公安高等专科学校程小白校长给予了极大的关心，中国人民公安大学出版社的过百芳同志付出了大量心血，在此一并表示衷心的感谢。

**《公安学基础理论新编》编写组**

2004年4月

# 目 录

第一章 绪 论.....	(1)
第一节 什么是公安学.....	(1)
第二节 公安学的学科体系.....	(6)
第三节 公安学基础理论概述 .....	(11)
第二章 警察的起源和发展 .....	(18)
第一节 警察的起源和警察的本质 .....	(18)
第二节 警察制度的产生与发展 .....	(30)
第三章 公安机关的形成与发展 .....	(43)
第一节 新中国成立前人民公安工作的发展历史 .....	(43)
第二节 建国后公安工作的发展 .....	(55)
第三节 新时期公安机关的改革与发展 .....	(60)
第四章 公安机关的性质与职能 .....	(67)
第一节 公安机关的性质 .....	(67)
第二节 公安机关的职能 .....	(73)
第三节 正确认识当代西方资本主义国家警察 .....	(81)
√第五章 公安机关的任务与工作 .....	(86)
第一节 公安机关的任务 .....	(86)
第二节 公安工作 .....	(95)

<b>第六章 公安机关的职责与权力</b> .....	(113)
第一节 公安机关的职责.....	(113)
第二节 公安机关的权力.....	(120)
第三节 紧急状态处置行为的方式.....	(130)
第四节 公安机关权力的实施与监督.....	(134)
<b>第七章 公安机关的组织与管理</b> .....	(146)
第一节 公安机关的组织机构.....	(146)
第二节 公安机关的管理体制.....	(164)
<b>第八章 党对公安工作的绝对领导</b> .....	(175)
第一节 公安工作必须坚持党的绝对领导.....	(175)
第二节 地方公安机关必须置于同级党委的 实际领导之下.....	(179)
第三节 党对公安工作领导的原则和途径.....	(183)
<b>第九章 公安工作的根本路线</b> .....	(188)
第一节 公安工作的群众路线.....	(188)
第二节 专门机关与广大群众相结合的基本方针.....	(200)
第三节 建立良性互动的警民关系.....	(204)
<b>第十章 公安执法与执法监督</b> .....	(214)
第一节 公安执法概述.....	(214)
第二节 公安行政执法.....	(221)
第三节 公安刑事执法.....	(228)
第四节 公安执法监督.....	(234)

<b>第十一章 公安政策与策略</b> .....	(248)
第一节 公安政策.....	(248)
第二节 公安策略.....	(261)
第三节 正确执行公安政策与策略.....	(265)
<b>第十二章 公安队伍建设</b> .....	(271)
第一节 公安队伍建设的目标和内容.....	(271)
第二节 公安机关人民警察应具备的素质和意识.....	(274)
第三节 公安机关人民警察的义务纪律 和职业道德.....	(278)
第四节 公安机关人民警察的组织管理.....	(287)
第五节 公安机关人民警察的内务制度.....	(300)
<b>第十三章 公安文化</b> .....	(307)
第一节 公安文化的概念及构成.....	(307)
第二节 公安文化的建设与传播.....	(312)
第三节 公安文化与 CIS .....	(317)
<b>第十四章 公安改革</b> .....	(327)
第一节 新时期公安工作的奋斗历程和目标.....	(327)
第二节 公安改革的必要性、形式和步骤.....	(336)
第三节 新时期以来公安改革的回顾与展望.....	(344)
<b>主要参考书目</b> .....	(356)



# 第一章 绪 论

我国的公安学基础理论，是在马列主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想的指导下，对我国公安实践进行总体概括，阐述公安工作一般规律和基本对策的理论体系。它是对我国公安工作有关诸因素本质联系的系统论述，是公安学中基本概念有机系列的总和。

公安学基础理论是一门专业基础课，具有丰富的内容和比较完善的科学体系，它对公安学各分支学科和公安实践工作有重要的指导作用。为了系统地掌握这门基础课理论，有必要首先阐述公安学基础理论的研究对象、任务，明确公安学的学科体系，以及学习和研究公安学基础理论的原则、方法和意义。

## 第一节 什么是公安学

我国的公安学即人民警察学，它是关于人民警察理论和知识的科学体系，这是广义的公安学。1995年颁布的《中华人民共和国人民警察法》（以下简称《人民警察法》）第2条规定：“人民警察包括公安机关、国家安全机关、监狱、劳动教养管理机关的人民警察和人民法院、人民检察院的司法警察。”因此，本书是专门研究公安机关及其公安民警工作的理论体系，是指狭义的公安学，而不必把国家安全、监狱民警、劳教工作民警、司法民警都列入自己的研究范围。

## 一、公安学的定义

公安学，是在我国公安工作长期实践的基础上创建的，是关于我国公安工作规律和对策的知识体系，是我国人民民主专政制度下公安工作实践经验的总结和概括。公安学是所有公安学科的总称。

所谓公安，包括以下三层含义：

第一，公安是社会生活中的公共安全。自从人类社会出现了私有制，随着阶级和国家的产生，各国都无一例外地存在着公共安全问题。这就是公安这一概念的最一般、最普遍的含义。公共安全的范围很广泛，地震、潮汐、洪水、火山等，都极大地影响着公共安全。但是由于这些都是自然灾害造成的，很难制止。所以通常意义上的公共安全，偏重于指社会治安秩序。《现代汉语词典》就从这一角度将“公安”定义为“社会整体（包括社会秩序、公共安全、公民权利等）的治安”。

第二，公安是指一种社会工作，即人们为了求得公共的安全而作出的主观努力。其中主要是指专门机关的工作，当然也包括社会成员所作的安全控制和防范工作。这种把“公安”理解为专门机关的工作并认为它可以作为一门具体的科学来研究的观点，是公安学中一种普遍的认识。

第三，公安是法定的专门机构和专职人员的简称。在这层意义上，公安既表示公安机关，又表示公安民警。

作为公安学意义上的公安，应包括上面三层含义。

科学是关于自然、社会和思维一般规律的知识体系，是适应人类社会的生产斗争和阶级斗争的需要而发展的，是人们实践经验的总结和概括。

国家的安全、社会的稳定，是人们从事一切工作和活动的先决条件，也是人类产生国家以后任何统治阶级维持其统治的基本

要求。为了公共的安宁，人们必须要逐渐认识公共安宁这一社会现象，然后从现象到本质，揭示其发展变化的规律，这种认识的不断深化，便形成了一种专门的知识体系，这就是关于公安的专门的知识体系。

公共安宁问题还是一个带有综合性的社会问题，它存在于社会的各个领域。产生公共安全问题牵涉到自然的，尤其是社会的各个方面，解决公共安全问题的对策和手段又必须运用自然科学与社会科学有关方面的成果。因此，公安学从基础理论到应用对策以至具体的方式方法、技能技巧形成了一个体系，这是一个由公共安全这一基本的社会需要和维护公共安全这一复杂的社会实践串连组合在一起的知识体系。因此，公安学也是所有公安学科的总称，是一个学科群。

## 二、公安学的研究对象

任何学科都有其特定的研究对象。公安学研究的对象是：公安机关在中国共产党的领导下，依靠广大人民群众，以公安行为保障国家安全，维护社会秩序的基本规律、基本对策及其历史、现实与未来。

公安工作所调整的社会关系是极其复杂的。各种具体的社会关系，分别是各门公安专业学科的特定研究对象。其中那些基本关系则是公安学的研究对象，诸如公安机关与国家政权的关系、公安工作与社会生活的关系、公安工作与党的领导的关系、公安工作与人民群众的关系、公安机关与其他国家机关之间的关系，等等。公安学是对公安工作进行总体性的论述。这种总体概括，从纵向看是我国公安工作长期历史经验的总结，从横向看是我国各项公安专业工作共同经验的总结。

公安学的研究对象决定了研究的内容、范围。这些内容主要包括：警察的起源与发展；公安机关的形成与发展；公安机关的

性质与职能；公安机关的任务与工作；公安机关的权力与职责；公安机关的组织与管理；公安工作的根本原则与根本路线；公安执法与执法监督；公安政策与策略；公安队伍建设；公安文化；公安工作改革，等等。本书即是以此为主要框架进行撰写的。

公安学是一门应用性、对策性很强的学科。公安机关为解决国家和社会治安秩序方面的问题，就需要提出和实施有关政策、法律、措施和手段，即公安对策。公安对策是公安学研究的出发点和归宿。而深入研究公安工作的历史与现状，总结和概括公安工作的经验，探索公安工作的基本规律，则是正确制定和科学实施公安对策的前提。公安对策是在总结和概括公安各业务工作经验的基础上形成的对策体系。公安各专业活动及其行为方式是通过相应的手段和措施实现的，即必须以相应的专业对策为基础，否则具体的公安专业及其行为方式就不存在，公安对策也就没有立足点。以各公安专业对策研究为主要内容的知识体系便形成了公安学的各分支学科，如刑事侦查学、经济犯罪侦查学、治安管理学、公安管理学，等等。所以，我们还应注意各分支学科的研究，为完善公安学基础理论体系奠定更坚实的基础。

### 三、公安学的性质

认识公安学的性质，是根据科学分类如何确定公安学的类属问题。公安学当中包含着社会科学、自然科学以及其他学科的内容。从最基本的、传统的方法来分析，从公安学的本身特色出发，因而从总体上来说，公安学应属于社会科学。所谓社会科学，即人类关于社会现象及其规律的知识体系，是人们改造社会的实践经验的总结，具有鲜明的实践性和阶级性。公安学正是以公安现象这一特定的社会现象为研究对象，是保障国家和社会治安这一社会实践经验的根据和总结，具有社会科学的属性。

公安学具有综合性的学科特征。所谓综合性，是指公安学研

究的对象、内容的属性具有综合性，主要涉及、运用多种学科的理论和方法。从科学的角度看，主要涉及自然、社会和思维三大领域，这也表明公安学的综合性。由于公安工作的广泛社会性，犯罪与治安问题的极端复杂性，公安学必须综合地应用社会科学与自然科学的研究成果。自然科学的应用，应从属于公安学社会科学的基本属性。因为自然科学应用的目的，是为了调整社会关系，解决社会治安，维护公共安全这样一些社会问题。

#### 四、公安学的学科特点

我国公安学作为一门新兴的综合性学科，应具有自身的特点。

##### (一) 鲜明的阶级性

马克思主义认为，奴隶制国家建立以后，人类社会就存在着阶级和阶级斗争，而国家、政党都是阶级斗争的工具。我国是人民民主专政的社会主义国家，作为国家政权重要组成部分的公安机关及其职能行为，都体现和代表无产阶级及其政党的利益和意志，具有鲜明的阶级性。而公安学的阶级性与公安工作的阶级性是一致的，当然也就具有鲜明的阶级性。

##### (二) 强烈的对策性

公安学诸学科的研究，其最终目的都是运用于解决国家安全与社会治安秩序的问题，以求得对公共安全的正确认识，获得控制违法犯罪的有效方法。公安学基础理论，虽不直接应用，但是公安学是以公安行为这一特定社会现象作为研究对象的，公安行为以其专业性、实践的行为内容调整社会关系，实现解决国家安全与社会治安秩序问题的行为目标。所以，公安学作为这一特定社会现象及其规律形成的知识体系，也就必然具有强烈的对策性。

### （三）鲜明的中国特色

我国公安学的又一特点是具有鲜明的中国特色。各种不同社会制度的国家具有不同的阶级属性，因而制定不同的法律和建立不同的公安（警察）体制，那么不同国家在公安（警察）科学的内容上存在着差别是必然的。我国的公安机关是人民的公安机关，是为加强和巩固人民民主专政服务的，我国的公安学必须以马列主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，对公安行为的历史和现实的实践进行科学的概括，建设自己独创的理论和丰富的内容，从而形成鲜明的中国特色。

## 第二节 公安学的学科体系

公安学作为一门相对独立的社会科学，在整个科学领域中，它应属于对策性的应用科学。对于公共安全这一社会现象，公安学不仅研究其发生、发展的规律，而且更重要的是研究解决这些社会问题应当采取什么样的对策性行为。因此，这一学科中有许多内容具有可操作性和应用性的特点。对策性行为是公安学研究的起点和归宿，但这并不意味着它自己没有基础理论和基础知识。它应用对策知识的水平，很大程度上取决于其具有普遍指导意义的基本原理所达到的水平。我们从这个特点出发，必须认识公安学的学科体系。

经过长期的发展，我国公安学已构成多门类、多层次的学科体系，下面分别介绍从不同研究角度提出的两种学科结构体系。

### 一、按学科性质来区分的体系

#### （一）公安社会学科

这类学科主要是研究有关公安工作的社会关系及运用公安对策对社会关系进行有效调整的知识体系。如公安学基础理论、公

安管理学、公安对策学、保卫学、公安法学等。

### (二) 公安技术学科

这类学科主要是研究应用科学技术和警察技能解决公安具体工作问题所形成的知识体系。如公安计算机应用技术学、公安查缉战术学、刑事物证检验学、法医学、警犬学、公安防暴技术学等。

### (三) 公安综合应用学科

这类学科主要是公安社会学科、公安技术学科或者其他学科的互相融合而形成的综合性边缘学科。这是在公安工作中有很强应用性的知识体系。如公安管理学、现场勘查学、公安秘书学、交通管理工程学等。

## 二、按学科层次和地位来区分的体系

### (一) 公安基础学科

这是公安学中具有普遍意义的学科，主要是为公安各专业学科提供基础理论、基本对策、基本方法以及综合性的基础知识。如公安学基础理论、公安保卫学、公安信息学、公安统计学、公安心理学，等等。

### (二) 公安专业学科

这是公安学中具有典型意义的学科，主要是为公安机关的各专业职能工作提供专业理论、专业技术、专业技能以及综合性的专业知识。如刑事侦查学、户籍学、警卫学、消防学等。

上述两种划分方法，从不同研究角度出发，不可避免地带有各自视角的局限，如果从全方位来考察公安学的学科体系，应该是以学科性质为纵轴，以学科的层次和地位为横轴，这种纵横交叉形成的体系才能较为全面地表述出公安学的学科体系（表1和表2）。

表 1 公安学的学科体系

层次	性质	公安社会学科	
		公安理论研究	历史与现状研究
公安基础学科		公安学基础理论、公安法学、公安社会学、公安教育学、公安对策学、公安经济学、公安政治学、公安人才学、犯罪学、犯罪心理学、世界警察学、警察比较学、警民关系学	公安保卫史、世界警察学、中国警察史、警察法制史、警察思想史、警察文化史、各国警察概况
公安专业学科		刑事侦查学、经济犯罪侦查学、政治侦查学、治安管理学、交通管理学、消防管理学、边防管理学、武装警察学、户籍学、讯问学、警卫学、社区管理学、保卫学、保安学、押运学	各专业历史研究

表 2 公安学的学科体系

层次	性质	公安社会学科	公安综合应用学科
		基础技术研究	综合基础研究
公安基础学科		公安计算机应用、公安网络、公安通讯工程学	公安管理学、公安信息学、公安秘书学、公安统计学、公安预测学、公安档案学、公安装备学、公安心理学
公安专业学科	实验技术学科	刑事物证检验学、技术侦查学、法医学、警犬学、治安预防技术学、痕迹检验学、文件检验学	综合专业研究
	公安技能学科	警察击技、警察查缉战术、警察驾驶、警用武器使用、警察防暴技术、消防技术	刑事现场勘查学、交通管理工程学、消防管理工程学、治安预防工程学、边防管理工程学、社区管理学、各公安专业心理研究



### 三、公安学与相邻学科的关系

公安学属于社会科学的范畴，是一门综合性学科。在自然科学与社会科学开始在更为广泛的范围发生着渗透和结合的情况下，吸收更多学科有益的研究成果来发展自己是理所当然的。这就使公安学与许多学科发生着密切的关系。

#### （一）公安学与政治学的关系

政治学是研究政治这种特殊社会现象及其发展规律的科学。国家政权、政府机构、行政管理、暴力机关、人事干部制度、党政的群众团体、政治思想、政治战略等内容既是政治学研究的主要内容，也是公安学研究中相应涉及的内容。政治的核心是国家政权，国家政权的维护依靠政治暴力。公安（警察）是国家机器的重要组成部分，是实现专政的重要工具之一，是统治阶级意志和利益的体现。研究政治学离不开对公安学的研究，研究公安学必须以政治学的研究为前提。

#### （二）公安学与社会学的关系

社会学是从变动着的社会系统整体出发，通过人们的社会关系和社会行为来研究社会的结构、功能、发生、发展规律的一门综合性社会学科。其研究领域涉及社会生活的群体，社会的各种制度，社会的各种活动和变化的过程，各种现实的社会问题及其解决办法等。

公安学和社会学都把研究社会中的一些具体现实问题放在一定位置。社会学研究的一些具体现实社会问题，也是公安学研究中所要涉及的有关内容，如对社会控制、青少年犯罪等有关问题的研究其目的性是一致的。社会学研究解决社会上具体现实的问题，必然依赖于国家政权力量，而公安学研究的重要内容之一就是充分发挥公安机关的职能作用，有效地解决具体现实的社会问题，社会学研究推动了具体现实的社会问题的解决，必然为国家