

GONGANDUCHAGONGZUO
LILUNTANSUOYUSHIJIANCHUANGXIN

公安督察工作 理论探索与实践创新

——首届全国公安督察理论研讨及征文活动获奖文集

公安部警务督察局 编

中国人民公安大学出版社

公安督察工作理论探索与实践创新

——首届全国公安督察理论研讨
及征文活动获奖文集

公安部警务督察局 编

(公安机关 内部发行)

中国人民公安大学出版社

· 北 京 ·

公安督察工作理论探索与实践创新
——首届全国公安督察理论研讨及征文活动获奖文集
GONGAN DUCHA GONGZUO LILUN TANSUO YU SHIJIAN CHUANGXIN
公安部警务督察局 编

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：河北省抚宁县印刷厂

版 次：2002 年 12 月第 1 版
印 次：2002 年 12 月第 1 次
印 张：16.125
开 本：850mm×1168mm 1/32
字 数：398 千字
印 数：0001～2000 册

书 号：ISBN 7-81087-160-9/D·150
定 价：31.00 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

祝春林同志在首届全国公安 督察理论研讨会暨优秀论文 颁奖仪式上的讲话要点（代序）

（2002年6月11日）

公安部警务督察局与人民公安报社、山东省公安厅、济南市公安局联合举办的公安督察理论研讨征文活动，是纪念《公安机关督察条例》颁布施行五周年的一项重要内容，也是对五年来公安机关警务督察理论研究成果的一次集中检阅。《公安机关督察条例》发布施行以来，公安部党委和贾春旺部长高度重视督察工作和督察理论研究工作，各级公安机关把加强督察理论研究作为进行科学决策、指导实际工作的一项重要基础性工作来抓。各级公安督察部门针对《公安机关督察条例》贯彻执行过程中亟待解决的现实问题和理论政策问题，大兴调查研究之风，通过专题调研、课题征文、理论研讨会等多种形式，积极开展督察理论研究，取得了可喜的成果，促进和保证了初创阶段公安督察工作的顺利开展。有的成果还为各级公安机关领导正确决策提供了重要依据。可以说，没有这几年艰苦的实践探索，就不能形成现在这样生动活泼的工作局面；没有这几年深入的理性思考和总结，就不可能形成现在这样清晰的工作思路和制度规范。这次征文活动和研讨会取得的成果，是以五年督察实践为基础，实现了一次从实践到认识的飞跃。将来用理论研讨的成果指导实践，则是从认识到实践的第二次飞跃，必将对今后的督察工作产生重要指导作

用和深远影响。

《公安机关督察条例》颁布施行五年来的实践表明，督察制度一经确立，督察实践一经开展，这种崭新的制度及其实践对理论的呼唤是非常强烈的。五年的实践表明，督察理论建设水平是决定督察工作水平的一个重要因素，督察理论上的成熟程度是具有中国公安特色警务督察制度成熟程度的一个重要标志。这几年，公安督察理论研究工作抓得是紧的，取得的成效是比较明显的。同时，我们也要清醒地看到，督察理论研究还是个薄弱环节，还存在一些问题和不足。从总体上看，督察理论研究还不适应督察工作所面临的形势和任务的要求，还滞后于现实斗争的需要。比如，有的地方对督察理论研究工作的重要性认识不足，认为这是务虚，是可有可无、可抓可不抓的。又比如，有的地方对这项工作虽然也抓了，但理论联系实际不够，水平不高。从这次征文活动中收到的论文看，有的从理论到理论，缺少对实践的研究，比较空泛；有的停留在感性认识上，不善于对实践经验进行理论思考和概括，类似于一般的工作总结；有的缺乏创见，缺乏现实针对性；等等。显然，这样的论文其学术价值和指导实践的作用都不会很大。

江泽民总书记曾指出：“我们党有一条宝贵经验，就是每当革命和建设处在重大历史关头，总是特别重视理论指导”。2002年5月31日在中央党校省部级干部进修班毕业典礼上，江总书记又强调：“要使党和国家的事业不停顿，首先理论上不能停顿”。江泽民总书记的重要论述，对我们开展督察理论研究具有重大指导意义。我们一定要深入学习江泽民总书记关于加强理论建设的有关重要论述，进一步提高对督察理论研究重要性的认识，不断总结新经验，努力把督察理论研究工作提高到新的水平。当前，公安督察工作面临着大量的新情况和新问题，任重而道远。这既为督察理论研究提供了良好的机遇，同时又提出了更

高的要求和挑战。那么，如何深入开展督察工作的理论研究和建设呢？我认为应注重把握以下几点：

一要坚持正确的指导思想。坚持正确的指导思想，是做好理论研究工作的根本前提。公安督察理论研究工作必须坚持以邓小平理论和江总书记“三个代表”重要思想为指导，坚持解放思想、实事求是，坚持运用马克思主义的立场、观点、方法，分析研究督察工作实践中遇到的新情况、新问题。这一条如果做不到，势必会导致认识上出偏差，工作上走弯路。如，在公安机关已经有了纪检、监察、法制、审计等监督部门的情况下，为什么还要建立警务督察制度？我看，这个基本问题在一些同志的思想还没有真正得到解决。少数公安机关的领导干部之所以到现在还对建立督察制度认识不足，重视不够，关键是没有从政权建设、依法治国、依法从严治警和源头治腐的高度，深刻认识在公安机关建立警务督察制度的重要性、建设性和不可替代性。当然，也没有尝到由于建立了督察制度、重视了督察工作而促进了公安工作和队伍建设的甜头。又如，警务督察是公安机关内部的一项监督制度，其承担的职责说到底就是防范和解决公安队伍中存在的消极腐败问题，保证公安机关严格、公正、文明执法，保证警令、政令畅通。因此，就必须对公安队伍中存在的问题及其产生的原因有一个正确的认识。有的同志一谈到公安队伍中的腐败问题，就言必称管理体制。应当肯定，从管理体制上寻找队伍中存在问题的原因，不失为一种分析问题、认识问题的方法，但如果把它绝对化，就难以得出正确的结论，甚至导致在实际工作中寸步难行。

最近，尉健行同志在谈到纪检监察的管理体制时指出，研究纪检监察管理体制的改革，必须把握五点：一是要把体制的建立当做一个过程来看，没有继承就没有发展；二是不要把方式方法方面存在的问题和工作上的不足归结到体制和制度上去；三是任

何一个体制都不是十全十美的，都是需要不断完善的；四是任何体制和制度的建立都必须从中国的国情出发；五是必须坚持中国共产党的领导。这五点，对我们从事公安督察理论研究也具有重要的指导和启迪意义。再如，这几年，各级公安机关在反腐败斗争中揭露、查处了一大批腐败案件，惩治了一批腐败分子，这应是我们反腐败斗争取得成效的生动体现，但有的同志却不这么看，他们认为腐败越反越严重。这种看法也是片面的。我们否认少数腐败分子顶风作案，但这几年各级公安机关坚持“真抓、早抓、主动抓”，不断加大反腐败工作力度，查出了一批隐案。所以，对党风廉政建设、反腐败斗争的形势要正确分析，正确宣传，不能人云亦云。我们否认问题的严重性，也不否认深层确实存在问题，而且触目惊心。但必须保持对党风廉政建设、反腐败斗争的发展形势，特别是公安机关党风廉政建设、反腐败斗争的发展形势有一个清醒的认识。对某一时期公安民警违法违纪案件，无论是上升还是下降，都要进行具体分析，切忌主观片面。特别是近年来，通过深入开展“三讲”教育、“三项教育”、“三项治理”、警务公开和反腐倡廉工作，公安民警违法违纪案件呈逐年下降趋势，比较平稳。这的确是成绩，是事物发展的主要趋势。但越是在案件下降的情况下越要保持清醒的头脑，平稳中往往孕育着不平稳。诸如此类的问题，都需要我们用唯物的、辩证的观点来分析。案件下降的原因有“三项教育”的作用，有督察制度实施的因素，也有治本抓源头产生的效应，这是一方面。另一方面，应该看到案件的质量和深层次问题，特别是少数民警“涉黑、涉恶”问题逐渐暴露出来，且相当严重。那么，怎么抓小、抓早、抓苗头，将问题解决在萌芽状态，督察在这方面有何作为？这里不是没有规律可循，没有预防工作可做的。

二要坚持理论联系实际的方针。理论联系实际是我们党的三大优良作风之一，也是党的理论研究工作必须坚持的正确方针。

当前，公安督察理论研究坚持理论联系实际方针，必须做到“三个围绕”、“一个坚持”。“三个围绕”：一是围绕适应反腐败从侧重遏制逐步走上标本兼治、不断加大治本力度轨道的深刻变化开展研究。反腐败从侧重遏制逐步走上标本兼治、不断加大治本力度的轨道，这是当前全党反腐败工作的一个显著特点，是全党反腐倡廉工作已经进入一个新的发展阶段的显著标志，完全符合治标与治本矛盾运动的客观规律。因此，我们要认真研究如何在深化反腐败三项工作的过程中，正确处理治标与治本的关系，坚决防止和克服工作中可能发生重治标、轻治本或重治本、轻治标的两种偏差，充分发挥督察工作职能优势，强化事前、事中监督和现场督察，纠建并举，重在防范。二是围绕解决公安机关和公安队伍中存在的突出问题，保证严格、公正、文明执法开展研究。近年来，各级公安机关按照公安部的部署和要求，坚持不懈地对执法过程中多发性、常见性的突出问题开展专项督察。特别是对刑讯逼供、滥用枪支警械、滥用强制措施等“顽症”进行专项治理，取得了明显成效。2002年，部党委又决定借鉴“三项治理”的经验，对“冷硬横推”、玩忽职守、经济类违法违纪，特别是民警参与经营娱乐场所、“涉黑、涉恶”、涉“毒、赌、色”，以及执行逮捕、劳教、少管过程中违法违纪等深层次问题进行专项整治。各级公安督察部门一方面要加大专项督察、明察暗访的力度，及时发现、纠正存在的问题；另一方面要通过个案的剖析和研究，找出带有规律性的东西，提出有针对性的防范措施，把专项整治的成果、治标的成果转化为治本的措施。我们研究工作要在这方面下功夫。把一种带有方向性的具体办法上升转化为长效的机制，这就是治标的成果转化为治本的措施。目前，对“冷硬横推”问题还没有找到一种治本的、长效的措施办法，因而总是反反复复，这可能是和我们的人事制度有关，与干多干少、干好干坏一个样有关。有的民警说了，我“冷硬横推”

了这么多年，你把我怎么样了？他没“冷硬横推”，又把他怎么样了？当然，产生这个问题的思想基础还是特权思想，因此还要对民警进行警察价值观的教育。三是围绕建立健全队伍管理的长效机制开展研究。建立公安队伍管理长效机制，是公安部党委在开展“三项教育”过程中作出的一项重要部署。长效机制，简而言之，就是为避免队伍管理短期行为而采取的以机制创新为重点的治本措施，即建立一整套与社会主义市场经济体制相适应，与《中华人民共和国人民警察法》相配套，符合公安机关性质、任务要求，充分体现公安机关不同于一般行政机关的特点，由公安队伍管理相关法律法规、制度、措施构成的相互作用、相对稳定、能够使公安队伍管理长期处于良性运行状态的规章制度体系和运作系统，其主要内容包括以工作规范、行为规范、装备规范和其他规范为基础的规范体系，以推行绩效考核为主要内容的激励机制，以落实责任追究为重点的监督制约机制，以保证队伍管理措施稳定运行为目的的保障机制。长效机制的建立，是我们队伍建设的根本出路所在，也是一项庞大的系统工程。警务督察制度作为长效机制重要组成部分，当前要大力加强以《公安机关督察条例》为基础的制度化、规范化建设，抓紧建立健全具有督察特点的工作制度体系，积极探索建立科学的督察工作运行机制，确保督察工作责任明确、程序规范、运行高效。

“一个坚持”，就是坚持调查研究，尊重基层首创。这是督察理论研究能不能出成果的关键所在。从某种意义上讲，督察制度的建立，其本身就是公安部坚持调查研究、尊重基层首创、借鉴外警经验的结果，不是空穴来风。因此，在任何时候、任何情况下都要立足于现实，服务于实践，不搞本本主义，不搞脱离实际的所谓理论研究。要深入实际，深入基层，深入到民警中去，调查了解公安队伍中出现的新事物、新问题，注意总结基层公安机关在督察工作实践中创造的新鲜经验，并对大量的、丰富的调查

材料进行“去粗取精，去伪存真，由此及彼，由表及里”的加工制作，揭示事物的本质和规律，有的放矢地为督察工作实践服务。好的经验和做法来自基层，就看我们能不能抓住，把基层首创集中起来，经过加工，再坚持下去，从群众中来，到群众中去，就是这样一个过程，这是领导机关、领导干部的职责。不要闭门造车，在屋里拍脑门，这样弄出来的东西必然脱离实际。比如督察队除了开展专项督察、办理领导交办事项之外，日常工作怎么搞？无锡就建立了一个“周报告、月通报”制度，每周一个周报，每个星期一的早晨放到局长办公桌上，一周内全局数千人的队伍状况都在周报里边。每月还有一个通报。周报是报给局领导的，通报是给各个分局、基层科所队的，一个月情况全在里面。无锡的做法为我们提供了思路。现在派出所民警有责任区，督察队员也应该有责任区和责任单位，要经常到责任区和责任单位听情况、交朋友，而不仅仅是监督。今天出击一下，明天出击一下的游击式的督察，这不是好办法，不是长期办法。要把动态与静态监督结合起来，把专项督察和日常工作结合起来，健全完善日常工作规范、日常工作制度。

三要坚持与时俱进、开拓创新的精神。江泽民总书记在中纪委七次全会上要求党的纪律检查干部要在思想观念、思想方法，工作方式、工作方法，人员素质、工作作风三个方面做到与时俱进、开拓创新。这是江总书记对新形势下党的纪律检查干部提出的明确要求，具有很强的现实针对性，也完全符合我们公安督察工作的实际。

当前，随着社会主义市场经济的深入发展和对外开放的进一步扩大，特别是随着我国加入 WTO，公安督察工作有大量的新情况和问题需要研究，大量的新经验和做法需要总结，大量的新特点和规律需要探索。新的形势和任务，要求我们继续发扬马克思主义的创新精神，紧密结合新的实践进行理论创新。督察理论

研究的领域十分广阔，当前要着重研究一些事关督察工作全局性的理论课题。比如，督察制度的意义究竟何在？首先，我们不能仅仅看到它的现实作用，把它看浅了、看短了、看成是临时应急的一个措施，而要把它放到贯彻依法治国方略，推进民主法制建设进程的大背景下、大环境中去考察、去认识。其次，我们不能把督察等同于其他部门、其他形式的外部监督，看不到它的建设性和不可替代性，忽视它的职能特点和优势，而应该从落实依法从严治警方针，建立区别于其他执法部门和其他外部监督形式的、具有中国公安特色的警务督察制度的高度去认识、去实践。又比如，如何搞好督察与纪检、监察、审计等监督职能部门的协调配合，进一步完善具有公安特色的大监督机制和格局，形成强有力的监督合力，这也是一个很重要的课题。在具体工作中什么时候该用审计、督察、纪检、监察，在什么环节、部位用以及怎么切入等问题都需要研究。再比如，在现行公安队伍管理体制下，如何充分发挥督察职能作用，加强执法工作和队伍管理的系统监督，以坚决克服和纠正执法工作中存在的地方和部门保护主义？系统监督包括警种监督，公安边防部队已建立起督察队伍，其他警种如消防、交警、巡警怎么办？还比如，如何在继续加强对警容风纪和动态执法进行现场督察的同时，将督察的触角向执法工作特别是刑事执法工作中延伸，以做到执法权力行使到哪里，警务督察就跟到哪里；如何进一步将警务督察工作贴紧公安业务工作，将服务寓于监督之中，将保护寓于监督之中；如何加大暗访力度，有效防范和解决个别民警参与经营娱乐场所、“涉黑、涉恶”、涉“毒、赌、色”，以及在执行逮捕、劳教、少管过程中违法违纪的深层次问题等都需要我们进一步认真研究。

关于督察工作环境建设问题，这也是一个十分重要的课题，督察工作需要不需要宣传、又怎么宣传？督察民警需要不需要监督、又如何监督？怎么取得老百姓和民警理解、支持？贾春旺部

长题词：“执法执纪有力度，维权服务献爱心”，二者怎么结合起来？要让民警感到督察是管警察的警察，但同时又是保护警察的警察。督察与警察的关系是同志、战友加手足兄弟的关系。这些都要通过督察环境建设加以解决，使群众和民警都信赖督察。只要我们紧密结合督察工作的实践进行理论研究，就能为督察工作的健康、有序发展不断提供有力的理论支持和决策依据。

过去的五年，作为督察制度的初创期已成为历史。今后五年，既要加大实践的力度，又要加大理论探索的力度，督察理论的发展不能落后于督察实践。各级公安机关特别是警务督察部门，要高度重视理论研究在督察工作中的地位和作用，切实加强领导。主要负责同志要带好头，发挥表率作用；要重视督察理论骨干队伍的建设，从实践中培养理论研究骨干，培养既能实践又善于思考的督察队员。同时，要一如既往地加强组织协调，重视发挥公安院校、科研单位专家学者的作用。全体督察民警都要加强政治理论和业务学习，不断提高自身素质，既要成为业务工作的骨干力量，又要争当调查研究和理论研究的行家里手。我相信，只要各级领导重视，上下齐心协力，公安督察理论研究领域一定会人才辈出，硕果累累；只要按照“实践——认识——再实践——再认识”的规律，循环往复，与时俱进，开拓创新，就一定不断开创督察工作的新局面。

前 言

从1997年《公安机关督察条例》正式发布施行，伴随着国家的民主法治建设进程，伴随着公安工作和公安队伍建设的改革步伐，警务督察走过了五年的初创时期。五年来，在各级公安机关领导和广大公安民警的关怀支持下，在全体督察民警的共同努力下，警务督察制度不断完善，具有中国公安特色的警务督察体系逐步形成；督察工作与时俱进，开拓进取，在实践中探索了规律，积累了经验。为了总结几年来公安机关警务督察工作实践中创造的成功经验，深化对督察工作的理论认识，推动理论与实际的结合，从而进一步促进督察工作的深入开展，公安部警务督察局、人民公安报、山东省公安厅和济南市公安局从2001年12月开始至2002年6月联合举办了公安督察理论研讨征文活动。这次征文活动共收到论文720余篇，研讨的内容基本涵盖了当前警务督察工作的方方面面。既有研究督察工作基本理论问题的，又有研究当前督察工作的具体实务性问题的；既有研究加强督察工作规范化、制度化建设问题的，又有研究督察队伍自身建设和机构建立健全问题的；既有来自领导同志对督察工作的认识思考，又有来自战斗在第一线同志的心得和体会。经过严格评选，这次研讨活动共评出一、二、三等奖及优秀奖80篇。这些论文理论联系实际比较紧密，分析问题比较透彻，对督察工作的指导性比较强。有的论文虽然未能获奖，但其中也不乏有真知灼见的。2002年6月11日，在山东省济南市举行了首届全国公安督察理

论研讨会暨优秀论文颁奖仪式。公安部党委委员、纪委书记、督察长祝春林出席了会议并作重要讲话，特摘录其要点作为序。

实践经验的积累和理性思考的深入，为我们进行理论的梳理和体系的构建奠定了良好基础，但是我们同时也应清醒认识到，当前警务督察理论研究的成果与实践的呼唤仍有相当差距。通过把这些督察实践者和思考者的知识收集、整理、传播，用于推进今后督察理论研究和督察实践，是我们举办首届全国公安督察理论研讨及征文活动并编辑出版这本论文集的初衷。当然，每篇论文观点的真理性需要实践来检验，但是作者们也包括这次活动所有参加者的理论研究的热情和开拓创新精神无疑是极为宝贵、值得珍视的。也希望我们以这种热情和精神为激励，共同努力，不断推动督察理论和实践的发展。

编 者

2002年11月

目 录

一等奖 (5 篇)

浅析公安督察暗访工作

上海市公安局警务督察处 (3)

浅论警务督察的定位、原则与方略

江苏省公安专科学校公安管理系 孙晓东 (11)

正确处理督察工作“五种关系”

山东省济南市公安局 马永胜 (20)

强化警务督察 推进公安工作

湖北省公安厅 陈训秋 (26)

试论警务督察规范化建设

——广东省警务督察规范化建设的实践和思考

广东省公安厅警务督察处 林 卫 黄信年 (32)

二等奖 (10 篇)

浅论督察发展的新思路

公安部警务督察局第二警务督察队 缪爱社 (41)

试论警务督察工作机制的含义、要素及其构建

中国人民公安大学警察管理系 杜晋丰 (50)

警务督察制度的哲学思考

中国人民公安大学警察管理系 99 级 赵子强 (57)

警务督察信息工作初探

江苏省公安厅警务督察处 李载平 (64)

浅谈公安机关一把手抓警务督察工作

山东省公安厅 朱庆雨 (72)

发挥督察职能作用 促进公安队伍建设

山东省济南市公安局 袁子辉 (76)

督察贵在抓落实 重在保警令畅通

河南省公安厅警务督察处 刘卫华 李 斌 (81)

浅谈公安机关警务督察工作的历史定位

湖北省公安厅警务督察处 叶 政 (89)

加强警务督察的思考

广东省深圳市公安局警务督察处 黄远忠 (99)

建立公安边防警务督察制度的探索与思考

广东省公安边防总队警务督察处 曾贤生 曹福贵 施中兴
..... (106)

三等奖 (20 篇)

重大社会活动安全保卫现场督察工作问题的再思考

北京市公安局 刘正学 (117)

浅谈警务督察工作在公安依法执法中的作用

天津市公安局河西分局警务督察队 杨 晨 (122)

局长要高度重视督察, 善于使用督察

河北省沧州市公安局 魏晋虎 (131)

警务督察机构必须坚持“三个紧紧围绕”抓落实 内蒙古自治区公安厅警务督察处 文新庆	(136)
浅析对动态中的枪支进行有效监控 辽宁省公安厅警务督察处 张曲中	(142)
正确运用暗访手段 促进警务督察工作向纵深进展 黑龙江省佳木斯市公安局 薛家友 惠文杰	(150)
关于加强和改进督察队伍建设的几点思考 上海市公安局静安分局警务督察队	(156)
浅谈重大国际会议出入境边防检查和安全保卫工作现场督察 上海市出入境边防检查总站督察处警务督察队	(163)
关于被督纠受处分民警的心理特点和矫治对策思考 江苏省启东市公安局警务督察队 成祖兵 郁纪平 陆剑石	(170)
浅谈现场督察的含义及实施 浙江省公安厅警务督察处 陆文官	(176)
浅议入世后警务督察部门在公安工作中应发挥的作用 福建省公安厅警务督察处 徐凡新 黄 华	(183)
谈提高警务督察效能的着力点 山东省莱阳市公安局 杜少伟	(193)
浅议提高公安督察队伍整体素质的重要意义和途径 山东省济南市公安局警务督察支队 梁振黎	(198)
关于督察职权理论的探讨 山东省潍坊市公安局警务督察处 许文远 刘振波	(204)