

第一章 宪法

本章重点提示：宪法这章很重要，但在招警考试中题目并不多，一般不会超过3分，以判断和选择占多数。

第一节 宪法概述

判断、选择题：

宪法是集中体现统治阶级意志和利益，规定国家的根本制度，确定公民的基本权利和义务，具有最高法律效力的国家根本大法。

宪法是资产阶级革命的产物。

世界上最早出现的宪法是英国宪法。

世界上第一部成文宪法，是1787年的美国宪法。

欧洲大陆第一部成文宪法是1791年的法国宪法。

我国先后颁布过四部正式成文宪法，分别是：1954年宪法，1975年宪法，1978年宪法和现的1982年宪法。

第二节 国家性质（国体）

判断、选择题：

国家性质、即国体，是指国家的阶级本质，反映社会各阶级在国家中所处的地位。

一般地说，在经济上处于统治或领导阶级的地位，掌握着国家的权力。

人民民主专政是我国的国体

中华人民共和国是工人阶级领导的。

工人阶级对国家的领导是人民民主专政的根本标志，也是无产阶级专政的核心。

人民民主专政的职能有：保障人民民主和对敌人专政、组织经济和文化建设、抵抗外来侵略，保卫国家主权的独立和安全。

多选、简答、论述题：

人民民主专政的特征：

- 1、我国的人民民主专政实质上就是无产阶级专政
- 2、人民民主专政是对人民民主与敌人专政的结合

第四节 我国的经济制度

判断、选择题：

我国的经济形式主要有：全民所有制经济；劳动群众集体所有制经济；劳动者个体经济；私营经济；中外合资、合作经营企业和外商独资企业。

公有制是我国社会主义经济制度的基础。社会主义公有制，即全民所有制和劳动群众集体所有制。

全民所有制是国民经济的支柱，在我国多种经济形式中居于主导地位。

劳动群众集体所有制经济特点：自愿组合、自负盈亏、民主管理

第二章 刑法

本章重点提示：《刑法》这一章非常重要，在考试中除了单选、多选和判断外，每年在简答和论述之间也必然会有一题，本章在考试中一般不低于10分。

第一节 刑法的概述

判断、选择题：

我国刑法的任务包括惩罚与保护两个方面。

刑法的基本原则：罪刑法定原则、罪刑相当原则(罪刑相适应原则)、刑法面前一律平等的原则。

法无明文规定不为罪，法为明文不处罚。

广义的刑法包括刑法典、特别刑法和规定在非刑事法律中的附属刑法规范。

现行的是1997年10月1日施行的《中华人民共和国刑法》。

刑法的效力范围包括：空间效力和时间效力。

我国刑法空间效力范围采取属地原则为基础，兼采属人原则和保护原则。并在一定范围内兼采普遍管辖原则的结合型刑事管辖原则。

拟制领土包括：船舶和航空器。

注意：刑法规定“一罪不二罚”

我国刑法的时间效力采取从旧兼从轻的原则。

多选、简答、论述题：

“从旧兼从轻”的原则的几种情况的实际运用：

- 1、当时的法律不认为犯罪的，适用当时的法律

2、新刑法不认为是犯罪的，适用新刑法

第三节 正当防卫与紧急避险

判断、选择题：

正当防卫与紧急避险均属于排除社会危害性行为。

正当防卫不负刑事责任。

只要不是明显超过必要限度造成重大伤害的，就属于正当防卫。

防卫过当应负刑事责任，但是应当减轻或者免除处罚。

防卫过当不是一个独立的罪名。

正当防卫是指为了使国家、公共利益、本人或者他人的人身、财产和其他权利免受正在进行的不法侵害，而采取的制止不法侵害，对不法侵害人造成损害的行为。

紧急避险是指为了使国家、公共利益、本人或者他人的人身、财产和其他权利免受正在发生的危险，

第五节 刑罚及其适用

判断、选择题：

刑罚只能由人民法院通过法定刑事诉讼程序依照刑法判处。

刑罚的根本目的是预防犯罪、保护人民，保卫社会主义制度。

刑罚的直接目的是预防犯罪。

刑罚的间接目的是教育人民群众自觉遵守法律，鼓励人民同犯罪作斗争和堵塞漏洞，铲除诱发犯罪的外部条件。

刑罚对犯罪人具有惩罚、个别威慑、感化、教育改造的功能。

刑罚对被害人具有安抚、补偿功能。

对于犯罪的外国人，可以独立适用或者附加适用驱逐出境。

刑罚分为主刑和附加刑。主刑只能独立使用。附加刑可以独立使用，也可以附加使用，还可以并列使用。

第三章 刑事诉讼法

本章重点提示：绝不是危言耸听，刑事诉讼法又是很重要的内容，每年考试都是必考内容，尤其是一些细节。

第一节 刑事诉讼法概述

判断、选择题：

刑事诉讼是指国家司法机关在当事人及其诉讼参与人的参加下依照法定的程序，揭露犯罪、证实犯罪、惩罚犯罪，保障无罪的人不受刑事追究所进行的活动。

现在使用的是1979年7月1日通过的《刑事诉讼法》，该法于1996年3月17日修正，1997年1月1日起施行。

人民法院、人民检察院依法独立行使审判权和监督权，不受行政机关、社会团体和个人的干涉。

人民检察院依法对刑事诉讼实行法律监督。主要包括：对公安机关的立案、侦查的监督，对法院的审判监督，对执行机关执行刑罚活动的监督

第三节 管辖、回避

判断、选择题：

刑事诉讼的管辖包括：立案管辖和审判管辖。

公安机关在刑事诉讼中的主要任务是侦查破案。大部分案件由公安机关立案侦查。

审判管辖包括：级别管辖、地区管辖、专门管辖。

基层人民法院管辖：第一审普通刑事案件，但依法由上级法院管辖的除外

中级人民法院管辖：危害国家安全案件、可能判处无期、死刑的普通刑事案件，外国人犯罪的案件

高级人民法院管辖：全省意义重大的案件

最高人民法院管辖：全国意义的重大的案件

地区管辖实行以犯罪地人民法院管辖为主的原则。

第二节 刑事诉讼强制措施

判断、选择题：

刑事诉讼强制措施包括：拘传、取保候审、监视居住、拘留、逮捕。

拘传公检法均可用，但要出示拘传证或拘传票，时间不得超过12小时。

取保候审的方式：提供保证人和交纳保证金两种。只要选择一样。不得超过12个月。取保期间，不得离开居住的市县。监视居住不得超过6个月。

检察院和公安机关都有拘留决定权。但检察院决定的也必须由公安机关执行。拘留的对象主要是：现行犯或重大嫌疑分子。

执行拘留必须由县级以上检察院和公安机关负责人批准，并签发拘留证。

拘留后24小时内要通知其家属，24小时内要进行讯问。

对现行犯罪的人大代表的拘留，必须立即向同级人大主席团或者其常委会报告。

第六节 立案、侦查

判断、选择题：

立案的条件：有犯罪事实，需要追究刑事责任。

立案是刑事诉讼的开始，是刑事诉讼的一个独立阶段。

立案的程序包括有：接受有关立案材料、审查立案材料以及审查后的处理
公检法机关对于报案、控告、举报和自首的材料，都应当接受。

自诉案件中的被害人有权向人民法院直接起诉。

讯问由公安机关、人民检察院进行，讯问时不得少于2人。

传唤、拘传持续的时间最长不得超过12小时。

讯问不满18周岁的未成年人，可以通知其法定代理人到场。

询问不满18周岁的未成年人，可以通知其法定代理人到场。

第七节 提起公诉、审判和执行

凡是提起公诉的案件，一律由人民检察院审查决定。

检察院对于公安机关移送起诉的案件，应当在1个月内作出决定。重大复杂的案件，可以延长半个月。

对于补充侦查的案件，应当在1个月内补充侦查完毕。退回侦查以2次为限。

人民检察院对案件进行审查后，依法分别作出：提起公诉、不起诉或撤消案件。

认为犯罪嫌疑人犯罪轻微，不需要追究刑事责任，公安机关不能撤消案件，要报给检察机关，由检察机关审查，作出起诉或者不起诉。

不起诉的种类：存疑不起诉、绝对不起诉、酌定不起诉

人民检察院作出不起诉后，被害人如果不服，可自收到决定书后7日以内向上一级人民检察院申诉，请求提起公诉。

第四章 民法

本章重点提示：从历年来的情况看，这章不是考试重点，一般在3分左右。但要想出类拔萃，三分也很关键，所以也别随意。

《中华人民共和国民事诉讼法》是一部民事基本法，但不是民法典。1986年4月12日通过。87年1月1日起生效。民法调整的对象：
调整平等主体之间的财产关系和人身关系。

民事主体包括：自然人，法人。

自然人的民事权利能力：是指自然人依法享有民事权利和承担民事义务的资格。

自然人的民事行为能力：是自然人通过自己的行为享受民事权利和承担民事义务的能力。

民事行为能力包括：完全民事行为能力（18周岁以上）、限制民事行为能力（10周岁以上不满18，不完全能辨认自己行为的精神病人）、无民事行为能力。

监护的设定方式有法定监护和指定监护。

未成年人的父母是未成年人的监护人。担任未成年人监护人的次序是：父母、祖父母、外祖父母，兄弟姐妹，关系密切的其他亲属、朋友。

无民事行为能力或者限制民事行为能力人的监护次序分别为：配偶、父母、成年子女、其他近亲属、关系密切的其他近亲属朋友。

第六章 公安行政赔偿和公安刑事赔偿

本章重点提示：这一章考试在五分左右。内容不多，千万不要错过。

第一节 国家赔偿概述

国家机关工作人员与行使职权无关的个人行为，国家不承担赔偿责任。

现行《国家赔偿法》是1994年5月12日通过，95年1月1日实施。

国家赔偿包括行政赔偿和刑事赔偿。行政赔偿和刑事赔偿又都包括了对侵犯人身权的赔偿和对侵犯财产权的赔偿。

公安机关具有双重权力，行政、刑事赔偿都有可能产生。

第二节 公安行政赔偿

公安机关限制公民人身自由的行政强制措施：劳动教养、强制遣送、留置审查、强制传唤、强制戒毒、强制治疗、强制约束、强制隔离。

非法拘禁包括滥用权力的非法拘禁和无权的非法拘禁。

公安机关及其工作人员违法行使职权的后果，公安机关是赔偿义务机关。

赔偿提出包括：单独提出、一并提出。公安机关要在2个月赔偿完毕。否则3个月内受害人向法院诉讼。

请求国家赔偿的时限为两年。最后六个月，因不可抗力或者其他障碍不能行使请求权的，从消除之日起，赔偿请求时效继续计算。

第七章 人民警察法

本章重点提示：非常重要，尤其是义务、纪律和执法监督，总体在6分左右。

第一节 人民警察概述

《人民警察法》于1995年2月28日公布并实施。

人民警察的根本宗旨：全心全意为人民服务。

人民警察的基本任务：1、维护国家安全 2、维护社会治安秩序 3、保护公民人身安全、人身自由和合法财产 4、保护公共财产 5 预防、制止和惩治违法犯罪活动。

人民警察法确定的原则：警务活动原则、行为规范原则、法律保障原则。

第二节 人民警察的职权

人民警察的职责和权限合称为人民警察的权限。

人民警察职权的特征：警察权是一种国家权力、警察权主体是人民警察、警察权的内容由法律确定、警察权是权力与职责统一。

警察权力的主体是人民警察机关和人民警察人员。人民警察共十四项职责。

人民警察在非工作时间，遇有其职责范围内的紧急情况，应当履行职责。

公安机关人民警察因履行职责的需要，经出示相应的证件，可以优先乘坐公共交通工具，遇有交通阻碍时，优先通行。

公安机关因侦查犯罪的需要，可以优先使用机关、团体、企事业单位和个人的交通工具、通信工具、场地和建筑物。

对严重危害公共安全和他人人身安全的精神病人，可以采取保护性约束措施。需要送往指定场所监护的，要经县级以上人民政府公安机关批准。

第八章 公安工作概论

本章重点提示：既然是公安业务考试，那这章是真开始了，本章在8分左右。

第一节 警察

警察是一个历史范畴，是人类社会一定历史阶段上的产物。

马克思主义警察观是科学的警察起源观。

警察的发展阶段：萌芽时期、古代警察时期、近代警察时期、现代警察时期

中国古代警察职能的萌芽，始于原始社会解体和第一个奴隶制国家，夏王朝。

在奴隶和封建社会中，警察职能由军队、监狱或地方的行政官吏分别掌管。

近代警察时期是指国家建立警察行政以来的历史阶段。

近代警察最早发端于西欧。

中国近代警察行政是帝国主义入侵中国后的产物。

1898年，湖南巡抚陈宝箴在长沙成立的湖南保卫局是中国最早的专职警察机构。

1905年，清政府的北平巡警部是中国历史第一个全国性专职警察机构。

旧中国的近代警察史，是军警特结合在一起镇压革命、迫害人民的历史。

第四节 公安工作的根本原则、根本路线和基本方针

坚持党对公安工作的绝对领导是公安工作的根本原则。

在我国的各种政治力量中，只由中国共产党领导公安工作。公安机关服从中国共产党的领导，必须是绝对的，无条件的。

公安工作群众路线主要是：一切为了群众、一切依靠群众、从群众中来、到群众中去。

公安工作群众路线在公安工作中居于战略地位

公安工作的基本方针是：作与群众路线相结合。

党委领导下的专门机关与广大群众相结合，是我国所有公安业务工作都必须遵循的共同指导原则。

专门工作与群众路线的结合，主导方面是公安机关。

第六节 社会治安综合治理

社会治安综合治理，是调动社会各方面的力量解决治安问题的根本途径和长远战略方针。

社会治安综合治理的方针：坚持打防结合、预防为主方针，大力加强治安防范和管理，在增强社会治安防控能力上下功夫。

社会治安综合治理方针的要求与目标：

社会稳定，重大恶性案件和多发性案件得到控制并逐步有所下降，社会丑恶现象大大减少，治安混乱地区和单位的面貌彻底改观，治安秩序良好，群众有安全感。

社会治安综合治理的任务：

1、打击，是首要环节，是前提条件

2、防范，是基本措施

第九章 公安队伍建设

本章重点提示：

第一节 公安队伍正规化建设

世界上第一次警务革命——警察队伍的职业化。警察队伍彻底从军队、审判机关和一般行政机关分离出来。

正规化建设的方针——从严治警、依法治警。

从严治警是指对公安民警实行严格教育、严格训练、严格管理、严格监督、严格纪律的总称。

严格教育使警察“不愿”做违法乱纪的事，是正规化建设的前提。

思想道德的教化是队伍正规化建设的首要任务。

严格管理使警察“不能”做违法乱纪的事，是正规化建设的基础。

严格训练使警察“不怕”遇到各种艰难险阻，是正规化建设的手段。

公安学基础理论章节复习资料汇总

第一讲 绪论

公安学是一门研究我国公安现象的学科。其中，关于公安现象中基本关系与基本对策的理论概括，形成公安学基础理论，它是公安学的基础学科。

第一节 警察与警察学

一、警察的起源

（一）警察起源观

1. 警察自然起源观。有的警察学者认为，“人类自从有了群体生活，就有了警察作用”。还有的认为，“警察是人类与原始俱来的天性的道德行为”，“警察将永远伴随着人类”。这种理论把警察说成是一种自然现象，即超阶级、超国家的现象。认为警察与国家将永远存在。

这种观点抹煞了警察是私有制、是阶级斗争的产物，抹煞了警察的阶级本质。

我们认为：原始社会没有警察。这是因为：

第一，生产力低下，没有私有财产，不能产生警察。

在二三百万年前，地球上开始有了人。在人类社会历史的发展过程中，原始社会是人类社会的第一阶段。在原始社会时期，人类认识自然的水平低下，生产工具极为简陋，个人显然无法与自然、猛兽相抗衡，人们为了生存和繁衍，只有在特定的社会关系中，共同生产和生活，所以，社会结构是以血缘亲族为基础的氏族公社。

由于生产力水平低下，人们获取的生活资料非常少，只能维持本身生存的最低水平，没有任何剩余。“在没有阶级的社会中，每个人以社会成员的资格，同其他社会成员协力，结成一定的生产关系，从事生产活动，以解决人类物资生活问题。

在这种情况下，不可能产生私有制，也不可能产生阶级，因而也不可能产生作为阶级斗争工具的国家 and 警察。

第二，社会管理靠习惯，不需要强制力量。

原始社会虽然没有国家这个凌驾于社会之上的权力机构，但存在着管理各种事务的社会组织——氏族、部落、部落联盟，它们是以人们的血缘关系组成的集团。在氏族中，人们的生活是有秩序的，这种秩序是人们在日常生活、生产、分配、消费过程中形成的习俗和信仰，世代相传就形成了氏族社会的习惯规范。这些行为规范调整着人们的相互关系，维持着当时的社会秩序。原始社会的氏族习惯，反映着全体氏族成员的共同意志和利益，它靠人们自觉遵守或社会舆论的力量及氏族首领的威信来维持，不需要警察这样的强制机关作后盾。

第三，氏族首领由选举产生，没有必要设立维护统治的警察。

在原始社会，人民大会是最高权力机构，而且首领由选举产生，他们也没有特权，不存在专门从事管理社会的特殊机构。所以，不存在争权夺位和反对统治关系的问题，也没有必要设置保护统治关系的警察。

第四，没有阶级，不需要警察等专政工具

在氏族社会中，大家共同劳动，共同生活，共同消费，就连首领也和大家一起平等地劳动和分配产品，人与人之间的关系是平等的，没有剥削，没有压迫，没有阶级，也不可能有阶级统治的专政工具。

2. 马克思主义的警察起源观。在原始社会既没有国家，也没有警察；人类社会进入奴隶社会之际，随着国家的产生，警察才成为必要：警察是和国家一样古老的；国家是不能没有警察的。这是科学的警察起源观。

从中国奴隶制的建立看警察的起源 中国是人类文明的发源地之一。中国的原始社会经历了原始人群、母系氏族公社和父系氏族公社等阶段。

在父系氏族公社后期，由于生产力的发展，出现了私有制，出现了贫富分化，原始社会逐渐解体。中国的尧舜禹时期，也正是原始社会向奴隶社会过渡的时期。传说尧舜禹都较富有。富有的氏族首领成为氏族贵族，他们把战俘和贫穷的氏族成员变成奴隶。这样，两个对立的阶级就形成了。当这两个对立的阶级的矛盾发展到一定的阶段时，必须产生国家这个强大的强制工具。

大约在公元前 21 世纪，中国建立了第一个奴隶制国家——夏朝，作为国家的标志，夏朝不仅建立了军队，出现了司法职能，也出现了行使警察职能的官吏——司徒、士、司马等。

司徒：《尚书·舜典》载：“舜令弃曰：百姓不亲，五品不逊，汝作司徒，敬敷五教在宽。”司徒具有治安警察的作用。

士：《尚书·舜典》载，舜令皋陶作士，让他对付“蛮夷猾夏”和“寇贼奸宄”。说明具有刑事警察的职能。夏初，还出现了监狱，由士

看管，士还具有狱警的职能。

（二）警察产生的历史条件。

在古代，并没有现代意义上的警察机关，但那时已有分别由若干部门施行的国家警察行为。所以，讲警察的起源，实质上是讲警察行为的起源。

在原始社会，生产资料归全体氏族成员所有。人们共同劳动，平均分配产品，没有私有财产。由于生产力水平低下，也没有多余的产品可以被私人占有或被盗窃、抢夺，所以没有设置保护财产的警察的必要。

原始社会末期，出现了私有制，氏族社会逐渐瓦解，社会分裂为对立的两个阶级。进入奴隶制社会以后，阶级矛盾发展到不可调和的时候，警察现象就随着国家一起产生了。

1. 生产力的发展，私有制的产生，是警察产生的经济条件。当原始社会的生产力发展到劳动产品在解决个人需要之外还有剩余的时候，就有了私人占有和商品交换。由于生产工具的改进、生产力的发展和三次社会大分工，使劳动生产率得到了极大的提高，每个家庭有可能成为独立的生产单位。原来的共同劳动也逐渐变为家庭的个体劳动，生产资料和劳动产品逐渐成为各家各户的私有财产。首领有可能利用他所掌握的权力，侵吞公共财产。“财产所有权，这时已成为压倒一切的兴趣所在”。这时，私人财产上的侵夺与反侵夺的矛盾越来越多，越来越尖锐。只靠原始社会那种平等的、自愿的解决纠纷的办法不行了，习惯的规范不起作用了，需要有一种对全社会都有权威性的强制力量。以警察行为保护私有财产，特别是保护奴隶主贵族的私有财产，就成为历史的需要。

2. 阶级矛盾的不可调和性。统治阶级内部矛盾的不可调和性，是警察产生的阶级条件。“从第一次社会大分工中，也就产生了第一次社会大分裂，即分裂为两个阶级：主人和奴隶、剥削者和被剥削者。”第二次社会大分工，“奴隶制成为社会制度的组成部分，奴隶们被成批的赶到田野和工场去劳动。”第三次社会大分工，它创造了一个不从事生产而只从事产品交换的阶级——商人。这样，社会出现了贫富分化，剥削与被剥削。本来为社会公仆的氏族首领变为社会的主人，少数富裕家族通过高利贷、土地买卖等方式把生产资料集中到自己手中，这两部分人便构成了最初的奴隶主阶级。而大多数则贫穷下去，成为了穷人。于是，先是俘虏，随后是失去生产资料的本氏族的穷人先后被迫沦为奴隶。这样，社会就分裂成为两大对立的阶级——奴隶主阶级和奴隶阶级。进入奴隶社会以后，残酷的剥削压迫与强烈的反抗，形成了激烈的阶级斗争。警察成了镇压奴隶起义、追捕惩罚奴隶的不可缺少的、特殊的武装力量。

另外，警察行为从诞生之日始，就不只是对付阶级斗争的，同时在解决统治阶级内部的种种不可调和的斗争中也经常被使用，对最高统治者来说，最直接、最具威胁性的力量是自己身边的政敌。统治者往往用警察行为镇压自己的政敌。

3. 维护统治秩序与惩罚犯罪的客观需要，是警察产生的社会条件。随着氏族组织内部共同利益的瓦解和奴隶主阶级统治秩序的建立，违背统治阶级意志的行为被当成犯罪行为。依靠警察行为对付犯罪行为，已成为历史的需要。

4. 国家机器的形成，是警察产生的政治条件。国家作为统治阶级的政治工具，离不开警察行为的强有力的保障；警察行为是国家意志的实际体现。

（三）警察起源的一般规律

1. 警察的产生是经过一个漫长的过程才逐渐产生的。

警察的产生经过了一个漫长的、复杂的、渐进的历史过程。从无警察的原始社会到有警察的奴隶社会，中间有一个过渡时期。这一时期相当于父系氏族时期。所以，警察的出现是与私有制、阶级和国家的最终确立是同步完成的。

2. 警察的产生其职能是与军事、司法、行政等合在一起的。

警察是逐渐产生的，这并不是说逐渐产生了执行警察职能的专门机构和专职人员，它是与执行军事、司法、行政等职能的机构和人员一起产生的。也就是说，新产生的警察机构和人员，也是新产生的司法或行政机构和人员。是一个机构和人员的多方面的任务。

3. 警察的产生是与法的产生有着密切的联系。

习惯法或成文法，都是国家制定或认可的，由国家强制力保证实施的法律，所以，法律产生的同时必须随着一种强制力量的产生，以保证法律的实施。警察就是国家中重要的强制力量之一。

综上所述，警察行为与国家的产生有着同样的条件。当国家存在的历史条件消灭了，国家消亡之际，现在意义上的警察也将随之消亡。

二、警察的概念

（一）警察的词意。

在我国古字的含意上，先事戒备谓之“警”，见微知著谓之“察”。

如：玄高劳军的故事谓“警”；

吕不韦编写的《吕氏春秋》中的讽谏秦王变法的《察今》，孟子的“明察可见秋毫之末”

从对付违法犯罪的职能上应用“警察”，系指“警之在前，察之于后”。

“警”与“察”二字合用，较早见于《宋史》和《金史》。《金史·百官志》“诸京警巡院……掌平理狱讼，警察别部。”这里的“警察”是检察、监察的意思。

英语“police”，自近代警察行政建立以后，则专指国家内务行政中的以强制力量维护社会秩序的力量。

我国清朝末年，日本人向中国介绍西方警政时，将“police”译为“警察”。

（二）警察的概念

从多种角度来看，“警察”以下的概念系列：

第一，警察，作为社会力量，系指警察机关或警察人员。作为警察力量涵义上的警察概念，指的是按照统治阶级的意志，为维护国家安全与社会治安秩序所设置的武装性质的国家治安行政和刑事司法力量。

第二，警察，作为社会作用，系指“警察作用”。社会作用涵义上的警察概念是指警察是国家依据法律以强制手段维护公共秩序、社会安全的行政作用。

第三，警察，从社会行为的角度来看，警察系指“警察行为”，作为警察行为的警察概念是指：警察，即国家按照统治阶级的意志，运用武装的、行政的、刑事的、手段，以强制性实力维护国家安全与社会治安秩序的行为。

国家奖励“见义勇为”是因为这种行为符合国家的统治需要，是一种实际上的警察行为。

以上三种不同角度的“警察”涵义，均有其科学性。作为“警察行为”涵义的警察概念是具有普遍意义的，可以作为警察学研究的逻辑起点。

1. 警察是阶级专政的工具。警察按照统治阶级的意志实行统治与管理。统治阶级的意志通过国家的政策与法律表现出来。

西方国家强调警察要服从法律、维护法律，但实际上它的法律也是统治阶级的意志。马克·吐温的耶普耶普岛的“金喇叭”，白宫游说集团，院外游说集团所造成的两岸状况——《与台湾关系法》和同时保持与中国的接触，克林顿、小布什的政策变化和私下解释。

2. 警察综合地体现了行政的、刑事的和武装的作用。

3. 警察依靠实力性强制手段。各种司法与管理的行为中都有种种强制手段，但他们主要是通过“意思表示”实现的。警察则不仅如此，它更有可以依法实施人身强制的实力手段，足以克服“意思表示”的强制遇到的任何反抗。将强制性实力集中于警察行为，是控警政的一个进步，可以防止国家的其他部门滥用人身强制实力手段。

老百姓的“虎皮”之说表明对警察的又恨又怕的心态。同时说明不仅是与个人，而是与一个集团，一个有“现狼”的团体相对抗。法律给予公安机关四类十四项权力。

“意思表示”表明它也是有力量或有力量后盾的机关。但是，这只是可能性的后果，它的强制性要通过其他部门的强制性来表示。

“实力性”表明它的强制是现实性的。如人犯逃跑时，不听警告的，可以开枪。而税务部门则不能。如果发生冲突，税务部门是正当防卫，公安部门则是职责行为。

关于这一点，也有一个发展过程，曾有过“三等功”和“三年刑”之说。北京铁路公安的一位同志曾引发过一次大讨论。

三、警察与国家

警察有特别强的国家性，在国家机器中有特别重要的地位和作用。

（一）警察必须与国家一致。

国家要求警察必须是自己忠诚的有力工具。

1. 警察必须与国体一致。

2. 警察必须与国家意志一致。

（二）警察是国家机器的重要组成部分。

警察在国家机器中有特别重要的地位和作用。

1. 警察是国家的武装力量。它与军队一样是关系到国家安危、社会稳定的重要支柱之一。

2. 警察是国家的执法和护法力量。

3. 警察是国家的刑事侦查力量。

4. 警察是国家的治安行政管理力量。

5. 警察是为社会提供紧急救援和安全服务的行政力量。由于警察是国家最便于指挥的、最机动性的、最接近公众的行政力量，所以各国把抢险救灾、援救群众的任务列为警察的职责。警察的服务性、公益性日趋发展。

（三）警察是有实力的国家力量

警察不仅靠法律、政策等意思表示发挥作用，而且要凭借优势的實力克服违法犯罪势力的實力性破坏和警察實力是由警察體力与装备相结合形成的物质力量。主要有以下四种：

1. 暴力性實力。警察實力是对付反国家、反社会犯罪暴力的必备實力。其中包括杀伤手段和羁押手段。警察暴力可以发挥两种作用，一是现实的暴力作用。即以警察实际地战胜犯罪的暴力。二是潜在的暴力作用。警察依靠自己拥有的暴力性實力的威慑作用，不战而制服犯罪势力。

2. 行政强制性實力。如以行政拘押手段和强制约束手段，克服一般性反抗，或执行行政性处罚。

3. 刑事侦查實力。是警察发现犯罪、查明犯罪的實力手段。

包括使用技术装备和秘密力量等。既包含立案后的侦查手段，也包括未进入刑事诉讼程序的秘密调查与情报手段。

4. 防护性實力。用于防范、保卫、救护、抢险救灾的警察實力。

（四）警察的基本职能。

马克思主义认为，国家既有政治统治职能，又有社会管理职能。国家职能的双重性决定了警察基本职能的双重性。

警察的阶级性与社会性是相联系和。它的阶级性突出地表现在它的政治镇压职能上，它的社会性主要地表现在它的社会管理职能上。

警察的政治镇压职能，主要表现在对威胁统治阶级的政治统治与国家安全的政治势力实行镇压上。

警察的社会管理职能，主要表现在维护一定社会制度上的社会秩序上。

警察的双重基本职能，都是统治阶级意志的体现，两者是互为条件、相互作用的。

四、警察的发展阶段

警察的发展史一般分为警察的萌芽时期、古代警察时期和近代警察时期。也称古代警察时期为警察行政前时期，称近代警察时期为警察行政时期。

（一）警察的萌芽时期。

从原始氏族公社的瓦解和出现奴隶制国家的萌芽，是一个相当长的过渡时期。在这个时期，警察行为与国家机器的其他行为相伴而生。氏族的不脱产的武装逐渐向着职业的、只听命于贵族首领的、脱产的武装过渡中，从纯粹保卫本部落的对外功能，发展到有干预部落内部关系的强制功能，即意味着警察行为的萌芽和强化。

如“甘誓”即是只听夏启的。这样的例子有很多。

（二）古代警察时期。

在警察行为产生以后，直至资产阶级近代警察行政产生以前这段时期，称为古代警察时期。

1. 警察行为尚未集中于一个统一的专门机关，而是由军队、审判机关和行政机关所共同行使。

2. 警察行为在法律上是不严格的，皇帝的意志、“神灵”的意志、长官的意志具有主导作用。他们在决定警察行为上，有很大的随意性。

第一，行为的严酷。

第二，行为的随意。“皇帝的意志”，皇帝是金口玉言，言出法随。最怕皇帝糊涂，如晋朝皇帝的“何不食肉粥”，也怕皇帝装糊涂，如唐明皇任用李林甫，明朝靖任用严嵩父子；“神灵”的意志，原始社会时期，人们就有迷信的传统，奴隶制建立后，统治者利用宗教迷信作为对奴隶和平民进行统治的精神枷锁。把奴隶主的统治加以神化，宣称君权神授，古巴比伦《汉谟拉比法典》规定，汉谟拉比是诸神的代理人。把神权与政权合在一起。商王为假托神意，无事不卜，无日不卜。康熙赐施琅一百枚铜钱。张学良抛银元杀将。警察是统治阶级意志的忠实执行者，是镇压奴隶的残暴工具，它的所作所为也是在执行天命。夏启征讨有扈氏称：有扈氏失道，“天用剿绝其命，今予惟恭行天之罚。”具有警察职能的武装力量都是按启的意志去征战，因此，也贯彻了天意。

3. 私刑普遍存在。奴隶主、地主、宗教领导人、宗族头人有权使用私刑执行惩罚。有权使用私刑者成为古代警察制度的阶级基础和补充力量。这意味着人身强制还没有完全集中于国家的警察行为。

“私刑”即未经统治者批准的刑罚。封建宗族有族权，有大事要开堂，对犯族规的人，轻者打锣游街示众，重者活埋，卷席子沉潭，火刑。电影《雁南归》中有喂“小咬”

（三）近代警察时期。

近代警察时期是指国家建立警察行政以来的历史阶段。近代警察行政发端于西欧。最早的是：1790年法国资产阶级共和国根据《人权宣言》建立的市政警察；1801年拿破仑执政时期建立的巴黎警察总局；1829年英国的罗伯特·比尔建立的首都伦敦警察系统。

近代的警察行政，是适应资本主义经济、政治和社会的需要建立的新型警察制度。

由于资本主义生产社会化的高度发展，市场经济的建立，社会财富空前积累，摆脱了封建专制的公民权利需要法律的有效保障，对社会治安秩序的要求比封建专制社会高得多；无产阶级反对资产阶级的阶级斗争不断高涨，资产阶级需要加强对内的镇压力量；犯罪现象的急剧增长，治安问题成为社会焦点之一；资产阶级的人权思想和法治观念、平等要求，排斥古代的私刑制度，要求人身强制统一地由国家的警察力量依法施行。因此，建立集中统一的、强大的、专门的国家警察行政力量成为历史的必要。

近代警察的特点是：

1. 警察行为的职能独立化。过去寓于军队、多种行政机关、审判机关之中的警察行为，这时已主要集中于专门的警察行政机关。从这时起，“police”才专指警察行政，成为控共同使用的“警察”称谓。

2. 警察组织，在从中央到地方的各级政论中，形成多层次的专门工作系统。警察实力大大加强，采用了先进的装备和科学技术，成为一支人数众多的综合军事、行政与刑事多重功能的治安力量。

3. 强调法治。警察机关的建立，其体制的形式，职权的内容，都是以宪法与法律为依据的。要求警察行为由法定的专门机关依照法定的职权施行。

4. 有统一的制式服装。为了便于行使职权，警察穿着与国家其他公务人员不同的制式服装。警察的制服已是国家赋予权力的象征，是公开执行警务的标志，有利于警察分散执勤，有利于公众要求警察协助。

五、中国警察行政的建立

中国的警察行政始建于清朝末年。1905年清政府在北京成立巡警部。这是中国第一个全国性的统一的中央警察机关。各省亦成立巡警道，形成全国性的警察行政系统。

1912年，中华民国成立，将巡警改为警察。由内务部统管警察行政。

六、社会主义国家的人民警察机关

无产阶级领导人民夺取政权以后，必须彻底砸碎旧的警察机器，以建立与资产阶级专政工具迥异的人民警察机关。这是社会主义国家建立警察机关的共同规律。

1871年，巴黎公社成立了担任警察职能的治安委员会。

1917年，俄国十月革命胜利以后，建立了保安机关——全俄肃清反革命与投机非常委员会，简称“契卡”。1923，改名为国家政治保卫局。在，内务部建立了治安机关——工农民警局。

七、西方国家警察体制的两大派系

许多警察学者把西方各国的警察体制大体上划分为两大派系。

（一）大陆派系的警察体制

主要的大陆法系的国家的警察。如法、德、西班牙等国家的警察。其体制上的特点是：

1. 以集权为主。
2. 全国有统一的警察组织机构，中央政府有权指挥地方警察机构。
3. 各级警察机关的职权由中央统一规定。
4. 警察所辖业务较宽，包括消防得卫生、建筑等方面和管理
5. 中央最高警政机关对地方警察机关的人事任免调还有支配权。

（二）海洋法系的警察体制

主要是海洋法系的国家警察如英、美、加等国家的警察。其体制上的特点有：

1. 以分权制为主。
2. 全国没有统一的警察组织机构。
3. 中央政府无权指挥地方警察机构
4. 地方警察机关的职权不完全一致。
5. 警察所辖业务较窄，不包含消防和卫生、建筑等方面的管理。
6. 对中央警察机关与地方警察的人事方面的管理权，分别行使。

八、警察学

从世界范围来看，凡属关于警察行为的科学，可以统称为警察学。

我国宋朝宋慈写的《洗冤录》，是世界上最早的部关于法医与现场勘查的专门著作。

我国最早的警察学专著，有清朝上海出版的《警察学》，1907年何维道、谭传恺的《警察学》

第二节 我国的公安学

一、公安学

公安学，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。

第二次国内革命战争时期，在苏区根据地出版的《审讯术》是一本公安学的专著。

1942年，在延安出版了的谭政文的《审讯学》。在相当长的时间里，党政领导人的著述和政法工作文件中有许多关于公安工作的经验总结和理论阐释，对公安学的发展起了十分重要的推动作用。

二、公安学的研究对象。

公安学研究的是：我国公安机关在中国共产党及人民政府领导下，保卫国家安全，维护社会治安秩序的工作规律、对策及其历史与现状。

三、公安学的性质

公安学应属于社会科学。公安学中包含有社会科学、自然科学以及其他科学的内容。有许多知识是带有多学科的综合性和交叉性的。这并不妨碍确定公安学的基本类属。当然，公安学中还包括自然科学，主要是技术科学的内容。但技术科学对公安学中的社会科学是从属关系。尽管社会科学与自然科学的交叉融合日益发展，但不能改变公安学中两类学科类属界限。公安学学科的综合性和交叉性同样改变不了公安学是研究高速有着国家安全与社会治安秩序的社会关系的行为规律这一总特点。

四、公安学的党性原则

党性是阶级性的集中表现。我国的公安学是以马列主义毛泽东思想为指导的，是与工人阶级为领导的广大人民的意志相一致的，有鲜明的无产阶级党性。主要表现在以下三点：

（一）坚持工人阶级的阶级性与科学真理的高度统一。

（二）其研究方向必须坚持四项基本原则，必须有利于公安工作坚持党委领导下的群众路线，加强人民民主专政，为社会主义现代化建设服务，全心全意为人民服务。

（三）公开阐述，要有利于党和国家基本政策的贯彻执行，要维护宪法与法律的权威性。

（四）公安学中的技术科学是没有阶级性的。某些具体的业务知识、管理知识也不都是有阶级性的。对于其他阶级性质警察学问中的那些科学性的精华，亦应吸收和消化，加以借鉴，以此来丰富和发展我国的公安学。

五、公安学的理论基础

科学的理论基础，是公安学的理论根据和指导思想。

在政治方面的理论基础是马列主义、毛泽东思想。特别是马克思主义国家学说和人民民主专政的理论，是对公安学最重要、最直接的指导思想。

在社会科学中，社会学、法学、行政学、行为科学等方面的许多原理对公安学有关专业学科有着重要的指导作用。

在公安科技方面，要以自然科学的各部门学科的基础理论为指导。

六、公安学基础理论的概念与研究对象

公安学基础理论，是对我国公安实践经验的总结概括，是阐述公安工作一般规律和基本对策的理论体系。

公安学基础理论的研究对象，是在我国人民民主专政条件下的公安现象中的基本关系，着重研究公安主体如何能动地对公安客体实施有效控制的规律与对策。

第二讲 公安机关的性质与职能

我国公安机关是公安主体中对公安客体实施公安控制的专门力量。公安机关的性质，是它的内在属性。公安机关的职能，则是其性质的外化所表现出来的社会效能。

第一节 公安机关的形成

一、土地革命战争时期的公安机关

土地革命战争时期，是我党领导的人民公安机关的创建时期。

（一）中央特科

1927年12月，党在上海建立了第一个保卫机关——中央特科，由周恩来亲自领导和主持。

中央特科以情报工作为核心，坚持精干隐蔽的原则，采取“打进去，拉出来”的方法，攻为守。为保卫党的安全作出了重要贡献。

中央特科的历史表明，我党从一开始就将保卫工作置于中央的直接领导之下，注重培养隐蔽斗争干部。

（二）国家政治保卫局

1931年11月，在瑞金成立的中华苏维埃共和国临时中央政府，成立了人民政权的第一个公安机关——国家政治保卫局，由邓发任局长。别外，建立了内务人民委员会部，下设民警局和刑事侦察局，分别具体执行维持社会治安和刑事犯罪侦查任务。

二、抗日战争时期的公安机关

（一）中共中央社会部

1939年，党中央书记处作出决定，在党的高级组织中建立社会部。中共中央社会部是当时历史条件下领导全党、全军和各抗日根据地保卫工作的最高领导机构。

（二）延安市公安局、延安市警察队。

1937年，党中央所在地陕甘宁边区首府延安建立了延安市公安局。1938年又组建了延安市警察队，全称是“陕甘宁边区人民警察”简称“边警”。这是最早的、较正规的、着装的人民警察队伍。

（三）公安保卫工作领导体制

1939年，党中央在《反奸细斗争的决议》中要求各地党委要加强领导保卫部门的工作。另外规定，“各级锄奸保卫工作的部门，同时是各级党组织与政府的一个重要部门”。明确地把公安保卫机构及其工作置于党中央、地方党委和各级政府的领导之下，实际上形成了党和政府对公安机关的双重领导关系；而公安机关内部的上级对于下级的领导关系，是在服从党委、政府领导下实现的，实际上又解决了公安机关与同级党委和政府的领导关系问题。

（四）锄奸斗争与防奸工作方针政策。

抗日战争期间，在锄奸斗争中，在加强专门机关的专业工作的同时，实行了发动和依靠人民群众的工作路线，创造了专门机关与群众工作相结合的成功经验。

在锄奸斗争中，我党的肃反锄奸政策也趋向成熟。毛泽东同志在1940年12月提出镇压与宽大相结合的政策，1943年7月提出了防奸工作“九条方针”，1945年又提出了严肃与谨慎相结合的方针，在此基础上逐步形成了较周密的政策体系。

1943年，在延安整风运动中，毛泽东同志为纠正“抢救运动”的错误，于当年7月1日提出了审干肃反的“九条方针”：首长负责，自己动手，领导骨干与广大群众相结合，一般号召与个别指导相结合，调查研究，分清是非轻重，争取失足者，培养干部，教育群众。“九条方针”的提出，概括了我党领导公安保卫工作长期积累的正反经验教训，确定了正确的公安保卫工作路线；标志着我们党彻底扬弃了苏联肃反工作扩大化的错误影响，制定了符合中国实际的审干、肃反政策原则；充分体现了人民公安保卫工作对人民高度负责、全心全意为人民的郑重态度和实事求是精神。“九条方针”的制定、贯彻，是我党公安保卫工作路线和下策原则趋向完善和成熟的重要标志，对我国公安保卫工作的健康发展具有深远影响。

三、解放战争时期的公安机关

（一）各解放区人民政权的公安机关。

1、东北解放区，1946年4月，最早的中心大城市的人民公安机关——哈尔滨市公安局成立。同时，中共东北局和各地人民政权也建立了东北局社会部和各级人民公安机关。1949年1月，东北公安总处改为东北公安部，各省设公安厅。

2、华北解放区，1948年5月8日，华北局社会部和华北人民政府公安部建立。1949年7月，中央决定在此基础上组建中央军委公安部。

(二) 中华人民共和国公安部成立。

1949年10月9日，中央人民政府任命罗瑞卿为公安部部长，杨奇清为副部长。

10月15日至11月1日，在北京召开全国第一次全国公安会议

11月1日，公安部正式启用印信开始办公。11月5日公安部召开全体人员参加的成立大会。

随着全国统一的人民公安体制的确立和公安部与各地公安机关建立，我国新生的人民民主专政政权得到加强和巩固。

第二节 公安机关的性质和宗旨

我国公安机关是我国历史上最具革命性和进步性的警察力量。这是由公安机关的性质决定的。

一、公安机关的性质

公安机关是我国人民民主专政中，具有武装特点的治安行政和刑事司法力量。

(一) 公安机关是我国人民民主专政的重要工具。

1、公安机关是与我国国体一致。

2、它表明公安机关在我国国家政权中占有重要地位。

3、公安机关忠实执行国家意志。

(二) 公安机关是具有武装特点的治安行政和刑事司法力量。

1、公安机关具有武装性。

2、公安机关负责国家治安行政管理。

3、公安机关参加刑事司法活动。

二、公安机关的宗旨

我国公安的宗旨是全心全意为人民服务。

《人民警察法》指出：“人民警察必须依靠人民的支持，保持同人民的密切联系，倾听人民的意见和建议，接受人民的监督，维护人民的利益，全心全意地为人民服务。”

这一宗旨，是我国公安群众路线及其基本方针的基础和出发点，是我国公安机关优越性和公安工作优势之所在。

(一) 做人民的公仆和忠诚卫士，人民利益高于一切。

(二) 依靠人民的支持保持同人民的密切联系，与人民同甘共苦。

(三) 倾听人民的意见和建议，接受人民的监督。

第三节 公安机关的职能

一、公安机关的基本职能

公安机关的最基本的职能是：对敌人专政的职能和对人民民主的职能。

这两个基本的职能，是由公安机关的性质规定的。这是对公安机关多种职能的高度概括，集中反映了公安机关作为人民民主专政工具根本属性的要求，既体现了阶级性，又体现了社会性、管理性。

二、公安机关的专政职能

(一) 公安机关专政职能的概念。公安机关专政职能，是公安机关依法对蓄意破坏和推翻社会主义制度、严重危害人民利益的敌对势力和敌对分子实行镇压、制裁、控制和改造，以巩固人民民主专政、保卫人民的权利。

1、这一专政职能是专门用以对付敌对势力和敌对分子的，是解决敌我矛盾的。其实质是公安机关代表国家和人民对敌人的政治统治。

2、专政对象。公安机关报的专政对象是随社会主义的发展和阶级关系的变化而变化的。专政对象是敌对势力和敌对分子。不仅包括危害国家安全和社会主义制度的反革命分子，严重危害社会治安和人民利益的严重刑事犯罪分子，还包括对我国进行渗透颠覆的各种敌对势力和敌对分子。

3、专政手段。公安机关报的专政手段是依据法律和下策对专政对象实行镇压、制裁、控制和改造的各种手段。但是，不能把专政简单地理解为暴力打击。

(二) 加强公安机关专政职能是长期的任务。

1、阶级斗争、各种违法犯罪活动和国内外的敌对势力和敌对分子还长期存在，必定要进行各种颠覆、破坏活动，我国人民民主专政国家同他们的斗争不是短期的。因此公安机关的专政职能只能加强，不能削弱，这是公安工作的长期指导思想。

2、强化公安机关的专政职能，要从侦察、控制、防范、打击、改造等方面实力上加强。归根到底是要从公安组织、公安意识、公安实物和公安信息四个要素上全方位地加强。

三、公安机关的民主职能

(一) 公安机关民主职能的涵义

1、概念：公安机关的民主职能，是公安机关服从人民的意志，全心全意为人民服务，做人民的公仆和卫士，依靠人民当家作主的主

人翁精神，调动人民的治安积极性，正确处理有关国家和社会治安方面的人民内部矛盾问题。

公安机关的民主职能的实质，是人民参与社会治安管理，用民主的方法解决人民内部矛盾。

2、民主职能的内容。

第一，依靠人民。

第二，保护人民。

第三，教育人民。

第四，管理社会安全事务。

第五，为民服务。

3、民主职能的特点。

第一，直接性。

第二，广泛性。

第三，公开性。

4、民主职能的意义。

第一、有助于加强党和国家与人民群众的密切联系。

第二、有助于调动人民群众的治安积极性。

第三、有助于公安机关置于人民的严格监督之下。

第四、有助于加强公安法制建设。

（二）不断发展公安机关民主职能是时代的需要。

1、增强人民警察的民主意识。

2、公安机关民主职能规范化。

3、切实保障公民合法权益。

4、广泛开展为民服务活动。

5、充实和完善实现民主职能的必备条件。

四、公安机关的专政职能和民主职能的关系

1、专政职能是实现民主职能的基本保障，民主职能是发挥专政职能的基础条件。

2、公安机关对敌人的专政越有力，人民的民主、安全等合法权益就越有保障。

3、公安机关对人民的民主实现得越充分，对敌人专政的社会基础就越牢固深厚。

4、在公安机关的专政与民主这一对职能范畴上，片面强调其中某一方面，忽视或削弱另一方面，甚至人为地割裂、对立起来，都是没有正确认识和处理好两者辩证关系的结果，都会有损公安机关的人民民主专政性质，不利于公安工作发挥应有的社会效能。

第三讲 公安机关的基本任务与公安工作

公安机关的性质与职能，是通过公安机关的任务来体现的。公安机关的任务确定了公安工作的基本内容和基本目标，明确了公安机关应该干什么，达到什么要求。公安机关的任务由公安工作去完成。

第一节 公安机关的基本任务和目标

一、公安机关的基本任务

公安机关的基本任务是：维护国家安全，维护社会治安秩序，保护公民的人身安全、人身自由和合法财产，保护公共财产，预防、制止和惩治违法犯罪活动，保障改革开放和社会主义现代化建设的顺利进行。

公安机关的基本任务，反映了公安机关的根本历史使命。反映了公安机关在我国社会主义建设时期工作的基本内容和目标。保障党的和国家的基本路线的顺利贯彻执行，是公安机关在新的历史时期的根本目标，是我们在现阶段做好一切公安工作的总出发点和落脚点。

二、公安工作的基本目标

全体人民警察奋斗的基本目标主要有以下六个方面：

（一）依法维护以人民民主专政制度为中心的政治关系不受侵犯

保护我国人民民主专政的社会主义国家的不可侵犯性，是公安机关神圣的首要目标。

公安机关要保障以下的社会主义的政治关系的不可侵犯性：

1、共产党的领导，党的领导机关的安全系数，党的路线和基本政策的贯彻与实施；

2、国家政权、国家领导机关的安全；

3、国家主权，领土完整；

4、国家的宪法和法律；

5、国家的民族团结，国家的统一和政治稳定等。

（二）依法维护社会主义的经济关系和其他合法的经济关系不受侵犯

公安机关作为上层建筑，它在保护合法的经济关系，取缔非法的经济关系方面，可以发挥现实的干预作用。

公安机关要保障以下的社会主义的经济关系和其他合法的经济关系的不可侵犯性：

- 1、社会主义公有制，即全民所有制和劳动群众集体所有制；
- 2、作为社会主义公有制的补充的私营经济，包括城乡劳动者的个体经济
- 3、在中国境内的外国企业和其他外国经济组织，以及中外合资经营的企业；
- 4、建立社会主义市场经济体制和体制改革中形成的新的合法的经济关系

（三）依法维护社会主义精神文明不受侵犯

公安机关对社会上的文明建设发挥着十分重要的保障作用。

公安机关在维护社会主义的文化关系方面应实现以下目标

- 1、通过制裁违法犯罪，发挥净化社会的作用，为精神文明建设创造良好的环境；
- 2、取缔宣扬反动、腐朽意识的宣传，清除精神污染；
- 3、保护历史的文明成果不被窃取或破坏
- 4、保护现代的科技情报不被窃取
- 5、公安人员直接从事文明建设，搞好法制宣传、文明执勤，进行警民共建精神文明等活动

（四）依法保护社会生产力和物质财富不受侵犯

保卫生产力是公安机关的根本目的。公安机关除了通过调整各种社会关系来间接地保护生产力之外，还有直接保护生产力的作用。

公安机关依法保护下列与社会生产力密切相关的因素：

- 1、社会物质财富——国家的、集体的和个人的合法财富，以无主的财物
- 2、国家的自然财富
- 3、生态环境
- 4、生产过程诸环节的安全与秩序
- 5、生产劳动者

（五）依法保护公民的民主权利和人身权利以及其他合法权益不受侵犯。

- 1、公民的政治权利和自由
- 2、公民的人身权利
- 3、公民的其他合法权益等

（六）依法维护社会治安秩序不受侵犯

- 1、工作秩序
- 2、生产劳动秩序
- 3、教学与科研秩序
- 4、公共场所秩序
- 5、家庭生活秩序

明确公安机关的基本目标，对做好公安工作有重要的意义

1、基本目标是各专管岗位具体目标的纲。从基本目标出发，就使具体业务有了正确的方向，懂得岗位具体任务的宏观意义，胸怀全局，防止短期行为

2、明确地树立公安工作的目标意识，有助于提高完成任务的自觉性、主动性和目的性，克服盲目性、被动性和无计划性。

3、公安机关基本目标是公安政治工作和业务工作的结合点，抓住基本目标，有利于把政治思想工作渗透到各项公安业务工作中去。

三、实现公安机关基本任务和目标要抓好的事项

（一）竭尽全力维护社会稳定。

所谓社会稳定，指的是在人民民主专政的条件下，社会主义建设事业按照客观规律并遵循社会主义法制轨道协调发展的和谐状态。

社会稳定包括政治稳定、经济稳定、思想稳定、生活稳定和治安稳定。

（二）加强隐蔽战线的斗争

（三）为社会主义市场经济的发展提供治安保障

（四）严厉打击严重刑事犯罪

（五）落实社会治安综合治理

第二节 公安工作

公安工作是公安主体作用于公安客体的行为内容，也就是公安机关的工作内容。

一、公安工作的概念

公安工作，是我国人民民主专政政权工作的重要组成部分，是依据党和国家的政策和公安法规保卫国家安全与维护社会治安秩序的专门工作。

(一) 公安工作是我国政府和重要行政行为。

(二) 是依据公安法规保卫国家安全和维护社会治安秩序的专门工作。

国家安全，即我国人民民主专政政权和社会主义制度不受侵犯，我国的国家主权和领土完整不受侵犯。

社会秩序是社会关系的外在形式，是由一定的社会规范来确认和维系的。只有那些专门由公安法规所确认和维护的社会关系才属于社会治安秩序。

二、公安工作系统

公安工作是由多种分工、多个层次联结成的工作系统，形成有机联系的整体。

(一) 公安领导工作

(二) 公安秘书行政工作

(三) 公安政治工作

(四) 公安专业工作

即依法执行公安机关职责和权力，专门从事处理案件、事件和事故，进行预防犯罪和治安管理以及进行专业基础建设的各项工作。

1、刑事司法性质的工作

2、治安行政管理工作

3、武装保卫与专门公安工作。

(五) 公安指挥工作

(六) 公安法制工作

(七) 公安教育与科研工作

(八) 公安后勤保障工作

三、公安工作的主要特点

(一) 国家性与社会性相结合

(二) “剑”的作用与“盾”的作用相结合。

(三) 实力性权威与非实力性权威相结合

(四) 隐蔽性与公开性相结合

(五) 集中性与分散性相结合

(六) 机动性与稳定性相结合。

第三节 公安勤务

一、公安勤务的概念

勤务是国家工作人员完成公务的执勤行为过程。公安勤务是公安主体针对公安客体有组织、有计划地直接实施公安对策的在岗执勤行为过程。

公安勤务的特点：

(一) 公安勤务是公安业务行为。

公安业务行为，是专指有执行公安法定权力的部门的行为。只有属于专业职权部门的人员才能执行公安勤务这也是对参加公安勤务的人员的特定的资格要求。

(二) 公安勤务是公安主体直接作用于公安客体的行为。

(三) 公安勤务是有组织、有计划的专业性行为。

(四) 公安勤务是人民警察在岗警戒和履行职责、行使权力的行为，是当班状态的公务行为。

二、公安勤务的基本形式

(一) 按公安业务工作来看，公安勤务的业务内容，有狭义与广义之分。

狭义的公安勤务，仅限于治安行政行为的巡逻、守望以及治安管理等专业的行为。

广义的公安勤务，则包括所有的公安业务行为。

(二) 指挥与执行

(三) 内勤与外勤

(四) 备勤与执勤

(五) 固定勤务与临时勤务

(六) 巡逻与守望

(七) 协同勤务

(八) 情报信息勤务

三、公安勤务的特点

(一) 高度的人身对抗性

- (二) 高度的智谋对抗性
- (三) 超疲劳性
- (四) 异常艰苦性
- (五) 易受污染性

四、加强公安勤务

公安勤务水平直接体现公安战斗力。加强公安工作的一切措施，最终要落实到公安勤务上。不断强化公安勤务，是公安工作的永恒课题。

- (一) 加强教育，提高指挥人员、执行人员和情报信息人员的水平。
- (二) 实现公安勤务现代化。
- (三) 建立科学的公安勤务制度。
- (四) 有保障公安勤务的群众基础。

公安机关的职责与权力

公安机关的任务和工作是通过履行职责和行使权力来实现的。

公安机关的职责与权力既有联系又有区别。职责确定权力的目的与范围；权力是实现职责的措施、手段。职责，作为法定责任义务，在文件中常表述为：“应该”做什么，“必须”做什么。权力，作为国家赋予的可用手段，在文件中常表述为可以采取什么措施，有权采取什么手段。

第一节 公安机关的职责

一、公安机关职责的概念

公安机关职责，是国家依法确定的公安机关的管辖范围和责任义务。公安机关的职责，是由公安机关的性质和任务决定的，是公安机关在管辖范围内必须执行的具体工作内容。

二、明确公安机关职责的意义

- (一) 有利于公安机关及其人员在管辖范围依法执行任务，尽职尽责地做好本职工作，防止失职行为的发生。
- (二) 有利于公安机关及其人员在管辖范围内依法行使权力，防止公安机关应当行使而不去行使权力，或者越权行为的发生。
- (三) 有利于公安机关及其人员明确自己应该承担的法律后果，避免不正确履行职责引起的行政诉讼。

三、公安机关的职责

根据人民警察法的规定，公安机关必须履行以下职责：

- (一) 预防制止和侦查违法犯罪活动
- (二) 维护社会治安秩序，制止危害社会治安秩序的行为
- (三) 维护交通安全和交通秩序，处理交通事故
- (四) 组织实施消防工作，实行消防监督
- (五) 管理枪支弹药、管制刀具和易燃易爆、剧毒、放射性等危险品
- (六) 对法律、法规规定的特种行业进行管理
- (七) 警卫国家规定的特定人员，守卫重要的场所和设施
- (八) 管理集会、游行、示威活动
- (九) 管理户政、国籍入境出境事务和外国人在中国境内居留、旅行的有关事务
- (十) 维护国（边）境地区的治安秩序
- (十一) 对被管制、拘役、剥夺政治权利的罪犯和监外执行的罪犯执行刑罚，对被宣告缓刑、假释的罪犯实行监督、考察
- (十二) 监督管理计算机信息系统的安全保护工作
- (十三) 指导和监督国家机关、社会团体、企业事业组织和重点建设工程的治安保卫工作，指导治保会等群众性组织的治安防范工作
- (十四) 法律、法规规定的其他职责

《人民警察法》还规定了公安机关在救护、扶助、调解等公益方面的责任义务：

警察遇到公民人身、财产安全受到侵犯或者处于其他危难情形，应当立即救助；

对公民提出解决纠纷的要求，应当给予帮助；

对公民的报警案件，应当及时查处。

人民警察应当积极参加抢险救灾。

四、人民警察的紧急处置责任

《人民警察法》第十九条规定：“人民警察在非工作时间，遇有其职责范围内的紧急情况，应当履行职责。”

第二节 公安机关的权力

一、警察权

狭义的警察权，是公安机关权力的同义语，广义的警察权，是国家机关有关警察行为的决策和实施的权力

广义的警察权是体现国家警察行为的权力。警察权属于国家，是国家基本权力的组成部分。我国的警察权包括国家机关关于公安工作的立法权、决策权和执行权。它是巩固人民民主专政，保卫国家安全，维护社会秩序和公众安全的权力。

狭义警察权意义上的立法，只限于规定警察机关的职权；广义警察权意义上的立法，除规定警察机关的职权之外，还规定政府以及国家领导人的警察权

二、公安机关权力

（一）公安机关权力的概念

公安机关权力，是公安机关在国家规定的职责范围内依法可以行使的权威性行为。它与国家的其他权力一样，具有支配的和要求服从的意义。

（二）公安机关权力的特色

- 1、法律性
- 2、强制性
- 3、实力性
- 4、特许性
- 5、有限性
- 6、单方性

三、公安机关权力的构成

（一）治安行政管理方面的权力

1、治安行政处置权。

治安行政处置，是公安机关在道路、交通、消防、危险物品、特种行业和出入境等治安行政管理活动中，为维护社会治安秩序和公共安全，依法对特定的人、物、事、场所采取的一种权力行为。

（1）命令。命令，是公安机关为维护社会秩序和公共安全，依法对负有特定义务的特定人发出的“作为”或“不作为”的命令。

警察命令的形式，一是通过发布令、通告规定，另一种是口头或书面的警告

（2）取缔。即禁止和制裁。是指公安机关对某些违反治安法规、危害社会治安秩序的行为宣布并执行禁止和制裁。

国家规定人们对某些行为负有不作为的义务，称之为“禁止”，对于违禁者，依法给予法律制裁。国家制定专门法律、法规，明令禁止，属于狭义上的禁止。狭义上的禁止，属于公安机关的职权范围。

（3）许可。在特定的条件下，对某种行为解除其禁止，使其成为合法的特定行为，称为许可。

凡是国家法律规定在任何条件下均无可能解除其禁止的是绝对禁止。绝对禁止不得为公安许可。

国家法律规定其一般禁止的同时，又规定了例外的许可权，即对特定人或特定事依一定条件由当事人申请，经公安机关审查符合法定条件者，解除其禁止，给予许可，这在法律上称为公安许可或警察许可。

公安许可，一般是附款许可。公安许可的附款，是对许可的内容加以限制的意思表示。公安许可的附款，因其性质的不同，可分为“义务、条件、期限”三种。

附有义务的许可，指当事人获得公安机关许可实施某种行为或某种行业时，必须承担法律规定的相关义务。

附有条件的许可，是指申请者获得公安机关核准许可时，必须具备法律规定的条件。

附有期限的许可，是规定许可内容的有效期限，过期即失去许可效力。

2、治安行政处罚权。治安行政处罚，是公安机关对于不履行治安法规确定的义务或者危及社会治安秩序，情节轻微，尚不够刑事处罚的行为，依照治安法规的规定实施的处罚。

（1）警告。是公安机关对违反治安法规的行为人进行强制性谴责的一种处罚。

（2）罚款。是公安机关对违反治安法规的行为人的一种经济制裁性质的处罚，以达到警戒、教育的目的。

（3）治安拘留。是公安机关对违反治安管理的行为人，剥夺其在一定时间内人身自由的行政处罚。

（4）限期出境和驱逐出境。限期出境和驱逐出境，是公安机关对外国人违反入境出境管理法规而实施的处罚。

（5）扣留和没收许可证件。

3、监督检查权。监督检查，是公安机关依法对应负治安责任的社会团体、组织及个人实施治安行政管理的权力之一。

4、劳动教养审批权。根据劳动教养的有关法规规定，劳动教养的对象是有违法行为或轻微犯罪行为而不追究刑事责任的分子，劳动教养是一种强制性教育改造的行政措施。

5、收容审查权。是公安机关审查流窜犯罪和流窜犯罪嫌疑分子的强制性措施，

6、治安行政强制权。是公安机关依法进行治安行政管理和实施治安行政处罚时，对不履行法律义务或不服从治安行政处罚的人所采取的人身和物品的警察强迫手段，以达到行为人履行法定义务或接受处罚的目的。

（1）强制传唤。公安机关在办理治安案件时，一般对行为人使用传唤证传唤，当场发现违反治安管理行为的人也可口头传唤。无正当理由不应传唤或者逃避的，可以强制传唤。强制传唤，须经公安派出所以上的领导批准，并记录在案；当场实施的，事后应补办批准手续，也要记录在案。

(2) 强行带离现场和强制拘留。

(3) 强制隔离、约束特定的人。是公安机关对精神病人、醉酒的人和企图自杀的人，在他们本人有危险或对社会秩序和公共安全有威胁时而实施的强制措施。

(4) 盘问检查。公安机关的人民警察对有违法犯罪嫌疑的人员，经出示相应的证件，可以当场盘问、检查；经盘问检查，有下列情形之一的，可以将其带至公安机关，经该公安机关批准，对其继续盘问：

- 被指控有犯罪行为的；
- 有现场作案嫌疑的；
- 有作案嫌疑身份不明的
- 携带的物品有可能是赃物的

留置时间不超过 24 小时，在特殊情况下，经县级以上公安机关批准，可以延长至 48 小时并应有盘问记录。

经继续盘问，公安机关认为有必要采取拘留或其他强制措施的，应当在前款规定的时间内作出决定，不能作出决定的，应当立即释放被盘问人。

(二) 刑事诉讼方面的权力。

1、侦查权。公安机关在管辖范围内行使侦查权。

公安机关因侦查犯罪的需要，经过严格的批准手续，可以采取技术侦查措施。

2、刑事强制权。公安机关依法以刑事案件的被告人行使的权力：拘传、取保候审、监视居住、拘留、对人犯提请逮捕和执行逮捕。

3、预审权。

4、刑事惩罚权。

- (1) 监外执行权。
- (2) 缓刑执行权。
- (3) 假释执行权
- (4) 拘役、管制和剥夺政治权利执行权。
- (5) 没收财产执行权。
- (6) 死刑执行权。

(三) 武装方面的权力

公安机关依法享有使用武器实施管理、守卫、保护、制服和杀伤的权力。

在上述权力行使过程中，使用武器进行杀伤，或使用非杀伤性武器进行镇压，属于公安权力范畴，与公民所享有的“正当防卫”权利有原则的区别。

(四) 紧急状态处置方面有权力

紧急状态处置，是公安机关为维护国家安全和社会治安秩序、对突发的重大暴力犯罪、重大治安事件和重大治安灾害事故依法采取的非常措施。

1、紧急优先权和紧急征用权。

2、紧急排险权。是公安机关在紧急处置重大灾害事故和在平息 乱时，在不得已的情况下所采取的非常措施。

3、封闭权

4、管制权。

县级以上公安机关，为预防和制止严重危害社会治安秩序的行为，可以在一定的区域和时间，限制人员、车辆的通行或者停留，必要时可以实行交通管制。

县级以上公安机关，经上级公安机关和同级人民政府批准，对严重危害社会治安秩序的突发事件，可以根据情况实行现场管制。

人民警察可以采取必要手段强行驱散，并对拒不服从的人员强行带离现场或立即予以拘留。

戒严执行权。戒严，视涉及地区大小，分别由全国人民代表大会常务委员会或国务院作出决定。由军队和公安机关执行。公安机关对戒严地区实行治安控制。必要时还可以实行宵禁。

第三节 公安机关权力的实施与监督

一、公安机关权力实施的基本要求

(一) 合法。这是对公安机关行使权力在法律上的要求。所谓合法，就是符合公安法律规范和法律程序的规定。

(二) 准确。这是对公安机关行使权力在认定事实和掌握权力上的要求。

(三) 及时。这是对公安机关行使权力在时间上的要求。公安机关及时行使权力，是严格执行法律规定的办案程序，否则就是违法行为。另一方面，从对违法犯罪分子的惩戒震慑作用来说，也要求公安机关办理案件、实施权力必须做到“及时”

(四) 适度。这是对公安机关行使权力在力度上的要求。公安机关在行使权力时，要做到权力手段与违法犯罪行为相适应，恰如其分。

二、建立完善的公安机关权力控制监督系统

(一) 公安机关权力实施的控制监督系统的构成:

1、思想控制。即以正确的思想指导执行权力的公安人员。最佳的状态是执行者自学的自我控制。

2、规范控制。即以政策、法律、制度、纪律道德等社会规范调整行使权力的行为。

3、组织控制。即公安机关的党委和行政首长及有关组织加强对公安权力实施的领导与管理,以组织的力量支持、配合、制约、监督权力的行使

4、群众控制。即依靠群众的力量对公安权力的行使给予支持、配合和监督。

(二) 公安权力实施的程序控制

1、事前控制。即在行使权力之前的控制,如审批制度。

2、同步控制。即在行使权力的过程中实行控制。

3、事后控制。即在执行权力之后的检查,如发现偏差,立即纠正。

加强公安机关内部和外部对公安权力实施的控制监督机制,健全和严格执行控制监督程序,就可以减少公安权力实施中出现的失控现象,保障公安权力实施系统实现预期的目标。

三、建立公安权力能力与公安权力制约的均衡关系

每一项公安权力由两个方面因素构成:一是充分有力的权力能力,足以克服任何反抗以实现公安权力目标;一是健全有效的制约机制,足以保证权力能力在限定的条件下发挥作用,不致错误地行使。

做到公安权力的均衡行使,是一切公安权力实施过程的普遍性目标。

(一) 不断强化公安权力能力。

1、公安权力执行者。即依据宪法和法律有资格执行警察权力的机关及其人员。这些机关的人员数量、素质、体制等对公安权力能力的强弱有重大影响。

2、公安权力规范。即公安法规对公安权力的对象、罚则原则、程序、方法所确定的准则。它决定公安权力能力的国家意志,使之有法可依。

3、公安权力装备。即实现公安权力所必备的武器、警械、交通与通讯工具、监禁设施等。它是克服抗拒、强制约束的实质性条件,是取得致胜优势的物质根据。

4、公安权力信息。即与公安权力有关的情报、线索、证据、档案资料、指令、通告、意思表示等。它使公安权力能力具有行为上的确切性和协调性。

(二) 不断完善公安权力的制约机制。

公安权力能力具有暴力的和强制约束的实力,并有隐蔽手段。所以必须使公安权力行为置于法定条件限制之下。公安权力能力+公安权力制约机制=公安权限。

1、规范制约。在公安法律规范中对每项公安权力的行使都规定限制性条件。

(1) 法律事实。以相应的法律事实的出现作为运用公安权力能力的前提条件。

(2) 管辖。公安机关立案侦查必须根据刑事诉讼法规定的管辖范围。

(3) 对权力行为的限制。

(4) 立案标准,等等。

2、司法制约。在司法过程中,相关的司法部门依据法律规定履行相互制约的职能。

(1) 司法机关之间在法律程序中的制约。某些公安权力的行使,依据刑事诉讼法的规定接受法院、检察院的制约。

(2) 审批制约。某些公安权力行为需经一定级别的机关批准。

(3) 手续制约。

(4) 同步制约

3、监督。公安权力行为要接受国家权力机关的监督、检察院的法律监督、政府的监督、社会组织的监督及人民群众的监督,具有突出意义的是公安系统本身对公安权力行为的监督。

(三) 建立公安权力的均衡关系。

两者的均衡关系,表现为公安权力行为的合法性、准确性、充分性,及时性适度性和有效性。对公安权力,强化而不失之制约,制约而不伤及强化。

四、公安机关权力的保障

《人民警察法》专门规定了“警务保障”的条款,使公安机关和人民警察执行职权有了法律保障。

(一) 领导行为必须合法

人民警察必须服从命令听从指挥,这是公安机关的职业纪律。这种严格的纪律,再加上人民警察权力所具有的特殊权威性和某些手段的严厉性。要求人民警察的领导者,必须合法地行使领导权,错误的指挥和领导,会造成危害性的后果,更会损害公安机关的声誉。

第一,对某级公安机关有领导权或指挥权的党委、政府的负责人或上级公安机关的负责人,应对自己的领导与指挥负法律责任。

第二,如果某级公安机关或人民警察的执行人员,认为他们所作的决定和命令有错误的,可以按照规定提出意见,而不得中止或发

迹决定和命令的执行；提出意见不被采纳时，必须服从决定和命令。这是保证公安机关领导与指挥的统一集中性所必不可少的。

第三，在执行中，如果因为错误的意见会带来现实的危害时，执行人应当避免或减少危害性后果。由于错误的决定和命令造成不良后果的，由作出决定和命令的上级承担法律后果。

第四，上级要求公安机关及其执行人员超越公安法规规定的职责范围使用权力手段时，公安机关及其执行人员有权拒绝执行。但同时应当向上级机关报告。作出超越公安机关职责范围的指令的上级机关应对自己指令的不合法性负责，并立即纠正，而不得对拒不执行自己指令的公安机关及其执行人员加以责备、强迫或打击报复。

（二）公民协助责任。

第一，根据宪法和法律，公民有维护国家安全和社会治安秩序的法定义务。因此，对人民警察依法执行职务，公民和组织应当给予支持和协助，对于协助和支持有显著成绩的，要给予表彰和奖励。

第二，对公民和组织因协助人民警察执行职务，造成自身人身伤亡或者财产损失的，应当按照国家规定给予抚恤或者补偿。

第三，对于拒绝或者阻碍人民警察依法执行职务而违反治安管理法规的，应追究其治安行政责任；对于构成犯罪的，应追究其刑事责任。

（三）司法配合责任

《宪法》规定：“人民法院、人民检察院和公安机关办理刑事案件，应当分工负责，互相配合，互相制约，以保证准确有效地执行法律。”

党对公安工作的领导

毛泽东同志说：“保卫工作必须特别强调党的领导，并在实际上受党委直接领导，否则是危险的。”所谓“特别强调党的领导”，是指公安工作必须置于党的绝对领导之下。所谓“在实际上受党委直接领导”，是指公安机关必须置于党委的实际领导之下。

党的绝对领导通过党委对公安机关实际的、直接的领导才能得到落实。这种领导，是我国公安工作的政治优势。

第一节 公安工作必须置于党的绝对领导之下

一、党对公安工作绝对领导的涵义

（一）在我国的各种政治力量中，只有中国共产党领导公安工作。

我党将有关国家安危的要害部门直接置于自己的领导之下，这是坚持无产阶级专政性质的需要，是维护党的、国家、人民利益的需要。

（一）公安机关服从中国共产党的领导，必须是绝对的、无条件的。

第一、人民警察与党中央在思想上、政治上保持一致。

第二、省、地、县三级公安机关接受同级地方党委的实际的领导

第三、充分发挥公安机关党委的保证作用。

第四、充分发挥公安系统每个党员的模范带头作用。

二、公安工作坚持党的绝对领导的必要性

（一）公安机关是人民民主专政工具，关系着国家安危、社会安宁，必须在党的正确领导下才能正确发挥其职能作用

（二）公安机关有法律赋予的权力和强大的实力，党的领导才能保证其正确运用。

（三）公安机关要处理社会矛盾中最具有对抗性、隐蔽性和腐蚀性的问题，党的领导才能使其加强战斗力和保持纯洁性。

（四）公安工作具有广泛的社会性，需要党的领导去动员、组织和协调各方面的力量。

党的领导是公安决策正确性的根本保证。

第二节 地方公安机关必须置于同级党委的实际领导之下

一、地方公安机关，必须置于同级党委实际领导之下，同时接受同级地方人民政府的领导

我国宪法明确规定，各级公安机关是各级地方人民政府中的一个工作部门，必须在同级政府领导下进行工作。

地方公安机关必须置于同级党委的实际领导之下，同时接受地方同级政府的领导。所谓实际领导，是指不仅要原则性的领导，而且要有决策权，是可以直接过问公安工作的。党对公安工作的绝对领导，是通过地方党委的实际的领导来保证的。党委的领导与政府的领导具有高度的一致性。

党委对公安机关的领导，实际是指各级地方党委对同级公安机关的领导关系。地方党委对公安机关的领导，是政治上、思想上、组织上和重大决策上的领导。

二、地方党委领导公安工作的基本内容

（一）政治领导

政治领导是指政治方向、政治路线、政治原则和方针政策的领导。

（二）思想领导

（三）组织领导

党的组织领导，就是通过党的组织系统的工作来发挥党的领导、监督、保证作用。

（四）决策领导

地方党委对公安工作事关重大的问题有权作决策。

- 1、进行宏观公安决策。
- 2、对重大问题作出必要的指示。
- 3、做好组织协调工作。

（五）法制领导

党领导制定各项公安法规，并监督公安机关实施。

三、地方政府对公安机关的领导

政府是国家权力的执行机关，党的路线、方针政策和重大决策贯穿于国家的全部行政工作之中，由政府去贯彻执行。政府加强了对公安工作的领导，党的有关公安工作的路线、方针政策才能落实。公安机关的治安行政是国家行政的重要内容，是在各级政府领导下实行的。

政府对公安机关的领导是依法实行的行政领导，主要内容是：

- （一）领导公安机关贯彻党委对公安工作作出的指示、决定。
- （二）领导公安机关贯彻执行人民代表大会和人大常委会制定的所有有关公安工作的法律和决定
- （三）作出有关公安工作的部署、决定、指示来源：www.examsda.com
- （四）领导公安机关按照上级公安机关提出的工作计划、方案制订适合本地区民政部的公安工作计划、方案，并结合本地区的中心任务，领导公安机关和政府其他部门贯彻执行；
- （五）领导下级政府贯彻本政府提出的有着公安工作的决定和指示
- （六）领导本地区公安立法（或制定地方性规章）的工作，根据同级党委的意见或本政府的决定向人民代表大会或人大常委会提出立法提案
- （七）制定和发布地方性的有关公安工作通告、条例、布告等法令性文件
- （八）听取和审阅公安机关的汇报、
- （九）对某些重大的治安总是作出决策，并领导公安机关贯彻实施
- （十）协调公安机关与政府其他机关之间的关系
- （十一）决定公安机关的编制和预算
- （十二）决定公安机关的行政人事任免
- （十三）决定公安机关人员的教育训练
- （十四）决定公安机关的外事交往
- （十五）对公安机关实行行政监督
- （十六）其他必须由政府领导的事项

四、公安机关要自觉接受党委实际领导

公安机关自觉地置于党委的领导之下，就要积极主动创造便于党委领导公安工作的条件，把接受党委的领导作为根本原则加以制度化，长期地全面地贯彻执行。

- （一）重要问题及时请求报告，认真执行党委的决定
- （二）当好党委的参谋和助手
- （三）将上级公安机关布置的任务及时报告党委，并依靠党委的领导去贯彻落实
- （四）接受同级党委的政法委员会的指导

五、严禁把侦察手段用于党内

党内的是非问题，要按照党章的规定去解决，决不允许把对付犯罪的手段用于解决党内的矛盾问题。在党内滥用侦察手段，会造成党内互不信任、人人自危，严重破坏党内团结和生动活泼的局面。不准在党内搞侦察，是一条铁的纪律。

六、对地方党委和政府指令公安机关执行超越职权的任务问题，按照党的政策和国家法律正确处理

《人民警察法》规定：“人民警察对超越法律、法规规定的人民警察职责范围的指令，有权拒绝执行，并同时向上级机关报告。”这里的上级机关是指上级党委、上级公安领导机关以至党中央。

七、处理好对公安机关的多重领导关系

对公安机关的领导，存在着多重领导关系，即党委的领导，政府的领导，公安系统上级对下级的领导。处理好这些关系，对完善公安领导体制，充分发挥公安机关的作用具有十分重要的意义。

正确处理多重领导关系，应遵循以下原则：

- （一）党政分开的原则
- （二）彼此保证的原则
- （三）互相结合的原则
- （四）全面强化的原则

第三节 公安机关的领导体制

我国公安机关的行政领导体制是“统一领导，分级负责，条块结合，以块为主”，这是符合我国国情、符合集权与分权相结合的科学管理原则的。政府按照这个体制原则领导公安工作。

在加强党委领导、政府领导的同时，公安系统也同样需要加强上级对下级的业务领导。我们反对“垂直领导”时，也不应妨碍公安系统内部统一、高效的领导职能作用的加强，至于借口不搞“垂直领导”，而削弱公安系统上级对下级的宏观指导、业务领导、统一协同作战的职能作用，甚至认为可以指令公安机关去干职责之外的事，也是不对的。

群众路线，是我党和政府一切工作的根本路线。公安工作的群众路线，是党和政府的群众路线在公安工作中的具体体现。

公安工作的基本方针是：党委领导下的专门机关与广大群众相结合，是我国公安一切专业工作都必须遵循的共同指导原则，完整地表述了我国公安工作的重要物色和优势。

第一节 公安工作群众路线

一、公安工作群众路线

（一）群众的概念

公安工作的群众，就是公安工作的服务对象和依靠力量，其中包括普通劳动者、干部、各种社会组织等。

（二）公安工作群众路线

公安工作群众路线，是公安工作实行的一切为了群众，一切依靠群众，从群众中来，到群众中去的工作路线。它是在公安工作上服务群众、保护群众、宣传群众、组织群众、依靠群众的理论、原则、制度和方针的总称。

群众路线是无产阶级政党处理群众关系的根本方法。

对公安机关来说，“一切为了群众”就是把全心全意为人民服务的思想与履行自己的职责统一起来，一方面有效地打击敌人，另一方面保障人民的权利和利益。

“一切依靠群众”就是坚定地相信群众，在党、政府地领导下宣传群众，组织群众，依靠一切可以依靠的力量，同敌对分子、违法犯罪分子及治安灾害事故作斗争，保障国家安全，维护社会治安。

“从群众中来，到群众中去”就是广泛地听取群众意见和要求，并把群众的反应作为检验自己的测验仪，把群众在实践中创造出来的好方法、好经验及时总结出来，推广开去，有的要使之法律化、制度化、长期坚持下去。

所有这些，都要作为基本原则、基本态度，是全体公安人员在全部公安工作中贯彻执行。

（三）坚持群众路线是我国公安工作的优良传统。

二、公安工作必须坚持群众路线

我国公安工作依靠人民群众是以马列主义唯物主义观为其理论基础的，并形成了科学的警民关系观。

（一）全心全意为人民服务，是人民警察的宗旨。

（二）人民群众是维护社会治安的基本力量。

（三）公安工作有广泛的社会性，尤其不能离开群众。

（四）处理好公安机关与人民群众的关系是调整各种社会关系的基础。

（五）公安工作离不开群众的监督。

（六）群众是解决警力不足的人力资源。

三、公安工作群众路线的中心目标

公安工作群众路线的中心目标，是调动人民群众的治安积极性。

群众治安积极性调动起来的标志是：

（一）有较为明确的法制观念，爱憎分明，敢同违法犯罪现象作斗争。

（二）有较高的警觉性和防范意识，能及时觉察和积极防范治安危害；

（三）能积极配合、协助公安机关的专业工作，接受人民警察的指导，热心群防群治工作。

（四）信任公安机关，爱护人民警察，在人民警察执行地公务受到阻挠或人身安全受到威胁时，敢于挺身而出而支持和协助；

（五）有明确的主人翁思想，监督公安机关和人民警察的工作，对公安工作和人民警察的缺点错误能及时提出批评和建议。

四、群众治安积极性的激励

公安工作群众路线的核心，是调动群众的治安积极性。也就是如何激励群众的治安积极性的问题。

激励群众的治安积极性，指的是激发群众形成内在的、主动参与维护治安的动机。

在公安工作群众路线中，激励群众的治安积极性是关键环节。

激励的内容：

（一）需要激励

（二）义愤激励

（三）义务激励

（四）功利激励

第二节 公安工作的基本方针

一、公安工作的基本方针

(一) 公安工作的基本方针是专门机关与广大群众相结合。

专门机关与广大群众相结合的基本方针，是我国公安工作群众路线的具体体现。专门机关与广大群众相结合，是指在防治公安第一客体和公安第二客体中，把公安机关的职能作用与人民群众的积极主动精神结合起来。公安机关充分发挥自己的职能作用，去开展各项保障国家安全系数、维护社会治安的专业工作；人民群众积极主动地以自己的智慧和力量参与社会治安管理并协助公安机关和人民警察的工作。在结合中，双方共同作用，形成合力。

(二) 公安工作基本方针是双方目标一致基础上的结合，主导的方面是公安机关。

专门机关与广大群众的结合，是双方目标一致基础上的结合。人民群众需要公安机关保障自己的权利和利益，公安机关也需要人民群众的支援和配合。因此，良好的结合关系应建立在双方都自觉的基础上。公安机关是国家安全和社会治安的主管部门，在双方结合中处于主导方面。公安机关与广大群众结合得好不好，主要责任在公安机关和公安人员方面。

二、建立专门机关与广大群众相结合的社会工程

(一) 宣传组织群众，帮助群众掌握法律和政策，将群众工作纳入法制轨道。

(二) 把群众工作贯穿于各项公安专业工作中。

在公安专业活动中开展群众工作需注意：

- 1、依靠基层党政领导，取得他们的重视和支持。
- 2、依靠治安积极分子，通过他们带动和动员群众进行防治工作。
- 3、严格按政策、法律办事，并制定本专业的规章制度，使本专业的群众工作规范化。
- 4、保护治安积极分子的积极性，关心群众的疾苦。对症下药地解决群众的具体思想或实际问题，切不可简单急躁。
- 5、严格遵守群众纪律，决不可干扰群众的正常生活，损害群众利益，侵犯公民权利。
- 6、不要把只限于公安机关行使的职权和工作手段交给群众使用。

(三) 治安工作社会化

治安工作社会化，就是所有社会组织和社会成员自觉承担治安责任义务，形成全社会的治安控制系统。

治安工作社会化是人民群众在治安方面当家作主的体现，是人民群众广泛参与治安事务的一个必然趋势。

实现治安工作社会化，应做好以下工作：

- 1、发展群众性治安工作的契约化。
- 2、发展群众性治安工作的自治化。
- 3、发展群众性治安工作的责任化。
- 4、发展群众性治安工作的职业化。

(四) 警民结合形式多样化

(五) 保安科技群众化

(六) 公安群众工作信息化。

(七) 开展公共关系工作。

三、坚持党委领导下的群众路线

党委领导下的专门机关与广大群众相结合，这是中国公安工作的总的指导原则。这个原则要求公安工作处理好两个最有决定意义的政治关系，一是与党的领导关系，一是与人民群众的关系。解决好这两个关系，上靠党的正确领导，下靠人民积极支持，公安工作就可以立于不败之地。

四、依靠地方党委和政府，把公安群众工作置于战略地位上。

(一) 要把公安群众工作作为各项公安专业工作的基础工作，当成做好专业工作的基本立足点，把群众路线纳入各专业工作的方针之中。

(二) 要把坚持群众路线贯穿于执行党的政策、加强公安法制的过程之中，做到从群众利益出发，依靠人民群众，教育引导群众。

(三) 要把加强群众工作摆上领导工作的重要议程。

(四) 加强公安群众工作系统的建设。

(五) 开拓适应社会主义市场经济体制的群众工作新思路。

公安政策与策略

政策和策略是党和国家的生命，是公安工作的灵魂，是做好公安工作的基本保证。公安策略是公安政策的组成部分。

第一节 公安政策

一、公安政策的概念

公安政策，是党和国家意志的体现，是党和国家为实现公安工作任务规定的指导公安工作的政治原则。

我国的公安政策是以马列主义毛泽东思想为指导，总结我国公安工作实践经验的产物，反映了科学的世界观。

二、公安政策的作用

（一）指导作用

公安政策是党和国家向公安机关及其人员提出从事工作的基本方向、基本要求或基本做法，是党的主张的原则化形式。党和国家对公安工作领导的一个重要方面，就是通过政策的指导。党的公安政策，对公安法规的制定和实施，发挥着重要的指导作用，公安专业对策的制定与执行，也离不开公安政策的指导。

（二）规范作用

政策是人民警察必须遵循的行为准则。谁违反了公安政策，并造成也损失，应受到批评教育或纪律处分。我们的公安队伍能有统一的认识、统一思想、统一行动，都与有统一的公安政策分不开。党和国家在公安干部任职条件中，都强调必须能理解和贯彻执行党和国家的政策。

（三）调整作用

公安政策对调整有关国家和社会治安秩序的社会关系具有重要的意义。它对人民群众有调动治安积极性的作用，对违法犯罪分子有遏制、制裁及促使其转化的作用，对公安机关有强化其职能的作用。它通过政策的落实、兑现，影响着人们的心理，对人们的行动发挥一定的支配作用。

三、树立正确的政策观点

（一）在政策上与党和国家保持一致的观点。

1、公安机关是忠实执行党和国家意志的工具，人民警察必须同党和国家的政策保持一致，这是人民警察在思想上、行动上与党中央保持一致的基本内容。

2、公安机关和人民警察服从党的政治领导，主要体现在坚决贯彻执行党的政策上。

（二）从本地区、本部门实际情况出发的观点。

任何一项政策的制定与实施，都必须从实际出发。公安政策的精神是原则性的指导内容，是行为的指南，贯彻执行之前，必须认真调查研究，从当时、当地的实际情况出发，将公安政策原则精神具体化，提出具体的贯彻执行办法。当有些政策的规定，特别是那些具体的规定不适合在当时当地贯彻执行的，应在党和政府的领导下变通执行。

（三）公安政策与公安法制互相配合的观点。

公安政策是公安法制的灵魂，许多公安法律条文是公安政策法律化、规范化的产物，不懂得公安政策就难于掌握公安法规的精神。公安政策对公安法制有一定的指导作用、保证作用和必要的补充作用；公安法制则以其更突出的规范性、强制性、稳定性保证公安政策的落实。公安政策法律化了，就对全国人民具有了普遍约束力。它们之间有着相辅相成的关系。

第二节 公安基本政策

一、严肃与谨慎相结合的方针

早在 1945 年，毛泽东同志就提出对暗藏的敌人“必须采取严肃态度，而在处理时，又要采取谨慎态度”。

这个方针总精神是“不枉不纵”，必须既讲严肃又讲谨慎。

所谓“严肃”，就是执法必严，使应负刑事责任的犯罪分子不能逃避法律的制裁，特别是对于那些严重的刑事犯罪分子必须予以严厉的打击，不能手软，以维护法律的严肃性。

所谓“谨慎”就是要重证据，重调查研究，不得草率，防止偏差，实行严格的审批制度、监督制度，坚持有错必纠。

严肃必须与谨慎相结合。两者关系就是：严肃要以谨慎为保证，谨慎要服从严肃的要求。不能离开严肃讲谨慎，也不能离开谨慎讲严肃。两者必须同时兼顾。

这一方针还具体地体现在一些重要的政策原则上：“提高警惕，肃清一切特务分子；防止偏差，不要冤枉一个好人。”“有反必肃，有错必纠。”“稳、准、狠，准是关键”。

二、惩办与宽大相结合的政策

这一政策的出发点是：惩办少数，改造多数，讲究策略，区别对待。

这一政策的基本精神是：首恶必办，胁从不问；坦白从宽，抗拒从严；立功折罪，立大功受奖。

贯彻执行这一政策，应注意掌握以下原则：

（一）要在惩办的前提下讲宽大。

（二）要争取多数从宽。

（三）当严则严，当宽则宽。

（四）要善于从宏观上运用这项政策的政治威力。

三、依法从重从快惩处严重刑事犯罪分子的方针

所谓依法从重，就是依照《刑法》的规定，在量刑幅度以内从重处罚。

所谓依法从快，就是依照《刑事诉讼法》的规定，在审理案件的时限以内，迅速审结案件。

四、重证据，不轻信口供，严禁逼供信的政策

重证据，重调查研究，不轻信口供，严禁逼供信，废止肉刑，是我党在建立公安保卫工作以来，一直强调的政策。它的基本要求是：

- (一) 要忠实于事实真相, 整个诉讼活动都要坚持以事实为依据。
- (二) 严禁逼供信, 严禁以威胁、利诱、欺骗以及其他非法方法收集证据。
- (三) 废止肉刑及变相肉刑, 禁止侮辱人犯的人格尊严; 废除一切法西斯式的审查方式, 把犯人当人看, 给予人道的待遇。
- (四) 凡有违犯者, 必须从纪律上或法律上追究责任。

这项政策体现了我国公安机关以人民高度负责, 对公民的民主权利高度重视的精神。

五、给出路的政策

给出路的政策, 它要求对刑事犯罪分子, 凡罪不当立即处死者, 均给以活路, 给以改恶从善的机会, 给以重新做人的生活出路。这项政策主要体现在三个方面:

- (一) 对判处死刑, 但其罪行尚未达到最严重程度非立即执行死刑不可的, 实行“判处死刑, 缓期 2 年执行, 劳动改造, 以观后效”的政策
- (二) 对判处徒刑的罪犯和决定劳动教养的人员, 实行思想教育与劳动改造相结合的政策。
- (三) 对刑满释放、解除劳动教养的分子给予妥善的安置, 对其就业、入学、居住等问题, 按照政策和法律及时解决。

六、处理“闹事”的原则

“闹事”属于治安事件。人依法解决的过程中, 要发挥政策与策略的作用, 要正确地进行群众工作。1990 年 3 月, 全国政法工作会议提出了对付“闹事”的政策原则: “处理闹事要坚持‘内紧外松’的原则和‘疏导为主, 快速处置’的方针。最重要的是把各种闹事的苗头解决在基层, 解决在内部, 解决在萌芽状态。”

贯彻这项原则, 要注意做到:

- 公安机关要党委和政府领导下进行工作, 与有关部门相配合, 从解决引起事件的原因入手解决问题。
- 做好情报、信息工作, 为党委和政府正确决策当好参谋, 控制事态扩大, 争取工作的主动权。
- 宣传政策和法制, 做好群众工作, 坚持“可散不可聚、可顺不可激、可解不可结”的原则
- 正确区分两类不同性质的矛盾, 正确区分违法犯罪行为与合理要求。
- 事态平息后, 认真进行善后工作, 克服党政工作中的官僚主义, 深入进行群众思想工作, 妥善解决历史旧账, 消除后症, 防止反复。

七、教育与处罚相结合的原则

教育与处罚相结合, 是指导治安管理处罚条例实施的一项基本政策。

处罚是治安行政管理的必要手段, 当罚不罚难以制止治安违法行为的发生, 但处罚的目的还是为了教育本人, 教育他人, 维护治安秩序。教育是治安管理的基本手段, 处罚是教育的辅助手段。

以有治安违法行为者, 我们要教育多数, 处罚少数, 并且要寓教育于处罚的全过程。

第三节 公安策略

一、公安策略的概念

公安策略, 是公安政策的一种特定形式, 是为了完成公安任务目标所采取的谋略和方法。即谋略性取胜原则。

- (一) 公安策略是谋略性原则
- (二) 公安策略是取胜求成的原则
- (三) 公安策略是一种特定的政策

二、公安策略原则

- (一) 孤立、打击少数, 争取分化、改造多数。
- (二) 区别对待, 突出重点。

没有区别, 就没有政策; 没有重点, 就没有策略。

- (三) 迂回、隐蔽的原则
- (四) 宽严相济, 网开一面。
- (五) 争取社会同情, 照顾统一战线。
- (六) 原则性与灵活性相结合。

第四节 我国公安政策的进步性和科学性

- 一、坚持以马列主义毛泽东思想为指导
- 二、坚持辩证唯物主义的方法论
- 三、坚持化消极因素为积极因素, 促进积极转化
- 四、坚持社会主义人道主义
- 五、坚持公安政策的稳定性

第八讲 公安法制

公安法制是法律化的公安对策。公安法制以具有国家强制力的公安法律规范为武器，调整有关国家安全与社会治安秩序方面的社会关系。

第一节 公安法制

一、公安法制的概念

公安法制，是我国社会主义法制中有关公安工作的立法、执法、守法以及监督的法律和制度的总和。

- (一) 公安法制是我国社会主义法制的重要组成部分。
- (二) 公安法制是公安法规从制定到实施的全过程。
- (三) 贯彻公安法制，必须全面处理好各环节之间的关系。

二、公安法制的性质

公安法制总体上属于行政法体系，但它包含着刑事司法的法制内容。这些刑事司法的内容，是与行政法有着性质上的原则区别的。这是公安法制与其他行政部门的法制有着很大区别的地方，也是公安法制的—个重要特点。

这是公安机关同违法犯罪作斗争必须综合地运用治安行政法规、刑事司法和武装手段的客观要求决定的。在公安工作中适用治安行政法规、刑事法规和军事法规常常是结合进行的。是从有利于惩治违法犯罪出发，灵活运用的。

当然，公安机关是国家的公安行政部门，执法主体属于政府和行政机关，所以公安法制从基本属性来说，属于行政法体系。但是不要忽视其中包含刑事法规内容这一重要事实，也不要忽视公安法制中适用治安行政法规、刑事法规和军事法规这一综合性的特点。这种特点是公安法制不同于其他部门法制之处。

三、公安法制的地位与作用

- (一) 公安法制是保障国家安全的强有力的武器
- (二) 公安法制是保障社会主义现代化建设、维护社会稳定和秩序的强有力的武器。
- (三) 公安法制对其他部门法制具有后盾效应
- (四) 公安法制保障了公安机关与人民法院、人民检察院、监狱等部门共同完成刑事诉讼程序。

第二节 公安法规

一、公安法规的概念

公安法规，是公安法律规范的总和。

公安法规泛指关于公安工作的全部法律。它的可见形式是国家通过立法程序所制定的有关公安工作的法律文件。《人民警察法》是公安工作的基本法律。

二、公安法律规范

公安法律规范，是国家制定的、以公安机关的强制力保证实施的、用以调整有关国家安全和社会治安秩序的社会关系的行为准则。

公安法律规范调整的对象，就是涉及国家安全与社会治安秩序的社会关系。

公安法律规范的调整方法，即国家所赋予的警察手段。

总之，以专门的警察手段调整有关国家安全与社会治安秩序的社会关系，就是公安法律规范的基本特点。

三、公安立法与公安法规的渊源

公安立法，即国家机关依照其职权范围，通过一定程序制定、修改或废止公安法律规范和公安法律文件的活动。

按照职权范围，可以进行公安立法的国家机关包括拥有立法权的国家机关和被授权的其他国家机关。严格意义的立法机关是全国人民代表大会及其常务委员会。被授权机关可能制定从属于法律的规范性文件。

公安法规的渊源表现在六个方面：

- (一) 由全国人民代表大会制定的宪法。
- (二) 全国人民代表大会通过的基本法和法律。
- (三) 全国人民代表大会常务委员会通过的法律和决定。
- (四) 国务院制定的行政法规
- (五) 各省、自治区直辖市人民代表大会及其常务委员会制定的地方性法规。
- (六) 民族自治地方人民代表大会及其常务委员会制定的有关公安工作的自治条例与单行条例。

以上六个方面的公安法律文件，随其不同的立法机关与立法程序而依次具有不同的法律地位、法律效力。较低层次的法律文件的制定，不得与较高层次的法律文件相抵触。

公安立法应当坚持以下三点：

- 1、必须坚持全面地反映工人阶级及其领导下的广大人民的意志。
- 2、必须坚持为社会主义建设服务的根本方向。
- 3、坚持理论与实践相结合。

四、公安法规的实施

法的实施，指的是国家机关、公务人员、社会团体和公民实现法律规范的活动。表现为运用已有的法律规范对一定的社会关系的调

整过程。

公安法规的实施，即依靠公安法规调整社会关系的实际过程。它是由公安执法与公安守法两者相结合完成的。

（一）公安执法

公安执法，是公安主体依法干预公安客体的过程。

公安执法作为法律行为，称作公安法规的适用。公安法规的适用，即公安机关及其人员按照法定的职权和程序具体运用公安法规对社会关系的调整。公安法规适用的基本要求是正确、合法、及时。

公安法规的适用过程，是一个能动的执法过程。

首先是公安法律规范与具体法律事实相结合的过程。即以行为人的具体法律事实为依据，确认对其处理所应遵循的公安法律规范

其次是公安机关权力手段与公安法规相结合的过程。

以上两个过程的统一就是公安法规适用的基本形式。

适用公安法规的归宿必须形成表明适用结果的法律文书。

公安法规的适用必须依法调整好公安主体与公安第一客体、公安第二客体的关系。

公安主体作为国家公安力量，是公安法规的执法者。公安法律规范不仅是守法者的规范，也是执法者的规范。

（1）公安主体必须具有执法的资格，即属于有既定职责与职权的法定部门。

（2）有此资格者必须履行职责，对依法必须救护的公安第二客体，必须承担规定的法律义务。

（3）公安主体执法的全过程必须符合公安法律规范的要求。要正确认定法律事实，明确分清两个对立的客体，准确地依法运用权力手段，依照既定程序执法。

（4）公安法规通过有关组织管理的法律规范，强化公安队伍建设，促进战斗力提高。

（5）通过有关警务保障的法律规范，保障人民警察依法顺利地执行职务，保障人民警察的供给。

总之，公安法规的适用即依照公安法规正确解决公安主体与公安第一客体、公安第二客体之间的矛盾的过程。

（二）公安守法

守法，是公民服从法律、约束行为的状态。

公安守法，是指行为人不触犯法规的行为状态。公安守法是整个公安法制的最后归宿。公安法制的目标就是创造人人守法的治安秩序。公安守法是衡量公安法制的重要标准，公安法制的水平是通过守法者的数量和持续性来表示的。

公安守法有两个基本方面的内容，一是公民和社会组织的守法，一是公安人员的职务守法。

1、公民守法。良好的道德观、纪律观是大众守法的思想基础。它可以使公民处于自发的守法状态。自觉地公安守法，是广大公民在明确公安法规要求自己承担的法律义务的基础上做到的守法，这是一种更稳定的守法状态。

2、公安机关及公安人员的守法。公安机关及公安人员必须在一切社会活动中遵守公安法规，要与公民一样，不能有任何特殊，这称为公安机关与公安人员的一般守法。此外，公安机关及公安人员在执行职务时要严格依照公安法规办事，这是公安机关及公安人员的职务守法。

五、公安法制的监督

监督，是在公安法制中十分重要的、保障性的制约机制，是防止和纠正违法的不可缺少的环节。

对公安机关来说，主要是执法与守法的监督。对整个公安法制来说，根据国家的宪法和法律的规定，还包括了对公安立法的监督。制定公安行政法规、公安地方性法规以及公安行政规章等的过程，是在全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会的法律监督下进行的。有了公安立法环节上的法律监督，才能保证公安法规与宪法一致，保证全国公安法规的统一性。

在公安法制中的监督，还包括对公安法规的全面监督。公安机关及其人员，必须严格执法、严格守法。因此，其执法和守法状况，要置于党、国家、人民的严格监督之下。

对公安机关及其人员的监督，主要有四种形式：

（一）法律监督

法律监督是指有法律监督能力的机关实行的监督行为。

在我国，对公安法规的实施的法律监督有：1、人大及其常委会对公安机关的执法与守法状况进行的监督。2、人民检察院对公安机关及其人员进行的侦查监督、监所监督、法纪监督。3 监察机关对公安机关及其人员进行的法纪监督。

（二）工作监督

工作监督，是指有工作关系的上级与下级之间、互相协作与配合的单位之间按经常的组织联系的渠道所实行的监督行为。

如党委和政府听取公安机关执法情况的汇报、纠正错误、执行纪律制裁等行为；公安机关内部组织之间所实行的监督与工作检查；其他部门依法与公安机关联合执法过程中对公安机关所实行的监督。

（三）群众监督

宪法规定，公民对任何国家机关和国家工作人员有提出批评的权利，对违法失职行为有提出申诉、控告或检举的权利。新闻媒介发挥着突出的监督作用。

在各种监督中，群众对公安执法与守法状况的监督更具有广泛性、直接性。

公安机关对群众的监督提供保护和方便。

（四）公安机关自我检查监督。

《人民警察法》规定：“公安机关建立督察制度，对公安机关的人民警察执行法律、遵守纪律的情况进行监督。”这是加强公安机关自我检查监督的有力法律措施。

第三节 全面加强公安法制

一、建立健全的公安法制

加强公安法制，其目标就是建立健全的公安法制。

一种法制是否健全，不能只看它的法律体系和法律文件是否完备，还要看其是否顺利实施。

健全的公安法制，是在公安法规的体系上与其实施条件上具有完备性、统一性和权威性。

（一）公安法制的完备性。

公安主体所适用的公安法律规范及其实施条件，应当是完备的。

公安法规上的完备性应是：

——从法规门类上看，有关刑事、行政和武装方面的法规，应是完备的。

——从法规作用形式上看，有关的实体法、程序法、组织法的法律文件是完备的。

——从法的体系诸层上看，基本法（人民警察法）、各层次的法律以及规章、细则等，从主干到支系应当是完备的。

——从公安业务工作诸部门上看，各公安专业的法律文件应是完备的。

另外，还必须有实施法律的必要条件，这些条件包括执法所必须的组织要素、意识要素、实物要素和信息要素。这些要素的完备性，是法制完备性不可缺少的。

当然，公安法制的完备性是相对的。

（二）公安法制的统一性。

公安法制必须保持其在外在联系上的完整性和内在联系上的一致性。

公安法规有很大的综合性。其中，不同的部门法、不同作用形式的法交叉结合，构成了有机联系的整体，分别成为不可分割的部分。它们相互配合使用，互相衔接、互相补充，而不应有互相矛盾、互相抵触之处。这种统一性表现在，它们都服从于调整有关国家安全与社会治安秩序这个目标的需要，它们都与宪法和基本法及整个社会主义法制体系保持一致。

（三）公安法制的权威性。

公安法制的权威性，表现为公安法规的强制力的不可逃避性。

首先，表现为不使应承担刑事责任的或治安行政责任的违法犯罪行为漏网。第二，不冤枉无辜。第三，表现为在惩处力度上轻重适度。这样，才能使人们不敢轻易以身试法，并使公安法制威信崇高，公众折服。

二、做好公安法规汇编工作

公安法规汇编工作，就是把现行的包含公安法律规范的文件集中起来，系统地汇编成册。公安法规汇编不改变原来法律文件的内容，不对原法律规范进行修改或补充，不创制新的法律规范。

三、提高全社会的公安法律意识

公安法律意识，是关于公安法制的理论、思想、观点、知识和心理的总称。

公安法律意识对公安法制的实现具有直接的意义和决定作用。

（一）提高公安法律意识是加强公安立法的重要前提。

（二）提高公安法律意识是搞好公安执法的前提。

（三）提高公安法律意识是搞好公安守法的前提。

四、加强党对公安法制的领导

加强公安法制，是全国性的工作。特别重要的是依靠党中央和各级党委的领导。

1、公安立法工作，要依靠党中央和省、自治区、直辖市党委的正确领导。

2、公安法规的实施，离不开党委在政治上、思想上、组织上的保证作用。

3、各级党委在支持公安机关克服阻力、纠正非法干预、监督公安机关正确执法方面，发挥着重要的领导作用。

4、依靠各级党委提高广大党员在公安守法方面的模范带头作用，是不可忽视的。

在加强公安法制的同时，要加强公安政策的指导作用，要提高公安队伍建设和专业知识与技术建设，要提高人民警察的实力水平，要加强公安情报信息工程建设，把加强公安法制同加强公安工作的各方面任务结合起来。

第九讲 社会治安综合治理方针

社会治安综合治理，是调动社会各方面的力量解决治安问题的根本途径和长远战略方针。公安主体对这个方针的实施有着特别重要的专门职能作用。

第一节 社会治安综合治理方针的内容

一、社会治安综合治理方针的内容

社会治安综合治理方针的内容是：在各级党委和政府的领导下，充分依靠公安司法机关的职能作用，广泛组织社会各方面的力量，依靠广大群众，运用政治的、经济的、行政的、教育的、文化的、法律的各种手段，预防和惩罚违法犯罪行为，预防和处置治安事件和治安事故，教育改造违法犯罪人员，逐步限制和消除产生违法犯罪的土壤和条件，建立良好稳定的社会秩序，保障经济建设和改革开放的顺利进行，保护人民安居乐业，维护国家的长治久安。

对社会治安实行综合治理，这是由社会治安问题的综合性决定的。治安问题的“社会综合症”，这是社会治安综合治理方针制定的客观依据。

这一方针的内容表明，社会治安综合治理方针实施的领导力量是各级党委和政府，综合治理方针的实施力量、治理手段和措施、治理的目标都是综合性的。

二、社会治安综合治理方针的要求与目标

中共中央和国务院于1991年2月做出《关于加强社会治安综合治理的决定》向各级党委和政府提出了明确的要求和主要目标。

（一）社会治安综合治理的要求

- 1、各级党委和政府都要把综合治理摆上重要议程，健全社会治安综合治理的领导机构和办事机构，定期研究部署工作。
- 2、各部门、各单位要齐抓共管，形成“谁主管谁负责”的局面。
- 3、各项措施要落实到城乡基层单位，群防群治形成网络，广大群众法制观念普遍增强，敢于同违法犯罪行为作斗争。

（二）社会治安综合治理方针的主要目标

- 1、社会稳定
- 2、重大恶性案件和突发性案件得到控制并逐步有所下降
- 3、社会丑恶现象大大减少
- 4、治安混乱的地区和单位的面貌彻底改观
- 5、治安秩序良好
- 6、群众有安全感

三、社会治安综合治理方针的实质

社会治安综合治理方针的实质，是依靠我国社会主义制度的优越性，综合地发挥全社会治安积极因素的整体功能，标本结合地全面解决治安问题。这反映了社会治安综合治理工作的规律性。

（一）我国社会主义制度为逐步减少和消除各种治安危害创造了极为有利的社会条件。

- 1、以马列主义、毛泽东思想为指导，以共产主义为目标，适合我国国情的社会主义制度，是人类史上最革命最进步的社会制度。社会主义社会关系本质上是排斥犯罪的。
- 2、违法犯罪行为，实质上是对我国社会主义法制所维护的社会关系的侵犯。社会主义法律关系，更是直接排斥犯罪的。
- 3、社会主义制度，是各种维护治安的积极因素的社会基础。所谓治本，从根本意义上说，就是完善社会主义制度，发展社会主义社会关系所占领的阵地。
- 4、我国尚处在社会主义初级阶段，社会主义制度还不够完善。社会治安综合治理方针的长期贯彻日益完善的过程，是同我国社会主义制度日益完善，优越性日益明显的历史过程相一致的。

（二）我国的民主集中制是发挥治安积极因素整体功能的灵魂。

民主集中制是社会综合治理方针的政治基础。这个方针要调动社会上一切治安积极因素，要求最广泛的民主，吸引各方力量参与治安。而把众多社会力量调动并综合起来的领导力量是党和政府，依靠着各级党委和政府的有力号召和组织领导，把分散的力量形成整体功能。因此，实施社会治安综合治理方针，既需要高度集中统一的组织领导，又需要生动活泼的民主精神。实行民主集中制的原则，才能建设综合治理的社会工程。

（三）“两个文明”一起抓是实施社会治安综合治理方针的有力保证。

四、社会治安综合治理方针是党委领导下群众路线的发展

社会治安综合治理方针是我国公安机关群众路线在新的历史时期的丰富和发展。它较之党委领导下的群众路线的原则有了很大的发展。增加了新的内容，丰富了党委领导下的群众路线的工作原则。

（一）社会治安综合治理方针，明确地赋予“群众”最广泛的意义，即包含了广泛的社会力量，各部门组织、团体都是依靠对象，使人们对“群众”的认识深化了。

（二）社会治安综合治理方针，不仅是站在公安机关的角度，而且是从党委和政府的高度，通过各部门齐抓共管来做到依靠社会力量解决治安问题。

（三）社会治安综合治理方针，不仅表现为自上而下地发动群众的纵向关系，更强调了各部门、各组织、各团体，以及广大群众的横向互动关系。

（四）社会治安综合治理方针，强调综合地发挥一切有利于治安的积极因素的总体功能，要求诸有关社会力量之间关系协调化，它使群众路线高度科学化了。要求逐步形成有关治安的社会系统工程，并按照管理科学精心地计划、组织、部署和实施。

（五）社会治安综合治理方针，不仅注重依靠力量方面的综合性，而且强调采取对策的综合性 and 实现社会效益的综合性。它把办案

与减少治安问题的根源结合起来，把解决治安问题与发展精神文明、物质文明结合起来。

第二节 社会治安综合治理方针的工作范围

一、打击

打击是综合治理的首要环节，是落实综合治理其他措施的前提条件。通过打击，可以发挥震慑的威力，狠煞严重犯罪分子的气焰，有力地遏制严重刑事犯罪，解决对社会治安危害最突出的问题；可以为采取综合治理的其他措施创造必要的社会条件。

二、防范

积极的预防工作是减少各种治安危害和维护社会秩序的基本措施。

三、教育

围绕治安开展的社会教育是维护社会治安的战略性措施。防治治安危害的社会教育是多层次的。一是全社会普遍进行正面教育。二是为防范治安危害进行的有针对性的教育；三是对造成治安危害的违法人，有执法过程中进行的教育工作；四是制裁后的教育管理工作。

四、管理

加强行政管理是减少治安危害，建立良好社会秩序的重要手段。依法对治安进行治理，最经常、最普遍的工作是治安行政管理。

五、建设

加强有关综合治理的思想建设、组织建设、规范建设。应当边治边建，治中有建。

六、改造

对违法犯罪分子的改造工作，是教育人、挽救人、防止重新犯罪的特殊预防工作。

上述六个方面的工作环环相扣，相辅相成，缺一不可，不能有所偏废，总的要求，是坚持“打防并举，标本兼治，重在治本”的战略原则。

第三节 社会治安综合治理方针的特点

一、社会治安综合治理方针是全面解决社会治安问题的长远战略措施

社会治安综合治理是解决我国社会治安问题的根本出路，它是关系社会治安工作全局的保证国家长治久安的战略方针。

（一）综合治理是着眼于治安问题全局的。

（二）综合治理是着眼于长治久安的。

二、社会治安综合治理方针强调形成横向联系的总体协调机制。

中央提出社会治安综合治理工作实行“条块结合，以块为主”的属地管理原则，要求各级党委和政府统一领导，社会治安综合治理领导机构组织实施，各部门、各单位各负其责。建立“条块结合，以块为主”的综合治理的系统结构，有许多好处。主要是：

第一，这个原则与我国政权体制相一致。综合治理不另立一个工作系统，主要依附原有的党政军和企事业单位系统，使关系顺、易协调、运行有致。

第二，部署综合治理工作时，纵向每个子系统要自上而下地把工作做到“头”，横向每个地方把工作做到“边”，即“上下到头，周围到边”，不留空隙，可以保证综合治理主体结构系统的完整性。

第三，“综合”是横向关系上的多方协同。没有横向协同就没有综合治理。在地方党政领导、协调下就可以取得系统的整体功能，综合治理就是把一切治安积极因素综合成一个有机的社会系统，造成解决治安问题的最大优势，以取得最大的治安效益。

三、社会治安综合治理方针要求治标与治本相结合

治标，是指对已发生的案件和事件依法处理。

治本，是指从产生案件与事件的本源入手去解决问题。

治标与治本必须互相结合，要把两者结合起来。

首先，治标为治本提供良好的社会环境。通过治标，打击犯罪分子的气焰，遏制违法犯罪案件的上升势头，提高人民群众的斗争勇气，有利于依靠社会力量持久地进行治本方面的工作。

其次，治本为治标提供良好的社会基础。通过治本，减少案件的发生，减少案件上升带来的压力，有利于办案人员集中精力对付违法犯罪行为。

必须坚持治标与治本“两手抓”“两手都要硬”。“打防并举，标本兼治，重在治本”的战略性战略指导原则必须认真贯彻执行。

四、社会治安综合治理方针要求从宏观到微观多层次的结合

第一类，全国性综合治理对策

第二类，地区性综合治理对策

第三类，部门性综合治理对策

第四类，专项性综合治理对策

第五类，以特定人为对象的综合治理对策

第四节 社会治安综合治理方针的落实

一、树立科学的综合治理意识

二、建立合理的综合治理的领导体制和组织机构。

各级地方党政领导落实综合治理组织建设，特别重要的是抓好两头：一头是综合治理办公室，一头是基层的各种治安保卫组织。

三、建立综合治理责任制

“谁主管、谁负责”的原则是实现综合治理的核心。这项原则的责任要求是：

- (一) 各部门和人民团体要结合本身业务参与综合治理，主动承担社会治安的整体责任
- (二) 抓好本系统本单位的综合治理，防止重大犯罪和重大治安问题。
- (三) 各单位都要“管好自己的人，看好自己的人，办好自己的事”出现问题要追究主管者的责任
- (四) 实行综合治理一票否决制。

综合治理一票否决制，是指一个地方或单位如果社会治安搞得不好，其他方面成绩再大，在评先进、授奖、企业晋级和有关主要领导人政绩评定的时候都没有资格。

这种综合治理的责任制，是把综合治理系统有机地连结起来的中心纽带。

四、坚持综合治理中的群众路线

坚持不懈综合治理中的群众路线，就是要维护治安的责任落实到广大的社会组织与社会成员身上。

五、综合治理制度化、法律化

制度化，就是把已经成熟的经验、科学的领导原则、合理的协作关系、可行的组织形式、必要的检查程序加以规范化，以文件形式或契约合同形式确立下来。使综合治理有章可循。

法律化，就是把已经成熟的经验、制度、办法上升为法律，各部门的立法，都应加上从本部门职能出发如何保障治安的条款。

1991年通过的《关于加强社会治安综合治理的决定》，是进行社会治安综合治理工作的重要法律依据。

六、充分发挥公安机关在综合治理中的职能作用

公安机关在维护社会治安方面承担着最直接的职能责任，处于维护社会治安秩序的最前沿，因此，在综合治理社会治安的工作中，必须自觉地充分发挥自己的职能作用。

- (一) 当好党委和政府的有力助手和参谋，认真完成有关综合治理的部署和交办的任务。
- (二) 在打击与预防犯罪方面和治安行政管理方面，认真履行自己的职责，充分正确行使自己的权力
- (三) 协助党委和政府协调各方力量
- (四) 认真抓好群众性治安组织的建设，特别是要抓好基层治安保卫委员会的工作，加强社区警务，依靠人民群众落实综合治理的各项任务