



章春明 吕惠玲 主编

ONGANXUE JICHU LILUN
ANLI JIAOCHENG

公安学基础理论 案例教程

 中国人民公安大学出版社

公安学基础理论案例教程


主 编 章春明 吕惠玲

撰稿人 (以姓氏笔画为序)

吕惠玲 张义荣 李 平

高 姍 章春明

(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 (CIP) 数据

公安学基础理论案例教程 / 章春明, 吕惠玲主编. 北京: 中国人民公安大学出版社, 2004.10

ISBN 7 - 81087 - 869 - 7

I. 公... II. ①章...②吕... III. 公安学—教材
IV. D035.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 100326 号

公安学基础理论案例教程

GONGANXUE JICHU LILUN ANLI JIAOCHENG

主编 章春明 吕惠玲

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 10 月第 1 版
印 次: 2004 年 10 月第 1 次
印 张: 9.5
开 本: 850 毫米 × 1168 毫米 1/32
字 数: 236 千字

ISBN 7 - 81087 - 869 - 7/D·657

定 价: 20.00 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

序

读完章春明和吕惠玲主编的《公安学基础理论案例教程》后，委实感到欣慰。这又是一次公安学基础理论教学的新的尝试，其新的理论体系的表现形式和编撰体例以及反映出的教学理念足以说明了她的先进性。我也又一次从中感悟了克劳斯“当新的完备理论重新说明旧概念、旧内容时，我们的收获总会比单纯重复旧东西多。旧东西在新概念系统里获得了新的内容，新内容对旧东西、业已熟知的东西的解释往往是新发现的开端”^①的道理。

我们知道，理论联系实际的原则是大学教学过程中的重要原则，它要求教师引导学生认清实践是人们获取真理的主要来源，是检验真理的惟一标准，促进学生善于在理论与实践的结合中理解和掌握知识，积极地运用所获得的理论知识去解决实际问题，以便形成专门人才必备的技能 and 技巧，提高分析问题和解决问题的能力。

总体上讲，公安学本身就是实践性比较强的应用学科。但是作为一般公安学的公安学基础理论，相对于其他公安学各门学科而言，实践性相对较弱，在教学中，学生们尤其是毫无公安工作实践经验的公安院校的新生们通常感到不易接受，老师们觉得难以施教。这是多年来公安学基础理论教学中的一个突出问题。章春明和吕惠玲两位同志主编的《公安学基础理论案例教程》为解

^① 克劳斯著：《从哲学看控制论》，中国社会科学出版社1981年版，第16页。

决这一问题提供了可靠的教材保障。

教材是教学大纲的具体化。如果说教学大纲是规定一门课程的基本内容，教材就是根据教学大纲所规定的教学内容的要求，系统地阐明一门课程教学内容和教学方法的专用书籍，是进行教学活动，实现培养目标的基本工具。章春明和吕惠玲主编的《公安学基础理论案例教程》反映出他们已很好地把握了教材的本质和公安学基础理论的实质，我们有足够的信心期待实践中的优良效果。

中国警察学会特邀研究员 张义荣
云南警察学院教授

2004年8月18日

目 录

导 论	(1)
第一章 公安机关的性质、职能和任务	(62)
第二章 公安机关的职责和权力	(80)
第三章 公安工作的根本原则——党对公安工作的 绝对领导	(94)
第四章 公安工作的基本方针	(108)
第五章 公安刑事执法	(125)
第六章 公安行政执法	(136)
第七章 公安执法监督	(158)
第八章 警务保障	(187)
第九章 公安队伍建设	(201)

第十章 公安改革	(229)
附录 相关法律法规	(254)
参考文献	(296)

导 论

一、学习目的

1. 通过学习,了解“警察”词义的演变,掌握警察和警察学的概念。

2. 通过学习,了解公安学的建立和发展,掌握公安学的概念、学科性质、学科体系。

3. 通过学习,掌握公安学基础理论的概念,了解公安学基础理论的指导思想及其意义。

4. 通过学习,掌握警察的起源、共同本质及其基本职能。

5. 通过学习,了解警察制度产生和发展的历史,并掌握警察制度在各个不同发展时期的特点。

6. 通过学习,了解中国共产党领导的人民公安机关及其工作产生和发展的历史。

7. 通过学习,掌握中央特科、国家政治保卫局等问题的概念,掌握建国后尤其是新时期公安工作的成就等问题。

二、本章知识点相关链接

(一) 公安的概念^①

第一,公安是社会生活中的公共安全。自国家出现后,任何

^① 王鹰著:《政府警察公共研究》,四川大学出版社2001年版,第200~201页。

一种社会形式都存在着公共安全问题（国家的、地区的、民族的、社区的等）。这是“公安”这一概念最普通、最一般的含义。公共安全的范围很广，地震、洪水等自然灾害，都极大影响着公共安全。由于这些自然灾害人们尚无能力制止，只能减轻其危害，所以通常意义上的公共安全，偏重于国家和社会治安秩序。《现代汉语词典》中的“公安”定义是：社会整体（包括社会秩序、公共财产、公民权利等）的治安。

第二，公安是指一种社会工作（或者是人的社会行为），即人们为了求得公共的安全而做的主观努力，主要包括专门机关（如警察局）的工作，也包括了全体社会成员所做的安全控制及防范工作。这种把“公安”理解为专门的社会工作，并认为它可以作为一门具体的学科来研究的观点，是公安学中的比较普遍的认识。

第三，公安是法定的专门机关的简称。在这层意义上，公安即表示公安机关，各种标志上的“公安”字样就是这个意思。

（二）警察和公安的概念关系^①

警察一是指制度，二是指人员；公安一是指社会现象，二是指专门工作，三是指专门机关。其含义基本上层层分明。

在此基础上进一步考察。在我国，从法律规定上看，公安是指作为国家行政之一部分的公安工作和从事这一工作的专门机关即公安机关。《宪法》中有国务院领导和管理公安工作，人民法院、人民检察院和公安机关办理刑事案件分工负责，互相配合，互相制约等规定。可见“公安工作”、“公安机关”的用语是很清楚的。警察则是人民警察的简称，也指国家治安行政力量。

警察是世界性的政治、行政的重要制度，也是从事警察工作的人员的称呼，这已经成为通用含义。因此，对于“警察”和

^① 王鹰著：《政府警察公共研究》，四川大学出版社2001年版，第201～202页。

“公安”这组概念，应该分别使用。在谈到人员时说警察，有时可全称为人民警察。说到工作和机关时，则使用公安概念。公安从属于警察，公安是警察的工作内容和工作对象，或者说是工作目标。

（三）警察学学科研究概况^①

英美和我国国民党时期及台湾地区“警察学”研究的简要状况：

王大伟编著的《英美警察科学》一书，对英美两个西方国家的警察科学研究的现状进行了概括的介绍。主要有以下几点：

第一，英美一般称为警察研究、警察科学。英语中没有与中文相应的“警察学”这一名词。这个词只见于我国台湾地区与日本学者的著述，可能是从两个英文相近的词（Police Studies, Police Science）转译为警察科学的。于是国内学者把英文中的警察科学借用、转译为汉语的警察学。欧美各国既无与我国概念相等的“警察”名词，也无完全独立的警察学。虽然英美有一支庞大的警察科学研究队伍，有众多的理论研究杂志与警察科学的理论专著，但警察学的独立宣言尚未问世，欧美没有像社会学、犯罪学一样的独立的警察学大学科。

第二，英美的警察科学研究分设于政治学、社会学、刑事司法以及相应的自然科学研究领域。英国阿克塞特大学警察研究中心是世界上惟一可授警察研究硕士与博士学位的大学。但该中心由政治学系领导。该中心在1986年创立时叫警察研究中心，3年后改为警察与刑事司法研究中心。这一过程本身反映出警察学完全独立的趋势尚不明朗。美国的情况与英国相似，警察科学仍设于刑事司法（Criminal Justice）的研究之中。刑事司法包括法院、检察院与警察机关的工作范围。

^① 王鹰著：《政府警察公共研究》，四川大学出版社2001年版，第202～204页。

第三，西方警察与警察科学理论研究的主要范围有：警察行政研究、警察管理研究、警察制度比较、警务原则、警察伦理学、警察发展史、警务风格、犯罪学、犯罪对策、警察文化、警务改革、未来警察模式等。其代表作是《警察与政治》(Political and Policing)，或译《警察哲学》，英国人罗伯特·瑞那(Robert Reiney, 1984)著。这是西方警察学的经典著作。本书综合了自1982年以来西方关于警察科学研究的全部内容，被称为警察科学的小百科全书。《警察科学》(Police Science)，美国人沙利文(John Sulliva, 1977)著。这本直接叫警察科学的著作，对研究西方警察学的产生与发展有着重要意义。《警务论》(Policing Freedom)，英国德文郡前警察局长、国会议员安德逊著。该书是现代警察哲学的代表作，它揭开了20世纪70年代后期西方警务改革的序幕。

我国自清朝末年引进西方警政制度，也引进了一些警察科学研究成果，编撰了一些“警察学”的著作。特别是20世纪40年代以来，我国国民党时期台湾地区的警学专家、学者对“警察学”研究发表的著作颇多。相对来说，他们的研究是比较广泛深入的，通过对邱华君《警察学通论》引证书目的粗略统计，已出版的“警察学”专著、编著就有40多种。

(四) 世界各地的警察博物馆^①

1. 美国禁毒局博物馆

美国禁毒局博物馆位于弗吉尼亚州阿灵顿，由美国禁毒局公共事务办公室负责管理。禁毒局博物馆平时向公众开放，集体参观必须提前预约。博物馆还定期举办活动，主动安排学校和社区人员来博物馆参观。

博物馆内陈列着各种各样的展品，包括美国禁毒局的发展历

^① 《现代世界警察》2002年第12期。

史、禁毒局工作情况，以及著名的禁毒行动。其中有一个名为“美国的毒品：一部现代历史”的展览，从19世纪美国的鸦片烟馆一直讲述到今天世界范围的有组织的毒品犯罪。这个展览还介绍了毒品对美国社会造成的影响，以及美国警方在打击毒品犯罪中付出的努力。

2. 纽约市警察局博物馆

纽约市警察局是美国最大的警察局，它拥有美国最大的警察博物馆。博物馆里的展品将人们带回到1609年。当时，大名鼎鼎的英国航海家亨利·哈得森率一支荷兰船队来到了曼哈顿岛的南端。荷兰西印度公司1625年在这里建立了殖民地，新阿姆斯特丹还任命了这里的第一名维护公共秩序的警察。博物馆里还设有礼品商店，并发行季刊。

博物馆里展示了纽约市警察局的多个第一：他们招募的第一批女警察；1891年招募的第一批黑人警察；1895年创立的自行车巡逻队；纽约市警察局于1897年2月23日使用的第一部照相机；贴在博物馆墙上的第一张照片，拍摄的是小偷詹姆斯·沙利文入狱时的情景；成立防暴队时的历史镜头；1903年初次收集的指纹；1932年第一辆安装了车载移动无线电通讯设备的机动巡逻车；1947年开始使用的第一架直升机；1968年建立911报警系统时的文件；1973年警察更换的警衔标志；1995年纽约市的运输警察和住房管理局警察并入纽约市警察局的资料……

另外还有一些非常有纪念意义的展品，例如，早期纽约市警察使用的通讯设备、枪支、制服、车辆、徽章，以及培训警察、审讯犯罪嫌疑人的照片。博物馆常年张贴博物馆工作人员的照片，公布警务工作的研究进展以及警察培训项目，并且随时更换展馆内容。博物馆内还设有纪念品商店。

1999年，博物馆搬出纽约警察学校，移至下曼哈顿区的波林·格林。

3. 美国执法官博物馆

很多美国人都参加过美国执法官组织 20 世纪 80 年代末筹划的“美国的明星：美国执法官 1789 年—1989 年”的展览。该展览在美国各地进行了历时两年多的巡展，以纪念美国执法官队伍建立 200 周年。1991 年巡展结束时，美国执法官组织决定在怀俄明州拉里梅的怀俄明属地公园建立美国执法官博物馆，巡展中的展品就留在了这里。

博物馆里展出了美国执法官 200 年来的发展历史。其中一个颇受人们欢迎的展览叫做“枪手：浪漫与现实”，它把过去西部片中的枪手形象和现实中的持枪歹徒的形象并列摆放在一起，让参观者去对比。另外还有诸如执法官徽章、臭名昭著的罪犯的拘捕令，以及 1996 年增加的“著名的间谍猎鹰和雪人”的报道等。2002 年，博物馆的美国执法官历史记录中心又新增了数据库，参观者轻点鼠标就可以查看到以前执法官的资料。

4. 伦敦警察厅犯罪博物馆

伦敦犯罪博物馆是世界上历史最悠久的以犯罪为主题的博物馆。1869 年，英国通过了《囚犯物品法案》，赋予警方扣留囚犯物品用做教育他人目的的权力。1874 年 4 月，中央囚犯物品商店开张，为收藏囚犯物品提供了机会。

第一个想到设立犯罪博物馆的人是一个叫内姆的警长。他收集了一些与警务有关的物品，准备用来指导市民如何防止被抢劫，虽然他的这个想法没有付诸实施，然而类似的博物馆于 1874 年建立起来了，1875 年正式成为犯罪博物馆。

博物馆内被分割为两个区域：旧馆和新馆。旧馆沿袭了 19 世纪 80 年代博物馆的样子，陈列着 20 世纪以前的物品，有著名案件的相关物品，有当时声名狼藉的纽盖特监狱被判处绞刑的犯人行刑前戴的面罩等。面罩被放在高高的架子上，向下“看”着参观者。新馆里的展品都被分类放在展柜里，例如，著名的谋杀

案资料，臭名昭著的囚犯、杀害警察的罪犯、抢劫银行的罪犯、间谍、劫机事件和解救的人质的照片和实物，还有一度被广为关注的案件，如约翰·克里斯汀案、内维尔·西斯案的资料和物品等。

5. 温哥华不列颠哥伦比亚省警察局博物馆

加拿大温哥华警察历史协会负责管理不列颠哥伦比亚省警察局博物馆。该馆展出内容包括温哥华警察局的发展历史和温哥华发生的一些著名案件的复原现场，及从真实案发现场采集的证物。例如，丈夫在妻子的巧克力奶中放入砒霜，企图毒害她的案件的物证；至今仍没有侦破的“树林男童案”，在斯坦利公园里发现的两名男童的骨骼残骸，等等。

6. 法国警察博物馆

法国警察博物馆于1909年在巴黎建立，免费参观。

法国警察博物馆讲述了巴黎警察自16世纪以来的发展历史及发展过程。参观者可以在这里看到2000余份警方的文件，如贴在城墙上的通缉令、警告、囚犯记录簿、路易十六的私人图章、路易十四时代的警察、传令官的画像等旧政体（法国大革命前）时有关警察的文物。

法国现代警察体制由拿破仑在1800年创立。博物馆的第三展厅展示给人们的是从波拿巴时代到今天的警察历史。这里展品极为丰富，各种犯罪形式的展品都有，尤其是偷窃和卖淫，还有犯罪用的武器、17世纪的“正义之剑”、两个按照一定比例仿制的断头台、古监狱牢房门等。

7. 捷克共和国警察博物馆

捷克共和国的警察博物馆建在一个修道院里，该修道院是卡尔四世国王在1350年为奥古斯都修士们建造的。1748年，约瑟夫二世下令屠杀了修道院里的修士，从此修道院建筑由国家政府使用。

20世纪60年代中期以来,修道院基本上被用做了博物馆,1991年开始向公众开放。博物馆占地1700平方米,有展品3100件。由于修道院的建筑风格独特,来此参观的人反将更多的时间花在欣赏修道院建筑方面而不是陈列的展品上了。

(五) 美国构建全方位多层次反恐反恐体系^①

“9·11”事件后,美国大力加强反恐反恐体系的建设与改造,目前已构建全方位、多层次的反恐反恐体系。

1. 情报先行,确定重点防范对象

情报工作是防范恐怖袭击的第一道防线,也是最为重要的一道防线。“9·11”事件后,美国国会的调查发现,多年来美国情报工作政出多门、互不通气,是导致未能及时发现恐怖阴谋的关键因素之一。为此,美国成立了国土安全部,其工作重点就是加强各部门之间的协调与合作。

自“9·11”事件以来,美国确定穆斯林极端分子为主要防范对象。为此,美一方面加大搜集“基地”组织情报的力度,另一方面加强对中东国家居民出入境的管理和对国内穆斯林移民的监视。例如,司法部曾要求来自中东国家的游客入境后要定期登记,逾期者驱逐出境。

美中情局局长特尼特承认,美情报部门在“9·11”以前一直未能有效渗透到“基地”等恐怖组织内部,对人工情报搜集重视不够,今后将大力招募既懂情报搜集又精通对象国语言与文化的特工。

2. 建立与改革相关机构

以前美国反恐体系的主要支柱是中央情报局和联邦调查局,但是两者长期不相往来。中情局过分着眼于海外,而联邦调查局则习惯于打击刑事犯罪而疏于国内反恐,使恐怖分子在美国有很

^① 辛华:“美国构建全方位多层次反恐反恐体系”,载于《公安内参》2004年第20期,第28页。

大的活动空间。

2002年，联邦调查局进行了重大改组，将反恐反恐确定为工作重心之一，大力加强反恐力量，扩大调查人员的调查权限，并建立与中情局加强情报共享的机制。自“9·11”事件以来，联邦调查局内部的反恐人员数量已经增加了两倍，并获得了图书馆、教堂等公共场所进行窃听与监视的权力。美国正在酝酿进一步改革，即成立一个类似于英国军情五处的国内情报机构，将情报与执法职责彻底分开。

目前，中情局局长名义上统辖十几个主要情报部门，但这些部门实际上各自为政，导致资源浪费与效率低下。美国国会正在酝酿方案，准备扩大中情局局长的实权，对情报部门进行统一的预算和人事管理，以有效配备资源，加强协调。

反恐机构建设的另一重大举措是成立国土安全部，将以前分属于20多个联邦机构的国土安全职能进行整合。其职能包括：旅行与运输、移民与边界、威胁预警与重点防护、应急反应与援助。国土安全部推出了一系列重大措施，例如，要求旅客入境时留指纹和拍照，对重大事故实行标准化管理，实现各地执法部门与联邦部门之间的实时信息传递，等等。

3. 建立和健全预警机制

多年来，美国形成了一套健全的探测重大自然灾害的预警与反应机制，能够及时发现异常信息并迅速采取措施。例如，美国的流行病跟踪监控报警系统通过监视发病的人数、地域、传播速度、药品销量等情况来确定疫情程度。

2002年，美国在恐怖预警系统进行改造的基础上，建立了一个更加具体的五级彩色预警系统。这套系统根据不同的威胁级别，确定了政府部门与民众应该采取什么样的应对措施。自这套系统实施以来，美国绝大多数时间都处在第三级（即黄色）警戒状态。两年来，美国多次将警戒级别从黄色提高到橙色。这一级

别要求各级执法机构与武装力量协调采取必要的安全措施，例如，在华盛顿部署地对空导弹，派遣战斗机在大城市上空巡逻，实行空中管制，加强重大公共活动的保安或者在必要的时候取消活动，准备实施应急方案，等等。而绿色和蓝色属最低级别，主要着眼于培训教育，定期对应急机制进行检查。

无论是针对炭疽等具体威胁的预警还是针对笼统的恐怖威胁的预警，美国特别重视信息的及时发布，一方面帮助民众了解正在发生的事件，并采取相应预防措施，另一方面避免有意或者无意的谣言扩散而引起民众的恐慌。在炭疽袭击、“非典”和提高警戒级别期间，政府都以最快的速度为民众提供详尽的信息。

4. 加强民众安全意识教育

美国政府通过政府部门网站、宣传手册、新闻媒体等各种渠道为公众提供信息，教育民众如何发现可疑情况，如何及时向执法部门报告以及如何应对各种恐怖袭击。例如，2003年年初，国土安全部发出美国有可能遭到生化武器或放射性武器袭击的警告后，政府动用了各种渠道，告诉民众应该储备足够的食品和应急用具，并在报纸上刊登发生大规模恐怖袭击后的撤退路线。

美国政府和非政府组织还利用各种形式对民众进行安全训练。一些社区成立“社区应急小组”，训练居民如何应对紧急情况，传授自助与他助知识。

5. 重视新技术开发与运用

美国新的出入境管理系统启用了最新的生物识别技术，将指纹、虹膜等作为确定身份的手段，在很大程度上堵塞了护照、驾照作假的漏洞。美国已要求其主要盟国在两年内制造出含有生物识别特征芯片的护照，作为免于留取指纹和拍照片的条件。

为及早探测流行病爆发与生物袭击，美国在30多个城市安装了环境检测系统，通过环境检测站内安装的过滤器对空气进行分析。一旦发现空气中有天花、炭疽等细菌或病毒，该系统就会