

## 当代中国的公安工作

DANGDAI ZHONGGUO DE GONGAN GONGZUO

---

《当代中国》丛书编辑部 编辑  
当代中国出版社 出版  
新华书店 发行  
北京新华印刷厂 印刷

---

850×1168毫米 32开本 18印张 16插图 401千字

1992年2月第1版 1992年2月第1次印刷

(平) ISBN 7-80092-047-X/Z-48

(精) ISBN 7-80092-046-1/Z-47

定价: (平)15.50元 (精)17.50元

《当代中国》丛书  
编辑委员会

主 编

邓力群 马 洪 武 衡

编 委 (按姓氏笔画排列)

丁伟志 于光远 王忍之 王惠德

安平生 朱穆之 华楠 杜润生

杨白冰 谷羽 张友渔 周克玉

林润青 房维中 胡绳 贺敬之

袁宝华 梅益 薛暮桥

《当代中国》丛书  
编辑部

(按姓氏笔画排列)

刘 杲 杜敬 陈伯林 吴家驹

段若非 蒋仲辉

# 《当代中国的公安工作》

## 编辑委员会

顾问	刘复之			
主编	王芳			
副主编	顾林昉	陶骥驹	俞雷 (常务)	
	胡之光	席国光 (常务)		
编委	(按姓氏笔画排列)			
	卫之民	王 釜	王文同	王东宁
	王仲方	史进前	孙 振	刘 涌
	刘明辉	李广祥	李连秀	李振军
	李启明	李握如	李基晨	苏毅然
	吴 实	张铁军	张秀夫	姚 良
	姚 伦	钟 枫	洪沛霖	秦传厚
	寇庆延	覃应机	解 衡	慕丰韵

# 《当代中国的公安工作》

## 编辑部

主任	俞 雷			
副主任	李基晨			
成 员	徐 彪	唐允松	刘殿祥	严 昭
	戴 震	李学男	王振勋	戴一丁

## 《当代中国的公安工作》撰稿人

第一章	李基晨	唐允松	刘殿祥	徐彪		
第二章	谭松球	蒋嘉森				
第三章	刘文	张之轩	彭文	陈家瑞	邓明	
第四章	王学春	任海生				
第五章	曹国臣	张佳良	周水清			
第六章	孙家鼎	包秀	周世民	宋 村	肖惠风	
	傅振美					
第七章	赵芸非	包 仲	于 河	张心海	金 薰	
第八章	常 滨	刘振偿				
第九章	高 旭	赵森立	戴思鸿	张永新	刘兴民	
	廉 旭	沈体瑞				
第十章	张正常	刘传炳	江达荣			
第十一章	陈文贵	孟正夫				
第十二章	毛凤平	王玉玺	陈作鸣	宋广益		
第十三章	曹岩华	李启彦	储南君	于修忠		
第十四章	许德善	贾巨善	胡嘉海			
第十五章	刘恩启	耿增泽	刘春和	刘伯祥	王建勇	
第十六章	蒋先进	夏克军	黄建轩	冯绿荪		
第十七章	蔡善昶	董玉峰	黄福宝	王素徽		
第十八章	佟静秋	赵仲田	严 昭	关向凝		
附录	刘宗禹	孙锋锐				

## 总 序

中华人民共和国，作为一个伟大的社会主义国家，屹立于世，已经整整三十五个春秋。

当此之际，我们决定把三十多年来的历史经验，分门别类，加以总结，编纂成书，陆续付梓，以献给这一伟大事业的创业者和建设者，献给行将参加到这一事业中来的一代又一代新的建设者，献给全国各族同胞和世界上一切关心我们事业的朋友们。

在中华民族四千多年的文明史上，我们当代的历史——中华人民共和国的历史，是最辉煌的篇章。这个时期，中国大地上社会的发展，历史的进步，各项事业的兴旺，人民的团结，都是空前的。我们并不满足于既有的初步成就，并不想以此矜夸于人，但是我国人民通过三十多年的实践，确实重新建立了充分的民族自信。实践本身向全世界宣告，有着古老文明的中华民族，在中国共产党领导下，恢复了和勃发着青春的活力，她完全有能力在比较短的时间内，扎扎实实，以比较高的速度，迎头赶上，

跻身于世界先进民族之林。

中华人民共和国的历史，是一部艰苦卓绝的社会主义创业史。其所以艰苦卓绝，一则是由于我们的基础太差，起点太低；二则是由于我们没有经验。如何把一个贫困落后的半殖民地半封建的旧中国改造和建设成为一个富强先进的社会主义新中国，不仅在我国的历史发展中是前无古人的创新之举，而且在世界范围内也无成例可援。我们固然可以参考和借鉴别人的经验，但从根本上来说，却只有靠我们自己运用马克思列宁主义的普遍真理，独立地认识和分析中国的特殊国情，以无畏的革命创造精神和严格的科学态度，找出一条中国化的建设社会主义的道路。只有这样，振兴中华的大业才会事半功倍，卓有成效。在革命战争年代，我们把马克思列宁主义普遍真理和中国革命具体实践相结合，形成了适合中国情况的科学的指导思想，即毛泽东思想。是否坚持马克思列宁主义普遍真理和中国革命具体实践相结合，是决定新民主主义革命成败的关键。建国以来的历史实践表明，这同样是决定我国社会主义事业成败的关键。三十多年来，中国人民为此贡献了智慧，付出了劳动，备尝了失误的苦痛和成功的欢欣。党的十一届三中全会以后，我们总结过去正反两方面的丰富经验，坚持和发展马克思列宁

主义、毛泽东思想，逐步制订和完善各方面的方针政策，在探索建设有中国特色的社会主义的道路上，有许多新的创造，取得了重大的成就。在一九八二年党的第十二次全国代表大会上，邓小平同志提出：“把马克思主义的普遍真理同我国的具体实际结合起来，走自己的道路，建设有中国特色的社会主义，这就是我们总结长期历史经验得出的基本结论。”建设有中国特色的社会主义，这是一个实践的过程，又是我们的认识不断提高和深化的过程，这是我们的出发点，又是我们的奋斗目标。我们完全可以自豪地说，沿着这条道路前进，通过全体共产党人和各族人民脚踏实地的艰苦奋斗，把我们的祖国建设成为一个高度文明、高度民主的社会主义的现代化强国，是指日可待的。

社会主义中国的历史还在发展。我们有责任把我国走过的道路和取得的经验，介绍给全国各族人民，介绍给世界人民。我国人民必能从中吸取到爱国主义和社会主义的可贵教益，国外一切关心中国的人也能够由此增进对社会主义新中国的了解。这就是我们编撰出版这套《当代中国》丛书的主要目的。

《当代中国》丛书，将遵循实事求是的科学的态度，不虚美，不掩过，用可靠的事实资料，如实地

写出新中国三十多年的建设史，为世人为后代留下一部科学的信史。我们深信，只要把三十多年建设的成功和挫折的经验，运用马克思列宁主义、毛泽东思想一一加以科学的总结，那就会使之成为传诸后世的国宝。

当然，任何珍贵的历史经验，都不应变成妨碍人们继续前进的沉重负担。我们不仅不能重复过去的错误，也不能为成功的经验所束缚，而故步自封。历史经验的可贵，在于提供给人们继续前进的力量，在于给人们研究和解决新问题以智慧。现在，为了实现社会主义现代化，全面进行经济改革和技术革命的历史任务，已经提上了议事日程。这些在新的历史条件下面临的重大的新课题，显然是不可能从既往的历史经验中找到现成答案的。我们的任务在于，正确运用历史经验，从中得出规律性的认识，以使用科学性和革命性紧密结合的革新精神，去迎接我国社会主义现代化建设的新高潮。

《当代中国》丛书编辑委员会

一九八四年五月三日



## 凡 例

一 《当代中国》丛书所论述的是中华人民共和国建设和发展的历史过程和经验。为了说明问题，许多卷书以专章，或在绪论及某些章节中，简要地论述了旧中国的有关情况。

二 按内容，本丛书可分为五大类。第一类，综合性的，如《当代中国的政治制度》、《中国共产党》等；第二类，部门、行业性的，如《当代中国的农业》、《当代中国的轻工业》、《当代中国的钢铁工业》、《当代中国的教育事业》等；第三类，专题性的，如《当代中国的人口问题》、《中国的土地改革》、《中国资本主义工商业的社会主义改造》等；第四类，以省、市、自治区为单位编写的地区性的，如《当代中国的北京》、《当代中国的四川》、《当代中国的西藏》等；第五类，人物传记，如《毛泽东传》、《董必武传》、《刘伯承传》等。各卷在出版顺序上不按类别安排，先完稿的先出版。

三 这部丛书共约二百卷，每卷一册，少数卷分上、下册。

四 部分卷的内容，间有交叉，但从各卷的特点出发各有侧重。

五 各卷的结构大体一致，但不尽相同。一般采用编、章、节的形式，有的则不完全是这三个层次；多数卷写有《前言》、《后记》或《绪论》；多数卷编有《附录》，但内容不尽相同。

六 凡附有人名索引者，人名均按汉语拼音音序排列。

七 书中译名、人名采用国内通用译法，并参照辛华编的《世界人名译名手册》；无通用译法者，按“名从主人”原则译出。地名根据地图出版社一九七二年出版的《世界地图集》，并参照辛华编的《世界地名译名手册》；自行译出者，仍遵“名从主人”原则。

八 书中我国各省、市、自治区的行政区划图，根据地图出版社一九七四年十月出版的《中华人民共和国分省地图集》绘制；我国古代地理区划图，参考地图出版社出版的《中国历史地图集》绘制。

九 书中使用的度量衡单位，采用国务院一九八四年三月四日颁布的《中华人民共和国法定计量单位》中的有关规定。

十 书中统计数字的使用，遵行一九八三年十二月十日颁布的《中华人民共和国统计法》中的有关规定。

十一 书中所用科学技术术语、名词、名称，以有关方面审定的为准；未经审定和统一的，从习惯。

十二 书中字体，除必要时使用繁体字外，一律用一九五六年国务院公布的《汉字简化方案》中的简化字。

十三 书中所用数字，除习惯用汉字表示者以外，一般用阿拉伯数字。

十四 书中注释采用脚注方式，当页编码，不编通码。

保衛工作十分重要  
必須盡力加強之

毛澤東

加強人民國家的威力，  
堅決肅清殘餘的反革命  
分子，保衛人民。

刊少奇

要反对骄傲与和平麻  
痺的思想情绪，正确的  
执行中央关于镇压反  
革命的政策，坚决与  
反革命分子进行斗争，  
以澈底消灭一切暗藏的  
敌人。

朱东作

## 前 言

中国的公安工作有着光荣的历史，它是同中国共产党领导的人民革命斗争和社会主义建设紧密地联系在一起的。

中国共产党从成立时起，就面临着在外国帝国主义及国内买办资产阶级和封建地主阶级反动统治下如何保卫自己的问题。因而在整个新民主主义革命过程中，随着党组织、人民军队和人民政权的建立，逐步创建了党的、军队的和政权的公安保卫机关，并随着革命斗争的胜利逐渐发展完善起来。

中国共产党最早建立的保卫组织名为中央特科。一九二七年的大革命失败以后，党组织转入秘密状态，革命同反革命进行着激烈的搏斗。一九二七年十一月，中共中央决定成立特别委员会，并在特别委员会下设立了中央特科，主要由周恩来主持和领导。中央特科在保卫工作、情报工作和联络工作等方面，出色地完成了任务，积累了宝贵的工作经验。

第二次国内革命战争时期，中国共产党领导的各路武装起义队伍，都建立了公安保卫组织。在“八一”南昌起义中，革命委员会下设立了政治保卫处，南昌市设立了公安局。在广州起义中，建立了人民肃反委员会。各个起义队伍中的保卫机构，担负了保卫革命成果和镇压反革命的任务。

中国工农红军进入江西革命根据地后，一九三一年六月中共中央指示在各苏区成立政治保卫处。同年十一月中华苏维埃临时

中央政府成立，随即组建了国家政治保卫局，并在各革命根据地和红军中相继建立了政治保卫分局。在当时敌强我弱的形势下和严酷的敌我斗争环境中，苏区的公安保卫机关同敌人的破坏活动进行了坚决的斗争，有力地配合了军事斗争，维护了苏区各根据地的治安和建设。但是在一段时间内，由于受“左”倾错误路线的影响，各苏区都曾不同程度地发生肃反扩大化的错误，造成很大的损失。这是应当记取的沉痛教训。

抗日战争时期，为了加强除奸保卫工作，中共中央书记处于一九三九年二月十八日作出决定：在党的高级组织内成立社会部，在人民政权中设立保安机构和公安局。据此，在各抗日根据地，随着民主政权的建设和发展，先后建立了公安保卫机关。这一期间，公安保卫部门配合人民军队作战，收复失地，建立政权，镇压汉奸，打击反动势力，保卫人民安全，为夺取抗日战争的胜利，做出了重大贡献。

第三次国内革命战争时期，随着人民解放战争的迅速发展，公安保卫工作也有了迅速的发展。为配合人民解放战争的进行，保卫解放区的安全，同国民党的特务活动展开了惊心动魄的斗争。随着解放战争的节节胜利和大中城市的相继解放，公安工作的重点逐渐由农村转向城市。对新解放的城市实行军事管制，接管并改造国民党的警察局，建立了人民公安机关。解放区人民公安机关的工作规模不断扩大，各项公安专业工作也得到了不断发展，不仅为配合解放战争，夺取最后的胜利发挥了重要作用，而且为中华人民共和国成立后在全国建立人民公安机关，作了多方面的准备，打下了良好的基础。

新中国的公安机关，是人民民主专政的重要工具之一，是武装性质的国家治安行政力量。担负的任务是，依照国家法律，预

防、打击反革命和其他刑事犯罪活动，进行治安行政管理，维护公共秩序和社会治安，保护公共财产，保护公民的合法权益，保卫国家安全，保卫社会主义制度，保障社会主义现代化建设的顺利进行。三十多年来，各级人民公安机关在中国共产党和人民政府的领导下，在马克思列宁主义、毛泽东思想的指引下，遵循全心全意为人民服务的宗旨，继承和发扬公安保卫工作的路线、方针、政策和优良传统，严格执行国家的法律、法规，正确运用国家赋予的职权，坚持实事求是的工作作风，保护人民，打击敌人，惩治犯罪，服务四化，做了大量卓有成效的工作，出色地完成了各项任务。实践充分证明，公安工作是一项极其重要的工作，正如周恩来总理曾经指出的：国家安危，公安系于一半。在今后一个相当长的时期内，公安机关肩负的任务仍将是十分繁重的。

《当代中国的公安工作》所记述的，是新中国建立以后到一九八七年，公安工作建设与发展的历程，取得的各项成就，形成的优良传统和作风，以及工作中的一些经验和教训。希望通过本书系统的介绍和翔实材料，能够帮助国内外关心中国公安工作的读者，更好地了解新中国的公安工作。这里应当说明的是，劳动改造罪犯和劳动教养工作，一九八三年以前是由公安机关管理的，一九八三年六月移交给司法行政机关管理。因此，关于劳改、劳教工作的情况，本书未作专门记述。

本书的编写工作，由于缺乏经验，疏漏和不妥之处在所难免，敬请读者批评指正。

《当代中国的公安工作》编委会

一九八九年十二月



# 目 录

总 序	
凡 例	
前 言	1
第一章 新中国公安工作的发展历程	1
第一节 保卫国家实现从新民主主义到社会主义的转变 (一九四九年十月——一九五六年)	2
一、严厉镇压反革命	2
二、清除旧中国遗留下来的社会丑恶现象	6
三、深入开展对敌斗争,全面加强公安业务建设	9
四、继续开展镇压反革命的斗争	10
五、做好对反动阶级分子的改造工作	13
第二节 保卫大规模社会主义建设的顺利进行 (一九五七年——一九六五年)	15
一、及时打击反革命破坏和其他犯罪活动,总结历史经验	15
二、大力开展同治安灾害事故的斗争	17
三、稳定国家经济暂时困难时期的社会治安	18
四、配合军事斗争粉碎台湾国民党窜犯大陆的阴谋	19
第三节 十年“文化大革命”中的公安工作 (一九六六年——一九七六年)	21
一、林彪、江青反革命集团煽动砸烂公安机关	21
二、初步恢复公安队伍和公安业务工作	23
三、整顿铁路治安秩序	25

四、清理释放在押的原国民党县团级以上党政军特人员·····	27
第四节 保卫新时期社会主义现代化建设的安全	
(一九七七年——一九八七年)·····	28
一、拨乱反正, 整顿、恢复公安工作, 认真落实政策·····	28
二、确定公安工作以保卫社会主义现代化建设为中心·····	32
三、对林彪、江青反革命集团案进行侦查预审·····	34
四、清理释放和安置原国民党县团级以下党政军特人员·····	35
五、开展严厉打击严重刑事犯罪活动的斗争·····	36
六、加强和改革公安工作·····	39
第五节 基本经验·····	42
一、坚持人民民主专政, 全面、正确地发挥公安机关的 职能作用·····	43
二、坚持围绕党和国家的中心任务开展公安工作·····	45
三、坚持实行党和政府统一领导分级管理公安工作的体制·····	46
四、坚持实行依靠广大群众和专门机关相结合的方针·····	47
五、坚持依照法律办事的活动准则·····	48
第二章 同反革命犯罪活动的斗争·····	50
第一节 同国际间谍和台湾国民党特务的斗争·····	51
一、肃清潜伏的间谍、特务, 拔除帝国主义的情报据点·····	51
二、防范和打击敌特的暗杀、爆炸等恐怖活动·····	53
三、歼灭空投和偷渡登陆的武装特务·····	54
四、同以搜集情报为主的间谍特务作斗争·····	57
第二节 同现行反革命犯罪活动的斗争·····	60
第三节 同反动会道门活动的斗争·····	64
第三章 同刑事犯罪活动的斗争·····	71
第一节 概述·····	71
第二节 打击刑事犯罪·····	77
一、积极开展侦察破案·····	77

二、集中打击刑事犯罪活动·····	80
三、有针对性地开展专项斗争·····	81
四、广泛组织刑事侦察协作·····	82
五、建立刑事犯罪情报资料系统·····	83
第三节 预防刑事犯罪·····	85
一、广泛开展社会主义法制宣传教育·····	85
二、做好对刑满释放、解除劳教人员的安置教育工作·····	86
三、教育改造违法犯罪青少年·····	87
四、建设群众性的治安防范队伍·····	87
五、运用科学技术手段预防犯罪·····	89
第四节 刑事科学技术的建设和应用·····	89
第五节 加入国际刑警组织·····	91
一、积极参加国际刑警组织的活动·····	92
二、协查案件，打击国际犯罪活动·····	95
第四章 教育改造战争罪犯·····	97
第一节 概述·····	97
一、关押战犯情况·····	97
二、处理战犯情况·····	100
三、幸福的晚年·····	102
第二节 对日本战犯的改造·····	104
一、实行社会主义人道主义原则·····	104
二、进行针锋相对的说理斗争·····	106
三、开展认罪悔罪教育·····	108
四、进行革命理论教育·····	111
第三节 对伪满洲国皇帝溥仪的改造·····	115
一、艰巨细致的思想改造·····	116
二、与前半生决裂·····	122
三、走新生之路·····	124

第四节	对国民党战犯的改造·····	126
一、	认清蒋介石的本质，转好思想弯子·····	126
二、	通过学习，正视和否定罪恶的过去·····	127
三、	在劳动中改造世界观·····	128
四、	搞好生活管理，促进思想改造·····	128
第五节	宽大释放战犯在国内外的影响·····	129
一、	社会各界人士的反应·····	129
二、	日本及其他国家的反应·····	130
三、	被宽大释放人员的反应·····	131
四、	台湾当局的反应·····	132
第五章	预审工作·····	133
第一节	预审工作的发展概况·····	134
第二节	根据事实和依照法律办案·····	137
一、	实事求是，以事实为根据·····	137
二、	依法办事，以法律为准绳·····	140
三、	反对刑讯逼供·····	141
第三节	讯问被告人·····	142
一、	对被告人进行思想教育·····	143
二、	充分发挥证据的作用·····	145
三、	讯问与调查相结合·····	145
第四节	管理教育人犯·····	146
一、	修缮、新建看守所·····	146
二、	整顿看守所秩序·····	146
三、	对人犯进行教育、感化和挽救·····	148
四、	实行文明管理·····	151
第六章	机关团体企事业单位的保卫·····	153
第一节	经济文化保卫工作的发展概况和机构设置·····	153
一、	发展概况·····	153

二、机构设置	157
第二节 大力开展预防工作	158
一、依靠群众做好安全防范工作	159
二、建立健全各项安全管理制度	160
三、开展安全检查,及时消除隐患	161
四、加强危险物品的安全管理	161
五、帮助教育有轻微违法犯罪行为的职工	162
六、做好职工中各种纠纷的教育疏导工作	163
七、开展治安联防和工农共建文明厂(矿)、文明村活动	164
第三节 确保重点单位和要害部位的安全	165
一、准确划定要害部位,制定保卫方案	166
二、设置警卫守护力量,安装技术防范设施	166
三、抓住关键环节,落实保卫措施	168
四、开展反破坏事故的斗争	169
第四节 适应新形势,探索新路子	170
一、对内部治安实行综合治理	171
二、实行治安保卫责任制	172
三、开展创安全单位活动	174
四、发挥保安服务行业的作用	175
第七章 交通运输保卫	177
第一节 铁路运输保卫	177
一、保卫旅客运输安全	178
二、保卫货物运输安全	183
三、保卫铁路线安全畅通	189
第二节 公路运输保卫	193
一、公路公安保卫机构的建立	194
二、维护公路汽车站的治安秩序	194
三、保卫营运汽车的安全	195

四、加强公路沿线的治安管理·····	197
第三节 水上运输保卫·····	198
一、航运公安保卫机构的建设·····	199
二、港口码头的保卫·····	200
三、运输船舶的保卫·····	202
第四节 民用航空运输保卫·····	204
一、民航公安保卫机构的建立和发展·····	205
二、保卫民用航空器的飞行安全·····	205
三、加强机场的治安管理·····	210
第八章 林业保卫·····	214
第一节 林业保卫工作建立和发展概况·····	214
第二节 保卫森林资源·····	216
一、开展群众性的护林活动·····	216
二、打击破坏森林资源的犯罪活动·····	220
三、在东北、内蒙古林区派驻武装森林警察·····	221
四、在东北、内蒙古林区建立机降灭火队·····	223
第三节 保卫林业生产安全·····	224
一、建立林业消防队·····	225
二、开展群众性的安全检查·····	225
三、清理林区的“样子城”·····	227
四、同哄抢、盗窃木材的犯罪活动作斗争·····	228
第四节 加强林区社会治安管理·····	229
一、坚持武装搜山·····	229
二、开展山情、林情、社情调查·····	231
三、推行林区社会治安承包责任制·····	232
四、维护林业专业户经营林业的合法权益·····	233
第九章 社会治安管理·····	235
第一节 概述·····	235

第二节 公共治安秩序管理	239
一、公共场所的管理	239
二、查禁淫秽物品	240
三、取缔卖淫嫖娼活动	241
四、查禁赌博活动	241
五、制止封建迷信活动	242
第三节 户口管理	243
一、户口管理工作概况	243
二、户口登记的基本制度	244
三、居民身份证制度	245
四、人口卡片制度和管理	246
五、户口迁移的基本政策	248
六、人口统计工作	250
第四节 枪支弹药、爆炸物品和刀具管理	251
一、枪支管理	251
二、爆炸物品管理	253
三、刀具管理	256
第五节 特种行业管理	257
一、对旅馆业的管理	259
二、对印铸刻字业的管理	259
三、对旧货业的管理	260
第十章 城市交通管理	261
第一节 概述	261
一、城市交通管理工作的建立和发展	261
二、城市交通管理工作的主要成就	264
三、城市交通事故情况和发展趋势	267
第二节 交通秩序管理	270
一、不断改进交通指挥	271

二、合理使用现有道路，科学组织疏导交通流量·····	272
三、发动和组织群众维护交通秩序·····	274
四、加强交通安全的宣传教育工作·····	275
五、依法严格管理交通秩序·····	277
第三节 车辆和驾驶员管理·····	278
一、实行车牌证和登记、检验制度·····	279
二、对机动车驾驶员坚持实行考核教育和驾驶证制度·····	280
三、开展经常性的安全管理，保证安全行车·····	282
四、严格自行车管理·····	284
第四节 交通民警队伍管理·····	285
一、采取多种办法培训干警·····	285
二、改革勤务制度·····	286
三、改善装备，提高管理效能和机动能力·····	287
四、开展文明执勤活动·····	288
第十一章 消防工作·····	291
第一节 概述·····	291
一、消防工作的建立和发展·····	291
二、火灾概况·····	294
三、消防工作的基本经验·····	296
第二节 消防监督与消防组织·····	299
一、消防监督机构·····	299
二、消防监督管理的实施·····	300
三、消防队伍·····	305
四、消防协会·····	308
第三节 火灾预防·····	310
一、开展群众性防火工作·····	310
二、严格防火管理·····	312
三、加强消防宣传·····	318



第四节 火灾扑救	320
一、发挥群众在火灾扑救中的作用	320
二、消防站的布局和装备	321
三、消防队伍的灭火战斗	324
第十二章 对来华外国人和中国公民因私出入境的 管理	330
第一节 对来华外国人的管理	330
一、对在华外国人进行调查清理	331
二、建立健全对来华外国人的管理制度	332
三、适应对外开放的形势,改革对来华外国人的 管理制度	333
四、制定《外国人入境出境管理法》	335
第二节 对中国公民因私出境入境的管理	337
一、华侨回国入境出境管理	337
二、对国内公民因私出国的管理	338
三、对公民因私事往来香港、澳门的管理	340
第十三章 边境管理和边防检查	344
第一节 边境管理	344
一、划定边境管理区和海防工作区	345
二、居住通行管理	345
三、船舶管理和渔船民管理	347
四、边境前沿地区和界江、界河、界湖生产作业的管理	349
五、边民边境管理	350
六、依靠群众,堵截偷越国境分子	351
七、反走私斗争	352
八、处理边境涉外事务	352
第二节 边防检查	354
一、边防检查站的建立	354

二、边防检查工作的基本任务和主要成就·····	356
三、适应对外开放的新形势，改革边防检查工作·····	360
四、边防检查人员自觉地为中外旅客服务·····	361
<b>第十四章 中国人民武装警察部队</b> ·····	<b>363</b>
<b>第一节 概述</b> ·····	<b>363</b>
一、武警部队的沿革·····	363
二、武警部队的组织形式和管理原则·····	364
<b>第二节 武警部队的光辉业绩</b> ·····	<b>365</b>
一、参加抗美援朝战争·····	365
二、参加剿灭土匪的斗争·····	366
三、捕歼空投特务·····	368
四、执行武装警卫任务·····	369
五、武装看押犯人，护卫劳教场所·····	369
六、协助逮捕、追捕、押解犯罪分子·····	370
七、武装守卫守护重要目标·····	370
八、在大中城市进行巡逻，维护社会治安·····	372
<b>第三节 武警部队的建设和管理</b> ·····	<b>372</b>
一、开展强有力的思想政治工作·····	372
二、坚持从严治警的方针，加强部队的行政管理·····	376
三、进行严格的训练教育·····	376
四、加强基层建设·····	378
五、建立和发展新型的警民关系·····	380
六、搞好后勤工作·····	383
<b>第十五章 公安法制建设</b> ·····	<b>386</b>
<b>第一节 公安法规的创制和发展</b> ·····	<b>386</b>
一、新中国建立初期·····	386
二、一九五四年宪法公布到一九六五年·····	387
三、十年动乱期间·····	389

四、中共十一届三中全会以来的新时期·····	390
第二节 公安法规的现状·····	393
一、治安管理类·····	393
二、刑事侦查类·····	395
三、边防和出入境管理类·····	397
四、组织建设类·····	398
第三节 建立法制机构,健全执法制度·····	398
一、建立健全法制机构·····	398
二、建立法律顾问和委托诉讼代理人·····	399
三、全面清理公安法规,加强公安法规管理·····	399
四、加强法制宣传教育·····	400
第四节 公安机关对违法犯罪人员的强制手段和措施·····	401
一、拘留和逮捕·····	401
二、管制·····	402
三、劳动教养·····	403
四、强制劳动·····	404
五、收容审查·····	404
六、治安管理中的行政处罚·····	405
第十六章 公安科学技术·····	406
第一节 公安科学技术工作的建设和发展·····	406
第二节 刑事技术·····	409
一、法医学技术·····	410
二、毒物分析技术·····	410
三、痕迹检验技术·····	411
四、微量物证分析技术·····	412
五、文件检验技术·····	412
六、指纹档案管理技术·····	413
七、刑事照相技术·····	414

第三节	通信指挥和信息管理技术	414
一、	通信网的建设	414
二、	公安信息管理技术	415
第四节	安全防范技术和特种警用武器	416
一、	安全检查技术	416
二、	防爆技术	416
三、	预防报警与安全监控技术	417
四、	非致命性警用武器技术	417
第五节	消防技术	418
一、	消防科学技术研究	418
二、	消防器材生产	419
第六节	交通管理技术	420
一、	采用单个交叉路口的现代化控制技术	420
二、	推广“线控”技术	421
三、	研究和推广交通检测技术	422
四、	建立交通管理指挥系统	422
五、	加强城市交通的综合治理和总体研究	422
第七节	公安科学技术的管理	423
一、	公安科学技术工作的基本方针	423
二、	制订公安科学技术发展规划	424
三、	加强科技情报工作	425
四、	开展对外技术交流，引进吸收国外先进技术	425
五、	开展标准化和质量管理工作	426
六、	公安科技成果管理	427
第十七章	公安教育事业	432
第一节	在职干警教育	432
一、	一九五二年以前，在职干警教育以培训新干警为主	432
二、	一九五三年至一九五八年，在职干警教育有较大发	

展,并转变为以轮训业务骨干为主·····	433
三、一九五九年至一九六六年,公安院校进行精简调整, 在职干警教育受到一定影响·····	436
四、一九六七年至一九七六年,在职干警教育基本中断·····	436
五、一九七七年至一九八七年,在职干警教育蓬勃发展·····	437
第二节 中等公安专业教育·····	440
一、人民警察学校的建立和发展·····	440
二、人民警察学校的性质、培养目标和课程设置·····	442
三、教学原则和方法·····	444
四、教师、教材、设备建设·····	446
第三节 高等公安专业教育·····	448
一、高等公安院校的发展概况·····	448
二、高等公安院校的性质、培养目标和专业设置·····	448
三、高等公安院校的教学管理·····	450
四、高等公安院校简介·····	452
第十八章 公安政治工作·····	458
第一节 公安政治工作的建立和发展·····	458
第二节 进行政治思想教育·····	461
一、坚持人民民主专政的教育·····	461
二、坚持全心全意为人民服务和贯彻群众路线的教育·····	463
三、坚持一不怕苦、二不怕死的教育·····	466
第三节 培养良好的纪律作风·····	467
一、经常进行树立优良作风的教育·····	467
二、制定严格的纪律作风规定·····	468
三、不断检查和整顿纪律作风·····	470
第四节 搞好组织建设·····	471
一、招收公安干警坚持严格的录用条件·····	471
二、加强领导班子建设·····	472

---

三、严格党团组织生活·····	473
第五节 开展立功创模活动·····	474
第六节 公安队伍在斗争中茁壮成长·····	477
一、对祖国无限忠诚·····	477
二、热爱人民，服务人民·····	479
三、英勇顽强，不怕牺牲·····	481
后    记·····	484
附录：当代中国公安工作大事记 （一九四九——一九八七年）·····	485
彩色插图目录·····	519
英文目录·····	523

# 第一章

## 新中国公安工作的发展历程

中华人民共和国建立后，中共中央和中央人民政府十分关怀和重视公安工作。根据中共中央的指示，一九四九年十月十五日至十一月一日，在北京召开了全国公安高级干部会议，也就是第一次全国公安会议，着重研究组建各级公安机关、加强公安队伍建设和公安工作的任务等问题。十月十九日，中央人民政府任命罗瑞卿为公安部部长，杨奇清为副部长。十一月五日举行了中央人民政府公安部成立大会。在此前后，随着全国的解放，各大行政区和各省、自治区、直辖市，相继建立了各级人民公安机关。在一九五〇年十一月召开的中国人民解放军全军保卫工作会议上，毛泽东为公安保卫工作书写了重要题词。同年十二月，刘少奇、周恩来、朱德也分别为公安保卫工作书写了重要题词。毛泽东的题词是：“保卫工作十分重要，必须尽力加强之。”刘少奇的题词是：“加强人民国家的威力，坚决肃清残余的反革命分子，保卫人民。”周恩来的题词是：“加强人民公安工作是巩固人民民主专政必不可少的条件之一。”朱德的题词是：“要反对骄傲与和平麻痹的思想情绪，正确的执行中央关于镇压反革命的政策，坚决与反革命分子进行斗争，以彻底消灭一切暗藏的敌人。”党和国家领导人的

这些题词，给公安保卫工作指明了方向。

从一九四九年到一九八七年，公安工作经历了胜利而曲折的发展历程。三十八年中，全国公安机关在中国共产党和人民政府的正确领导下，为巩固人民民主专政，保卫社会主义建设，辛勤工作，顽强战斗，创立了光辉的业绩。

## 第一节 保卫国家实现从新民主主义 到社会主义的转变

(一九四九年十月——一九五六年)

新中国建立后，面临的形势错综复杂，在头七年中的根本任务是巩固人民民主专政的政权，完成土地改革，迅速恢复国民经济，开始进行有计划的经济建设，并进行对农业、手工业和资本主义工商业的社会主义改造，实现从新民主主义到社会主义的转变。这个时期公安工作的中心任务，是在全国范围内迅速肃清残余反革命势力，建立革命新秩序，保卫新生的人民政权，保卫经济建设和社会社会主义改造的顺利进行。

### 一、严厉镇压反革命

新中国的诞生，宣告了旧中国国民党反动统治的覆灭和帝国主义在中国的失败。然而，帝国主义和国民党政府的庞大统治机器遗留下来了大量残余的反革命分子。国民党的溃散武装就有200万人，反动党团骨干分子和特务分子也有120万人，盘踞在农村中的恶霸、土匪、反动会道门，以及盘踞在城市中的帮会把头和流氓恶棍等封建势力为数很大，还有帝国主义在侵略中国百余年间扶植起来的一批代理人。在全国大陆解放前夕，帝国主义间谍机关和国民党有计划地进行“应变”部署，布置潜伏下来一批间



谍特务。在许多地方，残余反革命势力还掌握着基层实际统治权，直接压在人民群众的头上。他们无视共产党和人民政府对反革命分子采取的镇压与宽大相结合的政策，伺机进行捣乱和破坏，而且把人民民主政权作为破坏的主要目标。正如毛泽东同志曾深刻指出的：“帝国主义者和国内反动派决不甘心于他们的失败，他们还要作最后的挣扎。在全国平定以后，他们也还会以各种方式从事破坏和捣乱，他们将每日每时企图在中国复辟。”<sup>①</sup>

为了保卫人民革命的胜利成果，保卫新生的人民政权，公安机关遵循《中国人民政治协商会议共同纲领》第七条关于镇压一切反革命活动的规定，在配合人民解放军全面开展剿匪斗争的同时，集中搜捕了一大批隐藏的反革命分子，查获了一些潜伏特务组织和间谍、特务分子，并在各城市相继发出布告，通令反动党团骨干分子和特务分子在限定的时间内向公安机关登记，停止活动，逾期不登记的，则依法制裁。经过这些工作，虽然削弱了残余反革命势力，但是由于斗争进行得还不彻底，而且在一些地区一度发生了当捕不捕、当判不判、当杀不杀的过于宽大的偏向，对罪大恶极、怙恶不悛的反革命分子惩办过轻，大量的反革命分子没有受到应有的打击，反革命气焰仍很嚣张。一些“南霸天”、“北霸天”之类的恶霸、地痞，还在作威作福，横行不法。人民群众强烈地反映：“天不怕，地不怕，就怕共产党讲宽大。”批评政府“不给老百姓作主”，“有天无法”，“宽大无边”。特别是到了一九五〇年六月，美帝国主义悍然发动侵略朝鲜的战争，并轰炸中国东北边境，把战火烧到了中国大门。在这种形势下，残余反革命分子以为第三次世界大战即将爆发，蒋介石反攻大陆的时机已到，

<sup>①</sup> 《中国人民站起来了》。

猖狂进行破坏活动，妄图颠覆人民民主专政的政权。他们有的以游击方式，到处烧杀、抢掠和袭扰；有的疯狂暗害基层干部和积极分子；有的与封建势力相勾结，组织武装暴乱；有的破坏铁路，爆炸桥梁，袭击车站，毁坏列车，妄图切断国民经济动脉；有的破坏工厂企业，制造停产事故；有的打击农民协会，向农民反攻倒算，破坏当时广大农村正在进行的土地改革；有的刺探军事情报，破坏军用物资，阻挠抗美援朝、保家卫国的斗争。总之，在这个时期中，反革命分子在全国范围内穷凶极恶地向人民全面进攻，达到了难以容忍的程度。如果听任反革命活动继续发展下去，革命成果就会丧失，人民就会遭殃。

在这种情况下，中共中央顺应全国人民的迫切要求，于一九五〇年十月十日发出了《关于镇压反革命活动的指示》，指出：为了保证土地改革、抗美援朝和经济建设的顺利进行，必须镇压一切反革命活动，必须坚决地肃清一切危害人民的土匪、特务、恶霸及其他反革命分子。在镇压反革命问题上必须克服“宽大无边”的右的偏向。十月十六日至二十一日，召开了第二次全国公安会议，根据中共中央《关于镇压反革命活动的指示》，研究部署镇压反革命的工作。中央人民政府于一九五一年二月发布了《中华人民共和国惩治反革命条例》，给镇压反革命以法律武器。在中共中央和中央人民政府的统一部署下，在毛泽东主席的直接领导下，各级党委和政府广泛发动人民群众，吸收各民主党派和各界人士参加，大张旗鼓地开展了镇压反革命运动。打击的重点对象是土匪、特务、恶霸、反动党团骨干、反动会道门头子（通称五个方面的反革命分子）。采取的政策是镇压与宽大相结合，即首恶者必办，胁从者不问，立功者受奖；坦白从宽，抗拒从严。对于首要的、怙恶不悛继续进行破坏活动的反革命分子坚决镇压；对于罪

恶不大的、胁从的、坦白和自首的反革命分子予以宽大处理；对于有立功表现的分子，准予将功赎罪，立大功的予以奖励。同时，对于有些罪该处死，但无血债，民愤不很大，或对国家利益的损害尚未达到最严重程度的罪犯，判处死刑，缓期二年执行，劳动改造，以观后效；对于判处徒刑的罪犯，贯彻惩罚管制与思想改造相结合、劳动生产与政治教育相结合的方针，组织劳动改造，使他们成为新人；对于虽然有罪但可以不判处徒刑而判处管制的罪犯，给以生活出路，采取行政管制与群众监督相结合的办法进行教育改造。

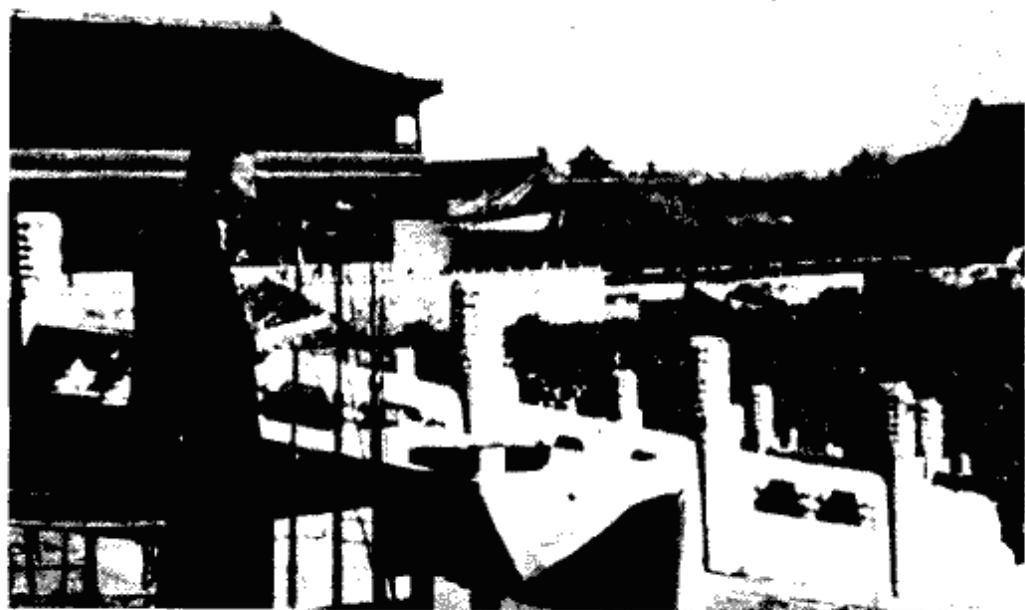


图1 罗瑞卿部长给中央国家机关干部作关于镇压反革命的动员报告

镇反运动从一九五〇年十月开始，到一九五三年底结束，经历了三个阶段：第一阶段从一九五〇年十月到一九五一年十月，运动由发动达到高潮，公开暴露的五个方面的反革命分子，半数受到了不同处理，有的判处了管制，有的判处了徒刑，其中罪大

恶极者判处了死刑，尤其对匪首、恶霸的打击比较彻底；第二阶段从一九五一年十一月到一九五二年十一月，巩固和扩大战果，深入开展斗争，继续打击残余反革命分子；第三阶段从一九五二年十二月到一九五三年底，重点进行了取缔反动会道门、肃清隐藏在水网地区和边远山区的反革命分子以及追捕外逃犯等工作，直至获得斗争的胜利。在镇压反革命运动中，全国公安机关担负了调查、缉捕、预审、看押、改造和监管反革命分子的繁重任务。广大干警夜以继日，不辞辛苦，跋山涉水，依靠群众，深入调查，搜集罪证，使大量的反革命分子受到了法律的制裁。

为期三年的镇反运动，在中国共产党和人民政府的正确领导下，经过紧张、激烈的斗争，严厉镇压了那些骑在人民头上作威作福、血债累累、怙恶不悛的“南霸天”、“北霸天”、“山皇上”、“杀人魔王”之类的恶霸、匪首，以及残杀爱国将士、革命先烈的刽子手，基本肃清了浮在面上的五个方面的反革命分子，沉重地打击了国民党和帝国主义妄图在大陆复辟反动统治的罪恶阴谋。在开展镇反运动的同时，广大新解放区进行了土地改革，这两者相结合，彻底解除了国民党反动统治阶级对广大民众的政治压迫，使人民群众真正翻了身，巩固了人民民主专政的国家政权，支援了抗美援朝战争，扫清了土地改革及其他民主改革前进道路上的障碍，保证了经济恢复工作的顺利进行，大大促进了生产力的解放。镇压反革命的伟大胜利，在新中国的发展史上谱写了光辉篇章。人们作了这样的对比：“唐宋元明清，匪盗未肃清，国民党当道，特务大横行；有了共产党，镇压反革命，社会大安定，人民享太平。”

## 二、清除旧中国遗留下来的社会丑恶现象

在旧中国腐朽的社会制度下，存在着许多丑恶的社会现象：盗

匪为患，烟毒流行，赌场、妓院到处有，游民乞丐遍城乡。新中国成立后，这些丑恶现象继续污染着社会风气，严重影响了社会治安。为了建立良好的社会秩序，全国公安机关遵照中共中央和中央人民政府的指示，紧密结合镇压反革命运动，采取了一系列措施，加强治安行政管理，集中力量清除社会丑恶现象。

一是缉捕盗匪。仅据北京、上海、天津、南京、广州、重庆等12个大城市一九五〇年的统计，公安机关破获强盗案件2197起和一般盗窃案3.1万多起。那些为群众十分痛恨的所谓“黑钱大盗”之类的流氓盗匪，都纷纷落入法网，从而基本消除了长期危害民众安全的盗匪祸患，城乡治安秩序趋于安宁。

二是禁绝烟毒。各地公安机关先是按照中央人民政府政务院一九五〇年二月二十日发布的《关于严禁烟毒的通知》，运用治安行政管理手段查禁制造、贩运和吸食烟毒，收到了一定效果。但是，由于旧社会遗留的鸦片毒害极其深重，只靠零打碎敲的办法进行查禁，还不能从根本上解决问题。经过深入调查研究，摸清烟毒情况，公安部于一九五二年七月二十八日召开全国禁毒工作会议，部署在全国城乡特别是烟毒流行的地区，实行统一行动，大张旗鼓地开展群众性禁烟禁毒运动，广泛宣传烟毒的危害，深刻揭露历史上帝国主义以毒制华的阴谋和旧中国反动统治者利用烟毒榨取民脂、残害民众的反动实质，充分发动群众检举揭发制贩毒品的罪犯，帮助吸毒者治病戒烟。在半年的时间内，全国共登记制贩毒品的烟毒犯罪分子36万名，依法逮捕了罪行严重的烟毒犯3.6万名，收缴和销毁了大量的鸦片毒品。并且配合民政机关帮助数以千万计的吸毒者戒除了烟瘾，恢复了健康，给他们的家庭带来了欢乐。从此，清除了百余年间在中国广为流行的烟毒祸害。

三是取缔妓院。从一九五〇年开始，各地人民政府相继作出决定和发布命令，坚决取缔妓院，严惩逼良为娼和虐待、盘剥妓女的犯罪活动。公安机关依据政府的法令，深入调查研究，制定措施，会同民政、卫生、妇联和救济总会等有关部门，经过周密准备后，组织大批人员分头出动，将大小妓院全部封闭。对于妓院老板、老鸨集中收容处理，对其中极少数劣迹昭著的分子依法予以制裁。对于广大受害的妓女，分别安排她们从良、就业或送往社会救济单位。经过两三年的工作，解决了旧中国遗留下来的娼妓问题，解救了千千万万个被凌辱的妇女，使她们恢复了做人的尊严和权利。

四是查禁赌博。各地解放后，公安机关对于一些公开的赌场当即予以封闭，但是聚众赌博的活动还四处出现。从一九五三年到一九五四年，各地公安机关相继发布禁赌通告，组织干警同广大群众相结合，对赌博活动进行了全面、反复的查禁工作，把那些屡教不改的赌头、赌棍和惯赌人员集中收容教养，对一般赌徒则耐心说服教育，并动员其家属规劝他们停止参加聚赌。这次集中查禁赌博，在相当大的程度上改变了旧社会遗留下来的赌博恶习。

五是收容安置了游民乞丐。各地公安机关根据人民政府的决定，积极配合民政部门，对流荡街头的游民乞丐见一个收一个，送往专门成立的劳动生产教养所和新人习艺场。让他们通过劳动和学习的途径，逐步养成劳动的观念和习惯，掌握一定的技能，然后安置到各种生产岗位上去。这样就把绝大多数游手好闲的人变成了建设社会主义的有用之才。经过一系列的整顿和治理工作，人们的道德风尚起了巨大变化，社会治安面貌焕然一新。昔日那些被流氓恶霸把持、混乱不堪、充满丑恶现象的场所、街道，例

如上海的“大世界”，北京的“天桥”，天津的“南市”，南京的“夫子庙”，武汉的“民众乐园”，广州的“太平街”，等等，都变成了安宁、文明、清新的群众娱乐场所或商业区。这种社会面貌的深刻变化，反映了两个时代、两种社会制度根本不同的本质区别，是共产党和人民政府改造社会的伟大胜利。

### 三、深入开展对敌斗争，全面加强公安业务建设

一九五二年下半年，中共中央提出了过渡时期的总路线：要在一个相当长的时期内，逐步实现国家的社会主义工业化，并逐步实现国家对农业、对手工业和对资本主义工商业的社会主义改造。一九五三年，国家开始实行第一个五年计划，国民经济由恢复转为有计划的大规模建设。在公安战线上，经过三年的镇反运动，敌情也发生了很大变化：浮在面上的反革命分子被基本肃清了，暗藏的反革命分子却更加隐蔽、更加诡秘了，特别是帝国主义和台湾国民党的间谍、特务机关，加紧对大陆派遣间谍、特务，大肆进行刺探情报，实施爆炸、暗杀和策反等破坏活动。面对这种新的情况，公安部于一九五四年五月十七日至六月十七日召开第六次全国公安会议，研究确定公安工作在过渡时期的基本任务是：进一步加强人民公安机关，提高人民的革命警惕性，严厉镇压帝国主义和台湾国民党的间谍特务分子以及反革命分子的破坏活动，巩固人民民主专政，以保障社会主义建设和社会主义改造的顺利进行。会议要求各级公安机关把它作为自己一切工作的中心，并围绕这个中心大力加强各项公安业务建设。

根据这次会议的部署，从一九五四年下半年到一九五五年上半年，全国公安机关深入开展对敌斗争，取得了一定成绩。主要表现在：侦破了一批帝国主义和台湾国民党派遣、潜伏的间谍特务案件，及时粉碎了敌特分子偷运爆破器材入境妄图制造爆炸恐

怖事件的罪恶阴谋；及时发现和打击了一批造谣惑众煽动罢工闹事、组织骚乱的现行反革命分子；追捕了一批漏网在逃的反革命分子，继续取缔了某些死灰复燃的反动会道门活动；对放在社会上依法管制的反革命分子，发动群众普遍进行了评审，促使他们接受监督改造；侦破了一批杀人、放火、抢劫、盗窃等重大刑事案件，严厉打击了一些流氓盗窃集团。

结合深入开展对敌斗争，全面加强了各项公安业务建设。在组织建设方面：一九五四年按照中共中央关于撤销大行政区的决定，制定了公安部和省、自治区、直辖市公安机关的组织调整方案，着重充实加强业务机构。同年十一月一日，国务院任命杨奇清、徐子荣、许建国、汪金祥、周兴、陈龙、王昭为公安部副部长，进一步加强了公安部的领导力量。在业务建设方面，大力加强了经济、文化和交通运输的保卫工作；在重点城市、重点地区和重点方面，加强了专案侦察工作和对间谍、特务活动的系统侦察，加强了城市和工矿区的刑事侦察组织和技术鉴定工作；健全了城市户口登记管理制度，严密了社会面的控制；加强了以工业生产、基本建设和重要仓库为重点的消防管理；加强了大城市和工业城市的交通管理；加强了预审工作机构，建立了各项预审工作制度；加强了警卫技术设备，严密了警卫工作制度；还加强了边防地区保卫工作。经过这段时间的工作，为整个公安业务建设奠定了基础。

#### 四、继续开展镇压反革命的斗争

随着国民经济第一个五年计划的实施和社会主义改造的深入，残余反革命势力的破坏活动有明显的抬头，尤其在工作落后地区和边沿结合部，反革命活动甚为猖獗。有的造谣惑众，策划颠覆人民政权。有的进行反革命暴乱，杀害基层干部和积极分子。武



装土匪活动，反动会道门的复辟活动，以及工业和基本建设单位中的破坏事故，都明显增多。以推翻人民政府为目的的反革命集团也有所发现。鉴于这种情况，毛泽东主席于一九五五年三月二十一日在中国共产党全国代表会议上的讲话中指出：“国内反革命残余势力的破坏活动还很猖獗，我们必须有计划地、有分析地、实事求是地再给他们几个打击，使暗藏的反革命力量更大地削弱下来，借以保证我国社会主义建设事业的安全。”同年四月二十一日，国务院举行全体会议，听取公安部副部长徐子荣关于公安工作的汇报后，作出了加强镇压反革命和各种犯罪分子的斗争的决议。五月二十七日，中共中央发出了《关于全党必须更加提高警惕性，加强同反革命分子进行斗争的指示》。

根据中共中央和国务院的指示精神，各级公安机关做了大量的调查准备工作。一九五五年六月十三日至十五日，公安部召开全国公安厅局长会议，对贯彻中央指示继续开展镇反斗争进行具体研究和部署。罗瑞卿部长在报告中提出：这次镇反斗争必须切实遵循中共中央的方针，运用前次镇反运动的成功经验，一定要打得准，要做细致的工作，严格控制。镇反斗争的重点，是前次镇反运动中还不彻底的地区以及反革命活动猖獗的地区，比如边沿地区、结合地带、落后乡村、工业薄弱的地方、水网区域和城镇等。斗争的锋芒，是打击破坏社会主义建设和社会主义改造的现行反革命分子以及其他刑事犯罪分子，打击隐蔽得比较深的反革命分子和间谍分子。在斗争中，要严格遵循宪法和法律，服从国家法律监督机关的监督，坚决依法办事。从一九五五年夏季开始，在全国范围内开展镇反斗争。这次斗争，经过周密、细致、紧张的侦察、调查工作，依法逮捕了一大批反革命分子及其他刑事犯罪分子，有力地打击了敌人的嚣张气焰。其中不少是镇反运

动中漏网的隐藏很深的残余反革命势力。例如：四川省南充县捕获的血债累累的反革命分子杨进兴，是解放前夕潜逃下乡藏匿六年之久的原中美合作所看守所所长；上海市捕获的反革命分子万国雄，解放前曾参与血腥镇压学生运动，解放后男扮女装潜伏下来继续进行破坏活动；安徽省定远县捕获的反革命分子杜学玉，解放前作恶多端枪杀群众不计其数，解放后潜往南京市，又纠合组织所谓“九路军”进行破坏活动，等等。人民群众对于这些罪恶昭著的反革命分子落入法网无不称快。

经过半年的镇反斗争，尤其是随着社会主义建设和社会主义改造事业的发展，人民群众的觉悟程度大大提高，人民民主专政更加巩固，使得暗藏的反革命分子愈来愈难以隐蔽和活动，残余反革命势力出现了明显分化瓦解的趋势。针对这种情况，一九五六年上半年，中共中央和国务院作出了对残余反革命分子进一步实行宽大政策的决定。公安机关与检察院、法院紧密配合，广泛宣传认真贯彻这个决定，凡是只有一般历史罪行而无现行破坏活动的反革命分子，只要坦白交代了，就不再追究罪责，并给予生活出路；凡是有严重历史罪行、有血债、有民愤的反革命分子，只要坦白交代了，不再作恶，也从宽发落；凡是尚与特务机关保持联系进行破坏活动的分子，只要同敌人割断关系，真心悔改，老实交代清楚自己的罪行，也可从宽处理。

一九五六年下半年，根据中共中央的指示，各级公安机关协同检察院、法院、司法机关，对一九五五年以来的镇反工作进行了比较彻底、细致的检查。同时，全国人大常委会委员、民主人士也到各地进行了检查。检查结果表明，这次镇反是完全必要的，取得了很大的成绩。但是在具体工作中发生了某些粗糙现象，逮捕了极少数可捕可不捕的人，还错捕了一些人，对此，均随时作

了纠正。

### 五、做好对反动阶级分子的改造工作

在新中国成立前，毛泽东主席在《论人民民主专政》一文中指出：“对于反动阶级和反动派的人们，在他们的政权被推翻以后，只要他们不造反，不破坏，不捣乱，也给土地，给工作，让他们活下去，让他们在劳动中改造自己，成为新人。”<sup>①</sup>按照这一思想，新中国成立以后，在镇压反革命、进行土地改革、消灭封建剥削制度的同时，即着手对反动阶级分子和其他反动分子进行改造工作。对于农村中的地主、富农分子，以及不予追究、免于刑事处分、刑满释放、解除管制的反革命分子和其他坏分子，让他们就地参加生产劳动，并发动和依靠群众，对他们进行监督改造。监督改造的具体办法是：经县以上人民政府审定后，张榜公布依法应予监督改造的地主、富农、反革命分子和其他坏分子名单，宣布他们应当遵守的纪律；由他们的住地或生产组织的人民群众实行监督；按季、按年评审，并根据一九五〇年八月政务院《关于划分农村阶级成份的决定》，按照其表现改变成份。即：地主成份的，在土地改革完成后，完全服从政府法令，努力从事生产劳动或作其他经营，没有任何反动行为，连续五年以上的，即可以改变其地主成份；富农合乎上述条件的，改变其富农成份。至一九五五年底，有数以百万计的人改变了原地主、富农成份，成为劳动者。

一九五六年，中国农村进入社会主义改造高潮，初级农业合作化基本完成，转入高级农业合作社阶段。农村中过去的地主、富农、反革命分子和其他坏分子纷纷要求入社，对地、富、反革命

<sup>①</sup> 《毛泽东选集》（一卷本），人民出版社1968年版，第1356—1357页。

分子的监督改造工作也出现了新的局面。根据一九五六年一月中共中央政治局提出的《一九五六年到一九六七年全国农业发展纲要（草案）》和一九五六年六月三十日第一届全国人大第三次会议通过、以主席令公布的《高级农业生产合作社示范章程》的规定，经过审查和一定批准手续，表现较好的过去的地主、富农以及已经悔改或刑满释放后表现良好的反革命分子，大部分被吸收入社做社员，有的做候补社员。对于不够入社条件的过去的地主、富农、反革命分子，经过批准也被吸收参加社内劳动，监督生产，同工同酬，使他们有生活出路并获得改造的机会；如果表现良好，再吸收他们入社做社员或者候补社员。由于农村中过去的地主、富农、反革命分子和其他坏分子基本上都纳入了高级农业生产合作社的集体劳动组织，对他们的监督改造力量加强了；同时由于有社员、候补社员、入社劳动待遇上的差别，以及依据表现好坏有升有降的制度，进一步调动了他们的改造积极性，从而为我国改造反动阶级分子和其他反动分子奠定了胜利的基础。一九五六年十一月十六日第一届全国人大常委会第五十一次会议通过了《关于宽大处理和安置城市残余反革命分子的决定》。根据这个决定，公安机关对城市中依法宽大处理的反革命分子，配合有关部门安置他们就业，并坚持在政治上依法保障他们的公民权利，在思想上进行耐心教育改造，在经济上实行同工同酬。经过这些工作，在中国共产党和人民政府宽大政策的感召下，这一时期全国有37万多名反革命分子及其他犯罪分子投案自首，坦白交代了自己的问题。这种形势，为最大限度地孤立和集中打击顽固的反革命分子创造了有利条件。

这一时期，对判处徒刑的大批反革命分子和其他刑事犯罪分子进行劳动改造的工作取得了巨大成就，对关押的日本战犯、伪

满洲国战犯、伪蒙疆自治政府战犯和国民党战犯进行了改造工作，也获得了巨大成就，在国内外产生了良好的影响。

综观七年的公安工作，在同残余反革命势力的激烈斗争和改造反动阶级分子、改造社会等方面都取得了重大胜利。正如毛泽东主席所估价的那样：“我们在肃清反革命方面的成功，无疑是我们国家巩固的重要原因之一”。<sup>①</sup> 虽然也难免发生一些错误，出了一些错案，但是一经发现都采取措施实事求是地纠正，成绩是主要的。

## 第二节 保卫大规模社会主义建设的顺利进行

（一九五七年——一九六五年）

社会主义改造基本完成以后，国家开始转入全面的大规模的社会主义建设，直到“文化大革命”前夕的十年中，虽然有过严重的失误，仍然取得了很大的成就，为现代化建设奠定了物质技术基础。在这一时期，全国公安机关全力保护社会主义社会生产力的发展，为保卫大规模社会主义建设的顺利进行做了大量的卓有成效的工作。

### 一、及时打击反革命破坏和其他犯罪活动，总结历史经验

一九五七年上半年中国共产党开展整风运动，极少数资产阶级右派分子乘机向共产党的领导和社会主义制度发动进攻。在这种形势下，一些不法地主、富农分子认为复辟机会到了，抗拒改造，破坏生产，向农民反攻倒算，向干部行凶报复。由漏网残余反革命分子和对社会主义不满分子纠合组织起来的反革命组织，在

<sup>①</sup> 《关于正确处理人民内部矛盾的问题》。

一些地方相继出现。仅据河南、安徽等11个省、市的不完全统计，半年内就发现重大的反革命集团案件19起。全国在半年中还发生了14起反革命武装暴乱案件。浙江省金华县发生的一起暴乱案中，有17名匪徒袭击了中共湮浦区委员会，打伤了干部，抢劫了银行，并煽动群众反对共产党。安徽省的41个县发现了32种反动会道门进行复辟活动。河南、陕西、广西等8个省、自治区还出现了多年来已经绝迹的武装土匪抢劫活动。监狱、劳改队中的罪犯以及被管制的反革命分子，有的乘机翻案，有的又重新进行反革命活动。许多地方刑事犯罪活动也突出起来，流氓强奸、侮辱妇女以及盗窃公私财物活动十分猖獗。台湾国民党也乘机向大陆大量空投反动宣传品和所谓“救济品”，加紧进行反动宣传。这种情况，严重威胁人民群众人身和财产的安全，危害社会主义经济建设，激起人民群众的强烈不满。

一九五七年八月下旬，公安部召开公安厅局长座谈会，针对上述情况研究采取了一系列措施。根据这次会议的部署，全国公安机关同时行动，大力开展侦察破案，依法逮捕了一批罪行严重的现行犯；对符合劳动教养条件的分子，收容劳教了一批；对摘掉地主、富农、反革命分子帽子后又有不法行为的分子，发动群众进行了批判斗争；对有破坏行为的劳改犯，依法予以从重惩办；对进行复辟活动的反动会道门坚决予以取缔；对武装土匪活动，配合人民解放军坚决予以剿灭；同时组织力量查获了一些隐藏在边境、沿海、山区、结合部的外逃反革命分子。这样，有效地打击了敌人的嚣张气焰。与此同时，在各大中城市，公安机关积极配合检察院、法院及其他有关部门，经过调查摸底，充分准备，紧密结合社会主义宣传教育活动，广泛发动群众，相继开展打击刑事犯罪分子的斗争。斗争采取波浪式发展的形式，即经过准备，集

中打击一次，再作准备再集中打击一次，反复进行，步步深入，依法惩处了一大批流氓、盗窃等犯罪分子。犯罪分子受到很大震动，原来猖獗一时的流氓活动逐步销声匿迹。人民群众普遍赞扬说：“人民政府又为人民办了一件大好事”，“只有对坏人专政，才能维护社会秩序，保障社会主义建设”。

一九五八年六月二十三日至八月十六日，公安部召开第九次全国公安会议，根据党的第八次全国代表大会第二次会议的精神，总结九年公安工作的经验，研究一九五七年以来的斗争情况，部署今后一个时期的工作。会议一致同意罗瑞卿代表公安部党组所作的报告，在决议中指出：实践证明，公安工作的方针、路线、政策和策略都是完全正确的。在斗争中，党中央和毛泽东主席根据马克思列宁主义的原理，结合中国的具体情况，创造了一套完备的先进的经验。这些经验，不仅保证了九年斗争的胜利，而且对今后的斗争有着极其重要的指导意义。会议还就今后公安工作的部署和业务建设、公安队伍建设作出了一系列决议。

## 二、大力开展同治安灾害事故的斗争

随着社会主义经济建设的迅速发展，火灾、爆炸、中毒、交通事故和工伤事故等治安灾害事故增多，危害着经济建设和人民生命财产的安全。针对这种情况，罗瑞卿部长及时指出，公安机关面临着两个方面的敌人，即一个是阶级敌人，一个是治安灾害事故；并提出实行两手抓，一手抓对敌斗争，一手抓同治安灾害事故的斗争。一九五九年四月，公安部及时总结推广了河南、贵州、吉林、河北等省公安机关开展安全大检查的经验，推动全国公安机关主动取得各级党委和政府的领导，大力宣传发动群众，深入检查发现和消除不安全因素，建立和健全安全生产制度，同时整顿和改进消防、交通管理工作，加强对农药和爆炸物品的管理，

防止各种事故发生，保障生产和人身的安全。罗瑞卿部长和徐子荣、杨奇清、汪金祥、王昭、梁国斌副部长，都分头下去，亲自部署和督促检查同治安灾害事故的斗争。经过全国公安机关和有关部门以及广大群众一起进行几个月的紧张工作，收到明显效果，事故和损失大幅度下降：一九五九年第二季度与第一季度相比，治安灾害事故次数下降19.6%，损失金额下降24.4%；第三季度与第二季度相比，事故次数又下降5.6%，损失金额又下降20%。

一九五九年九月，罗瑞卿调任中国人民解放军总参谋长，由谢富治接任公安部部长。

### 三、稳定国家经济暂时困难时期的社会治安

一九五九年到一九六一年，由于国民经济发生了严重困难，城乡社会治安问题非常突出。一方面，阶级敌人乘机进行造谣、煽动、行凶、纵火等破坏活动；另一方面，群众性的乱拿乱摸、强收强取粮食、请愿闹事、人口外流等现象相当普遍。而且，这两种不同性质的矛盾往往交织在一起，造成错综复杂的形势。

面对这种不正常的社会治安状况，公安部于一九六〇年十二月八日向各省、自治区、直辖市公安厅、局发出通知，指出当时国家面临着同困难、同缺点、同敌人三种不同性质的斗争，要求各级公安机关和公安人员不折不扣地准确地贯彻执行党的政策，并在实际工作中十分谨慎地防止混淆敌我和人民内部两种不同性质的矛盾，维护好社会治安秩序。随后，立即组织人员分赴城乡各地，对于一些容易混淆两类矛盾的问题深入进行了调查。一九六一年二月十四日至三月六日召开第十一次全国公安会议，对有关的具体政策作了明确规定，使公安机关在处理复杂的治安问题时保持了清醒的头脑。

一九六一年夏收季节来临时，由于暂时困难，全国治安状况



仍然不好，如何加强治安管理，保障安全，成为公安机关面临的一个重大课题。核心的问题，仍然是怎样严格区分和正确处理两类不同性质的矛盾。同年五月三十日，公安部发出关于夏收安全工作的通知，进一步提出了正确区分和处理两类不同性质矛盾问题的原则和方法。总的精神是：属于集体瞒产私分和群众性的乱拿乱摸等人民内部问题，公安机关一般不插手，可以了解反映情况，由当地党委和政府负责处理；属于反革命、地主、富农分子的破坏活动，惯偷惯窃分子的偷抢行为，以及其他刑事犯罪活动，由公安机关在党委和政府的领导下，依靠群众，配合有关部门依法处理。这个通知的贯彻执行，对于保证夏收安全，防止发生混淆两类矛盾的问题，发挥了重要的作用。

到了一九六一年第四季度，随着中共中央采取一系列调整经济的措施的贯彻落实，形势转变较快，群众的积极性调动起来，客观上要求有一个更好的社会秩序。因此，中共中央指示，在一定的时间内，社会治安管理必须从严，以利于发展生产和克服困难。根据指示精神，公安机关及时采取了从严管理的治安措施，进一步加强了各方面的治安管理工作。

三年困难时期，全国各级公安机关在开展工作中，面对复杂的治安问题，根据不同的情况，把贯彻落实从严管理的治安措施和防止混淆两类不同性质矛盾的有关具体政策结合起来，既做到了严格区分和正确处理两类不同性质的矛盾，妥善处理治安问题，防止了混我为敌，又坚决地、准确地依法打击了敌人的破坏活动，防止了混敌为我。从而有效地稳定了社会治安秩序，为发展生产和克服困难创造了有利条件。

#### 四、配合军事斗争粉碎台湾国民党窜犯大陆的阴谋

一九六二年夏季，台湾国民党妄图趁国家暂时困难之机，大

规模窜犯大陆沿海地区，叫嚣要“为反攻行动创造里应外合的有利条件”。他们的特务机关，为了配合军事上的冒险，一方面利用其广播电台煽动大陆群众闹事，指挥潜伏特务和策动残余反革命分子进行暴乱和其他破坏活动；另一方面，挑选和搜罗职业特务、反动军官、惯匪首领以及逃亡地主、富农、反革命分子，施以专门的特务训练，成股地向大陆空投和偷渡登陆，以求达到里应外合颠覆人民民主政权的目的。

为了配合军事斗争，公安部于一九六二年六月九日向福建、广东、浙江、江苏、江西五省公安厅和上海市公安局发出通知。六月二十三日，又召开西北、东北、华北、西南、中南地区的十八个省、自治区和直辖市公安厅、局长参加的座谈会，周密部署了战备。上述地区的各级公安机关，按照统一的部署，加强调查和侦察，及时地坚决打击了那些同海外敌人呼应，组织反革命集团、阴谋暴乱、纵火爆破、散发反革命传单和造谣惑众的反革命分子；加强城市治安管理，积极预防和侦破了一批重大刑事案件，正确地处理了少数人闹事的问题；严密控制社会面，保卫了首脑机关、国防工业、广播电台等要害部门的安全；加强交通沿线的治安保卫工作，对于发生的阴谋破坏铁路、颠覆列车、抢劫船只、煽动旅客骚动以及抢劫运输物资的案件，迅速侦察破案，依法严惩罪犯；加强农村治安管理，没有发生大的乱子。同时，密切配合军队和民兵组织，发动群众，在重点地区村村设岗，处处放哨，提高警惕，张网以待，以便及时发现和捕获空投和偷渡的武装特务。由于事先做好了周密的部署，当台湾国民党派遣、空投和偷渡登陆的所谓“训练精良”的武装特务刚刚踏上大陆的时候，就立刻陷入了广大军民和公安机关布下的天罗地网，他们的“只要一登上大陆，就会马到成功”的梦想遭到彻底破灭。

在保卫国家大规模社会主义经济建设的十年中，公安机关在取得显著成绩的同时，由于受“左”倾错误的影响，也曾经发生过一些失误。比如，有时对敌情估计偏高，对政策掌握不严，打击面偏宽，造成了一些错案；有的地方对人民内部矛盾问题处理不当，伤害了一些群众；在防范犯罪、侦察破案、减少事故和创造安全单位等方面，曾经提出一些过高的指标，以致产生过严重的浮夸、虚假现象，等等。这些失误，造成了一定的不良后果，但在发现后就作了纠正。

从一九五九年开始，根据全国人大常委会关于特赦确实改恶从善的罪犯的决定和中华人民共和国主席令，对关押的已经改恶从善的国民党战犯、伪满洲国战犯、伪蒙疆自治政府战犯分批特赦，至一九六六年四月，先后特赦释放了六批共计 296 名，在国内外影响很好。

### 第三节 十年“文化大革命”中的公安工作

（一九六六年——一九七六年）

一九六六年至一九七六年的“文化大革命”运动，给国家和人民带来了深重的灾难，也使人民公安事业遭到了极大的破坏，特别是在运动初期，公安机关被砸烂，许多老公安战士受到严重冲击。虽然广大干警顶着林彪、江青反革命集团的污蔑和迫害继续坚守岗位，但很难正常顺利地进行工作。只是到了运动的中后期，在周恩来、邓小平等领导人的关怀和支持下，公安队伍和公安业务工作才有了一定的恢复。

#### 一、林彪、江青反革命集团煽动砸烂公安机关

“文化大革命”初期，林彪、江青反革命集团为了篡党夺权的

需要，全盘否定人民公安机关的无产阶级性质和公安工作的巨大成就，全盘否定公安干警的绝大多数是好的和比较好的，公然提出要从政治上、理论上、组织上彻底砸烂公安机关。一九六七年八月七日，林彪、江青反革命集团的重要成员谢富治，在公安部全体工作人员大会上的讲话中公然提出“砸烂公检法”的反动口号，随后把他的讲话印发全国。在他们的煽动下，全国各地刮起了一股冲砸公安机关、抢夺公安档案、残害公安人员、揪斗治安积极分子和乱放在押犯人的歪风，使人民公安事业遭受到巨大的冲击和破坏。

在政治上，人民的公安机关被诬蔑为“资产阶级专政工具”、“国民党特务机关”、“黑窝子”等等。公安机关在长期斗争中树立起来的“人民喜爱，敌人惧怕”的高大形象受到了严重的诋毁。

在组织上，全国公安机关从上到下被彻底改组。一九六七年十二月九日中共中央决定对公安机关实行军事管制后，各级领导干部几乎都被揪斗打倒，有些甚至关进监狱迫害致死。许多干警遭到打击或被撵出公安机关。公安部与地方公安机关的联系也被割断。公安部直属的6所人民警察学校全部被撤销或停办。在一段时间内，公安机关完全被“造反派”夺权。

在思想上，公安工作的正确路线与错误路线的界限被搅得混乱不清，比如：侦察工作，被说成是“搞神秘孤立主义”；进行敌情调查，被说成是“整黑材料”；制定治安管理法规，被说成是“对群众管、卡、压”；按照政策、法律审讯犯人，被说成是“和平谈判”；等等。完全颠倒了是非。

在业务上，许多公安业务和一套行之有效的手段、办法，被当成“修正主义黑货”搞掉了。比如：敌情调查基本停顿，复杂行业管理和消防监督管理被取消，《治安管理处罚条例》停止执行，

大量技术器材被扔进库房，警犬都不准使用，等等。经过十七年建设所打下的公安业务基础，几乎被破坏殆尽。

公安机关由于受到十年动乱的破坏，战斗力大大削弱，耳目不灵，防范不严，治安失控。社会秩序混乱不堪，打、砸、抢成风，流氓、强奸、盗窃、凶杀案件大幅度上升，而破案率很低。帝国主义和台湾国民党派进来的间谍特务，活动十分猖獗。与此同时，由于指导思想上的“左”倾错误和林彪、江青反革命集团的倒行逆施，是非颠倒，造成了不少冤、假、错案，使许多人受到迫害。

在十年动乱中，广大公安干警面对林彪、江青反革命集团的残酷迫害，采取各种方式进行了抵制和斗争，并且在力所能及的范围内做了许多对国家、人民有益的工作。特别是公安机关的一些领导干部，顶住揪斗，尊重事实，坚持真理，经受了严峻的考验，充分表现了公安干警的可贵品质。

## 二、初步恢复公安队伍和公安业务工作

在“文化大革命”中，周恩来总理虽然处境十分艰难，但对于公安事业仍然非常关心，常常亲自过问，批评和督促谢富治要抓好公安工作。

一九七〇年十二月三日，周恩来总理十分严厉地批评谢富治说，公安部割断与地方公安机关的联系后，关门不管事，上下也不通气，是非常错误的，要赶快筹备召开公安会议，研究安排工作。在他的多次督促下，公安部于一九七〇年十二月十一日至一九七一年二月十一日召开了第十五次全国公安会议。周恩来总理到会作了重要讲话，传达和阐述了毛泽东主席“对公安工作要一分为二”的指示精神，全面深刻地分析了中国公安保卫工作的历史经验教训，明确指出新中国头十七年的公安工作是毛泽东思想占主导地位的，绝大多数公安干警是好的和比较好的。他郑重地

告诫说，我们是历史唯物主义者，决不能拿现在的眼光去否定过去的历史。在周恩来总理的领导下，这次会议研究制定了加强公安队伍建设，加强侦察、保卫、保密和社会治安管理，坚持在党委领导下密切公安机关的上下联系，以及恢复、整顿劳动改造场所的任务与措施。周恩来总理在这次会议上的讲话传达后，广大干警特别是老公安战士，受到了很大鼓舞，重新激发了为复兴人民公安事业而继续拼搏的强烈愿望和坚定信念。在这次会议前后，公安部被下放劳动的副部长于桑和一度被夺权、受审查的刘复之，重新回到了部领导岗位，一部分领导干部和业务骨干也陆续调回部机关工作。公安部恢复了对地方公安机关的联系和业务指导。但是，由于林彪、江青反革命集团在公安机关的党羽百般阻挠，周恩来总理讲话的精神在许多地方没有得到贯彻落实，很多老公安干警仍然得不到起用，各项业务恢复很慢，工作没有多大起色。

林彪叛逃摔死以后，周恩来总理主持中共中央的日常工作。他对于削弱公安工作的一些做法批评得更为严厉，给予公安工作的指示也更多。他针对公安保卫工作中暴露的问题批评说：“过去公安机关有一套组织，有一套办法，有一套制度，现在组织没有了，制度没有了，那套办法也没有了……那些老人为什么都不用了？老的不能不要，不能不用。”在他的一再批评督促下，公安部才逐步采取了一些措施恢复公安队伍，开展业务工作，并且取得一些进展。主要是：

（一）落实干部政策，使用有经验的干部。一九七二年七月九日，中共公安部核心小组向中共中央作了《关于公安系统落实干部政策情况和意见的报告》，建议对应解放的干部抓紧工作，及时解放，原则上都应在公安部门分配适当工作；公安机关军管已经

完成了历史任务，应当予以撤销。中共中央批准了这个报告，并转发各地党委督促贯彻执行。到一九七三年，全国公安机关陆续解放了一批领导干部，调回了一大批业务骨干。

(二) 加强破案力量，坚决打击反革命和其他刑事犯罪活动，尤其是狠狠打击流氓犯罪活动，维护社会治安秩序。反革命案件及其他刑事案件破案率都有所提高。

(三) 积极开展对特务间谍的侦察工作。从一九七一年到一九七三年，经过采取一系列措施，侦察队伍和侦察业务建设有了相当的发展，对特务、间谍的发现率有所提高。

(四) 恢复培训公安专业干部。一九七二年十月恢复了公安部直属的原沈阳民警学校，改名为人民警察干部学校，培训公安工作急需的专业干部。

一九七三年十月二十一日，公安部常务副部长李震因追随谢富治积极参与林彪、江青反革命集团篡党夺权阴谋活动，在林彪问题败露后，有几件涉及到他的罪行受到追查而畏罪自杀。林彪、江青反革命集团在公安部的党羽却蓄意罗织罪名，制造伪证，诬陷副部长于桑、刘复之谋害李震，致使于桑、刘复之无辜遭到关押审查。他们并以“侦察破案”为名，在公安部机关大搞逼供信和白色恐怖，打击迫害了一批老干部和工作人员。

一九七四年，全国开展了“批林批孔”运动。江青反革命集团及其在公安机关的党羽，借“批林批孔”之名，把近三年公安工作在周恩来总理关怀和领导下的恢复、整顿和加强，当作所谓的“复旧”、“复辟”、“倒退”和“算旧帐”大肆攻击；把坚持正确意见的领导干部，作为所谓“孔老二的信徒”大加批判。因此，使正在恢复的人民公安事业再次遭受挫折。

### 三、整顿铁路治安秩序

“文化大革命”闹得生产停顿，工作无法正常进行，国民经济遭受严重破坏。铁路治安秩序混乱不堪，敌人阴谋制造爆炸、颠覆列车等重大反革命案件不断出现，哄抢、盗窃铁路运输物资的事件大量增加，无票乘车和扒车现象十分严重。铁路交通干线经常不能畅通，严重危及国民经济建设和人民生活。一九七四年十二月，周恩来总理病重，邓小平副总理主持中央的日常工作。他以国家和人民的利益为重，同江青反革命集团展开了针锋相对的斗争，着手对许多方面的工作进行整顿，其中重要的一个方面是整顿铁路工作。根据邓小平的意见，中共中央于一九七五年二月下旬召开全国工业书记会议，部署整顿铁路工作，随即发出了《关于加强铁路工作的决定》，对铁路的领导体制、领导班子、规章制度以及干部工人的纪律教育和惩治坏人等问题，都作了明确的规定，为整顿铁路治安秩序创造了有利条件。

这时，华国锋副总理兼任公安部部长。公安部密切配合铁道部大力宣传和贯彻落实中共中央关于加强铁路工作的决定，部署稳、准、狠地打击刑事犯罪活动和整顿车站、列车治安秩序的工作。一九七五年四月至六月，全铁路共破获各类案件7600多起，依法惩办了严重犯罪分子3000多名。从而震慑了犯罪分子，教育了干部和群众，偷拿、哄抢运输物资的歪风基本煞住，无票乘车、扒车和闹事现象初步制止。六月十八日至七月十五日，公安部与铁道部联合召开全国铁路治安工作会议，检查、总结了各地贯彻中共中央决定的情况，交流了经验，部署了进一步搞好铁路治安工作。随着中共中央决定的深入贯彻落实，铁路治安秩序大为好转，运输生产月月完成计划。

这一年，全国公安机关在整顿铁路治安秩序的同时，各项业务工作也有所恢复。公安部召开了全国反特斗争专业会议和全国



边防工作会议，推动了这方面工作的开展；在江苏省宿迁县召开了现场会议，交流和推广了依靠群众教育改造违法犯罪分子的经验。

一九七五年十一月，发生了“批邓，反击右倾翻案风运动”，一直持续了大半年。在这期间，公安工作再次陷于极其困难的境地。

#### 四、清理释放在押的原国民党县团级以上党政军特人员

一九七五年三月，根据全国人大常委会《关于特赦释放全部在押战争罪犯的决定》，将在押的293名战犯全部予以特赦释放，在国内外产生了强烈反响。

为了进一步体现中国共产党和人民政府把大多数罪犯改造成新人的伟大政策，更好地争取教育他们的家属子女，团结一切可以团结的人，推进社会主义建设和发展爱国统一战线，根据中共中央的指示，公安部布置各地公安机关对以历史罪判刑关押和刑满留在劳改单位就业的原国民党县团级以上（含县团级，下同）党政军特人员进行调查清理，研究尽快地宽大释放和安置。一九七五年八月二十七日，中共公安部核心小组将了解的情况和提出的处理意见报告了中共中央。毛泽东主席于九月九日批示：建议一律释放。本地不能就业的，转别地就业。邓小平副总理于同日批示由公安部照办。据此，公安部召开会议，部署各省、自治区、直辖市公安机关，进一步核实材料，依法履行释放和安置手续，将341名省将级以上人员和3300名县团级以上人员全部宽大释放和转业安置。具体办法是：

（一）对宽大释放人员，提请当地高级或中级人民法院作出裁定，并发给释放裁定书，同时宣布摘掉反革命分子“帽子”，给予公民权。

(二) 释放时,每人发给新制被褥、衣服和零用钱。回家安置的,发足路费。

(三) 转业安置人员,原则上是有家的回家,就地安置;无家可归,自愿留场(厂)的,由原劳改单位安置。愿意去台湾的,允许去台湾,并提供方便。

(四) 对刑满留场(厂)就业人员,宣布摘掉反革命分子“帽子”,享受公民待遇,已在劳改单位安了家的一般不再迁动,回家安置的发给路费。

这项宽大释放工作,到一九七五年十二月全部完成。

#### 第四节 保卫新时期社会主义 现代化建设的安全

(一九七七年——一九八七年)

一九七六年十月“四人帮”被粉碎。以中共十一届三中全会为标志,中国进入了新的历史发展时期,公安工作也进入了新的发展阶段。从一九七七年以后,赵苍璧、刘复之、阮崇武和王芳相继任公安部部长。全国公安机关认真贯彻中共十一届三中全会的路线、方针和政策,全面进行拨乱反正,在大力加强公安队伍和公安业务建设的同时,围绕着保卫社会主义现代化建设这一中心任务,持续地整顿城乡社会治安秩序,开展打击刑事犯罪活动的斗争,取得了显著的成绩。

##### 一、拨乱反正,整顿、恢复公安工作,认真落实政策

由于“文化大革命”中公安工作遭到严重破坏,粉碎“四人帮”以后,公安机关面临着极其困难复杂的情况。全国公安机关按照中共中央和国务院的统一部署,首先大力进行拨乱反正,整

顿和恢复公安工作。

(一) 深入揭发、批判“四人帮”的罪行，清查整顿和建设公安队伍。全国公安系统通过开展揭、批、查的斗争，彻底揭露了“四人帮”在公安机关的党羽，摧毁了他们的帮派体系，查清了与“四人帮”进行篡党夺权阴谋活动有牵连的人和事。在此基础上，认真整顿了各级领导班子，整顿了思想作风。对一些确实不适合做公安工作的人，调出了公安机关。公安队伍的思想不纯、组织不纯和作风不纯的状况，有了很大改变。同时，加强公安政治工作和教育工作，健全政工机构，恢复和新建公安院校，培训干警，提高政治素质和业务素质。

(二) 分清公安工作的大是大非，确定恢复和加强公安工作的方针、任务。一九七七年十二月一日至一九七八年一月十五日，召开了第十七次全国公安会议。会议紧密联系公安战线的实际，深入揭发、批判了林彪、江青反革命集团全盘否定公安工作、全盘否定公安队伍、破坏公安机关的罪行，并且总结提出了公安工作应当坚持的“八个一定要”：一定要分清敌我，把专政矛头对准一小撮阶级敌人；一定要贯彻在党委领导下通过群众肃反的路线；一定要加强公安专业工作；一定要执行党的对敌斗争政策；一定要重证据，重调查研究，严禁逼、供、信；一定要加强社会主义法制；一定要坚持任人唯贤的干部路线；一定要恢复和发扬公安机关的好传统好作风。这就具体分清了公安工作正确路线与错误路线的界限。

这次会议还在分析研究公安战线形势的基础上，研究确定了新时期公安机关的任务，着重强调要做好三个方面的工作：一是贯彻落实党的对敌斗争政策，检查纠正某些违反政策的现象，迅速清理积案；二是发动群众，有计划有准备地对现行反革命及其

他刑事犯罪活动给予几个打击，整顿好社会治安秩序，使社会治安尽快出现一个崭新的面貌；三是加强各项业务工作建设，尽快用现代化科学技术装备起来。

这次会议的召开，对于澄清思想，端正方向，恢复和加强公安工作，起了重要的作用。然而，由于当时历史条件的局限，会议在有的问题的认识上还没有完全摆脱“左”的思想影响。

（三）平反冤、假、错案。从一九七八年第四季度到一九七九年上半年，公安部报经中共中央批准，将在“文化大革命”中发出的一些错误文件，先后宣布撤销。同时，对于在“文化大革命”中由公安机关经办的案件，上下一起动手进行清理，经过几年的工作，彻底地平反纠正了冤、假、错案。

（四）给地主、富农、反革命分子和其他坏分子摘掉帽子。一九七八年十二月中共十一届三中全会通过的《农村人民公社工作条例（试行草案）》，鉴于长期以来对地主、富农、反革命分子和其他坏分子的群众监督改造工作已经取得巨大成功，原来的反动阶级残余分子已经发生了重大变化，决定对多年来遵守政府法令、老实劳动、不做坏事的地、富、反、坏分子，经过群众评审，县革命委员会批准，一律摘掉帽子，给予社员待遇；对于还没有改造好的地、富、反、坏分子要在群众监督下，劳动改造，帮助他们重新做人，给以出路。一九七九年一月十一日《中共中央关于地主、富农分子摘帽问题和地、富子女成份问题的决定》公布后，公安部迅即研究提出了具体贯彻办法，布置各地公安机关依靠基层党政组织，发动群众做好这项工作。在一两年内，全国给600多万名地、富、反、坏分子摘掉了帽子。同时对过去错定成份、错戴帽子的坚决作了纠正。到一九八四年十月，给最后一批近8万名地、富、反、坏分子全部摘掉帽子。至此，在中华人民共和国

建立后的三十五年间，通过群众监督这种形式，胜利地完成了对2000多万名地、富、反、坏分子教育改造的历史任务。

通过以上工作，落实了党的政策，调动了各方面的积极因素。

（五）以城市为重点，大力整顿社会治安秩序。十年动乱，造成社会治安严重混乱，特别是大中城市刑事犯罪活动猖獗。一九七九年十一月二十二日至二十六日，中共中央政法委员会召开全国城市治安会议，彭真到会讲了话，全面、系统地提出了整顿城市治安的任务、方针、政策和方法。会后，全国各地迅速行动起来，开展了以大中城市为重点整顿社会治安的斗争。公安机关全力以赴，与人民检察院、法院等有关部门协同配合，一面宣传、发动群众，号召检举揭发犯罪线索，一面加强侦察破案，收到了较好的社会效果。据北京、上海、天津等64个大中城市不完全统计，一九八〇年在整顿治安中侦破各类刑事案件11000多起，摧毁犯罪集团3400余个，缴获凶器及赃款赃物一大批，依法逮捕惩办犯罪分子19000余名。对猖狂的犯罪活动起了一定的抑制作用。

为了进一步整顿治安，一九八一年五月，中共中央政法委员会又召开了北京、上海、天津、广州、武汉五个大城市的治安工作座谈会，提出对社会治安实行综合治理的方针，并要求在下半年内，由市委统一领导，政府各部门协同配合，从当地的实际情况出发，有计划有准备地对几种严重的刑事犯罪分子依法从重从快地予以打击。经过斗争，使极为混乱的社会治安情况有了好转。

（六）全面整顿和恢复各项公安专业工作。一九七八年至一九八一年，先后召开了一系列的专业工作会议，联系实际揭批“四人帮”罪行，具体分清了各项专业工作的路线是非，制定了具体

的工作方针、任务和加强业务建设的措施。通过认真贯彻落实,使在“文化大革命”中遭到严重破坏的侦察、治安、预审、警卫、保卫、边防和公安科学技术等工作,都逐步恢复和加强。

## 二、确定公安工作以保卫社会主义现代化建设为中心

一九七八年十二月召开的中共十一届三中全会,重新确立了党的马克思主义的思想路线、政治路线和组织路线,作出了把工作重点转移到社会主义现代化建设上来的战略决策。这个具有伟大历史意义的转折,对全国各条战线的工作产生了深远的影响。根据这次会议的精神,一九七九年一月公安部召开全国公安厅局长会议,研究确定公安工作以保卫社会主义现代化建设为中心。全国公安机关经过传达贯彻这次会议的精神,各级领导干部和广大干警对于公安工作的这一历史性的转折有了思想准备。

经过半年时间的实践和调查研究,又于同年八月二十日至九月二十三日召开全国公安厅局长会议,进一步解放思想,端正思想路线,研究公安工作如何向保卫现代化建设这个中心转移,更好地把全体干警的思想统一到中共十一届三中全会的精神上来,聚精会神地保卫好社会主义现代化建设。彭真到会讲了话。这次会议对于保证公安工作转移到以保卫经济建设为中心的轨道上来,从方针任务、端正思想路线、执行法律到队伍建设等方面,都作了阐述,并提出了具体要求。

关于方针任务。会议确定,公安工作要十分自觉地从过去以阶级斗争为纲,主要为政治运动服务,转到以保卫四化为中心,为经济建设服务的轨道上来。进一步贯彻依靠广大人民群众和专门机关相结合的方针,严格区分和正确处理两类不同性质的矛盾,加强同间谍、特务、反革命分子和其他刑事犯罪分子的斗争,正确运用法律武器,保卫人民,打击敌人,惩治犯罪,有效地维护社

会治安秩序，巩固和发展安定团结的政治局面，巩固人民民主专政，保卫社会主义现代化建设的安全。

关于解放思想、端正思想路线问题。会议提出，全体公安人员要在五个重大问题上提高认识，统一思想：一是深刻理解中共十一届三中全会的精神，明确实践是认识的基础和检验真理的标准，坚持辩证唯物主义的思想路线。二是正确认识敌情变化，在人民民主专政条件下，反革命分子虽然越来越少，但斗争仍然尖锐、复杂，特别是同间谍、特务的斗争一直是紧张激烈的，绝不能掉以轻心。三是全面认识社会治安形势，既要看到经过两年多的不断整顿，极度混乱的状况有所好转，又要看到治安问题不少，大量的社会问题的反映，有的是阶级斗争的反映。四是要辩证地对待公安工作的历史经验，肯定一切或者否定一切都是不对的，是不符合辩证唯物主义的。五是要恰当地看待当前公安队伍的状况，应当肯定绝大多数干警在粉碎“四人帮”以后，振奋精神，刻苦学习，积极工作，遵纪守法，这是主流；但也确实有极少数人的思想品质不好，不正之风严重，腐蚀公安队伍的肌体，败坏公安机关的声誉，破坏内部的团结和警民关系。因而切实搞好公安队伍的教育和整顿仍是一项重要、迫切的任务。

关于执行法律。会议强调，为了切实保障人民民主，公安机关和广大公安人员，工作中必须严格执行国家法律，依法办事。

关于公安队伍建设。会议提出：一要加强领导班子的建设，配备党性强、不搞派性、正确执行政策、作风民主、联系群众和有干劲的同志参加领导班子。在一二年内把县以上公安机关的领导班子进一步整顿好。有些省、自治区、直辖市一级的公安领导干部，要在全国范围内进行调整。二要加强对于警尤其是专业技术人员的培训，提高他们的政治素质和业务素质。三要加强思想政

治工作，改进干警的思想作风。

这次会议具有重要的意义。全国公安机关认真贯彻这次会议的精神，统一了思想，端正了方向，明确了任务，提高了法制意识，初步调整了各级领导班子，整顿了公安队伍，采取措施大力加强了同反革命和间谍、特务作斗争，同刑事犯罪分子作斗争，以及同治安灾害事故作斗争。在维护安定团结的政治局面和保障四化建设的安全方面，有了一个较好的开端。

### 三、对林彪、江青反革命集团案进行侦查预审

根据中共十一届三中全会的决定，党中央成立的审理林彪、江青反革命集团案件领导小组，查明林彪、江青等人在“文化大革命”中的反革命阴谋活动已经触犯了国家刑律。一九八〇年四月，依照法律规定，公安部开始对林彪、江青反革命集团的10名主犯江青、张春桥、姚文元、王洪文、陈伯达、黄永胜、吴法宪、李作鹏、邱会作、江腾蛟进行侦查预审，至同年九月二十二日侦查预审终结。根据刑事诉讼法第九十三条第二款的规定，将《起诉意见书》连同案卷材料和证据一并移送最高人民检察院审查决定。同年十一月五日，最高人民检察院特别检察厅对林彪、江青反革命集团10名主犯提起公诉。随后最高人民法院特别法庭开庭审判，根据大量确凿的证据，对这10名主犯作出了终审判决。之后，上海、北京、四川、湖北、湖南、江西、云南、浙江、辽宁等省、市的公安机关，从一九八二年至一九八三年，对林彪、江青反革命集团在该地的骨干分子也进行了侦查预审，及时搜集提供了大量确凿的罪证。据此，当地人民检察院对这些反革命骨干分子分别提起公诉，高、中级人民法院分别进行了宣判。这一伙在十年动乱中逞凶肆虐、祸国殃民的反革命罪犯，终于受到了社会主义法律的正义制裁。



#### 四、清理释放和安置原国民党县团级以下党政军特人员

在粉碎“四人帮”以后的头几年中，公安机关对在押的原国民党县团级（不含县团级，下同）以下党政军特人员，通过落实政策、平反冤假错案，清理老、病、残者，以及提请司法部门减刑、假释，陆续处理了一批。在国家面临全面开创社会主义现代化建设新局面的形势下，为了有利于调动一切积极因素，推动社会主义现代化建设的发展，争取台湾早日回归祖国，遵照中共中央和国务院的指示，公安机关对于尚在押服刑的和刑满留场（厂）就业的原国民党县团级以下党政军特人员进行了全面清理，由公安部制订了宽大释放和转业安置的方案。凡因历史罪行或主要因历史罪行被判刑的原国民党县团级以下党政军特人员，建议一律宽大释放，给予公民权；如果这类人员刑满后留在劳改单位就业但未转为正式职工的，建议一律予以转业安置。安置的原则是：有家的回家，有条件投亲靠友的允许投亲靠友，有劳动能力的安排适当的工作、劳动或自谋职业；无劳动能力的原则上由家庭或亲友赡养，生活确有困难的由当地政府给予社会救济；无家可归、无亲可靠的，由劳改单位视劳动能力安排转为正式工人或养起来；家在台湾，本人愿意回去的，允许回台湾，并发足路费，提供方便；有技术专长、劳改生产又很需要的，经本人同意，劳改单位可以按照国家规定予以录用，并授予相应的技术职称，评定工资待遇。

以上方案，经中共中央和国务院审核批准，于一九八二年三月八日提请第五届全国人大常委会审议作出了宽大释放全部在押的原国民党县团以下党政军特人员的决定。各有关机关根据这个决定，依照法律手续，认真进行了办理。4237名在押人员和5.5万多名原在劳改单位就业的人员的释放、安置工作，于一九八二年

底以前全部完成。

### 五、开展严厉打击严重刑事犯罪活动的斗争

粉碎“四人帮”以后，对社会治安秩序不断进行整顿，取得了一定的成效。但是，由于社会主义初级阶段在一定范围内还存在着阶级斗争，在新旧时期交替过程中还不断出现种种社会矛盾，因而不安定的因素很多，加之对于刑事犯罪分子的打击还不够有力，以致刑事犯罪活动仍然十分突出，社会治安秩序依旧处于不稳定、不正常的状况。尤其是流氓、强奸、盗窃、抢劫等犯罪团伙不断增多，他们称霸一方，横行乡里，为非作歹，肆意破坏，成为对社会主义现代化建设的一大障碍和对人民生命财产安全的严重威胁，并且污染社会风气，败坏道德风尚，影响中国在国际上的声誉。

为了迅速扭转社会治安的不正常状况，中共中央于一九八三年七月作出了严厉打击严重刑事犯罪活动的决策，要求各地采取全党动员、首长动手、层层负责、广泛发动群众和统一行动的办法，对严重危害社会治安的刑事犯罪分子予以坚决打击。同年九月二日，全国人大常委会作出《关于严惩严重危害社会治安的犯罪分子的决定》，修改了刑法的部分条款，加重了对流氓犯罪集团的首要分子和严重流氓犯罪、故意伤害他人等严重刑事犯罪分子的刑罚；并且通过了《关于迅速审判严重危害社会治安的犯罪分子的程序的决定》，修改了刑事诉讼法的个别条款，以保证及时处理重大刑事案件，迅速严惩严重危害社会治安的犯罪分子。

根据中共中央和全国人大常委会的决定，按照全国政法工作会议的统一部署，从一九八三年八月到一九八七年一月底，在各级党委和政府的统一领导下，各级公安机关与人民检察院和人民法院统一行动，发动和依靠社会各方面和广大群众，有计划有步

骤地采取组织力量深入调查和侦察破案，集中搜捕、依法审判，以及大张旗鼓地进行宣传等方法，开展了严厉打击严重刑事犯罪活动的斗争，取得了重大胜利，基本改变了社会治安的不正常状况。

第一，打击了一大批严重危害社会治安、破坏社会主义现代化建设的犯罪分子。在三年半的时间内，共破获各种反革命及其他刑事案件 164.7 万余起，依法逮捕各种犯罪分子约 177.2 万人，送劳动教养所 32.2 万多人，送少年犯管教所 1.5 万多人，缴获各种枪支 3.8 万支、子弹 207 万余发、炸药 108 万公斤以及赃款赃物折款 8.9 亿多元。摧毁了大批形形色色的刑事犯罪团伙，基本铲除了许多地方出现的新的“南霸天”、“北霸天”等恶势力。与此同时，还配合其他有关部门打击了经济犯罪活动。

第二，肆意扰乱治安秩序的刑事犯罪活动有所减少，社会治安趋于稳定。全国公安机关一九八四年立案 51 万多起，比一九八一年（89 万多起）和一九八二年（74 万多起）分别下降了 42.2%、31.3%。一九八五年以后，由于新的社会因素的影响，刑事案件回升，一九八五年立案 54.2 万多起，比一九八四年（51 万多起）上升约 5%；一九八六年立案 54.7 万多起，比一九八五年又略有上升，但仍然比一九八三年低 30% 以上。最突出的变化是，过去那种流氓团伙横行霸道，拦路抢劫、强奸，在公共场所殴斗捅刀子、肆意扰乱治安的现象少见了；农贸市场、影剧院以及其他公共场所的秩序良好；节日期间和大型集会活动时很少发生治安问题；一些过去发案多，内部治安秩序不好的企业单位大都改变了面貌。据一些省、市的调查，一九八七年初，治安秩序良好和比较好的街道、乡镇、企事业单位已占到 95% 左右。刑事案件虽一度有所减少，但有逐年回升的趋势，这是一个深堪注意和研究的问题。

第三，激发了人民群众同犯罪分子斗争的积极性。三年半的时间内，群众检举犯罪线索近 317 万条，扭送违法犯罪分子去公安机关 33 万多名，勇于同犯罪分子作斗争的动人事迹不断涌现。同时，在“严打”声势的威慑下，在惩办与宽大相结合政策的感召下，有 36 万多名违法犯罪分子坦白自首。

第四，促进了精神文明建设和社会风气的好转。通过开展严厉打击严重刑事犯罪活动的斗争，使人们更加清楚地看到了由于国内外各种腐朽思想影响所造成的犯罪现象的严重性，从而唤起全社会对于培植社会主义道德风尚的重视。对于一些重大案犯的严厉惩处，对于社会风气的好转产生了有益的影响。公安机关还协同有关部门查禁了污染社会风气的淫秽物品，在三年半时间内共收缴淫秽影片、录像、录音带 25 万多盘，淫秽书刊、抄本 3 万多册，淫秽图片、照片等一大批，依法逮捕走私、制作、贩卖和组织传播淫秽物品的犯罪分子 3400 多名。还取缔了卖淫、赌博等违法犯罪活动，在一定程度上抑制了社会丑恶现象的泛滥。

第五，推动了综合治理社会治安各项措施的落实，公安基层基础工作有所加强。一大批有轻微违法犯罪行为的青少年，经过社会各方面力量的共同帮助教育，得到了挽救。广大农村地区推行了治安承包责任制，企事业单位推行了安全保卫责任制，城市中普遍组织了治安联防，普遍加强了群众性的治安保卫工作。

在严厉打击严重刑事犯罪活动的过程中，强调打得准、打得稳、打得狠，斗争的发展是健康的。但是也曾有过一些缺点，主要是有的工作做得不细，收容审查了少数不该收审的有轻微违法犯罪行为的人，也有个别搞错了的。经过检查，实事求是地作了纠正。严厉打击严重刑事犯罪活动的斗争实践表明，在社会主义初级阶段，犯罪现象还不可避免，尤其在社会大变革时期，某些

方面的刑事犯罪活动还可能增多，因而同刑事犯罪的斗争是长期的、艰巨的和复杂的，不可能“一劳永逸”。各地公安机关针对当地治安状况和犯罪活动的特点，坚持依法从重从快的方针，继续严厉打击严重刑事犯罪活动，因地制宜地开展专项斗争，推进综合治理措施，以保证社会治安秩序的稳定，为改革开放创造更加良好的社会环境。

## 六、加强和改革公安工作

中共十二大以后，国家进一步对外开放，对内搞活经济，深入开展经济体制改革和政治体制改革。为了适应这种新形势的要求，更好地为改革开放服务，公安机关在开展严厉打击严重刑事犯罪活动斗争的同时，采取措施，努力改革和加强公安工作。

一九八三年四月十九日至二十七日，中央政法委员会召开全国公安工作会议，讨论通过了关于加强和改革公安工作的若干问题等文件，会后中共中央批转各地贯彻执行。文件提出，加强和改革公安工作，必须从有利于社会治安的好转，保卫和促进社会主义物质文明建设与精神文明建设，发展社会主义民主和健全社会主义法制，巩固和加强人民民主专政，保障国家长治久安的总目标出发，继续坚持贯彻对社会治安进行综合治理的方针。在加强和改革公安工作中，要正确地认识和处理好专政与民主的关系，严格治安管理与搞活经济的关系，打击犯罪和预防犯罪的关系，依法惩办与教育改造的关系，专门工作与群众工作的关系，执行政策与依法办事的关系，以及干部的革命化与专业化的关系。防止思想方法的形而上学和片面性，防止从一种偏向走到另一种偏向。文件提出了加强公安技术装备的现代化建设，加强公安基础工作和群众工作，加强公安法制建设和公安队伍正规化建设的一系列措施。经过传达贯彻全国公安工作会议文件，统一和提高了各级

公安领导干部的思想认识，有力地推动了公安工作的改革和加强。

在公安工作指导思想方面，各级领导干部和广大干警，经过学习讨论，都更加明确了公安工作的出发点和总目标，就是保障国家的长治久安，保证社会主义现代化建设的顺利实施，一切治安措施都必须是有利于和服务于改革开放和发展社会生产力。

在公安工作的法制建设方面，从公安部到各省、自治区、直辖市和一部分专署、省辖市的公安机关，都先后建立了规模不等的公安法制研究机构；一部分县公安局配备了法律顾问；全国县以上公安机关普遍设立了行政诉讼委托诉讼代理人。同时，对三十多年来颁布的公安法规作了全面的清理，为进一步研究公安法规的废、改、立和加强公安法规建设提供了可靠的依据。

在刑事侦察工作方面，针对新形势下严重刑事犯罪活动的新特点，进一步加强了专门工作，强调主动进攻，先发制敌，显著提高了对付严重暴力犯罪、行动破坏和应付突发事件的机动能力。一九八五年中国加入国际刑警组织后，为扩大中国刑警工作的对外交往迈出了重要的一步。

在机关、团体、企业、事业单位的安全保卫工作方面，结合经济体制改革，进一步健全了保卫组织，把安全保卫工作纳入各单位实行责任制的范围，并着重加强了重点单位和国家重点建设工程的安全保卫工作，使大多数单位保持了良好的内部秩序。

在警卫工作方面，对不适应新形势的工作制度、警卫形式和工作方法，初步作了一些改革，做到既保证安全，又方便领导人深入基层、联系群众。

在治安行政管理方面采取了多项改革措施：（一）调整了出入中国国境的管理政策，放宽了条件，简化了审批手续，更有利于国际交往和旅游。（二）与国家实行允许农业人口自理口粮进入集

镇落户务工经商的政策相适应，制定了这类户口的管理办法，促进了乡镇工商业的发展。(三)探索了改革公安派出所工作制度和工作方法途径，有些公安派出所已实行了轮流夜班工作制度，保证常年昼夜办公，大大方便了群众，也有利于及时处理治安问题。(四)从一九八四年开始，在全国逐步实行居民身份证制度，这既有利于保障公民合法权益，又便于加强治安管理。(五)在全国城市普遍建立了统一指挥的治安联防和巡逻网络，以重点地区为主，点、线、面相结合，分片包干，昼夜巡逻，特别是确保重点地区的安全，深受群众的欢迎。(六)改革了道路交通管理体制。一九八六年十月，国务院决定改革道路交通管理体制，全国城乡道路交通由公安机关负责统一管理。统一管理以后，有利于充分发挥交通管理效能，更好地为四化建设服务，方便人民群众，提高办事效率；同时把道路交通管理与社会治安管理密切结合起来，更好地维护交通秩序和社会治安秩序。(七)推行了各种治安保卫责任制，农村中主要实行治安承包责任制，城市中企业把做好治安保卫工作列为经济责任制或经济承包的一项内容，从而把治安保卫工作同生产经营结合起来并同经济利益挂钩，充分调动了治安保卫人员和各单位负责人的积极性。(八)在公安机关直接指导下，许多城市试办保安服务公司，主要承担大型营业性展销、展览、文体体育活动以及企业、事业单位的保安服务，既缓解了公安机关警力不足的困难，又有利于加强安全防范。(九)许多地方建立与健全了群众消防组织，增加了义务消防队员，配备了消防器材，提高了群众自救能力，对控制火灾的发生和减轻灾害的损失，起了重要作用。

在公安装备现代化建设方面，围绕着严厉打击严重刑事犯罪分子的斗争，着重配置了现代化的通讯工具、交通工具、犯罪痕

迹检验工具以及侦察、预防、防暴、消防等技术设施。现在公安机关的现代化通讯指挥已初具规模，信息传递和指挥工作的条件明显改善。交通工具量少质差的状况有所改变，从而提高了公安机关的机动能力。刑事鉴定技术点也有较大的发展，特别是县级公安机关刑事鉴定技术点的开始普及，为迅速破案创造了极为有利的条件。

## 第五节 基本经验

新中国的公安工作，已经走过了三十八年的战斗历程。回顾历史，公安机关在中国共产党和人民政府的领导下，依靠人民群众的广泛支持，遵循正确的路线、方针、政策和方法，严格依法办事，出色地完成了党和国家赋予的历史使命。取得的主要成就是：第一，比较彻底地肃清了国内大量的残余反革命势力，巩固了人民民主专政政权；第二，有力地打击了形形色色的反革命破坏活动，及时粉碎了帝国主义和台湾国民党间谍、特务的种种阴谋破坏活动，保卫了国家安全，保障了社会主义革命和社会主义建设事业的顺利进行；第三，有效地防范和打击了流氓、盗窃、抢劫、诈骗、凶杀、劫持等各种刑事犯罪活动，保护了公共财产和人民群众的安全；第四，建立和健全了各种治安行政管理制度，严密了社会治安管理，维护了社会正常的工作秩序、生产秩序、科研秩序、教学秩序和生活秩序，防范了大量的火灾、爆炸、中毒、交通肇事、翻船等治安灾害事故的发生；第五，通过劳动改造使大量反革命分子和其他刑事犯罪分子改恶从善，成为新人，通过帮助教育挽救了大批失足青少年，化消极因素为积极因素。

罗瑞卿担任公安部部长整整十年。他领导公安机关努力建设



了一支忠于祖国和人民的公安队伍，紧密依靠人民群众同国内外阶级敌人进行了坚决的斗争，克服种种困难，建立了卓越的功绩。他在各项公安业务的建设上，都做出了重大的建树。他是人民公安事业的奠基人之一，是为人民所热爱、为敌人所惧怕的祖国安全和人民利益的忠诚保卫者。

三十八年来，在人民公安机关建设和发展的过程中，虽然也遇到过严重挫折，工作上出现过一些失误，但是从总体上说，中国的公安工作是成功的、先进的，走出了一条适合中国国情的公安工作的道路，创造了许多具有中国特色的公安工作经验。在新的历史时期中，很好地继承和借鉴这些经验，对于进一步加强公安工作，开创公安工作的新局面，更好地发挥公安机关的职能作用，保卫社会主义现代化建设的顺利进行，有着十分重要的意义。

中国公安工作的基本经验，概括地讲，就是把马克思列宁主义的普遍真理同中国的实际情况结合起来，坚持在中国共产党领导下的群众路线，遵循社会主义法制，紧紧围绕党和国家的中心任务开展公安工作，做人民民主专政的坚强柱石。具体来说，主要有下面五点：

### 一、坚持人民民主专政，全面、正确地发挥公安机关的职能作用

公安机关是国家机器的重要组成部分，是人民民主专政的重要工具之一。中共中央和毛泽东、周恩来、刘少奇、朱德、邓小平等老一辈无产阶级革命家，历来十分重视和关怀人民公安机关的建设，教育公安干警坚持马克思列宁主义、毛泽东思想关于国家的学说，并且经常对公安工作给予重要指示。从而引导公安工作沿着正确的方向健康地向前发展，使公安工作成为国家和人民

安全的可靠屏障。历史经验反复证明，要充分发挥人民公安机关在巩固人民民主专政中的职能作用，应当在以下三个问题上保持清醒的认识：

一是，公安机关只能加强不能削弱。处于社会主义初级阶段的中国，虽然社会的主要矛盾已不再是阶级斗争，但是由于国内的因素和国际的影响，阶级斗争还在一定范围内长期存在。主要表现在：历史上的剥削制度和剥削阶级遗留下来的影响，不可能在短时期内消除；在现实的经济、政治、文化条件下，还存在着滋生犯罪的土壤，还不可能杜绝极少数反革命分子、严重刑事犯罪分子和严重经济犯罪分子的产生，甚至还存在着大量的可能会激化的人民内部矛盾；在海外还存在有蓄意对大陆的社会主义制度进行破坏活动的政治势力和集团；在国际上一些敌对势力还将长期对中国进行渗透、颠覆以及和平演变的破坏活动。而且应当看到，这种阶级斗争在一定的条件下有可能激化到暴力冲突的程度。在这种错综复杂的斗争形势下，只有坚持人民民主专政，继续加强作为人民民主专政重要工具的公安机关，才能保障人民的民主权利和利益，保障社会主义现代化建设的顺利进行，保障社会的稳定和国家安全。今后，除了继续充实公安队伍，进一步提高它的政治素质、文化素质、业务素质以外，还应当尽国家财力的可能，努力改善公安队伍的物质装备，发展现代化的科学技术手段，不断提高战斗力，才能适应巩固人民民主专政、保卫四化建设的需要。

二是，要完整地理解公安机关的职能，防止片面性。公安机关作为人民民主专政的工具，这一根本性质决定了它具有两方面的职能：一方面是保护人民，服务四化；另一方面是打击敌人，惩治犯罪。这两方面的职能是辩证的统一，是彼此紧密联系、相辅

相成的。正如不能离开专政讲民主一样，也不能离开打击敌人讲保护人民。只有保护好人民的合法权益，形成警民一条心，才能有效地打击敌人，惩治犯罪分子，巩固专政；同时，也只有有力地打击敌人，坚决惩治犯罪分子，才能有效地保障绝大多数人的民主权利和生命财产的安全。绝对不可以把这两种职能割裂开来，或有所偏废。公安干警在工作中，既要坚决同犯罪分子作斗争，又要注意切实保障公民的民主权利及其他合法权益，不得有侵犯公民利益的行为。

三是，一定要分清敌我，正确区分和处理两类不同性质的矛盾。这是正确发挥公安机关职能作用的保证。公安机关对于敌视和破坏社会主义的敌对分子和严重危害社会治安、破坏经济建设的刑事犯罪分子，必须依法坚决打击，实行有效的专政，绝不手软。但是，对于人民内部矛盾问题，绝对不能采用专政手段处理。在当前形势下，对于群众中一般违反治安法规的行为，主要应当通过思想教育、行政管理、治安处罚等方法，恰当处理。历史经验昭示人们，无论是混敌为我或者是混我为敌，都会给国家和人民带来危害。

## 二、坚持围绕党和国家的中心任务开展公安工作

中国共产党代表全国各族人民的根本利益，从整个社会主义革命和社会主义建设的全局出发，及时提出国家在各个时期不同的中心任务。公安工作是直接为各个时期的中心任务服务的，有的也就是当时中心任务的一部分。因此，全国公安机关在任何时候都是根据党和国家的中心任务来研究确定自己的中心工作。例如：建国初期开展的镇反运动，既是公安工作的中心任务，也是当时党和国家对内继续完成民主革命，对外抗美援朝、保家卫国，以保证国家由新民主主义向社会主义过渡的中心任务的一个重要

方面。一九五五年和一九五六年开展的镇反斗争，一九五七年以后反复进行的打击现行破坏活动的斗争，粉碎“四人帮”以后进行的一系列拨乱反正工作和整顿社会治安秩序，以及在改革开放的新形势下开展严厉打击严重刑事犯罪和经济犯罪的斗争，等等，都是围绕党和国家在当时的中心任务开展工作的。

各级公安机关为了充分发挥自己的职能作用，要及时了解党和国家在各个时期的中心任务，根据中心任务深入调查研究全国或地区范围内阶级斗争、敌我斗争的动向和社会治安状况，主动提出做好公安保卫工作的部署安排和政策措施的建议，报请党委和政府审核批准，统一部署实施。对于党和政府作出的重大决定，公安机关都认真学习和领会，立即把工作跟上去，积极保卫各项重大决定的顺利贯彻实施。事实证明，这是保证公安工作不走偏方向，充分取得党委、政府和社会各方面的支持，并且取得成就的重要条件。

### 三、坚持实行党和政府统一领导分级管理公安工作的体制

公安工作关系到国家和人民的安危，稍有偏差，就会造成严重的后果。毛泽东主席总结了历史上的经验教训，从新中国公安工作建立之日起，就及时严肃地指出：“保卫工作必须特别强调党的领导作用，并在实际上受党委直接领导，否则是危险的。”遵循这一原则，凡是公安工作的重大方针、政策，都是在中共中央直接领导下制定的，在实际工作上均由各级党委和各级政府统一领导和管理。这种领导体制，是使公安工作不断取得胜利的根本保证。

三十八年来，公安机关贯彻执行党委领导的原则是坚决的，也是做得好的。在实践中，逐步形成了健全的制度。（一）凡是涉及公安工作的方针、政策问题以及重大的部署和措施，都报请党委

审核批准，并在党委直接监督下贯彻执行。(二)经常向党委、政府反映情况，汇报工作，特别是重大情况和重大案件，及时向党委、政府报告。(三)在党委、政府的统一领导下，上级公安机关对下级公安机关加强具体工作领导和业务指导。有时根据斗争的需要，在某些带全局性的问题上，经过中共中央或地方党委批准后，由上级公安机关实行统一部署、统一行动、统一指挥。上级公安机关特别强调重视和尊重地方党委和政府公安工作的指示，遇有不同看法，及时报告上级党委考虑。(四)对于各级公安机关领导干部的管理，以各级党委为主，公安机关按照下管一级的原则，进行考察和提出任免、奖惩意见。这些制度，有效地保证了公安工作的健康发展，避免了犯重大政治错误。

#### 四、坚持实行依靠广大群众和专门机关相结合的方针

三十八年来，公安机关一贯坚持实行依靠广大人民群众和专门机关相结合的方针。一方面，在进行各项工作中，充分走群众路线，采取多种形式宣传群众、发动群众和组织群众，以群众性治安保卫委员会为纽带和桥梁，建立起了人民民主专政的坚强柱石。另一方面，在依靠群众的基础上，建立了侦察、保卫、治安、边防、警卫、预审、消防、交通管理等一整套强有力的专业工作，以及为这些专业工作服务的科学研究工作。实行依靠广大人民群众与专门机关的工作相结合，是中国人民公安工作的一个优良传统，一个根本的特点，也是它的优势所在。

中共十一届三中全会以后，针对社会治安出现的新情况，中共中央提出了综合治理的方针，这是实行依靠广大人民群众同专门机关的工作相结合的方针在新的历史条件下的发展。它的基本要求是：在党和政府的统一领导下，依靠各部门的力量，密切配合，在运用法律手段坚决打击敌人、惩治犯罪的同时，从政治、经

济、思想、文化、教育、行政管理等方面对社会治安进行综合治理，从根本上预防犯罪、减少犯罪，教育挽救失足者，并把犯罪分子中的绝大多数人改造成为新人，充分发挥社会主义制度的优越性，保障国家的长治久安。贯彻执行这个方针的主要做法是：（一）充分发挥公安机关的专政职能，保持严厉打击严重刑事犯罪分子的声威，以此作为综合治理的首要措施，为推动其他综合治理措施的落实创造条件。（二）把治理社会治安同社会主义精神文明建设结合起来，把综合治理的各项措施纳入各地区、各部门进行精神文明建设的具体实施规划，一起部署，一起检查，一起落实，尤其是真正落实到基层，扎根于群众之中，在减少纠纷、预防犯罪、教育挽救轻微违法犯罪人员上下功夫。（三）积极主动地与工商、税务、城建、教育、文化、宣传等部门加强横向联系和协作，实行“谁主管，谁负责”，加强对商品市场、文化市场的管理和大型文体活动秩序的维护，发动各工厂、企业、事业单位推行多种形式的安全保卫责任制，从而把各行各业、各个方面的力量都动员起来，使治安管理、安全防范工作社会化、群众化。（四）面向社会和群众，运用各种宣传工具和形式，广泛、深入、持久地开展法制宣传教育，使广大群众知法、懂法，增强法制观念，自觉地守法护法，积极协助公安机关同违法犯罪行为作斗争。

### 五、坚持依照法律办事的活动准则

公安机关是国家的执法机关，在自己全部工作中必须严格遵守社会主义法制，做到有法必依、执法必严、违法必究，坚决维护宪法和法律的尊严，保证宪法和法律的实施。在同反革命及其他刑事犯罪行为作斗争中，一方面要依照法律规定，同人民检察院和人民法院分工负责，互相配合，互相制约，以保证准确有效地执行法律；另一方面在办案过程中，要坚持以事实为根据，以

法律为准绳，不枉不纵，合于法度。

三十八年来，全国公安机关总的来说是按照上述要求做的，依法保护人民、打击敌人、惩治犯罪，发挥了专政与民主两个方面的职能作用。但是，由于各种原因，在实际工作中，也有少数公安干警不善于运用法律武器同违法犯罪现象作斗争。有的甚至错误地认为，依法办事会“束缚手脚”。在“文化大革命”中，林彪、“四人帮”及其党羽公然破坏社会主义法制，恣意践踏宪法和法律，造成极其严重的后果。粉碎“四人帮”以后，特别是中共十一届三中全会提出发展社会主义民主，健全社会主义法制，努力实现社会主义民主的制度化的任务后，国家制订、颁布了新宪法以及刑法、刑事诉讼法等一系列重要法律，使中国的社会主义法制建设进入了一个新的发展阶段。在新的形势下公安法制建设也得到了进一步的加强。各级公安机关认真组织全体公安干警学习有关法律知识和宪法、刑法、刑事诉讼法、民法通则、民事诉讼法（试行）、治安管理处罚条例及其他一些法规，不断增强了法制观念，克服了一些人轻视法律的错误思想观点。建立和健全了公安机关的法制工作机构，认真检查在公安工作中执行宪法、法律和行政法规的状况，纠正某些不符合法律规定的做法。同时，在全面清理有关公安工作法规的基础上，协助立法机关加强立法工作，完善公安法规体系，进一步使公安工作纳入了社会主义法制的轨道。实践证明，坚持依法办事的活动准则，是公安工作不断胜利和健康发展的法律保证。

## 第二章

# 同反革命犯罪活动的斗争

在新中国成立初期，一九五一年二月中央人民政府曾公布了《中华人民共和国惩治反革命条例》，规定“凡以推翻人民民主政权，破坏人民民主事业为目的之各种反革命犯罪活动，皆依本条例治罪”。在《中华人民共和国刑法》制定以前的相当长的时间内，这个条例是同反革命犯罪活动作斗争的主要法律依据。一九七九年七月第五届全国人大二次会议通过的《中华人民共和国刑法》规定，“以推翻无产阶级专政的政权和社会主义制度为目的的、危害中华人民共和国的行为，都是反革命罪”。反革命罪是性质最严重、危害最大的一种刑事犯罪，反革命分子是国家和人民最危险的敌人。因此，《刑法》对反革命罪规定了比较重的刑罚。

公安机关历来把同间谍特务和反革命犯罪活动的斗争作为经常的和首要的任务。三十多年来，不断健全和加强专门工作机构，加强侦察干部的业务训练，在党和政府统一领导下，与有关部门相互配合，依靠广大人民群众，同间谍、特务和反革命颠覆破坏活动进行了成效卓著的斗争。



## 第一节 同国际间谍和台湾国民党特务的斗争

新中国成立初期，帝国主义国家敌视和封锁中国，与台湾国民党勾结，在大陆周围建立起许多训练、派遣间谍、特务的据点和指挥机构。长期以来，他们不断用各种秘密派遣的方法，把经过严格训练的间谍、特务输送到中国大陆。台湾国民党特务机关也采取多种途径和方法，不断派遣特务分子潜入大陆，伺机进行各种破坏活动。面对间谍、特务极其猖狂的破坏活动，三十多年来，公安机关始终保持高度的警惕，与有关部门紧密配合，充分发动和依靠群众，针锋相对地开展反派遣、反情报、反空投、反偷渡、反颠覆、反破坏的斗争，及时地粉碎了敌特机关一个又一个阴谋破坏计划，依法严厉打击间谍、特务的颠覆破坏活动，取得了显著的成绩。

### 一、肃清潜伏的间谍、特务，拔除帝国主义的情报据点

在旧中国，国民党在其党、政、军内建立有庞大的特务系统，人员众多，遍布全国各地，残害人民，破坏革命事业。中国大陆解放前夕，国民党各特务系统的首脑机关都做了“应变”部署，有计划地布置潜伏下来一批特务组织、电台、单线情报员和秘密联络员、交通线。新中国成立后，按照人民政府的法令，大多数特务分子作了登记，坦白交代了自己的罪行。但是，那些有计划潜伏下来的特务分子，则猖狂地进行暗杀、纵火、爆破等破坏活动，并勾结封建势力和土匪武装，组织暴乱，破坏生产，烧杀抢劫，杀害干部和群众，篡夺基层人民政权。同时，帝国主义在中国的间谍活动也有很长的历史，建立了庞大的间谍组织，培植了深厚的

社会基础。在国民党政府行将崩溃时，除了遗留下一批帝国主义分子外，帝国主义间谍机关还有计划地布置潜伏下来一批间谍组织和间谍分子。新中国建立后，他们无视中国的政策法令，继续与中国人民为敌，以教会、原驻华使领馆、外商企业等机构为掩护，建立秘密情报据点，刺探政治、经济、军事情报，制造谣言，扰乱人心，煽动群众对抗人民政府，甚至阴谋进行暗害、爆炸等恐怖活动，妄图颠覆中华人民共和国。

为了保卫新生的人民政权，人民公安机关在镇压反革命运动和肃清匪特的斗争中，深入开展侦察、调查工作，破获潜伏的特务、间谍组织，取得了重大战果。一九五〇年下半年至一九五二年上半年，全国共破获国民党潜伏特务案件700余起，捕获特务分子9600余名，缴获潜伏电台700余部。与此同时，破获重大国际间谍案件69起，清除了一批以公开机构为掩护的帝国主义情报据点，将890名危害中国安全、查有实据的间谍分子和帝国主义分子，依法分别予以逮捕、驱逐出境或限期出境，使帝国主义在中国大陆上的残余势力受到了沉重打击。例如，美国中央情报局派驻中国的分支机构“第四十四海外观测队”间谍组织，解放前在许多城市里布置了潜伏组织。这个间谍组织的重要成员、美国人雷德蒙，于一九四六年被派来中国，在沈阳、北京、上海等地搜集中国的军事情报。上海解放后，雷德蒙接受潜伏任务，以外侨身份留居上海，继续从事间谍活动，组织该组织的成员、中国人王可一、罗世祥等7人，并联络指挥该组织在东北地区的情报人员，搜集情报。王可一等人，在雷德蒙的指挥下，积极建立间谍组织，发展情报员，秘密架设电台，在上海、天津、北京等地刺探了大量机密情报，报送美国驻香港的间谍组织。上海市公安机关经过严密侦察，获取了雷德蒙等人的大量确凿罪证，于一九五

一年四月破案，将这伙间谍分子一网打尽，依法给予了应得的惩罚。

## 二、防范和打击敌特的暗杀、爆炸等恐怖活动

国民党特务机关一向把暗杀活动做为破坏中国人民革命事业的主要手段，在革命战争年代有许多爱国志士死于特务之手。新中国成立后直到八十年代，台湾国民党特务机关仍不断地施展这一手段，妄图在大陆制造恐怖事件。主要是派遣行动特务偷运武器、弹药和爆破器材入境，阴谋制造爆炸事件。据统计，一九五四年至一九六二年的九年间，捕获执行爆破任务的行动特务600多名，缴获爆破器材和武器400多件。敌特机关还精心训练了一批“杀手”潜入大陆，妄图伺机刺杀中国共产党和人民政府的主要领导人。

公安机关对台湾国民党特务机关的阴谋爆炸、暗害等恐怖活动，保持着高度的警惕，经过周密侦察，将其消灭在预谋阶段，保证了安全。例如：

一九五〇年，台湾国民党“国防部”特务头子郑介民，派遣特务吴明，率领行动组潜入广东潮汕地区，组织“潮汕人民反共救乡委员会”，布置暗杀、爆炸、刺探军事情报等任务，并企图在潮安归湖一带建立基地，被当地公安机关及时破获。

一九五四年国庆节前夕，台湾国民党特务机关派高级特务坐镇香港，策划指挥向大陆偷运爆破器材，派遣行动特务入境，阴谋在广东省各地进行大规模的破坏活动，爆炸庆祝会场、电影院、工厂和铁路、车站，以扩大其影响。广州、东莞、开平、台山、惠阳、潮阳等地公安机关，事先已经做好了严密防范控制工作，先后捕获行动特务23名，缴获爆破器材54件，没有让敌人引爆一颗炸弹。与此同时，台湾国民党“保密局”委任行动特务段云鹏为

“天津行动组”少校组长，交给他行刺中央领导人和国民党起义将领的任务。段云鹏潜入不久，即被公安机关侦悉擒获。

一九五六年国庆节前后，台湾国民党特务机关又制定计划，训练了一批专门实施爆破的特务，阴谋在广东省各地进行大规模破坏活动。当地公安机关部署严密堵截、监视，一举捕获潜入的行动特务40名，缴获爆破器材39件，使敌人的阴谋遭到彻底失败。

一九六二年国庆节和一九六三年的春节、“五一”国际劳动节期间，台湾国民党特务机关发动了所谓“不择手段、不怕牺牲、不计效果”的三次“破坏高潮”，各特务系统都制定了爆破行动计划，集中力量，统一行动，运进大批爆破器材，派遣一批行动特务入境，以广东各地的铁路、公路桥梁和公共设施为主要目标，阴谋进行爆炸破坏。在广东省公安机关的严密侦察控制下，所有这些爆破行动计划，同样都以失败而告终。

一九六五年国庆节前后，台湾国民党特务机关又制定了大规模爆破行动计划，并成立“专门小组”负责实施，由高级特务人员前往香港、澳门督导，派出70多名行动特务潜入大陆执行爆破任务。这批特务刚刚潜入广东境内，就一一落入法网。

一九七六年，台湾国民党驻香港特务组织派遣一名女特务，携带伪装成罐头的炸药潜入广州市，阴谋在秋季中国出口商品交易会期间实施爆炸，以制造重大政治影响。她的破坏行动计划还没有来得及实施，即被当地公安机关发现捕获。

一九八一年，台湾国民党驻香港特务组织，派遣一名受过爆破训练的特务分子，将定时炸弹藏匿在收录机内带入广东境内，企图爆炸广州市火车站。这个特务入境后，当即被广州市公安机关侦悉捕获。

### 三、歼灭空投和偷渡登陆的武装特务

五十年代至六十年代，美帝国主义和台湾国民党间谍特务机关，连年不断地向大陆空投武装特务，或派遣武装特务从海上偷渡登陆，妄图在大陆建立所谓“游击根据地”，支援当时尚未被肃清的残匪，进行武装骚扰，破坏社会主义建设，颠覆人民政权。

在一九五一年至一九五四年的四年时间里，美帝国主义和台湾国民党间谍特务机关，多次派出执行间谍任务的飞机，闯入中华人民共和国领空，先后向大陆空投武装特务共计 230 名。在有关地区驻军、公安机关和民兵群众的密切配合下，当这些武装特务降落到地面时，迅即予以歼灭，无一漏网。其中生擒 124 名，击毙 106 名，缴获各种枪支 998 支、六〇炮 6 门、弹药 17.9 万发、电台 96 部，以及大批特工器材、用品（见表 1）。这 230 名武装特务中，有美国间谍机关直接派遣空投的，有美国间谍机关所属的“自由中国运动总部”派遣空投的，也有经美国间谍机关训练、由台湾国民党特务机关派遣空投的。在被歼灭的空投特务中，有一些是直接参与派遣行动的美国间谍。例如：一九五二年十一月二十九日深夜，美国人约翰·托马斯·唐奈和理查德·乔治·费克图，乘飞机侵入中国吉林省领空，妄图接济和联络已经空投到中国境内的许广智等 11 名武装特务。当地公安机关和中国人民解放军防空部队高度警惕，张网以待。当间谍飞机到达长白山地区时，迅即被击落，唐奈、费克图同许广智等空投特务全部被捕获，美籍驾驶员和报务员在飞机被击落时毙命。缴获电台 7 部、各种枪支 31 支、子弹 1.5 万多发和其他大批装备物资。

一九五五年以后，台湾国民党和美国特务间谍机关仍继续多次派遣空投武装特务、间谍。一九五九年、一九六〇年还在青海、西藏地区空投多批武装特务，妄图在少数民族地区进行武装骚扰。所有这些空投特务，同样也没有逃脱覆灭的命运。

1951—1954年美国 and 台湾国民党间谍特务机关向中国大陆  
空投特务、电台、武器统计表

表 1

地区	时 间		1951年	1952年	1953年	1954年	总 计
	项 目	数 目					
东 北	人 电 枪	数	1	39	14		54
		台		11			11
		支		56	12		68
华 北	人 电 枪	数	1				1
		台	1				1
		支	1				1
华 东	人 电 枪	数	22	20		5	47
		台	10	5		3	18
		支	12	23		9	44
中 南	人 电 枪	数	13	70	5	6	94
		台	4	16	2	3	25
		支	13	121	10	14	158
西 南	人 电 六 枪 弹	数		16	2		18
		台		13	2		15
		炮		2			2
		支 药		198 30 000	4		202 30 000
西 北	人 电 六 枪 弹	数		15			16
		台		25	1		26
		炮		4			4
		支 药		429 140 000	96 9 000		525 149 000
合 计	人 电 六 枪 弹	数	37	161	21	11	230
		台	15	70	5	6	96
		炮		6			6
		支 药	26	827 170 000	122 9 000	23	998 179 000
附 注	弹药统计一项未计入东北、华北、华东和中南的部分						

一九六二年，台湾国民党当局窜犯大陆的军事冒险阴谋破产以后，又和美国特务间谍机关共同制定了向中国大陆东南沿海地区大规模派遣武装特务进行骚扰的计划，妄图建立所谓“游击走廊”，为进一步实现窜犯大陆的军事冒险创造条件。他们挑



图2 蒋帮在海南岛空投的武装特务被捕获

选和搜罗了一批职业特务、军官、惯匪和逃亡反革命分子，给予专门的特务训练后，成批地、连续不断地向中国大陆东南沿海地区空投或偷渡登陆。从一九六二年十月到一九六五年九月，先后向广东、福建、浙江、江苏、山东等省共派出空投和偷渡登陆的武装特务43股617名。这些武装特务空投和偷渡登陆后，各有关地区公安机关与中国人民解放军密切配合，充分依靠人民群众，都迅速将他们彻底歼灭，其中活捉447名。根据惩办与宽大相结合的政策，对这些武装特务，除少数罪行严重、拒不悔改的予以法律制裁外，大多数人经过教育改造，有认罪悔改表现，予以宽大释放，妥善安置，其中106人，人民政府按照他们的意愿，给足路费，提供方便，让他们返回了台湾，与家人团聚。

#### 四、同以搜集情报为主的间谍特务作斗争

中华人民共和国一直是国际间谍和台湾国民党特务机关窃取情报的重要目标。他们经常不断地派遣间谍、特务入境，通过各

种渠道，千方百计地刺探、窃取中国大陆政治、军事、经济、外交等机密情报。

从五十年代至七十年代，北京、天津、上海、广州、武汉、福州、长沙、杭州、沈阳、西安、成都、昆明等各大城市，都曾发现和捕获了一批敌特机关派遣进来的架设电台、搜集情报的特务骨干分子。全国每年捕获的以搜集情报为主要任务的间谍、特务分子数以百计。仅一九五四年至一九五五年上半年，就破获负有搜集情报任务的间谍、特务案件 600 余起。例如：一九五四年三月，台湾国民党特务机关“国防部二厅”派遣特务焦志彬潜入武汉市，以开办私营工厂为掩护，搜集情报，并架设电台，与敌特机关通报。武汉市公安机关侦悉后，于一九五六年三月二十一日深夜，当焦志彬正在架台发报时，当场予以逮捕。

敌特机关进行情报活动惯用宗教作掩护。三十多年来，各地公安机关先后破获了一些隐藏在宗教组织内部的间谍、特务案件。例如：天主教主教、美国人华理柱，是美国的老牌间谍分子。他于一九四八年来到中国，与帝国主义分子黎培里在上海共同组织“天主教中央局”，并自任秘书长。上海解放后，华理柱以这个机构为掩护，搜集了中国大量军事、政治、国防建设等重要情报。并以“天主教中央局”的名义，煽动天主教徒和神职人员，反对中国共产党和人民政府，破坏抗美援朝和天主教界的反帝爱国运动。华理柱还亲自领导和发展天主教内的反动组织“圣母军”，在上海、南京、天津等地网罗一批特务、反革命分子作为“圣母军”的骨干，指挥各地“圣母军”成员拒不向人民政府登记，阻挠和破坏各地人民政府取缔“圣母军”命令的实施。上海市公安机关经过深入侦察，掌握了大量证据，证实华理柱进行了危害中国人民利益、颠覆中华人民共和国的活动，于一九五八年十月依法予以逮



捕。再如，台湾国民党特务何恩杰，一九八二年在台湾受专门特务训练后，被派到香港担任“三九一”特务组组长。何恩杰以宗教为掩护，多次潜入北京、浙江、广东等地，在基督教徒中发展特务，进行搜集情报活动。一九八三年三月何恩杰再次潜入广州市时，被当地公安机关抓获。

从七十年代后期开始，越南间谍特务机关为了反华需要，加紧向中国派遣特务，搜集军事、政治情报。在中越边境地区频繁派遣武装特务，配合军事入侵，进行武装袭扰和军事侦察。公安机关配合边防部队捕获了多批越南派遣特务。

中国实行改革开放的政策以来，不断扩大对外交往，各国人民和港澳台同胞、海外侨胞，到中国大陆来探亲、旅游、参观、访问、洽谈贸易、投资办厂、进行学术文化交流以及其他友好活动的越来越多。公安机关历来十分重视保护他们的安全。但是，外国间谍机关和台湾国民党特务机关利用中国大陆对外开放的机会，进一步加强了情报派遣活动。他们以公开掩护秘密，以合法掩护非法，把刺探窃取中国的核心机密情报和战略情报作为主要目标，千方百计地勾引我内部人员，伺机进行收买和策反，窃取机密情报和机密文件。公安机关依靠广大人民群众，同他们进行了坚决的斗争，破获了一批间谍、特务案件。

三十多年来，公安机关在同外国间谍和台湾国民党特务的长期斗争中，不断总结了一些适合中国国情的侦察工作经验。中国反间谍、特务的侦察工作是防御性的，防范、揭露和打击间谍、特务破坏活动的根本目的是保障国家和人民的安全。因此，首要的是揭露和打击隐蔽的敌人，只有揭露和打击了隐蔽的敌人，才能有效地保卫自己。同隐蔽的间谍、特务作斗争，在大力加强专门工作，加强组织建设和业务建设，逐步实现侦察工作现代化的同

时，坚定不移地发动群众，依靠群众，坚持走群众路线。根据三十多年来的斗争实践，侦察工作走群众路线的主要做法是：侦察部门同公安派出所和机关、团体、企业、事业单位保卫组织以及其他有关部门紧密配合，同时以治安保卫委员会为桥梁，根据工作的需要，采取相应的方式方法，宣传、发动和组织群众，及时发现、破获间谍、特务案件。侦察工作的全过程始终坚持认真的调查研究。从发现线索、搜集罪证直到破案后的审讯，都贯穿着深入细致的调查研究，并通过去粗取精、去伪存真、由此及彼、由表及里的分析，在掌握确凿的人证、物证的基础上，及时、准确地揭露和打击间谍特务分子。

## 第二节 同现行反革命犯罪活动的斗争

现行反革命犯罪活动，是阶级斗争在一定范围内的尖锐反映。这类犯罪分子的主要作案方式是：投寄反革命信件，张贴反革命标语，散发反革命传单，制造谣言，进行反革命煽动；同台湾国民党特务机关挂钩联系，或者同外国间谍机构谋取联系，要求参加间谍、特务组织，请领任务，索要武器，或者向这些机构提供情报；进行秘密串连，组织反革命集团，阴谋暴乱；同境外敌对势力、敌对组织的反华活动相呼应，主动勾联，进行危害国家安全的犯罪活动或叛国投敌；以反革命为目的进行暗杀、绑架、纵火、投毒、爆炸和劫持车船、劫持飞机等等。现行反革命分子的数量虽然不多，但是危害很大。因此，防范和打击反革命犯罪活动，是公安机关的一项经常的重要任务。

三十多年来，现行反革命犯罪活动与国内外的政治形势紧密关联。一遇国内外发生重大事件，少数反革命分子总是错误地估

计形势，跳出来兴风作浪，捣乱破坏，嚣张一时，经过依法制裁，便暂时收敛，呈现出时起时伏的状态。

五十年代初期，反革命分子拼死挣扎的报复活动十分严重，以投毒、纵火、暗杀、暴乱案件最为突出。仅一九五〇年一至十月全国即发生旨在颠覆新生革命政权的武装暴乱 816 起。各地公安机关，结合镇反运动，积极开展侦察破案，及时有力地打击了反革命破坏活动。

一九五五年至一九五七年，国际上出现一些重大事件，帝国主义掀起反共浪潮，少数暗藏的反革命分子遥相呼应，散布谣言，进行反革命煽动，组织反革命集团，阴谋进行暴乱，妄图颠覆人民政权。针对这种情况，各地公安机关加强侦察破案，给了抬头活动的反革命分子以严厉打击。据统计，一九五六年一至十月全国共侦破各种反革命案件 6702 起。在这个期间，各地公安机关还侦破了一些重大的反革命集团。例如，一九五五年九月，上海市公安机关破获的以天主教上海教区主教龚品梅为首的反革命叛国集团案，就是其中突出的一案。龚品梅在上海解放后，忠实地执行帝国主义和罗马教廷反共反华的指令，利用主教的身份，煽动教徒对抗和破坏人民政府各项中心工作和政策、法令的实施，积极鼓动各地“圣母军”反动组织同人民政府抗争。龚品梅反革命集团还编印了大量书刊，进行造谣攻击，破坏天主教界开展的反帝爱国运动，并掩护帝国主义间谍分子进行情报活动。以龚品梅为首的这个罪恶集团被破获后，受到了应得的惩罚。

一九六二年，台湾国民党当局在妄图进行军事冒险窜犯大陆的同时，通过电台广播，空飘反动宣传物品，加强对大陆进行反动宣传，煽动反革命分子“配合反攻”起来闹事、暴乱。少数反革命分子错误地认为“变天”复辟的时机已到，有的制造反革命

谣言，特别是战争谣言，散布“变天”思想；有的煽动闹事，阴谋组织反革命暴乱；有的与境外敌特机关相呼应，准备“迎接反攻”；有的威胁基层干部和积极分子，准备反攻倒算，扬言要杀人报复；有的组织反革命集团，密谋夺取枪支进行抢劫。不论在城市还是在农村，反革命分子都有不同程度的暴露。各地公安机关切实加强侦察破案工作，重点打击那些同台湾国民党当局窜犯大陆的阴谋相呼应、罪行严重的反革命犯罪分子，从而使一小撮暗藏敌人“变天”复辟的幻梦遭到破灭。例如，一九六二年，湖南省长沙市以姜秉阳为首组织“中国民盟党”反革命集团，制定了反革命纲领、计划和宣言，发展成员68人。他们四处流窜盗窃财物，筹措反革命经费，搜集枪支弹药，阴谋暴乱。他们大量印发反革命宣传品，并成立所谓“支援光复委员会”，与国民党“反攻大陆”相呼应。他们还多次派骨干分子去广东边境，企图偷越出境，与境外特务机关取得联系。长沙市公安机关，通过侦察获得大量罪证后及时破案，将37名首要分子和骨干分子一网打尽。

十年动乱结束后，全国实现了安定团结的政治局面，在改革开放的新形势下，反革命犯罪情况发生了很大的变化：从数量上看，反革命分子在受到不断的打击之后越来越少，反革命犯罪案件也大大减少。五十年代反革命犯罪案件的年发案数都是上万起，进入六十年代直到“文化大革命”开始以前，发案数逐年下降；七十年代末期以后，年发案数继续下降。但是反革命犯罪活动仍然具有很大的危害性。境外各种敌对势力和敌对组织极力向境内渗透，物色代理人进行破坏活动。国内的一些敌对分子，有的与境外敌特机关挂钩联系，谋取对反革命活动的支援；有的纠集反革命集团，阴谋进行反革命暴乱、劫机、劫船、爆炸、暗害等破坏活动。为了保卫四化建设，维护安定团结的政治局面，保障改革

开放的顺利进行，全国公安机关根据中共中央、国务院的指示，在开展严厉打击严重刑事犯罪分子的斗争中，组织专门的力量，开展了对敌情的调查研究，增强了发现和控制敌对分子活动的的能力。特别是把那些预谋进行反革命暴乱、劫机、劫船、爆炸、暗害等犯罪案件作为重点，加强侦察，先发制敌，力争把反革命破坏的阴谋消灭在预谋阶段。例如：一九八四年初，上海市反革命犯罪分子白四海等5人，预谋策划劫持“铜川号”远洋货轮去台湾。他们多次密谋，制定了行动计划。上海市公安机关侦悉后，立即采取措施严密防范控制。三月八日，当这5名犯罪分子聚会策划行动方案时，将他们一网打尽。

三十多年来，各级公安机关在同反革命犯罪活动的斗争中，依据中国的实际情况，把防范和打击紧密结合起来，取得了显著成绩。采取的基本措施是：

（一）对发生的反革命犯罪案件，及时组织专门班子，依靠群众，深入开展侦察调查，获取罪证，适时破案。各级公安机关，对反革命犯罪案件，实行专案专办。对某些案件在一定范围内发动群众提供线索，为迅速破案创造条件。同时根据现场发现的各种痕迹、物证，运用科学技术手段进行分析检验，研究确定侦察方向，展开深入细致的调查，并使用必要的侦察手段，获取罪证，从而查明首要分子和骨干分子的犯罪事实。由于不断提高了发现和揭露反革命犯罪的能力，破案率始终保持了较高的水平。全国平均破案率，除“文化大革命”期间外，大多数年份达到80%左右。

（二）提高发现预谋反革命破坏活动的的能力，力争把反革命犯罪制止在预谋阶段。各地公安机关，从各个时期敌情变化的实际情况出发，经常有计划、有重点地开展敌情调查。从敌情调查、基

层组织提供、在押犯人交代和群众检举揭发等各方面获得反革命犯罪嫌疑线索后，即组织专门力量，进一步调查核实，经过去粗取精、去伪存真地分析研究，发现确实有预谋反革命犯罪活动嫌疑的对象，即进行侦察工作。根据案件的性质和可能危害的程度，再决定采取相应的措施，主动出击，及时处理，尽可能避免了严重的社会危害。

（三）严格区分罪与非罪以及反革命与其他刑事犯罪的界限。公安机关在侦破反革命犯罪案件过程中，不论是对已经着手实行的反革命犯罪案件，还是对尚处于预谋阶段的反革命犯罪案件，对被告人历来十分重视严格区分思想认识问题与犯罪行为的界限，坚持以事实为依据，以法律为准绳，严格按照反革命罪构成的要件，作为定性破案的标准。这样，就保证了准确地惩罚反革命犯罪分子，防止了错案的发生。

（四）经常开展预防反革命犯罪的宣传教育，减少反革命案件的发生。公安机关与有关部门密切配合，经常采取各种形式，向广大干部、群众进行敌情教育、法制教育，使他们提高警惕性和爱国守法的自觉性，对敌特机关的反革命宣传煽动和教唆不听、不信、不传，自觉抵制其思想腐蚀和物质引诱，防止受骗上当，误入歧途。实践证明，许多市、县，由于坚持不懈地进行预防反革命犯罪的宣传教育工作，收到了显著效果，已经多年没有发生反革命犯罪案件。

### 第三节 同反动会道门活动的斗争

新中国建立以来，敌对势力利用反动会道门进行反革命犯罪活动是一个突出的方面。

会道门是封建社会的产物，在中国有悠久的历史。会道门头子用“鬼神论”、“宿命论”以及“躲灾避难”等荒诞邪说，蒙蔽、恫吓和欺骗群众，达到扩充势力、骗取钱财的目的。他们按照封建家长的专制形式建立起名目繁多的秘密团体，有的还拥有武装。在中国长期的封建社会和半封建半殖民地社会里，被压迫群众也曾经利用过会道门的组织形式，反抗统治阶级和帝国主义、殖民主义的压迫。由于会道门组织带有浓厚的封建性、落后性，成员复杂，在历史发展演变过程中，许多会道门往往被一些别有用心 的道首所把持，依附于当时的统治阶级，或者被地主豪强势力操纵利用，成为统治阶级用来控制、压迫、奴役劳动人民的工具。在近代、抗日战争时期，有些会道门充当了日本帝国主义侵华的工具。日本投降后，许多会道门又被国民党特务和反革命分子控制和利用，积极进行反共反人民的活动。

在旧中国，反动会道门名目繁多，全国解放时，有“一贯道”、“先天道”、“九宫道”、“同善社”、“大乘门”、“天德圣教”、“圣贤道”、“归根道”等 300 多种，道首和骨干分子约 82 万人，道徒约 1300 万人。反动会道门的头子，大多是一些地主、恶霸、流氓、汉奸、特务、反革命分子。所以反动会道门便成为一股反共反人民，维护反动统治的恶势力。

新中国成立初期，遗留下来的反动会道门组织同其他残余反革命势力沆瀣一气，活动十分猖獗。反动会道门的道首和骨干分子政治上极其反动，他们接连不断地组织反革命暴乱，杀害基层干部和群众；制造政治谣言，散布“变天”思想，蛊惑人心；煽动群众对抗人民政府的政策法令，破坏抗美援朝和土地改革；宣扬“改朝换代”，“坐朝登基”，称王称帝，封官委职，妄图推翻人民民主政权。反动会道门头子残酷剥削、压迫、残害道徒，利用

“封娘娘”、“渡仙体”等卑劣手段，骗奸妇女；巧立“报名费”、“入道费”、“安神费”、“避邪费”、“乐助费”、“供礼费”等各种名目，骗取道徒大量财物；用所谓“仙丹”、“下神”、“捉鬼”、“赶邪”等迷信方法治病，残害人命。反动会道门的嚣张活动，给国家和人民群众造成严重危害。

反动会道门头子利用一些群众有封建迷信思想和缺乏科学文化知识的弱点，采取设立坛堂、求神拜仙、扶乩降神、装神弄鬼等形式，以“祛邪”、“赶鬼”、“治病”、“劝善”等活动为幌子，传播荒诞的迷信邪说，使一些有迷信思想的群众受骗上当。反动会道门头子正是利用这些方法，控制群众，掩盖自己进行反革命活动和其他刑事犯罪活动。

对反动会道门，中国共产党和人民政府历来采取坚决取缔、勒令解散、依法处理的方针。早在抗日战争和解放战争时期，解放区人民政府就曾颁布过法令，宣布取缔各种反动会道门组织。新中国成立后，许多省、市、县人民政府先后发布了取缔反动会道门组织的布告。在镇压反革命运动中，把反动会道门头子作为重点打击的五个方面的反革命分子之一，依法镇压了一批罪大恶极、怙恶不悛的反动道首。北京市首先对基础深厚、危害严重的“一贯道”，进行全面调查、侦察，掌握了它的组织、人员和活动情况，于一九五〇年十二月由市人民政府发布取缔的布告，于一九五一年初在全市统一行动，将罪恶累累的280名道首和骨干分子依法逮捕，对5677名有罪恶的办道人员进行了登记或管制。同时，广泛开展宣传教育工作，举办罪证展览，由已悔过的“点传师”、“坛主”等现身说法，揭穿“一贯道”是如何利用“扶乩”等邪术，进行反革命犯罪活动和其他刑事犯罪活动的，广大道徒在认清了“一贯道”的本质是“害人道”以后，纷纷退道。通过宣传教育工作，



全市声明退道的一般道徒有17.3万名。从而摧毁了反动的“一贯道”组织，取得了取缔反动会道门的成功经验。

一九五三年，各地公安机关在全国城乡普遍开展了大规模的取缔反动会道门的斗争。在充分调查研究、基本查明情况的基础上，制订计划，做好准备，大张旗鼓地对反动会道门进行了取缔，依法逮捕了一批罪行严重的道首，查封了道坛、堂口，收缴了道具，限令中小道首和骨干分子向政府自首登记。在取缔过程中，广泛开展宣传教育工作，揭露反动会道门的反动性、欺骗性和危害性，使大批被骗参加的一般道徒，提高了觉悟，主动声明退道。例如，湖南省常德、邵阳、黔阳、湘潭县共逮捕道首389名，缴获各种反动证件、道具4670件。武汉市在摸清全市11种反动会道门的成员及其活动的基础上，坚持“打击惩办少数首恶，教育改造多数，挽救广大被骗群众”的政策，依法逮捕了一批首恶分子，对中小道首普遍进行了登记，对群众广泛进行宣传教育，使一般道徒认清会道门的反动本质，绝大多数声明退道。经过集中打击，反动会道门组织基本上被摧毁，大大削弱了其思想基础和社会基础。但是，由于群众中还存在迷信思想，这种组织活动的社会根源一时不易完全清除，而且有一些道首漏网潜逃，活动更加隐蔽，遇到一定的气候，特别是遇到灾荒年景，往往死灰复燃，进行复辟活动。对此，公安机关从不放松警惕和工作，坚持经常地进行侦察、调查，一旦发现反动会道门复辟活动的线索，立即抓紧查明内幕，获取罪证，随时打击处理。一九五四年，安徽省安庆市公安机关发现逃亡的“一贯道”道首肖东海等人，以安庆市为指挥中心，以农村偏僻地区为重点，进行“重整”、“接线”复辟活动，先后“接线”的道首有200余人，诱骗发展道徒600余人。他们隐姓埋名，伪造证件，建立秘密据点，使用暗语、代号进行通讯

联络，活动十分诡秘。当地公安机关在掌握了他们复辟活动的大量罪证后，及时破案，依法将搞复辟活动的道首全部逮捕。同时运用广播、黑板报、罪证展览、宣判会等各种形式，广泛开展宣传，深入揭露反动道首的罪恶活动，教育群众，收到了很好的效果。

一九五九年至一九六一年，在一些自然灾害严重的地区，漏网的反动会道门头子乘机进行复辟活动，仅一九六〇年就发生反动会道门复辟案件 900 余起。一九六三年四月公安部发出《关于坚决打击反动会道门复辟活动的通知》，各地公安机关根据《通知》要求，经过大力开展调查研究和专案侦察，查获了一批漏网多年进行复辟活动的老道首。例如，陕西、甘肃、宁夏三省区“一贯道”的大道首魏明山、李万钧、田统，逃脱了历次的取缔打击，蛰伏了多年，当出现严重自然灾害时，他们乘机进行复辟活动，先后发展中小道首和道徒 380 余人，并挖地洞、修暗室 19 处，作为隐匿藏身之处。当地公安机关，经过侦察取得证据后，将这 3 名大道首和 27 名中小道首依法逮捕，扑灭了“一贯道”在陕、甘、宁地区的复辟活动。

六十年代以来，经过坚持不断地取缔，虽然反动会道门的道种数量、活动规模都逐渐减少，危害程度缩小，但仍未彻底根除，有的地区还比较严重。

从一九八三年下半年开始，各地公安机关在开展严厉打击严重刑事犯罪活动的斗争中，对反动会道门复辟活动普遍进行了调查摸底，加强了侦察破案，对又恢复活动的反动会道门道首和骨干分子给予了比较彻底的打击。结合侦察破案，进一步开展了宣传教育工作，使受骗上当的群众醒悟过来。例如，河北省西南部山区会道门基础雄厚的武安县，一九八三年和一九八四年连续破

获反动会道门复辟活动案17起。一九八四年十二月，在县人民政府统一领导下，公安、司法、宣传、文教、共青团、工会、妇联等部门共同组成宣传教育小组374个，集中一段时间，深入农村，通过印发宣传材料、有线广播、编演文艺节目、幻灯、漫画、板报和召开各种座谈会，广泛深入地揭露反动会道门的罪恶活动，阐明政府对会道门的政策。还选择一些中小道首进行现身说法，教育群众。通过宣传教育，有1552名道徒主动声明退道，有12名道首主动坦白交代问题，并揭发检举了大道首的罪行。干部、群众也提高了认识，划清了界限，进一步削弱了反动会道门复辟活动的基础。

建国三十多年来，同反动会道门活动进行反复斗争的实践表明，要彻底根绝反动会道门需要一个相当长期的过程。这是因为：（一）反动会道门的一些老道首和骨干分子十分顽固，经过依法打击处理，刑满释放后又重操旧业，继续从事复辟活动。如一九八二年，陕西省“中道”进行复辟活动的38名主要骨干分子，全部是刑满释放人员。一九八三年，河南省“一贯道”进行复辟活动的90名主要骨干分子中，曾被依法处理过的有68名，占75%。一九八三年至一九八五年全国侦破的反动会道门复辟活动案件中，以老道首为首发展起来的占83%。（二）在一些过去反动会道门活动猖獗，经济、文化比较落后的边远山区和偏僻的农村地区，至今反动会道门仍有一定的社会基础。这些地区的一些群众缺乏文化科学知识，封建迷信思想浓厚，特别是遇到自然灾害时，很容易接受反动会道门的荒诞邪说，受骗上当。反动会道门也正是利用和控制这些群众作掩护，进行反革命犯罪和其他刑事犯罪活动。（三）反动会道门有一套骗人入道的手法，如谎称自己是合法的宗教；宣传“吃斋行善修来生”、“躲灾避难保平安”、“成仙成佛成正果”等诱骗群众；利用一些群众患病或有其他困难，谎称入道

能“排忧解难”、“治病”等，诱骗群众入道。(四)一些老道首竭力培养“接班人”，传宗接代。他们很注意秘密发展一些青少年入道，有计划地培养年轻的新道首和骨干分子。

在同反动会道门复辟活动长期进行斗争的实践中，公安机关始终坚持以下几点：

(一)对已被取缔过的反动会道门组织，不论是老道首、老道徒重操旧业，或是新道首继承衣钵进行活动，一经发现就及时侦察调查，查明情况，获取罪证后，依法坚决取缔，决不允许其存在和蔓延发展。

(二)坚持经常做好广泛深入的宣传教育工作，彻底揭露反动会道门的危害性、欺骗性和反动性，教育干部、群众提高认识，自觉抵制反动会道门活动，不要受骗上当。特别是在那些经济文化比较落后，会道门经常活动的农村、山区、边沿结合部地区，引导干部、群众学习文化、科学和法律知识，开展有益的文化娱乐活动，搞好群众福利事业，以减少和消除反动会道门活动的土壤。

(三)对参加反动会道门复辟活动的人员，坚持打击少数，教育争取多数的政策。对反动会道门复辟活动起组织、指挥、策划作用的道首和重要骨干分子，依法惩办；对中小道首和一般骨干分子，着重进行分化瓦解和教育争取工作，责令他们具结悔过，使他们改邪归正，不再骗钱害人、危害社会；对被胁迫、诱骗参加的一般道徒，采取教育疏导的办法，使他们从反动会道门的欺骗、压迫和残害下解脱出来，主动公开声明退道，不再参与活动，一律不予追究。

(四)做好防范工作。对刑满释放或登记过的道首和骨干分子，加强经常性的监督教育和管理，发现有串联活动的迹象，及时教育制止，防止其死灰复燃。

# 第三章

## 同刑事犯罪活动的斗争

这里所说的刑事犯罪是指反革命犯罪以外的刑事犯罪。同刑事犯罪活动作斗争，是人民公安机关的一项重要任务。新中国成立后，随着各级人民公安机关的建立，同时设置了同刑事犯罪作斗争的专门机构和专业侦察力量，并不断地进行了侦察工作现代化建设。三十八年来，这支队伍依据国家法律和各个历史时期的不同情况，采取各种措施，及时侦察破案，严厉打击了杀人、放火、抢劫、强奸、流氓、盗窃、诈骗、走私等各种刑事犯罪活动，有效地保卫了社会主义建设和人民生命财产的安全。

### 第一节 概 述

新中国成立以来，随着政治、经济形势的发展变化，刑事犯罪活动也出现过几次大的起伏。公安机关以刑事侦察部门为主体，并组织其他业务部门相配合，针对各个时期刑事犯罪活动的不同情况和特点，采取针对性的措施，同刑事犯罪活动进行了长期和有效的斗争。

新中国刚刚诞生，就面临着同反革命势力和其他刑事犯罪分

子的严重斗争。刑事犯罪活动伴同反革命活动，猖獗一时。城乡社会秩序极其混乱。特别是大中城市，社会情况十分复杂，国民党散兵游勇流荡各地，旧社会的残渣余孽、地痞流氓充斥街坊，盗贼、抢匪、骗子成帮结伙，妓院、赌场、烟馆等滋生犯罪的温床遍地皆是。以中国最大的城市上海为例，每月发生抢劫、绑票案件130多起，流氓组织各霸一方，为非作歹；有制毒场所33处，从事制毒、运毒、贩毒的人有3万余名，成千上万的吸毒者倾家荡产，瘾毙街头的日有所见。地痞流氓大开赌局，“大世界”、“夜总会”、“跑马厅”、“跑狗场”等等，每日每时都在吞噬着人们的血汗。这在当时的大中城市中是最具有代表性的现象。刑事犯罪案件在全国大量发生。根据一九五〇年不完整的统计，全国刑事案件立案51万多起，也就是说，相当于每1万人口中有9.3起。在当时发生的刑事案件中，40%左右是杀人、放火、抢劫、制造贩运毒品等案件。在刑事犯罪分子中，属于五个方面的反革命分子、敌对阶级分子、惯盗惯窃、流氓、游民占60%左右。可以看出，当时反革命破坏同其他刑事犯罪有着明显的不可分性。建国初期盗贼、抢匪、流氓与反革命分子相互勾结，杀人越货，强奸妇女，滋扰社会治安，是当时刑事犯罪活动的一个突出特点。

根据社会治安秩序极其混乱的情况，公安机关结合镇压反革命运动，采取有力措施，充分发动和依靠群众，大力搜捕惯匪、匪首，侦破抢劫、盗窃、杀人、爆炸等重大刑事案件，缉捕惯盗、惯窃和独霸一方的流氓头子，摧毁流氓黑社会组织。经过大刀阔斧、连续不断地给刑事犯罪分子以严厉打击，使社会治安秩序很快发生了根本性的变化。全国刑事案件逐年大幅度下降，一九五一年和一九五二年分别下降到33万起和24万起。全国出现了政治安定、秩序井然、人民安居乐业的大好局面。

一九五三年以后，国民经济由恢复转入大规模的、有计划的建设。经过镇压反革命运动和对刑事犯罪分子的集中打击，大批浮在面上的反革命分子和流氓、盗贼、抢匪已经基本肃清。刑事犯罪分子的构成、侵害对象、活动方式和作案手法也都发生了深刻变化。在大中城市和工矿地区，犯罪分子主要是盗窃国营企业、机关、合作社等公有财物，破坏生产建设事业。在农村，犯罪分子主要采取凶杀、纵火、抢劫、决水等犯罪手段，破坏互相合作运动、统购统销等中心工作。犯罪分子的活动方式日趋隐蔽、诡秘。有的钻入企业、机关、合作社内部，利用合法职业掩护犯罪活动；有的内外勾结，合伙作案，城乡跳跃，流窜作案；有的伪装党政军干部、劳动模范和战斗英雄，招摇撞骗。犯罪分子的成份也逐渐发生了变化，新滋生的所占比重相对增加。根据二十四个省、自治区及十三个城市的统计，一九五四年一至九月捕获的犯罪分子中，残余反革命分子只占2.3%，不法地主、不法资本家、反动富农和敌伪军政警宪人员占17.9%；惯盗惯窃、流氓分子等占34%；城镇职工和青少年作案成员所占比重则增加到45.8%，而且其中有一部分人正向着惯犯、集团犯罪和流窜犯罪方面发展。

根据刑事犯罪分子危害社会的情况，一九五三年九月公安部召开全国民警治安工作会议，研究部署了打击刑事犯罪活动的斗争任务。刑事侦察部门与治安管理部门通力合作，采取了以下措施：在大中城市和工矿地区，着重打击盗窃、诈骗和扰乱金融等破坏经济建设的犯罪活动；在边境沿海和开放口岸地区，着重打击盗窃公私财物、破坏生产等犯罪活动；对纵火、凶杀、抢劫等严重危害社会治安的案件，无论城市、农村，都组织专门力量侦破，及时予以严厉打击。一九五五年二月，公安部召开了全国刑事侦察工作会议，对刑事侦察工作的业务建设和队伍建设制定了

明确的方针、任务、原则和制度，促进了刑事侦察工作的健康发展。同年，根据斗争形势发展的需要，在刑事犯罪活动嚣张的地区，开展了集中搜捕刑事犯罪分子的行动。对于惯盗、惯窃、骗子手、窝主和一贯销赃分子，组织偷窃、盗卖国家财产的犯罪分子，扰乱公共秩序、污辱妇女或组织暗娼卖淫的流氓恶棍，以赌为业的赌棍，制造、贩运毒品的毒犯，以及一贯走私、贩卖金银、夹带伪钞、扰乱金融的不法分子等六类刑事犯罪分子，集中进行了打击。

经过采取有力措施，加强侦察破案，集中打击各种刑事犯罪分子，刑事案件普遍下降。从一九五四年至一九六五年的十余年间，除少数年份外，全国刑事案件年立案数基本稳定在20万至30万起左右。一九五六年的立案数只有18万起，占全国人口的万分之2.9，是新中国成立以后案件最少的一年。这一时期，刑事案件的发案率与一些主要的资本主义国家相比，是相当低的。以一九六二年为例，全国当年立案32万起，占人口的万分之4.8；而美国、日本、意大利、英国、联邦德国当年立案数占人口的万分比则分别为：119、160、168、192、392。其中虽然由于案件统计范围不同，有某些不完全可比的因素，但是从数据的显著差别完全可以反映出新中国社会主义制度的优越性，显示出中国公安机关同刑事犯罪作斗争的威力。这个时期，人民群众安居乐业，社会风貌焕然一新，有些地方真可谓“夜不闭户、路不拾遗”，赢得了广大群众和国际友人的交口称赞。

在一九六六年至一九七六年的十年动乱中，由于林彪、“四人帮”的倒行逆施，社会经济、思想、文化、道德风尚等各个领域遭到全面的破坏，无政府主义思潮严重泛滥，都综合地反映到了社会治安上来，危害社会治安的因素大量产生。城乡秩序混乱，刑



事犯罪活动恶性发展。特别是一些青少年，在无政府主义、极端个人主义思潮和打砸抢流毒的影响下，走上违法犯罪道路，成为社会突出问题，致使行凶斗殴、结伙持械抢劫、拦路强奸侮辱妇女等严重危害社会治安的案件成倍上升。例如北京市，在一九六七年七月一日至八月二十二日的53天中，全市发生抢劫案件60起，八月十八日一天就发生抢劫案6起，而一九六六年全年才发生8起抢劫案件。犯罪分子气焰十分嚣张，有的成帮结伙，公开拦路、入室行劫；有的在光天化日之下，污辱、强奸、轮奸妇女。至于盗窃、诈骗案件，更是不断发生。

在这一时期，由于林彪、“四人帮”煽动砸烂公安机关，大大削弱了同刑事犯罪的力量，破案率极低。

粉碎“四人帮”后，公安机关同刑事犯罪作斗争的工作较快地得到恢复和振兴。但是，长达十年的动乱所造成的社会治安、社会秩序的严重破坏和青少年犯罪急剧增长等恶劣影响，不是短时间所能解决的。随着国家实行改革开放的方针，在搞活经济的同时，也出现了一些新的诱发犯罪的消极因素；在克服旧体制种种弊端的同时，又不可避免地出现了一些新的问题，再加上对刑事犯罪活动打击不力，以致八十年代初期，社会治安仍然处于不正常状况。这对改革开放的进行和社会主义现代化建设的发展，都是严重的威胁。

从一九八三年八月开始，全国公安机关遵照中共中央和全国人大常委会的决定，与司法机关共同行动，在全国范围内开展了严厉打击严重刑事犯罪活动的斗争。经过三年多时间紧张、激烈的斗争，惩处了大批刑事犯罪分子，清除了大批社会渣滓和许多社会丑恶现象，伸张了正气，支持了群众，改变了社会治安的不正常状态。

三年“严打”之后，全国的社会治安秩序基本上稳定的。但是，面临的治安形势仍然相当严峻。刑事案件回升，特别是重大案件增长势头很猛。其原因是多方面的。社会治安问题是政治、经济和社会生活各方面情况的综合反映。阶级斗争在一定范围内还长期存在，在某种条件下还有可能激化。发展商品经济和允许一部分人先富起来的政策，对于调动人们的积极性，迅速发展生产力，无疑是正确的，但也在一定程度上助长了“一切向钱看”的思想，刺激一部分人个人主义恶性膨胀，以致走上犯罪道路。国际犯罪集团、港澳黑社会势力的渗透以及西方资产阶级腐朽没落的思想、文化和生活方式的侵蚀加剧，形成诱发刑事犯罪的外部因素。随着商品经济的发展，人财物流动急剧增加，而在新旧体制交替的过程中，社会主义有计划的商品经济的新秩序还没有建立起来，各项管理制度和措施都有很多漏洞，社会防范机制不健全，给违法犯罪活动造成可乘之机。在深化改革的过程中不可避免地会触及人们各种各样的利益，从而导致社会矛盾和纠纷增多，不安定因素增多。当然，还有政策失误、工作跟不上等问题。这些与改革的“阵痛”相联系的问题不可能在短期内得到根本改变，在今后一个时期内某些犯罪问题还将不可避免地出现继续增多的趋势。因此，在社会主义商品经济发展和政治、经济体制改革的前进过程中，出现一些负效应是不奇怪的。世界上一些发展较快的国家，在本世纪六十、七十年代经济起飞时期都出现过犯罪的高比率增长，有的国家在经济改革中甚至发生过严重的社会动荡。相比之下，中国的情况则好得多。尽管如此，面对刑事犯罪的发展趋势，公安机关仍然丝毫不能放松警惕，还必须更有效地防范和严厉打击严重刑事犯罪活动，以保障国家改革、开放和社会主义现代化建设的顺利实施。

## 第二节 打击刑事犯罪

三十多年来，公安机关在同刑事犯罪活动的长期斗争中，根据刑事犯罪活动的规律和特点，认真发动和依靠群众，有针对性地采取各项措施，有效地打击了刑事犯罪分子的破坏活动，积累了许多成功经验。

### 一、积极开展侦察破案

侦察破案是同刑事犯罪活动作斗争的一项经常性的进攻措施。公安机关的刑事侦察部门，通过长期的斗争实践，逐渐形成了一套从现场勘查、调查访问、运用侦察措施和手段到缉捕、审讯犯罪分子等比较完整、科学的侦察破案的方法和程序。早在一九六三年九月，公安部就制定了《刑事侦察工作细则》和《刑事科学技术工作细则》，对于在侦察破案中的立案、勘查、调查、访问、运用侦察措施和手段以及进行刑事科学技术鉴定等作了明确具体的规定。一九七八年，公安部在总结经验的基础上，对这两项细则又进行了修改和补充，使之更加适应同刑事犯罪作斗争的需要。一九七九年四月，公安部修订完善了《刑事案件现场勘查规则》，对于犯罪现场的保护、勘查和现场指挥等方面作了更详细的规定。《刑法》和《刑事诉讼法》的实施，使侦察破案工作不仅有了更明确的法律依据，而且逐步走向制度化、规范化和科学化。

在侦察破案中，公安机关的刑事侦察部门坚持贯彻“依靠群众，抓住战机，积极侦察，及时破案”的方针。对于《刑法》和《刑事诉讼法》中规定的由公安机关管辖的20余种刑事案件，实行分级管理组织侦破的办法。

公安机关在侦察破案中十分重视依靠群众。刑事犯罪分子生

活在群众之中，一旦进行犯罪，总会留下蛛丝马迹，不管他们的犯罪活动方式多么隐蔽、狡猾，都不可能完全避开广大群众的耳目。同时，揭露和惩治犯罪分子，是为了保护人民群众的生命财产安全，是和人民的利益相一致的，必然会得到群众的拥护和支持。因此，只要在侦察破案中坚决依靠人民群众，深入调查走访，就能把犯罪分子揭露出来。这是中国刑事侦察工作的优势和威力所在，体现了中国刑事侦察工作的特色。通常在发生刑事案件特别是重大案件后，公安机关在一定的范围内向群众适当公布案情，一方面使群众提高警惕，注意防范犯罪分子活动；另一方面发动群众提供有关情况，辨认、甄别与案件有关的痕迹和物证，依靠群众监视、控制、追缉、堵截和捉拿犯罪分子。例如一九六〇年三月十八日，一个化名“赵全一”的骗子摹仿周恩来总理的笔迹，伪造周总理的批示，在中国人民银行总行骗取了人民币20万元。这在当时是全国的特大诈骗案。公安部和北京市公安机关在侦察破案的过程中，在犯罪分子活动过的单位和居民住宅区，充分发动和依靠群众提供线索，很快将犯罪分子王倬查获。又如一九八三年二月，辽宁省持枪杀人犯王宗坊、王宗玮行凶杀人后畏罪潜逃，由于广泛发动群众，在全国布下了天罗地网，当二犯在江西省广昌县刚一露面时就被群众发现检举，公安机关闻讯追击，一举歼灭。

在侦察破案中，也充分发挥了专门机关的职能作用。刑事侦察破案的时间性极强，不仅犯罪现场情况瞬息多变，而且犯罪分子常利用现代化交通工具迅速逃窜，如果动作迟缓，贻误战机，就会给侦察破案造成很大困难。所以刑事案件一旦发生，刑事侦察部门立即争分夺秒，迅速赶赴现场，统一组织指挥，一方面迅速追捕堵截罪犯，另一方面全面、细致、客观地勘查犯罪现场，深

入群众开展调查访问。根据案件的不同特点，灵活地运用各种侦察措施和手段，尽快获取罪证，力争以快取胜。在开展各项侦察活动中，刑事侦察部门一贯坚持实事求是的原则，重证据，重调查研究，不轻信口供，不搞逼、供、信。严格按照《刑法》和《刑事诉讼法》的规定，做到事实清楚，证据确凿，稳、准、狠地打击刑事犯罪分子。对于一些重大案件，领导都亲自动手，积极组织优势警力，专案专办，力争发一起破一起，避免给国家和人民造成更大的损失。对于重大预谋案件，刑事侦察部门采取积极侦察、主动进攻、先发制敌的策略，力争将犯罪消灭在预谋阶段。对于一时侦而未破的案件，刑事侦察部门坚持调查研究，总结经验教训，改进侦破方法，持之以恒，不破不休。由于在侦察破案中充分发挥了专门机关的职能作用，不少案情复杂、性质恶劣的刑事案件都能迅速侦破。一九八三年十月，湖南省博物馆长沙马王堆汉墓出土文物被犯罪分子盗走纱、绢、漆、铜等珍贵文物30余件。为了及时追回这些稀世之宝，湖南省公安机关接到报案后，立即组织精干力量，抓紧时间开展侦察，运用各种侦察措施和手段，抢在罪犯转移赃物的前头，一举破案，人赃俱获，使国家避免了重大损失。一九八〇年十月二十九日北京火车站旅客候车室二楼走廊发生的爆炸案，一九八〇年八月十二日中国故宫博物院发生的国宝“皇后之宝”被盗案，一九七九年十月十八日沈阳市亨得利钟表店发生的抢劫杀人案等重大案件，都是由于侦察人员及时出动，根据从现场得到的线索，认真分析案情，准确刻画犯罪分子的形象特征，正确确定侦察范围，积极运用侦察手段和措施，从而迅速破案。

进入八十年代，犯罪分子盗枪抢枪、持枪杀人、爆炸杀人、驾车行凶、劫机劫船、绑架人质等严重暴力犯罪案件时有发生。鉴

于严重暴力犯罪案件突发性强，危害严重，各级公安机关刑事侦察部门有针对性地加强了刑事侦察机动力量，并本着快速反应、速战速决的指导思想，加强值班指挥机构，加强通讯、交通装备，建立犯罪资料档案中心和犯罪情报网络，做到及时交流传递信息，密切协同行动，临场不乱，速战速决，克敌制胜，破了不少预谋暴力犯罪的重大案件，避免或减少了给人民群众和社会造成的危害。一九八四年二月五日，山东省淄博市公安局接到了湖田石矿工人的揭发检举，发现两名犯罪分子撬盗保险柜，盗窃雷管、炸药，企图爆炸公安机关和铁路车站。淄博市公安局根据获悉的线索，抓住有利时机，神速行动，奋战两昼夜，抓获了这两名犯罪分子，缴获了炸药174斤、雷管5000枚、导火索5米以及其他赃物、罪证，制止了一起重大爆炸报复案件的发生。一九八四年八月十七日，武汉市江岸区公安分局西马派出所在审理一起案件中，发现汉阳区一青年有雷管、子弹和枪支的线索，侦察人员主动出击，顺线追查，迅速查清了这是一个由五个犯罪分子纠集起来的犯罪团伙。他们预谋抢劫枪支杀害民警，盗窃炸药炸毁武汉长江大桥、供电局、水厂、归元寺、璇宫饭店等重要建筑设施，在闹市区制造惨案。正当这伙犯罪分子预备实施犯罪时，公安机关及时将他们缉拿归案，制止了一起即将发生的恶性案件。

经过各级公安机关坚持不懈的努力，侦察破案水平不断提高，重大案件的破案率一般均保持在80%以上。

## 二、集中打击刑事犯罪活动

集中打击，是同刑事犯罪活动作斗争的战役性行动，是发动和依靠群众同刑事犯罪活动作斗争的一种重要形式，也是综合治理社会治安的一项有效手段。在一个时期中，由于各种社会原因，有的地方社会治安状况很不好，刑事犯罪活动严重，发案比较多，

只靠刑事侦察部门采取经常破案的办法解决不了问题。在这种情况下，公安、检察、法院三机关密切配合，在党委、政府的统一领导下，动员社会各方面的力量，在深入调查查明犯罪事实的基础上，有计划、有目标、有准备地组织集中打击刑事犯罪分子的行动。例如新中国成立初期，对惯匪、惯盗、地痞流氓等旧社会的残渣余孽进行的集中搜捕，一九五五年在大中城市发动群众开展打击刑事犯罪的斗争，以及一九八三年八月至一九八七年初开展的严厉打击严重刑事犯罪活动的斗争等，由于时间集中，力量集中，目标集中，声势大，震动大，都收到了很好的效果。实践证明，集中打击刑事犯罪活动这一措施，在特定的条件下是必要的、有效的。它以经常性的侦察破案工作为基础，同时又给经常性的侦察破案工作以有力的推动。

### 三、有针对性地开展专项斗争

开展专项斗争，是集中打击某一类突出的刑事犯罪活动的一项措施和斗争形式。由于各地的情况不同，在某一时期内，往往出现某一类犯罪活动相对突出的情况。地方公安机关开展专项斗争，就是从本地的实际情况出发，因地制宜，什么犯罪突出就打击什么犯罪，什么问题突出就解决什么问题，哪里治安秩序不好就在哪里开展斗争，需要在什么范围进行就在什么范围进行，需要多大的规模就组织多大的规模。每开展一个专项斗争，都事先搞好调查研究，制定行动方案，结合侦察破案，统一指挥，统一行动，联合行动，从而收到事半功倍之效。

近年来，各地公安机关的刑事侦察部门较多地采用了专项斗争的办法，以解决一个时期或某一地区突出的犯罪问题。有时是专门打击盗窃、扒窃犯罪活动，有时是专门打击流窜犯罪或团伙犯罪活动，都取得了明显的效果。例如杭州市、一九八六年夏季，

拦路侮辱妇女和滋扰公共秩序的流氓犯罪案件增多，市公安局便制定计划，集中力量专门组织开展了打击流氓犯罪分子的专项斗争。六月中下旬，仅在公共汽车上就抓获流氓分子50余名，给了流氓犯罪活动以有力打击。又如上海市，一九八五年盗窃案件增多，在整个刑事案件中占很大比例，群众反映强烈。市公安机关便决定开展反盗窃的专项斗争，受到群众的热烈支持。仅在三月上旬，市、区公安机关就收到群众的赞扬信650件，接待揭发问题的群众89人，收到检举盗窃犯罪的材料4755件，群众直接扭送有盗窃行为的人2263名，犯罪分子慑于斗争声势投案自首的1469名。通过打击盗窃犯罪，有效地遏制了案件上升的势头。多年来的斗争实践表明，搞好专项斗争，对于掌握同刑事犯罪斗争的主动权，控制治安局势，起到了积极作用。

#### 四、广泛组织刑事侦察协作

开展刑事侦察工作的跨区域协作，是针对犯罪分子进行大区域的跳跃作案的一项行之有效的斗争措施，也是刑事侦察工作的一项改革。一九七五年，为了加强同流窜犯罪分子作斗争，东北、西北、西南、华东、中南等地区先后开展了打击流窜犯罪分子的联防协作活动，京广、陇海、津沪杭等铁路线和长江流域也建立了联防协作线，发挥了重要作用。近几年来，根据改革、开放条件下流窜犯罪活动又有新的发展的情况和加强多层次多方面协作的需要，在公安部刑事侦察局参与协调下，全国各省、自治区、直辖市公安机关的刑事侦察部门，进一步形成了华北、东北、华东、中南、西南、西北以及上海与江苏浙江十三个市的刑事侦察协作区和长江联防线、铁路重点区段联防线。刑事侦察协作区的主要任务是：打击跨区域的流窜犯罪活动，协调行动措施；进行并案串案，联合侦破跨区大案；追捕堵截严重暴力犯罪分子；加强横



向联系,交流情报信息,搞好通报协查工作;“会诊”疑难案件;开展刑事侦察技术和检验技术等方面的互相协作和交流经验,以适应同刑事犯罪斗争的需要。

自刑事侦察协作区建立以来,各地公安机关在打击刑事犯罪活动的斗争中,互通信息,密切配合,通力协作,发挥了很好的作用。仅在一九八五年五月至一九八六年四月一年内,江苏、浙江与上海十三个市刑侦协作区互发协助调查、协助控制罪犯的传真、函电上千次,抓获流窜犯罪分子3229名,破获各类刑事案件1013起(其中重大案件122起),有力地打击了流窜犯罪活动。

### 五、建立刑事犯罪情报资料系统

建立刑事犯罪情报资料系统,是加强刑事侦察工作,有效地打击刑事犯罪分子的一项具有战略意义的重要手段,也是公安工作现代化的一项重要基础业务建设。通过积累刑事犯罪情报资料,可以研究犯罪分子的作案手段,发现前科犯罪,组织并案侦察,协同查缉罪犯,提高破案效率。通过积累刑事犯罪情报资料,还可以研究刑事犯罪的活动规律特点和发展变化,制定预防刑事犯罪和打击刑事犯罪的对策。

新中国成立后,公安机关在着手进行业务建设时,就开始重视刑事犯罪情报资料工作。在五十年代至六十年代前半期,主要是建立了犯罪分子十指指纹档案,在同刑事犯罪斗争中起到了很好的作用。在“文化大革命”中这项工作遭到严重破坏,到一九八〇年才全面恢复,并开始进行刑事犯罪情报资料系统的正规化、系统化建设。一九八一年三月,上海市公安局首先建立了刑事犯罪情报资料中心,以后又建立了市局、分(县)局和派出所三级刑事犯罪情报资料系统。一九八四年十二月,公安部在调查研究的基础上,制定了《关于刑事犯罪情报资料工作的暂行规定》,发给

各地公安机关试行。一九八五年九月，公安部在江苏省苏州市召开全国刑事犯罪情报资料工作经验交流会，推动了这项工作的全面开展。到一九八六年，全国大部分省、自治区、直辖市公安厅、局已经建立了刑事犯罪情报资料工作的专门机构。随着这项工作的开展，刑事犯罪情报资料越来越多地被运用于侦察破案、预防犯罪和犯罪对策研究之中，逐步成为同刑事犯罪斗争的一个有力武器。各地刑侦部门通过犯罪情报资料提供的线索、证据达到破案的已有相当数量。例如一九八五年十一月，一个犯罪分子窜入湖南省岳阳市云梦宾馆二楼，进入一个日本客人住房，盗走照相机、外汇券和彩色胶卷等物品，价值1千余元。长沙市公安局望城坡派出所在审查一名犯罪分子时，从他的交代中发现，偷日本客人财物的案件可能是岳阳市刚从劳改队出来不久、绰号叫“刘副官”的人干的。根据这一线索，通过查对犯罪情报资料，立即查出了案犯的真实姓名。经过审查，挖出了3个盗窃团伙共14名犯罪分子，侦破盗窃案件40余起，查获价值1万余元的赃物。又如一九八七年二月，上海市杨浦区连续发生犯罪分子用克丝钳作案撬盗民宅案件7起，一度搅得这一地区人心不安。根据犯罪分子都是用克丝钳钳断厕所或灶间房上铁栅入室作案的特点，以及群众提供罪犯体貌特征，上海市公安局情报资料中心发现此类案件共有16起。他们利用计算机检索犯罪人员资料，从而提供出重点嫌疑对象。经犯罪现场遗留指纹与重点嫌疑对象指纹比对，认定同一，抓获了两名犯罪分子，从其家中起获赃款6000余元以及价值1万余元的金银首饰、手表、照相机等赃物。江苏省公安机关从一九八三年六月至一九八七年六月，通过检索情报资料和互通情报信息，破获刑事案件1093起。上海市公安机关从一九八一年至一九八六年，通过检索犯罪情报资料破案1660起，其中重大

案件213起。随着刑事犯罪情报资料系统管理水平的逐步提高，越来越显示出它在同刑事犯罪斗争中的重要作用。

### 第三节 预防刑事犯罪

三十八年来，公安机关一贯重视依靠人民群众，依靠全社会的力量，预防和打击刑事犯罪。因而在五十年代和六十年代前半期，社会治安秩序曾经达到十分良好的状态，刑事案件的发案率较低。八十年代初，中共中央明确提出了对社会治安实行综合治理的方针，这是专门工作与群众路线相结合的原则在新的历史条件下的创造和发展。它包括了打击、预防、改造等各个环节。这个方针强调，在各级党委和政府的领导下，在大力加强公安、司法机关战斗力的同时，依靠各部门、各人民团体和群众性自治组织，动员全社会的力量，通过政治的、法律的、行政的、经济的、思想的、文化的和教育的各种手段，打击、预防和改造犯罪分子，挽救失足者，积极地消除产生犯罪的因素和条件，从而达到预防犯罪、减少犯罪的目的。几年来的实践证明，动员全社会的力量，实行综合治理，是预防和减少刑事犯罪的根本措施。

公安机关在积极配合各部门认真贯彻综合治理方针的同时，十分重视充分发挥公安机关本身的职能作用，通过各种工作阵地，运用治安行政管理办法和各种手段，大力开展预防犯罪和控制犯罪的工作。

#### 一、广泛开展社会主义法制宣传教育

主要是在党委、政府的统一领导下，公安机关与司法、教育、共青团、工会、妇联以及宣传等部门紧密配合，向人民群众经常进行增强法制观念、自觉抵制违法活动和预防刑事犯罪的教育。选

择有教育意义的典型材料，利用报刊、广播、电影、电视、戏剧等各种宣传方式，向群众宣传讲解各项法律、法规，广泛深入地在公民中普及法律知识，运用刑事犯罪的具体案例，向群众进行生动形象的法制教育，使广大人民群众知道什么行为是合法的，什么行为是违法的，从而自觉养成遵守法律的良好习惯。与此同时，各地公安机关还积极协助有关单位和部门制定治安公约和各种乡规民约，开展警民共建“文明街”、“文明村”等活动，把预防犯罪的宣传教育同中共中央提出的社会主义精神文明建设结合起来，努力造成良好的社会风气，为消除犯罪因素、减少刑事案件发生创造有利的条件。

## 二、做好对刑满释放、解除劳教人员的安置教育工作

被依法判处徒刑的罪犯，在刑满释放以后，为了防止他们故态复萌，重新犯罪，公安机关都注意及时做好接茬教育工作，促使消极因素转化为积极因素。一方面，公安机关随时观察掌握他们的思想状况，督促他们认真记取以往的教训，唤起他们对生活的信心和热情，巩固改造成果，重新作人；另一方面，不轻视不歧视他们，帮助他们解决就业、生活、婚姻等实际问题，使他们感到社会没有抛弃他们。这就有力地促进了这部分人向好的方面转化，对减少他们重新违法犯罪起到了积极作用。例如天津市，一九八五年一至十月共刑满释放和解除劳教4430人，经公安机关与有关部门联系妥善安置，认真帮助教育，到一九八六年上半年，其中的4036人（占91%）未发现新的犯罪活动，他们还向公安机关检举违法犯罪线索529件，从中破获281起刑事案件。再如四川省南川县，一九八三年至一九八六年先后刑满释放和解除劳教287人，由于安置工作比较落实，并加强了教育管理，在这四年中有250人未再犯罪，占总数的87.1%，其中，有56人成了专业户、个体户，

有17人成了单位的技术骨干，有4人当了厂长、经理、生产班组长，有7人被评为先进工作者受到表彰，还有4人成了维护社会治安的积极分子。

### 三、教育改造违法犯罪青少年

“文化大革命”以前，青少年中违法犯罪的人很少，特别是18岁以下的未成年人犯罪的更少。“文化大革命”以后，青少年犯罪明显增加，在大中城市中二十五岁以下青少年犯罪人员一般占犯罪成员总数的70%左右；在农村中占50—60%左右。他们大多数是进行盗窃犯罪，其次是打架斗殴，伤害他人，少数进行凶杀、抢劫、强奸等犯罪活动。对于有轻微违法犯罪行为的青少年，公安机关历来是采取教育、挽救的方针。主要是与有关部门密切配合，逐人落实帮教措施，进行耐心、细致、有针对性的疏导教育。对其中的青年职工和在校学生，建议单位和学校不要轻易开除他们，不要推出不管，而是坚持留在学校、工厂或单位，采取学校、单位、家庭、街道、派出所几结合的办法，因人施教，努力挽救他们。

许多城市还举办了工读学校，这是教育挽救违法犯罪少年的新型学校。多年来，工读学校教育改造了大批违法犯罪少年，不少在工读学校改造好了的学生，有的回到学校继续上学，有的分配了工作，有的参了军，有的上了大学。

### 四、建设群众性的治安防范队伍

首先是发挥治安保卫委员会在预防犯罪中的作用。治安保卫委员会是建国初期在毛泽东主席亲自倡导下发展起来的群众组织，是公安机关与群众联系的桥梁和纽带。它普遍建立在城市和农村的基层单位，活跃在社会的各个角落。三十多年来，治安保卫委员会在预防犯罪方面发挥了重要作用。具体做法：一是对城市双

职工和农忙季节家中无人的农户，组织群众互相关照，看门护院。二是发现群众中因恋爱、婚姻、奸情、财产等问题发生纠纷的，积极协助做好教育疏导工作，避免矛盾激化。三是组织群众值班巡逻和守护，发现违法犯罪行为及时加以制止，将现行犯罪的人扭送公安机关。四是组织日常的安全防范检查，发现隐患及时加以消除，或向有关单位反映，加以解决。通过这些工作，使许多犯罪苗头被消灭在萌芽状态，防患于未然。五是发生刑事案件后，注意保护现场，向公安机关报告，并发动群众积极提供线索，协助公安机关尽快破案。多年来，公安机关在破获的刑事案件中，由于得到群众的支持和协助而破获的约占60%左右。在一九八三年至一九八六年开展的严厉打击严重刑事犯罪的斗争中，北京市的治安保卫委员会工作人员先后向公安机关提供各类犯罪线索2.5万余件，经调查核实，破获各类刑事案件3700多起，处理违法犯罪人员5600余名。

其次是建立多层次、多形式的群众治安联防组织，加强地区之间、居民之间、地方与铁路之间、地方与水上之间，以及工厂、企业、商店之间的联防协作。治安联防主要有以下几种形式：一是街道居民区的联防。即以街道治保会成员为骨干，把离休退休的职工和家庭妇女组织起来，成立联防小组，看门护巷，打更巡逻，进行安全防范。二是商业区的治安联防。即把有关商店、影剧院、公共电车、汽车以及市场管理部门的职工联合组织起来，建成联防网，分片包干，互通情报，协同动作，防范偷盗、扒窃、流氓等犯罪活动。三是城乡结合部和偏僻地区的治安联防。主要由派出所或公安特派员把附近工厂、街道、农村的民兵、治保会成员组织起来，在经常发生案件的时间和地点，进行放哨、巡逻，防范、控制犯罪活动。四是水陆结合部的治安联防。即在水运频繁

的城镇和水网地带，组织水上船只和沿岸船只停泊处的职工和治保会人员建立治安联防网，预防犯罪分子跳跃作案。五是铁路与地方的联防。即把铁路沿线农村的民兵、治保会成员组织起来，加强地方与铁路公安部门的协作，堵截和防范流窜犯罪分子作案。这些联防组织，在当地政府的领导下和公安机关的指导下，根据各个时期的中心任务、季节变化、当地特点以及刑事犯罪活动的规律，制定针对性的防范措施，加强防范工作，取得了良好效果。

#### 五、运用科学技术手段预防犯罪

为了适应同日益狡猾、隐蔽和智能化的犯罪分子作斗争的需要，有效地保卫国家、集体和人民群众的生命财产安全，公安机关在有关部门的大力支持下，逐步运用现代科学技术，研制出大批用于安全防范的各种技术器材，主要有报警器、安全锁、防盗保险柜、报警保险柜、化学喷剂、录音录像等技术装置。将这些装置安装在指定的保卫目标上，有利于防范和当场抓获犯罪分子，或为破案提供有力证据和线索。实践证明，运用各种科学技术手段预防犯罪，是加强社会防范的一种有效的辅助手段，凡是大力推广运用科学技术手段预防犯罪的地区和单位，都收到了显著效果，减少了刑事案件的发生，避免了许多损失。

### 第四节 刑事科学技术的建设和应用

刑事科学技术是同刑事犯罪活动作斗争不可缺少的重要手段，是刑事侦察工作的一个重要组成部分。由于现代科学技术成就在社会各个领域的广泛应用，刑事犯罪分子越来越多地利用科学技术手段进行犯罪或者进行反侦察活动。因此，为了准确有力地揭露、证实和打击犯罪分子，在刑事侦察工作中运用技术手段就显

得更加重要。

三十多年来，刑事科学技术从无到有，有了很大的发展。特别是党的十一届三中全会以后，全国各级刑事科学技术组织机构建设和业务工作的开展都取得了前所未有的显著成绩。在公安部正式建立了全国技术检验鉴定中心——刑事科学技术研究所。在各省、自治区和直辖市，都建立了地区刑事技术中心（二级技术中心）。省会市、自治区首府和200万人口以上的大城市，普遍建立了一级技术点。其他省（自治区）属市和地区，建立了二级技术点。到一九八六年底，全国2190个县（市）中已有74%的县（市）建立了三级技术点。进入八十年代后，全国已经初步形成了阶梯式、多层次的刑事科学技术鉴定网络。刑事科学技术队伍也有了很大的充实、加强和提高。到一九八七年底，全国刑侦技术干部已经达到二万余人，其中研究生、本科生占4.5%，大专生占16.5%，中专生占47.9%。刑事科学技术的常规设备也作了大量的更新，添置了一些现代化的科学仪器。北京、上海、辽宁、黑龙江等省市，还装备了电子扫描显微镜。

随着刑事技术工作的迅速发展，通过现场勘查取证、运用犯罪档案查找发现线索、运用刑事技术鉴定为侦察破案提供的线索和证据越来越多，在同刑事犯罪斗争中发挥了越来越重要的作用。据统计，全国一九八一年鉴定痕迹物证20.8万余件，一九八五年鉴定痕迹物证37.9万余件，一九八六年鉴定痕迹物证47.1万余件，一九八七年鉴定痕迹物证55.4万余件。各地运用刑事技术手段侦破了大批重大案件，充分显示了刑事科学技术的强大威力。

在各项刑事科学技术建设和发展的同时，还加强了警犬技术的建设，使警犬技术逐步成为侦察破案的一项有效手段。公安部于五十年代后期先后建立了沈阳、南京两个警犬工作干部训练队，



从国外引进一批良种犬，进行了警犬的繁殖与训练工作。到了一九六五年底，警犬工作已发展到相当规模。

“文化大革命”初期，警犬工作横遭非难，被诬为“有百害而无一利”，于一九六八年被取消。中共十一届三中全会以来，随着刑事科学技术的全面发展，警犬工作也得到迅速恢复与发展。公安部于一九八一年恢复了沈阳警犬基地，新建了南昌、昆明两个警犬基地，并将南京警犬基地改建为警犬研究所。一九八四年十一月召开全国警犬工作会议，制定了《警犬工作暂行规定》和《全国警犬工作六年规划》。到一九八七年底，警犬工作体系已初步形成，绝大多数省一级公安机关和80%的地(市)一级公安机关都建立起警犬队或警犬基地，25%的县一级公安机关也建立起警犬工作点，全国有1600多头工作犬从事追踪、鉴别、搜捕、搜毒、捕获犯罪分子等侦察破案活动。据统计，仅一九八七年，警犬直接或间接破案7200多起，平均每头工作犬一年破案4起。在破案活动中出现了一批作业能力较高的警犬。

近几年来，警犬技术还有了若干创新。主要是：(一)研究实验了足迹检验、步法追踪与警犬追踪相结合的破案方法。(二)研制了气味提取器，解决了混合气味的提取、鉴别和长期保存的课题。(三)足迹土的研究和应用，微量血迹、精斑的鉴别，获得了突破性的进展。(四)研制了颗粒饲料，饲喂效果较好。(五)犬的病毒肠炎、犬瘟热的防治研究获得初步成果。

## 第五节 加入国际刑警组织

随着对外开放、国际交往和旅游事业日益发展，国外和境外的犯罪分子和恐怖活动及其他黑社会组织逐渐渗入中国大陆，一

些现代化的犯罪手段也正在通过各种渠道渗透进来。走私、贩毒、贩运文物、伪造货币、国际诈骗等国际犯罪活动日益猖獗。同刑事犯罪的斗争出现了前所未有的复杂情况。客观形势要求公安机关必须面向世界，加强国际联系与合作，才能有效地对付日趋复杂的国际犯罪活动，保障安全。

中国与各国警察机关合作的重要渠道是国际刑警组织。国际刑警组织是各国政府间警察合作的国际组织，是收集、掌握和研究犯罪对策的中心。目前，全世界已有147个国家和地区的警察部门参加了国际刑警组织。

一九八四年五月，中华人民共和国公安部向国际刑警组织提出参加该组织的申请，声明中华人民共和国政府是中国唯一的合法政府，根据国际刑警组织的章程，应由中华人民共和国委派代表团团长和行使表决权。一九八四年九月五日在卢森堡举行的国际刑警组织第53届全体成员大会上，以72票赞成、27票反对、8票弃权的投票结果，宣布接纳中华人民共和国为正式成员国。九月六日中华人民共和国代表团即参加了会议。九月十一日，国际刑警组织秘书长博萨在举行记者招待会上宣告：“台湾不再被认为是国际刑警组织中的中国代表，中华人民共和国的代表才是具有政府权威的中国代表。”

中国加入国际刑警组织之后不久，一九八四年十一月在公安部设立了国际刑警组织中国国家中心局，并积极开展了业务工作。

### 一、积极参加国际刑警组织的活动

一九八五年国际刑警组织第54届全体成员大会在美国首都华盛顿举行。在这次会上，中国代表团副团长朱恩涛被选为国际刑警组织执委会委员。

一九八六年四月，在汤加王国首都努库阿洛法召开国际刑警

组织第8届亚洲地区会议，讨论了缉毒、反诈骗、反伪造、反恐怖和国际刑警区域化问题。中国代表团就反对国际恐怖活动问题发言，表明中国政府历来反对任何形式的恐怖行动，反对用恐怖活动方式进行政治斗争的原则立场，并提出了三点建议：（一）总秘书处的反恐怖组织应当与各成员国密切合作，加强对国际恐怖主义组织活动手法和特点的调查研究，并及时提供各方面的信息分析；（二）加强国际恐怖活动情报的交流，各成员国发现恐怖活动线索和动向，要及时通知有关成员国，以便采取措施加以预防和制止；（三）加强国际合作，一旦某国发生恐怖活动而需要有关国家合作时，各国中心局应积极响应。这三点建议得到了与会代表的广泛赞同。

一九八六年十月，在南斯拉夫联邦共和国首都贝尔格莱德召开国际刑警组织第55届全体成员大会。出席大会的中国代表团就打击日益严重的国际贩毒活动的战略指导思想提出了建议：（一）禁毒必须治标与治本相结合，关键要治本。解决国际毒品问题只打击贩运不行，必须从生产、贩卖和消费三个环节上根治；（二）禁毒要打总体战，进行综合治理。毒品已成为涉及面广、情况复杂的社会问题，单靠执法部门不可能彻底解决，必须由政府发动和组织司法、民政、卫生、教育、宣传和社会各方面的力量联合起来，各司其职，从打击贩毒、组织戒吸、消除种植和生产上打总体战，进行综合治理；（三）有效地进行国际合作。国际刑警与联合国麻醉药品司、国际麻醉药品管制委员会、国际禁毒基金、科伦波计划局等国际组织密切合作，统一制定规划，分工实施。国际刑警组织各成员国通力合作，一致对敌。国际刑警总部秘书处要研究国际毒品犯罪的规律特点和发展趋势，及时通报，组织国际贩毒的情报交流和专案侦破，组织好缉毒工作的经验交流和专

业干部的训练。中国代表团的建议受到与会代表团的好评。

一九八七年四月，在日本东京举行国际刑警组织第9届亚洲地区会议。出席会议的中国代表团除积极参加了打击国际犯罪的各项专业问题的讨论外，还就加强国际合作打击和制止走私文物犯罪活动做了专题发言。指出：文物不仅是一个国家的历史见证，民族的象征，也是人类历史的重要组成部分，是全人类的精神财富。保护文物不受侵害，既是各国人民的义务，也是全世界人民的共同责任。当今世界各国都有少数民族败类和见利忘义的不法分子无视国家和国际法令，不择手段地进行盗窃和走私文物的犯罪活动，而且这种犯罪活动具有很大的国际性，也是当今国际社会一害。各国警察和国际刑警组织都应负有保护各国和人类历史文物的神圣职责。为了有效地制止国际走私文物犯罪活动，国际刑警组织应加强合作，充分发挥国际刑警组织的效能。建议：（一）互通情报。各国之间特别是毗邻的国家和地区之间，发生的文物被盗并有可能偷运出境的案件（包括作案手段，被盗文物的特点、历史价值等）；及时相互通报各国警方掌握的国际文物走私分子或走私集团的情况（姓名、国籍、身份特征、照片）；以及国际走私文物的动向。（二）协作侦办案件。对一些重大的国际走私文物案件，可根据其涉及的范围，在遵守各国法律的原则下，采取双边、多边的联合侦破办法。（三）积极协助请求国收缴被贩卖的文物。各成员国之间收缴和查缉文物，应按照联合国教科文组织一九七〇年十一月十四日通过的《关于非法转移艺术财宝公约》规定的原则，受请求一方应积极协助请求一方追缴文物。

一九八七年十一月，在法国尼斯召开国际刑警组织第57届全体成员大会。出席大会的中国代表团就打击国际贩毒、国际诈骗、经济犯罪和反国际恐怖活动等议题分别作了专门发言，受到与会

各国的广泛重视。在这次会议上，经过竞选，朱恩涛被选为国际刑警组织执委会副主席（亚洲地区）。

## 二、协查案件，打击国际犯罪活动

中国国家中心局已架设了具有自动纠错设备的无线电台，开通了国际电话、电传等电讯联络，并加入了国际刑警组织的通讯网。与60多个国家建立了业务合作关系，有40多个国家向中国提供了近两年来的刑事犯罪资料。与各成员国进行了相互间的关于国际犯罪的通缉、通报，相互协查、协办专案，以及国际犯罪情报资料交流和刑侦业务交流。中心局成立后的三年中，与各成员国已相互协查刑事案件400余起，收无线电报和电传稿9000余件，收发信函1000余件。

中国国家中心局同一些国家和地区的合作是富有成效的。一九八五年二月与国际刑警组织香港支局建立合作关系以来，双方的合作很协调，两年多来在互通情报、协查线索、联合侦办案件、互访交流经验等方面都取得了一定的成绩。如一九八六年，中国国家中心局与香港支局相互配合，连续破获了香港犯罪分子伪造巨额中国外汇兑换券案、伪造美元案和伪造巨额假港币案。随着双方的合作范围日益广泛而密切，一九八六年十二月中国国家中心局在广东设立联络处，进一步加强了双方的联系。一九八六年五月，中国国家中心局在联邦德国、澳大利亚和新西兰国家中心局的配合下，成功地揭露了在中国苏州盗窃联邦德国游客旅行支票的犯罪事实，并追回被盗款项，受到联邦德国游客的好评。一九八六年四月，根据泰国和美国警方提供的情报，经中国公安机关4个月的周密侦察，于八月间将泰国贩毒分子温源和、香港贩毒分子戴文煊、余锡宽及时抓获，缴获海洛因22768克。这是截至一九八七年中国破获的最大的贩运海洛因案件。

中国国家中心局成立三年来，还多次派出代表，参加国际刑警组织召开的有关反伪造货币、缉毒、打击经济犯罪和通讯等各种专业会议，进一步加强与港澳地区和世界各国的刑事警察机关的相互合作，广开情报来源，提高同国际刑事犯罪活动作斗争的水平，以更好地履行国际刑警组织成员国的义务。

## 第四章

# 教育改造战争罪犯

中华人民共和国建立后，根据中共中央的决定，按照国际法和中国法律对战争罪犯（以下简称战犯）的处理原则，公安机关在从一九五〇年至一九七五年的二十六年间，对在日本侵华战争和中国人民解放战争期间的日本战犯、国民党战犯、伪满洲国战犯（以下简称伪满战犯）和伪蒙疆自治政府战犯（以下简称伪蒙战犯）实行了关押和改造。这是一项改造人的伟大工程，经过长期、艰苦的工作，获得了巨大的成就，在国内外产生了深远的影响。

### 第一节 概 述

#### 一、关押战犯情况

（一）日本战犯。根据一九四五年美国、中国、英国和苏联四国政府首脑签署的《波茨坦公告》精神和一九四五年八月八日英国、美国、法国、苏联通过的《欧洲国际军事法庭宪章》的规定，以及一九四六年一月十九日美国、中国、英国、苏联、荷兰、澳大利亚、加拿大、法国、新西兰、印度、菲律宾十一国通过的《远

东国际军事法庭宪章》的规定,中华人民共和国作为主权国家,对于在侵略战争中犯有战争罪行的日本战犯实行了关押、处理和改造。远东国际军事法庭对在侵略中国战争中和发动太平洋战争中的首要日本战犯进行了审判,当时的国民党政府也在国内逮捕和审判了一批日本战犯,但均未完全反映中国人民的意志和愿望。中华人民共和国建立后关押和处理的日本战犯,是日本投降后遗留下来的比较次要的一部分。中国政府和人民对这批战犯不是立足于惩罚,而是立足于教育改造,按照中国的政策和法律对待和处理他们,所以不同于欧洲审判和远东(东京)审判。正如周恩来总理在一九五六年三月十四日至十五日召开的第二届全国政协常委会第十九次会议(扩大)上所指出的:对于日本战犯的处理,照国际法,但不属于国际法庭,我们用国内的军事法庭来审。这就为审理和改造日本战犯指明了方向。

关押的这批日本战犯包括两部分:一是苏联军队于一九四五年俘获、一九五〇年七月由苏联政府移交给中国政府的969名,全



图3 抚顺战犯管理所外景



部关押在抚顺战犯管理所；二是一九四八年至一九五二年先后被我逮捕的140名，其中在日本投降后又参加蒋介石、阎锡山集团进行反革命内战的有128名，当时多数关押于太原战犯管理所。两部分共1109名，后在关押期间因病死亡47名，到一九五六年四月正式听候审理的全部日本战犯为1062名。其中将级或相当于将级的31名，校级或相当于校级的210名，尉级以下的821名。他们都是在日本侵华战争期间对中华民族犯有累累罪行，使中国人民的生命、财产遭受巨大损失的战争罪犯。

## （二）国内战犯。包括三部分：

一是以伪满皇帝爱新觉罗·溥仪为首的伪满战犯共61名，其中有伪满国务总理张景惠和八大部15名大臣以及溥仪的弟弟溥杰。他们是一九四五年八月十八日被苏军俘获、一九五〇年七月由苏联政府移交给中国政府的，关押在抚顺战犯管理所。

二是以伪蒙疆自治政府主席、伪蒙军总司令德穆楚克栋鲁普（德王）为首的10名伪蒙战犯。其中4名是一九五〇年从蒙古人民共和国引渡回国的，6名是在国内逮捕或俘获的，关押在内蒙古自治区公安厅看守所。

三是国民党战犯。这里所讲的战犯，是指在中国人民解放战争中俘获的以及新中国建立后在土地改革和镇压反革命运动中逮捕的，犯有严重罪行的国民党军队的将、校级军官，国民党政府省主席和厅（局）长级官员，国民党、三青团中央委员、省（市）党部书记长和委员，以及特务系统的处、站长以上人员，共计926名。其中，军队系统736名（中将72名，少将388名，校官276名），政府系统46名，党务系统27名，特务系统117名。为了便于教育管理，从一九五六年以后，将他们分别集中关押在公安部监狱、辽宁抚顺、山东济南、陕西西安、四川重庆和内蒙古等六个战犯管

理场所。

以上三部分国内战犯总计 997 名。到一九五九年第一次特赦战犯时，有 141 名已先后刑满释放或病亡，听候处理的战犯总数为 856 名。

## 二、处理战犯情况

(一) 对日本战犯的处理。中共中央对处理日本战犯的总方针是：一个不杀，宽大处理。具体做法是：惩办少数，宽释多数；上层从严，下层从宽；抗拒从严，认罪从宽。对绝大多数不判刑，对极少数判刑的也一个不判死刑，一个不判无期徒刑，判刑后表现较好的还可以提前释放。一九五六年四月二十五日第一届全国人大常委会第三十四次会议通过了《关于处理在押日本侵略中国战争中战争犯罪分子的决定》，根据这个决定和中共中央的方针，最高人民检察院于同年六、七、八月，先后分三批对在押的 1017 名职务较低、罪行较轻、悔罪表现较好的日本战犯宣布免于起诉，立即释放，由中国红十字会交由日本红十字会遣送他们回国。与此同时，最高人民法院特别军事法庭，对罪行较重的前日本陆军第 117 师团中将师团长铃木启久、59 师团中将师团长藤田茂、39 师团中将师团长佐佐真之助、伪满洲国国务院总务厅长官武部六藏等 45 名日本战犯，分四案在沈阳、太原进行了公开审判，分别判处 8 年至 20 年有期徒刑。这些人除佐佐真之助在服刑期间病亡以外，其余 44 人到一九六四年三月六日止，也都已经刑满释放或提前释放。至此，原押 1109 名日本战犯除在押期间死亡 47 人、服刑期间死亡 1 人外，其余的 1061 人全部生还日本。

(二) 对国内战犯的处理。中共中央对处理国内战犯的总方针是：一个不杀，分批释放。而且，对国民党战犯在一九五六年就提出释放后允许他们回台湾，来去自由。根据这些精神，一九五

九年以前对免于起诉的作了立即释放处理，对刑满的战犯也依法予以释放。同时，积极为特赦做准备，在中共中央领导下成立由罗瑞卿、孔原、徐冰和徐子荣组成的“处理战犯专案小组”，专门负责此项工作。

在中华人民共和国成立十周年大庆前夕，一九五九年九月十四日，毛泽东主席代表中共中央向全国人大常委会提出建议，在国庆十周年的时候，特赦一批确实已经改恶从善的战争罪犯、反革命罪犯和普通刑事罪犯。同年九月十七日，第二届全国人大常委会举行第九次会议，同意了这个建议，通过了《关于特赦确实改恶从善的罪犯的决定》。同一天，中华人民共和国主席刘少奇发布了“特赦令”。同年十二月四日，经最高人民法院核准宣布，第一批特赦了杜聿明、王耀武、曾扩情、郑庭笈、宋希濂、杨伯涛、陈长捷、丘行湘、周振强、卢浚泉和伪满皇帝爱新觉罗·溥仪、伪锡察盟全军副司令雄努敦都布等33名战犯。以后，均按此法律程序，基本上每年特赦一批，刑满的按期释放，到一九六六年先后共特赦释放了六批。第二批，一九六〇年十一月二十八日特赦50名，有李仙洲、范汉杰、罗历戎、胡临聪、陈金城、李以劭、宋瑞珂、庞镜塘、沈醉和爱新觉罗·溥杰等。第三批，一九六一年十二月二十五日特赦68名，有廖耀湘、何文鼎、黄淑、韩濬、王凌云、孙楚、马瑛、张文鸿和伪满洲国外交部大臣阮振铎、第一军管区上将司令官王之佑等。第四批，一九六三年四月九日特赦35名，有康泽、严翊、李广智、孙渡、高建白和伪满洲国交通部大臣谷次亨、伪蒙疆自治政府主席德穆楚克栋鲁普等。第五批，一九六四年十二月二十八日特赦53名，有王陵基、王靖宇、梁培璜、曹天戈、袁鸿达和伪满洲国尚书府大臣吉兴、伪蒙疆自治政府副主席、伪蒙古军上将副总司令李守信等。第六批，一九六六年四月十六

日特赦57名，有方靖、孔庆桂、牟中珩、杨光钰和伪满洲国第九军管区中将司令官甘珠尔扎布、大臣于静远、于镜涛和伪蒙古军少将司令官宝贵廷等。

“文化大革命”开始后，暂时停止了这项工作。但是，对于战犯的处理和改造，中共中央和国务院一直很关心。周恩来总理非常重视，经常过问战犯情况，提醒、督促主管部门注意做好此项工作。从一九七一年至一九七四年，周总理作过多次指示和批示，要公安部督促辽宁、山东、陕西公安机关报告在押战犯的情况，提出处理意见。直到一九七五年，根据毛泽东主席的指示，周恩来向全国人大常委会提出建议，第四届全国人大常委会于三月十七日举行第二次会议，决定将在押全部战犯特赦释放。三月十九日，将黄维、文强、陈旭东、胡靖安、李九思、王秉钺、庄村夫、汪宪、郭一予、沈蕴存、刘镇湘、宋清轩、陈士章、周养浩等293名予以全部特赦。至此，处理战犯工作全部结束。

对国内全部856名战犯的处理情况是：特赦589名，刑满释放65名，另案处理（释放）10名，经审查按起义投诚对待、立即释放的25名，病亡167名。这些人员，除病亡的外都按党的政策做了妥善安置。在一九七五年的特赦人员中，有10人要求回台湾，按照中国共产党的一贯政策，及时批准了他们的要求，有关部门提供了一切方便。由于台湾当局的阻挠，只有1人绕道美国去了台湾，其余9人有6人滞留香港（一人被台湾当局所逼自杀）或旅居美国，3人返回大陆。根据中共十一届三中全会的决定，在平反冤假错案的工作中，对已处理的战犯也无例外地本着实事求是的精神进行了复查，其中经复查个别人确属起义投诚的，经提请最高人民法院裁定作了纠正。

### 三、幸福的晚年

到一九八七年，日本战犯被释放回国已有二三十年了，伪满伪蒙战犯和国民党战犯被释放也过去了十多年到三十年。现在，他们的情况怎么样呢？

一九八七年四月八日至十九日，中国抚顺战犯管理所代表团到日本对中国归还者联络会(以下简称“中归联”)进行了访问。据了解，从中国释放回去的1061名原日本战犯，还在的约700人，都已年事较高，但身体健康，精神愉快。他们回国后与家人团聚，也有不少是重新组成家庭的，现在一般是四口之家，生活幸福。刚回国时，生活困难，几经斗争和努力，各谋职业，各有所依，有经商的，有执教的，有行医的，有从事艺术工作的，还有务农、做工的。现在多数人已经退休。无论退休的还是在职的，都在“中归联”的组织内继续从事反对侵略战争、保卫世界和平、促进中日友好的活动。他们对中国共产党和中国政府怀有深厚的感激之情。

释放的原国内战犯，到一九八七年健在的约有600人，也大都都是高龄人了。他们被释放安置以后，也都有所去，各有所依，凡家在大陆的都与家人团聚了，有一些还安排了重要职务。比如先后担任全国政协常委和委员的有杜聿明、王耀武、宋希濂、爱新觉罗·溥仪、爱新觉罗·溥杰、范汉杰、沈醉、廖耀湘、郑庭笈、杨伯涛、周振强、李仙洲、罗历戎、李以劭、董益三、方靖、黄维、文强等。还有一批被安排为地方政协委员，常委，绝大多数人担任了各级政协文史专员、秘书专员和参事等职。也有极少数在农村和工厂工作。他们通过各种方式，比如著书立说、学术研究、对外交往，为统一祖国和社会主义建设贡献力量。留在大陆的特赦人员听到原抚顺战犯管理所对外开放的消息后，纷纷要求前往参观。一九八六年十一月，黄维到抚顺战犯管理所访问，并

要求住在他过去住过的房间。黄维在座谈中说：“管理所把我这个顽固分子改造成了新人，我永世不忘。”他还给管理所题词：“管理所是我新生之所，第二家乡。”爱新觉罗·溥杰得知抚顺战犯管理所对外开放后，于一九八七年二月二十日欣然命笔题诗一首：“回首往年怀抚顺，耳提面命觉黄粱，春辉寸草扪心处，矢志寒梅励晚香。”

总之，他们都过着幸福的晚年生活。并且以严肃的态度，忆自己的历史，讲自己的历史，写自己的历史，以求后代有所了解和借鉴。

## 第二节 对日本战犯的改造

日本战犯在被关押初期，仍然骄横跋扈，拒不认罪，抗拒改造。面对这种情况，公安机关遵照毛泽东主席关于改造人、改造罪犯的一系列指示和论述，相信只要采取正确的政策和方法，他们是完全可以改造的。因而坚持不抛弃他们，尽力挽救他们，让他们逐渐恢复人的理性，让真理去战胜邪恶。对日本战犯的整个改造工作，从一九五〇年七月到一九六四年三月，经历了将近十四年的时间。其中大多数免于起诉的只关押、改造了六年，只有少数判刑的才关押、改造了十四年。根据中共中央关于处理日本战犯的总方针，改造工作就是进行政治思想改造，坚持把政治思想改造放在第一位，实行惩办与宽大相结合、劳动改造与思想教育相结合的政策，整个学习、管理、劳动都以转变战犯的反动立场、观点为出发点和归宿。经过艰苦、细致的思想教育，这批战犯终于在中国共产党的政策感召下，改造成了新人。

### 一、实行社会主义人道主义原则

关押的这批日本战犯，在日本军国主义侵略中国期间犯下了骇人听闻的罪行。例如：伪满国务院总务长官武部六藏、总务厅次长古海忠之，操纵伪满傀儡政权与日本关东军结为一体，疯狂推行侵华政策，使中国人民遭受了深重灾难。中将师团长铃木启久，指挥部下到处建立“无人区”，多次制造大惨案，杀人3万多名，烧房2万多间。宪兵少将齐藤美夫，积极策划推行“反共防谍”政策，大肆破坏中共地下组织和群众抗日团体，曾策划、指挥捕杀4.8万多名共产党员和抗日军民。伪满期间任北安省、奉天省警务厅厅长兼地方保安局局长的三宅秀也，在推行镇压抗日军民的所谓“治安肃正”、“粮谷出荷”和“劳务”反动政策中，先后杀害了4000多人。少将旅团长上坂胜，纵容部下活埋了大批被俘的抗日军民，向和平居民施放毒气，一次就毒死、杀死800多人。少佐支队长神原秀夫，为了准备细菌战，毒杀中国人民，竟伤天害理地用活人试验细菌武器的效力。

对这些犯有严重罪行的日本战犯，公安机关一再教育干部克制自己的愤恨感情，坚持实行革命人道主义的原则，给他们重新思考人生的机会。为了执行这一原则，在实际工作中制定了一系列的措施和规定。其中包括：尊重他们的人格，严禁打骂体罚和污辱行为；提供良好的学习环境；给予良好的生活条件，照顾他们的生活习惯，比如他们喜欢吃大米饭、豆沙包等主食，尽管当时连管理干部都很难吃上，也尽量满足他们；设立澡堂和理发室，定时让他们洗澡、理发；经常组织开展文娱、体育活动；设立医务室和专职医生、护士，定期为他们检查身体，有病及时治疗，还帮助他们镶牙、配眼镜、安装假腿；允许与在日本的亲属通信、会见，并积极提供方便。为了切实贯彻中国共产党和中国政府的政策，要求管理人员在实际工作中认真细致地执行每一个规定。管



图 4 医务人员给在押日本战犯治病

理人员以认真贯彻执行政策的实际行动，有效地推动了日本战犯的改造。

## 二、进行针锋相对的说理斗争

关押的这些日本战犯，其共同特点是：满脑子装着法西斯思想和武士道精神，对被关押改造极端不满，抱成一团，有组织地进行对抗。为了对抗，他们对国际法断章取义，以所谓“我们是战俘，不是战犯”为由进行煽动，妄图作“合法”斗争。领头的是藤田茂和佐佐真之助，闹得最凶的是前伪满锦州市警察局警务科长鹿毛繁太。藤田茂刚进抚顺战犯管理所时，骄横狂妄，头戴战斗帽，身穿将校服，肩佩中将军衔，脚登马靴，极度蔑视中华人民共和国和中国人民，公开叫嚷：“我和我的部下不是战犯，而是战俘”，“必须无条件释放”，“进行政治教育，强迫思想改造，是违反国际法的。”鹿毛繁太经常在工作人员面前挥舞拳头狂喊：“我是奉天皇的命令来帮助中国维持社会治安的，你们为什么关押我，不让回国？”“你们是战后新成立的国冢，无权关押我们，你们违



反国际法。”他们甚至提出要去联合国“请愿”、“控诉”。在押的战犯当中，属于藤田茂的原部下最多，他的言行在战犯中很有影响力，再加上鹿毛繁太这么一闹，其他的战犯遂跟着起哄。他们还把管理所在物质生活和医疗卫生方面给予的人道主义待遇看成是“和中国政府作斗争的结果”，有的战犯故意多领饭菜倒进厕所，给管理工作制造困难。

在这种情况下，为了打开改造工作的局面，战犯管理所一方面教育管理干部提高认识，把改造日本战犯当作一项历史使命，充分认识改造战犯的有利条件，这些有利条件，是敌人已缴械投降，我们有好的政策和办法，有巩固的人民民主专政政权。从而树立改造战犯的信心，加强责任感，既要严密看管，加强警戒，防止意外，又要严格贯彻改造政策，不能感情用事。另一方面，针对战犯的反动思想和观点，重点对他们进行有关国际法知识的教育。具体分析从第一次世界大战到第二次世界大战关于战争法规和惯例的变化，结合剖析日本战犯的罪行，讲清战犯应负的个人刑事责任。并引述国际法庭对日本战犯审判和犯罪所在地国家有权审判日本战犯的法律规定，阐明战犯和战俘的本质区别。向他们严正指出：他们不是战俘，而是名副其实的战犯！都犯有破坏和平罪，或战争罪，或违反人道罪，或二者、三者兼而有之，只是罪行轻重不同，责任大小有别，都应毫无例外地接受处理和改造。

在进行教育时，还以鹿毛繁太的典型作具体剖析，针对他提出的每一个问题，据理、依法驳斥：“中国人民什么时候请你们来维持社会治安的？”“哪个国际法规定，一个国家侵略另一个国家是合法的？按照中国的法律关押、处理，完全是属于中国的主权！”“你们正是在日本侵略中国的战争中执行天皇的命令而犯罪的战

争犯罪分子。”于是，鹿毛繁太的“锐气”没有了，他在真理面前第一次感到中国人民是吓不倒的，并作了公开检讨，承认自己是战犯，震动了其他战犯。接着，再让认识较好的伪满国务院总务厅次长古海忠之发言。他说：“第二次世界大战之后，国际法有了新发展。一个战胜国有权单独处理任何侵略国的战争罪犯。对我们的处理权，当然属于中华人民共和国。”古海忠之的发言，进一步打动了中下级军官，也动摇了上层分子。这是改造日本战犯的关键一步，是运用政策和法律武器改造他们的第一个胜利，为以后对战犯的进一步改造打下了基础。

### 三、开展认罪悔罪教育

正如毛泽东主席曾经深刻揭示的：“日本军队的长处，不但在其武器，还在其官兵的教养——其组织性，其因过去没有打过败仗而形成的自信心，其对天皇和对鬼神的迷信，其骄傲自尊，其对中国人的轻视等等特点；这是日本军阀多年的武断教育和日本的民族习惯造成的。”<sup>①</sup>在日本战犯身上，也正体现出了这样一些特点。他们起初大都是骄横跋扈不肯认罪的，顽固地错误认为：“侵华战争是日本全民的战争，如果说我们有罪的话，日本人民都有罪”；“我是执行上级命令的，我自己没有责任”。为此，周恩来总理于一九五二年二月指出，要对关押的日本战犯进行适当的悔罪教育。为了破除日本战犯的这种思想，促使他们自己认罪，管理所采取了毛泽东主席针对日本军队特点而提出的主要是政治上争取的方法，对全部日本战犯进行具体分析，按下层、中层、上层和顽固分子四个层次，针对不同情况，分别做工作。在步骤上划分三个阶段，开展了初步的悔罪教育。

<sup>①</sup> 《论持久战》，《毛泽东选集》（一卷本）人民出版社1968年版，第470页。

(一) 学习反省阶段。按照先尉级后校级，先小批后大批的步骤，由点到面，分期分批地组织战犯学习《帝国主义论》、《日本资本主义发展史》、《日本人民的前途》等书籍和其他有关资料。然后，在自觉的基础上进行对照反省。通过学习，收到了较好的效果，使他们初步认识了帝国主义的本质和发动战争的根源，以及日本军国主义的侵华罪行。

(二) 坦白罪行阶段。在战犯学习反省的基础上，管理人员进一步向他们指出：日本帝国主义侵华战争期间，使2100万中国人丧生，使1000亿美元的财物遭到损失。在押的这些战犯，也采用过各种灭绝人性的手段，在所涉足之处制造“无人区”，施放毒气，为进行细菌战用活人作试验，把中国人当做活靶子“练兵”取乐，烧杀、奸淫，无恶不作。这种公然违反国际法准则和人道主义原则的暴行，策划和指挥战争的人当然应负主要罪责，但是在押战犯作为执行者也负有一定的不可推卸的罪责，理所当然地应当受到清算。只有老老实实在地认罪悔过，才能得到中国人民的饶恕，才能得到中国政府的宽大处理。同时，启发他们讨论三个问题：一是谁把你们推上了战争犯罪的道路？二是应当如何看待战时的天皇，怎样充当了天皇的牺牲品？三是如何结束监禁生活，走上新生之路？经过讨论，他们开始坐不住了，逐渐清醒了。大尉黑濑市夫流着眼泪说：“为了真理而学习，就是杀头也要坦白自己的罪行！如果不坦白，真对不起良心。”不少战犯表示：“我们曾经摒弃青春的生命，犯下了人类所不能容忍的杀人罪行；今天认罪，同样非有摒弃生命的精神不可！”“我们要交罪，要忏悔，要给自己作出鉴定。”在政策感召下，大多数战犯都深受教育，表示了认罪态度，坦白交代了大量的罪行。

(三) 侦讯阶段。这是向战犯正面讯问调查罪行的阶段，也是

短兵相接、斗争激烈和进行认罪教育最深入的阶段。管理所一面系统整理战犯材料，提出重点侦讯对象；一面继续对尉级、校级战犯进行教育，使认罪、检举向纵深发展。当侦讯开始时，尉级战犯产生惧怕心理，看见将校级战犯“纹丝不动”，猜疑自己会被当“替罪羊”，顾虑重重。在这种情况下，便把尉级与校级分开，讲明我人民政府的既定政策，指出认罪会得到宽大处理，不认罪会受到从严处理的这样两种态度与两条道路的关系；同时对警察、宪兵、特务和其他高级军官组成专门审讯组，内查外调，促使其交代。结果，尉级以下战犯纷纷交代罪行，高级战犯也表示低头认罪。古海忠之还作了认罪的示范发言。铁警少将佐古龙佑悔恨过去不认罪，在管理所工作人员面前泣不成声地说：“救救我吧！救救我吧！”表示要彻底悔罪。最具有代表性的是罪恶严重而交代彻底、勇于检举的大尉中队长宫崎弘，他说：“过去我崇拜天皇，迷信神佛，当了日本帝国统治阶级的忠实猎狗。他们把我驱赶到侵略中国的战场，我却认为这是‘优等民族指导劣等民族的正义之举’，甚至把杀人放火当作了‘忠君爱国’的‘英雄行为’。我也这样去教育士兵：‘只有多杀中国人，才是忠义，才能保证战争的胜利。’为了锻炼日本和尚兵的杀人胆量，我拿被俘人员和和平居民当作刺杀枪靶，亲手示范，再命令他们照样刺死了数十名爱国者。为了试验战刀，我还亲手大劈活人，还把活人送给军医做开膛手术，葬送了好几十名中国人的生命。一九四三年底，我煽动大队长山中孝夫命令士兵袭击湖北省向阳寺村，使全村化为火海，成千人被杀绝，就连逃到村子东头的四五名携婴的老人和怀孕的妇女也遭到了我的枪杀刀砍……现在，我仅想一想这种可怕的去，就觉得浑身战栗！这样残酷的记录，在人类史上曾经有过吗？没有！只有军国主义才这样做。我那以卖鱼为生的父亲，当过纺织

工人的母亲，希望我犯下这样的罪恶吗？不！不仅是我的父母，全日本的父母，全世界的父母，都不希望这样！那么，是谁把我变成了可憎的杀人魔鬼？是我的上官！是万恶的日本军国主义！我要揭露，我要控诉！”

宫崎弘的罪恶，是全体战犯的一个缩影，他的认罪也教育了其他战犯。经过这个阶段，多数战犯比较彻底地供述了所犯下的骇人听闻的罪恶事实。据900多名战犯初步供认罪行的数字统计，在侵略中国期间，他们及其下属共杀死94.9万人，烧毁房屋1.9万处又4万多间，抢走粮食3691万多吨。在此基础上，启发战犯制定自己进行改造的计划，使战犯由被迫改造进而走向自觉改造。

#### 四、进行革命理论教育

日本战犯走上军国主义道路的思想基础，是封建主义、资本主义、帝国主义和迷信鬼神的大杂烩。他们对人对事的看法，完全是倒置的，反动的。要把他们改造成新人，必须进行比较系统的革命理论教育，彻底瓦解其反动思想基础，使他们树立对社会发展和人生道路的新观点。这是使战犯得以改造的根本途径。为此，从一九五四年八月开始，有计划有步骤地进行了以下四个方面的教育：

（一）反对军国主义的教育。以《关于日本军国主义思想的批判》为教材，用历史唯物主义的观点去分析战犯所处的日本社会的现实，指出日本军国主义是发动侵略战争的根源；用阶级分析的观点去看待战时和现实的天皇，看待天皇与战争的关系，以及战争给日本人民带来的灾难，让战犯从他们那个时代和犯罪的精神禁锢中解脱出来。当时引导他们具体算了三笔帐：一算天皇批准发动战争给中国人民带来的灾难帐，证明天皇是战时日本统治集团的最高代表，所谓“效忠天皇”、“尽忠报国”、“武士道精神”、

“绝对服从”等等，是统治阶级愚弄人民的骗术。二算战后日本人民的悲惨遭遇帐，揭露所谓“在红色侵略下保卫东洋和平”、“大东亚圣战”、“为了民族生存”等等是统治阶级为了掩盖国内阶级矛盾而施放的烟幕。三算垄断集团大发战争财的帐，彻底揭露日本军国主义的阶级本质以及发动侵略战争的阶级根源。

通过摆事实、算细帐、揭内幕，使大多数战犯对于日本军国主义的反动本质有了新的认识。不少人看了《广岛》、《混血儿》、《战火中的妇女》、《基地的孩子》、《原子弹》等日本电影故事片以后，痛心疾首，悔恨交加。就连原来认为天皇是“现人神”并愿为之舍身尽忠的藤田茂，也改变了对天皇的态度，对自己的罪行表示悔悟。

（二）世界革命发展前途的教育。管理所采用自编的《关于社会主义力量和帝国主义力量的对比》、《朝鲜战争的伟大胜利》和《日内瓦会议后的国际情况》作为教材，对战犯进行世界革命前途的教育，使他们进一步认识到：战争的根源是帝国主义；帝国主义腐朽没落，日益削弱，社会主义正在兴起，力量日益强大。许多战犯进而抛弃了自己头脑中的帝国主义思想。例如，在战争中有“铁腕人物”之称的佐佐真之助，过去满脑子军国主义、帝国主义思想，经过学习之后，认识有了明显的提高。他在一篇心得体会中写道：“无数的事实显示，只有社会主义才是人类幸福的光明前途。共产党以大众之心为心，以大众的利益为利益，这是世界上最崇高的、绝对不可战胜的力量。但是，我们绝不能高枕无忧，而必须站在反帝这一边，大力斗争！只要我一息尚存，我誓必实践这个决意！这也是我的忠诚，是我后半生最有意义的唯一事业。”

（三）中国革命经验的教育。这个教育是战犯自己要求进行

的。他们经过前两个教育，逐渐认识到帝国主义和军国主义思想的反动本质以后，要求学习的欲望越来越强烈。为了顺应他们的要求，成立了“战犯学习委员会”，提出了“用理论武装头脑，提高斗争本领，为反对侵略战争而斗争”的口号。学习中国革命经验是从学习《毛泽东选集》开始的，管理干部帮助他们选择了有针对性的十几篇文章，同时编发了《中国革命是怎样胜利的》辅导提纲。通过系统学习中国革命的成功经验，他们看清了中国人民的伟大力量和艰苦奋斗的精神。一九五五年六月，他们在平整场地时挖出一具被子弹打穿的少女头骨，就把它当作活教材，进行自我教育，忏悔屠杀中国人民的罪行，领悟毛泽东主席领导中国革命取得胜利的正确性。前伪满抚顺监狱长大村忍说：“伪满时期，我就在这所监狱，那时这里只有拷打声、镣铐声、惨叫声；囚犯每人每天只能得到一小碗高粱米饭，还要终日做苦役，许多人被打死，折磨死。现在这里只有读书声、唱歌声。过去的苦役工厂变成了锅炉房和面包房，从前爱国志士受折磨的暗室变成了医务室的药房。现在，我们的人格受到了尊重，谁知我们是当年的杀人魔鬼！凭着人类的起码良心，我们要走正道，不再犯罪，要重新做人。”

通过这种理论联系实际的学习，在普遍提高认识的基础上，又引导战犯开展以自身罪行为主题的创作活动。他们表示：“一定要站在被害者的立场上，写出好的作品来，这是一种彻底认罪的方法。”“如果能把自己的罪恶毫不掩饰地写出来，而使世界人民由此吸取教训，以补偿罪恶于万一，死也瞑目。”这样，战犯们写出了罪行回忆录359篇，纪实小说、话剧222篇，诗歌、散文、日记、书简等108篇，集体作品29部。主要作品有：《暗杀》、《放火》、《集中营》、《活地狱》、《捉劳工》、《瓦斯弹》、《细菌试验》、《活

人解剖》、《南京大屠杀》、《一个检察官的自白》、《我们所走过的路》等。他们创作的大量文艺作品，歌颂了中国革命的胜利和改造政策的伟大。伪满警务总局特务处调查课课长岛村三郎，是日本在伪满的特高警察头子之一，具有根深蒂固的侵略思想和“武士道精神”。通过教育后，他以《秘密战》为题，彻底揭露了日本特务在中国犯下的种种杀人罪行，批判了过去把侵略行径看成为日本民族争取生存空间，奉天皇命令而进行圣战的思想，以及为天皇辩护的种种论点。岛村三郎回国后，又写了一本《中国归来的战犯》，进一步系统、深刻地反省了他们对中国人民犯下的罪行和在中国接受改造的切身体验。

（四）接受社会的教育。根据中共中央的指示，还组织战犯到社会上参观学习，让他们看看中国社会主义革命和建设的情景，亲身接受社会的教育，促进悔罪，加速改造。他们说：“中国政府允许战犯到外边参观，这在世界上是史无前例的。”通过参观，他们对中国工农业生产的辉煌成就普遍心悦诚服。过去的苦主、受害者对他们宽容的态度，也使他们深受感动。在战犯的要求下，原抚顺平顶山惨案的幸存者方素荣向他们介绍了自己死里逃生的经过，他们个个听得目瞪口呆，无比羞愧悔恨，跪在她的面前，泣不成声。尤其是到北京参观后，战犯的心情更是激动，悔恨交加。他们一下火车，许多人就流下了眼泪。他们说：当年日本侵略军驻扎北京，把一个神圣古老的城市变成了人间地狱。鹿毛繁太说：“在辽阔的中国国土上到处渗透着被杀害的中国爱国志士的鲜血，埋着惨遭杀害的中国人民的白骨。这使我更加认识到自己过去罪行的严重性，也更加使我对魔鬼般的帝国主义抱以无限的愤怒和憎恨，我要自觉地继续消除我的军国主义思想，重新做人！”

通过上述教育，日本战犯的反动思想有了根本性的转变。一



九五六年春，中共中央决定对日本战犯进行公开审判，这是维护中华人民共和国主权原则，清算日本军国主义侵略罪行的审判，也是对多年来教育改造日本战犯工作的检验。在审判前，战犯普遍是认罪的。他们说：千百万善良的中国受害者，永远不能起死复生；我们这些该死的杀人凶手，应该受到中国人民的严厉制裁！不少战犯说：如果刚来中国时被判死刑要喊“天皇陛下万岁”、“大日本帝国万岁”的话，今天判死刑则要喊“中国共产党万岁”和“毛主席万岁”。有的战犯说：“中国人民审判我们，是为了清算我们的罪行，打击帝国主义；我们和审判官之间没有矛盾，接受审判也是为了向全世界揭露日本帝国主义的罪行。”古海忠之说：“我在中国犯下了人类所不能容忍的滔天罪行，请求中国人民对我处以死刑，以此教育日本的后一代。”佐佐真之助说：“我的罪行成了六亿中国人民的憎恶对象，受到几次死刑也是补偿不了的。我这六十余年的生平历史，完全是非正义的。”在同年六月至八月进行公开审判时，全体日本战犯都诚心认罪服法。当听到对他们宽大处理的宣判时，内心更是感激不尽。

这真是一个奇迹，古往今来，有哪一个朝代，哪一个国家，哪一个法庭，出现过这种情况？！审判者和被审判者之间竟然没有矛盾，被审判者就是被处死也心甘情愿。日本战犯这种脱胎换骨的变化，充分反映了中国改造工作的巨大成就。

### 第三节 对伪满洲国皇帝溥仪的改造

中国的末代皇帝爱新觉罗·溥仪，号称“宣统皇帝”、“满洲帝国皇帝”（或“康德皇帝”），生于一九〇六年，一九〇九年3岁时在慈禧太后的怀抱下“登基”，在位3年。一九一一年辛亥革命

爆发被推下台时年仅6岁。此后，受北洋军阀政府优待，保留皇帝称号，仍居故宫，继续过了14年的帝王生活。一九二四年秋，废除皇帝称号，被驱逐出紫禁城，他投奔日本公使馆，积极进行卖国复清活动。一九三一年底，在侵华日军策划下潜往东北，一九三二年三月当上了伪满洲国“执政”，一九三四年三月改称“满洲帝国皇帝”，一直到一九四五年八月，充当日本帝国主义傀儡前后达14年。一九四五年八月十八日在沈阳机场被苏联军队俘虏，解往苏联关押5年，至一九五〇年七月移交给中国政府，关押于抚顺战犯管理所。一九五九年十二月四日被特赦释放，一九六一年三月任全国政协文史资料研究委员会专员，一九六四年任政协第四届全国委员会委员，一九六七年因病在北京逝世，终年61岁。《我的前半生》一书，对他的经历和改造生活，基本上做了真实反映。

经过近十年的耐心教育，使爱新觉罗·溥仪由一个卖国求荣的末代皇帝变成了一个爱国者。用他自己的话说，是“由鬼变成了人”，由“废物”变成了“正经人”。对于这样一个“皇帝”的神奇般的变化，世人无不感叹和赞许。

### 一、艰巨细致的思想改造

将溥仪作为战犯关押，是基于他一九三二年三月至一九四五年八月充当伪满洲国“执政”和“皇帝”期间所犯下的战争罪行。但作为对溥仪的改造，则是针对他的全部的反动立场、思想和观点。在溥仪身上，融有封建主义、半封建半殖民地和资本主义、帝国主义大杂烩的政治观、伦理道德观、统治观以及生活方式。由于他所处的独特的社会环境和皇室的熏陶，形成了典型的唯我独尊和卑躬屈膝的双重性格的个性特点。既野心勃勃，又贪生怕死；心胸狭窄，疑心很重，脾气古怪、暴躁。一九五〇年他听到要将

战犯从苏联移交中国的消息后，认为回到祖国来他将会被判死刑，曾三次上书斯大林请求永远把他留在苏联。他从苏联被遣返回国后，暗自作了两手安排：一是伪造历史，推卸罪责，订立攻守同盟，指定他的侄子爱新觉罗·毓岳作为他的“继承人”，万一自己身死，由他的侄子“继承大清祖业”；二是把大量珠宝藏匿在箱子的夹层，心想一旦有机会出去，可以继续享用。鉴于这些特点和情况，对溥仪采取了特殊的教育改造方法。

（一）仔细观察，瓦解狱内“小朝廷”。对溥仪从苏联政府移交过境开始一直到进管理所，就注意了进行细致的观察和了解，发现他一直处于紧张状态，并且多方探询政府对他的态度。在列车上，曾再三地向工作人员表示：“我是个念佛的人，连苍蝇都没打死过。”当同犯看他时，他也神经质地乱喊：“你们看我干什么，反正枪毙的不过是我。”他发现他的侄子毓岳同工作人员谈话，就怀疑是检举他，一边暗中注意，一边向工作人员说：“我那个侄子最坏。”列车进了长春站，他听到外面有歌声，便自言自语地说：“这里是我当皇帝的地方，人到齐了，要公审我了。”列车进了沈阳，他对毓岳说：“完啦！我带你一块见祖宗去！”到东北公安部休息时，桌上摆了一些水果、纸烟和点心，他抓起一个苹果边咬边说：“这是送命宴。”工作人员手里拿着一张纸，他怀疑是判决书，一把抢过去，一看是战犯名单，不安的心绪才缓和下来。到了抚顺以后，他的家族、随从仍然对他很尊敬，也很惧怕。他的岳父荣源，弟弟溥杰，侄子毓岳、毓嶠、毓塘，随从李国雄，医生黄子正，妹夫万嘉熙、万润麒等人，都还口口声声地叫他“皇上”、“上边”，并且给他叠被子、洗衣服、穿鞋子、盛饭端菜。溥仪对他们却尖酸刻薄，严加控制，仍然保持着原皇室的礼仪，饮食起居都由家人侍候。由此可以看出，溥仪还保留着他的“小朝廷”的架式。

为了有利于对溥仪的改造和弄清他们的内幕,决定从瓦解“小朝廷”入手。在到抚顺战犯管理所20多天以后,采取了把他们分开关押的措施,以隔断他们的联系。但后来溥仪公开提出,要求每天和家人见一次面,理由是分开后不习惯。考虑到溥仪确实没有独立的生活能力,于是就在生活习惯上给予适当照顾。他不愿做卫生值日,管理人员为了照顾其自尊心,就在其他战犯面前说:“溥仪身体不好,暂不参加值日。”同时也教育溥仪:“你应该学会生活,不能永远依靠别人侍候。”溥仪认为没有让他做所谓“有辱祖宗”的值日工作,内心第一次感激政府。

与此同时还发现,在战犯写的自传中,溥仪和他的家人所写有关溥仪的问题,几乎一模一样,把溥仪说成是一个吃斋念佛,不杀生灵的“善良人”,是一个遭受不幸的“爱国爱民”的人物,是被日本人从天津“绑架”到东北当皇帝的,等等。针对这种情况,重点做了随从李国雄的工作,促使他觉悟,揭露溥仪。李国雄出身贫苦,侍候溥仪30年之久,迷信溥仪是“真龙天子”,把自己的命运完全寄托在溥仪身上。管理人员和颜悦色,关心他,相信他,帮他学文化,使他的觉悟逐步提高,思想发生变化。他流着眼泪诉说了跟随溥仪挨打受骂、不被当人待的苦衷,还把溥仪如何投靠日本人、在苏联如何编造假历史以及统一自传写法的事和盘托出。随后,溥仪最信任的毓岳也批判了自己的忠君思想,检举了溥仪伪造历史和藏匿珠宝的秘密,并写字条让溥仪坦白。字条上写着:“我们都是有罪的,一切应该向政府坦白,我从前给你藏在箱底的东西,你坦白了没有,自己主动交代,政府一定宽大处理。”溥仪看了字条,感到小家族变了。但他还相信“金钱万能”,可以收买人心。为了取信于管理所,压过他的小家族,他在一九五一年初献出了很有文物价值的乾隆田黄石印。他说:“我把它捐献给

国家，支援抗美援朝。”但他万没想到管理人员对他说：“你把东西拿出来给国家这很好，不过对于人民来说，更有价值的是人，是经过改造的人。”以后，他怕家人检举，又主动将隐藏的一批首饰交了出来，并说：“我溥仪没有良心，政府给我如此宽大待遇，我还隐瞒了这些东西，犯了监规，犯了国法。这些东西本来不是我的，是人民的血汗。我到今天才懂得，才想起了坦白交代。”管理人员鼓励他说：“你这些东西当初没有交出来，是犯了监规；今天你能自己坦白，承认了错误，说明你有了悔悟。”之后，毓岳、毓塘等人，经过做工作也相继觉悟。“小朝廷”从此分崩离析。

（二）进行思想教育，促使交罪认罪。在溥仪的思想开始有所动摇之后，管理所对他着重在三个问题上进行了深入的思想教育。一是通过摆事实，教育他认识自己罪恶的严重性；二是揭露他积极勾结日本帝国主义进行卖国活动的本质；三是反复交代党的政策，使他去掉疑虑，感到有出路。这三个问题是互有联系的。为了解决这三个问题，首先从帮助他认识自己罪行的严重性入手。一九五四年三月侦讯工作开始后，溥仪自感罪行严重，畏罪怕死的心情达到极点，彻夜不眠。管理所及时向他指出：交罪认罪是接受改造的前提。既要交代自己的罪行，也要检举日本战犯及其他伪满战犯的罪行。要相信政府的坦白从宽、抗拒从严的政策，只要彻底交罪认罪，就有光明前途；如果隐瞒抵赖，绝无出路。溥仪在交代罪行中，开始还是躲躲闪闪，对自己主动干的坏事，若是别人不清楚的，他就不谈；若是别人清楚的，他就往他人身上推。后来，让他参加了日本战犯的认罪、检举大会。他听了“皇军”烧杀奸淫等骇人听闻的罪行后，开始痛恨起这些“勇士”来。他说：“原来‘大东亚圣战’的内容就是这么一幅血腥的图画！我当年祝福、遥拜、拥护、依靠的‘皇军勇士’就是这么一群凶恶残暴的

野兽。”他联想自己作了日本帝国主义的帮凶，逐步感到自己的罪行确实严重。加之他看到自己的小家族，相继起来揭发他去天津投靠日本人、星夜召见武部六藏、张景惠，以及编造历史，订立“攻守同盟”等问题，感到无法再隐瞒下去了，终于把自己的罪恶作了彻底的交代。他在坦白材料的最后真诚地写道：“天作孽，犹可违，自作孽，不可活！”

（三）辅导学习理论，看清光明前途。溥仪在交罪认罪之后，感到罪恶太严重，人民政府对他定杀不饶，因而悲观绝望。他整天想的是生与死，束身待罪，等候处理。针对这种情况，管理人员反复开导他：“只要你真正认识了罪恶，确有悔改表现，一定可以得到宽大处理。共产党说话算数，你应当积极改造，争取光明前途。”从此以后，他的情绪有所安定，但对共产党的政策是否适用于他，仍然将信将疑。一九五五年三月，贺龙元帅和叶剑英元帅到抚顺战犯管理所，见了溥仪鼓励他说：“好好学习改造吧！你将来是能亲自看到社会主义建设实况的。”溥仪听到这句话以后如获至宝，感到有了生活的希望。

为了帮助溥仪巩固认罪的成果，挖掘犯罪的根源，改造旧的道德观、伦理观和人生观，进一步引导他学习了马克思列宁主义和毛泽东思想的基本理论。起初，他在学习《社会发展史》、《政治经济学》、《辩证唯物论》、《历史唯物论》等著作时，感到格格不入，非常困难。后来成立学习委员会，让战犯们自己提出问题，自己讨论，管理人员进行辅导。对溥仪则进行重点辅导，并让他重新学习《什么叫封建社会》、《中国近百年史》和《中国三千年来的封建社会》等材料。从而使他由浅入深，逐渐对学习产生了兴趣，并能联系实际进行自我批判，还开始批判起慈禧太后和王公大臣来。说这些人不但丧权辱国，害国害民，也害了他自己，使



图5 溥仪在战犯管理所认真学习

他走过了前半生卖国犯罪的道路。他深有领悟地说：“经过学习，现在我完全清楚了，清朝的灭亡，伪满的倒台，国民党反动派的失败，社会主义革命的胜利，是社会发展的必然结果。”他的家人也改变了过去对他那种君臣相待的态度，他也不再以“真龙天子”自诩了，反动的思想、立场进一步动摇、转变。

（四）参加体力劳动和集体活动，转变思想感情。劳动锻炼对溥仪具有特殊的意义。溥仪长期自以为是“天之骄子”，把鄙视劳动和劳动人民视为天经地义。他连起码的生活常识和生活能力都没有，其他战犯也都说他是“人间废物”。为了照顾他的自尊心，管理人员没有正面批评他，而是耐心讲道理，一点一滴地帮助他学会劳动本领。经过逐步锻炼，到了一九五三年，溥仪就有了很大的变化，不仅能够自己洗衣服，做针线活，而且敢打老鼠、苍蝇，参加值日，甚至把倒尿桶也当作理所当然的事了。这对溥仪来说，是个脱胎换骨的变化。

溥仪以往长期深居紫禁城，宫廷生活使他养成了孤僻、高傲

的性格。为了帮助他放下皇帝的架子，有意识地让他多参加一些集体活动。过去开晚会、搞演出，从没有溥仪的份，大家都嫌他碍事，甚至嘲笑他洗澡、叠被、穿鞋、吃饭、糊纸盒、拔草所出的“洋相”。而他，爱净如癖，只顾自己，不管别人，洗澡时他第一个跳进水池，待别人进池时他立即出来，连开门都要用手纸或手帕包着门柄。每遇到这种情况，管理人员总是给他解围，要其他人尊重他、帮助他。后来，把他编入了歌咏队，他很高兴，先后学会了唱《东方红》、《歌唱祖国》等歌曲。在开展文艺活动中，有一次他还在活报剧《侵略者的失败》中扮演了一个英国议员，演得维妙维肖，受到了大家的称赞。他说：“那天晚上，我第一次兴奋得睡不着觉。”

（五）组织参观，接受社会教育。溥仪从来没有接触过工人、农民，不知道工厂、农村是个什么样子。一九五六年二月和一九五七年六月，两次让他去参观，使他受到了活生生的现实社会教育。在参观抚顺龙凤矿时，给他当向导和讲解的是伪满时期这个矿的矿工，当溥仪听说该矿在日本帝国主义占领期间矿工的悲惨生活情景时，情不自禁地跪在地上向工人表示“谢罪”。在参观一个农业生产合作社时，听一位老大娘说：“伪满时期我们吃的是橡子面，要是查出家里有一粒大米就当经济犯。大姑娘披麻袋片，老头子当劳工死在外边。”溥仪便跪到老大娘面前说：“我就是过去勾结日本鬼子，抢走你们的粮食，害死你们亲人的康德皇帝溥仪。”大娘扶起他来说：“事情都过去了，不用再说了，只要你能学好，做个正经人就行了。”从此以后，溥仪一直把这位大娘的话铭记在心，当作做人的标准去实践，激励自己走向新生。

## 二、与前半生决裂

为了使溥仪进一步巩固思想改造的成果，早日走上新生之路，



还反复对他进行教育，引导他与自己的前半生决裂。在这中间，有两件事对他的影响很大。

第一件事，是一九五六年八月审判日本战犯武部六藏和古海忠之时，让溥仪出庭作证。这固然是法庭审判日本战犯所需要的人证，也是为了使溥仪受到一次爱国主义的教育，促使他与前半生彻底决裂。事前，管理人员同他进行了一次诚恳的谈话，指出：中国近百年来受到帝国主义侵略，你勾结帝国主义犯了不少罪行。今天中国审判日本战犯，是中国人民的光荣。你作为一个中国人，在法庭上作证，也是你立功赎罪的机会。他表示，一定要在法庭上彻底揭露日本帝国主义的罪行，狠狠打击帝国主义。他为了出庭作证，准备证词非常用心。由于准备得充分，证词说得很有力量。他说：“我过去是当过日本帝国主义的走狗——伪满洲国皇帝，但在伪满从根本上来讲我是没有实权的。统治和支配伪满实权的是伪满总务长官武部六藏和他的辅佐伪满总务厅长次长古海忠之。他们在日本关东军司令官的领导下，奉行日本帝国主义的侵略政策，操纵了伪满的走狗政权，来奴役中国东北人民。在伪满，各部有日本人次长，各省有日本人次长，各县有日本人副县长，而伪满各部的日本次长则掌握着部的实权，省的日本人次长掌握着省的实权，县的日本人副县长掌握着县的实权，形成了日本帝国主义对伪满由中央到地方的一个整体操纵支配网。”通过这次出庭作证，进一步增强了溥仪的爱国思想。他激动地说：“我虽是一个中国人，但从未作过对中国人有益的事情，现在我第一次作了对祖国人民有益的事情，心里特别高兴。”他从此感到了做一个中国人的自豪。作证后，英国、法国、日本、加拿大等国的记者曾多次采访他，他都理直气壮地作了回答，以表明他的爱国主义立场和与旧我决裂的决心。

第二件事，是出版《我的前半生》一书。一九五七年十月，管理所在战犯中开展认罪教育告一段落，让他们都来总结自己的前半生。溥仪在管理人员的帮助下，由他口述，他弟弟溥杰执笔，也写了一份自传性的自我检查材料，即“我的前半生”。写这个材料时，溥仪开始有顾虑，不敢大胆揭露宫廷的丑恶生活，对封建道德观念和祖宗不敢批判。经过启发帮助，着重指出要从思想感情上与封建主义、帝国主义划清界限，使他提高了认识，感到很有必要把它写好。溥仪被特赦后，在有关部门的支持下，由作家李文达具体帮助，写成《我的前半生》一书，于一九六四年三月出版发行。此书问世后，流传世界，得到了国内外广大读者的欢迎，影响深远。溥仪在书中生动地叙述了自己从封建皇帝到自食其力者的深刻转变。在书的最后写了这样一段话：“‘人’，这是我在开蒙读本《三字经》上认识的第一个字，可是在我前半生中一直没有懂得它。有了共产党人，有了改造罪犯的政策，我今天才明白这一庄严字眼的含义，才做了真正的人。”这既是他对自己前半生的深刻总结，也是他后半生新生活的开始。

### 三、走新生之路

在溥仪被关押期间，中国共产党和国家领导人给了他殷切的关心，看望他，鼓励他，使他感到生活有了希望。一九五九年特赦后，周恩来总理接见他，对他讲：“生于斯长于斯，不爱这个国家爱谁呢？以民族问题为例，溥仪先生，你在清朝只有几岁，你不负责任，但在伪满时代你要负责任。”周总理语重心长地讲述了立场问题、观点问题、实践问题和前途问题，希望他真正热爱伟大的祖国。

溥仪没有辜负中国共产党和人民政府对他的希望。他在特赦以后的八年当中，用自己的辛勤劳动和一颗爱国的心编织了许多

有意义的故事。在他的家族中只要遇到一些属于原则性的问题，他都能坚持原则，开展批评。有一次，他和堂叔谈话，对方说：“你过去在日伪时期犯罪也是迫不得已。”他当即反驳说：“是自己勾结日本帝国主义，卖国投敌，应由自己负责，绝不是什么迫不得已。”还有一次，他的一个堂弟与他谈话时说：“杜聿明有血债，你没有直接血债，和他不同。”溥仪说：“我在东北当了十四年日本走狗，支持日本侵略战争，我的血债比杜聿明的大得多！”又有一次，他的一个族兄和他谈话中不自觉地应声说“嘘！嘘！”溥仪忙说：“怎么还说嘘！嘘！我们应该根绝过去的旧关系，那是我犯罪的道路！”对方陪笑，点头称是。

溥仪被特赦释放后的头一年，安排在北京植物园工作。他除了积极完成自己的任务外，还当了一名超龄民兵。在此期间，他住在妹夫万嘉熙家，为了保持劳动习惯，每天总是早早起来扫大街。有一天，他扫了很远，忘记回家的路，走错了门，是一位老大娘把他送回家来。他每次乘公共汽车，总是让别人先上。有一次他让售票员先上车，售票员以为他不上车，没等他上去就把车开走了。一九六〇年十一月二十六日，当他接过“选民证”，看得比什么都重要。他说：“我觉得把我有生以来所有的一切珍宝加起来，也没有它珍贵。我把选票投进了那个红色票箱，从那一刹那起，我觉得自己是世界上最富有的人。”一九六一年，溥仪任全国政协文史专员后，经常会见外国记者，他积极宣传中国共产党的政策，用自己的亲身感受感谢对他的宽大处理，表示坚决拥护中国共产党，一定要在中国共产党的领导下，争取为人民做一些事，以赎罪于万一。一九六二年，他与李淑贤女士结婚，第一次感受到了家庭的温馨。他说：“我在前半生中，不知‘家’是何物。”

溥仪，这个昔日的末代皇帝，经过教育改造，终于成为社会

主义祖国大家庭中的一员，走上了新生之路。

#### 第四节 对国民党战犯的改造

在押的国民党战犯，情况比较复杂，改造的难度也很大，但是经过艰苦细致的教育工作，最终还是把他们改造了过来，由人民的敌人变成了人民的朋友。他们先后被特赦释放后，在各自不同的岗位上，为社会主义建设和祖国统一事业作出了一定的贡献。

##### 一、认清蒋介石的本质，转好思想弯子

这些国民党战犯虽然情况不同，但他们的共同点是：反动思想根深蒂固，认为“成者为王，败者为寇”，对于战败“不服气”，“不认输”；认为“忠臣不事二主”，既然为蒋介石国民党效劳，就不在共产党面前低头；对共产党和人民政府的改造政策极为不满，抱着“有生之日即坐牢之年”的顽抗态度。因此，对他们进行针对性的、细致的思想教育，促使他们转好思想弯子，是进行思想改造的关键。

这些人自命为蒋介石的信徒，信仰蒋氏哲学。主要的反动观点是，认为蒋介石是中国的“正统”，是“为国为民”的；“共产主义不适合中国的国情”；“中国只有大贫小贫之分，没有阶级之分，阶级斗争是共产党制造出来的”。针对这些观点，组织他们学习《社会发展史》、《中国革命与中国共产党》、《人民公敌蒋介石》、《中国共产党三十年》以及其他理论书籍和参考资料，中心是解决对蒋介石的认识问题。他们通过自己看书学习，进行探索和辩论，最后在大量事实面前终于得出了正确的认识：蒋介石不是孙中山先生的继承人，而是背叛了孙中山的“联俄、联共、扶助工农”三

大政策。在蒋介石统治下,使中国进一步沦为半封建半殖民地。与此同时,他们还从理论和实际的结合上去认识中国共产党关于阶级、阶级斗争和共产主义的光辉思想,以及建立新中国的伟大成就。经过这样一层一层地分析讨论,国民党战犯思想开始转弯,头脑渐渐开窍。

## 二、通过学习,正视和否定罪恶的过去

国民党战犯对战场上被打败不肯认输,在管理所对自己的罪行也不轻易承认。他们诡称“只有公罪,没有私罪”。管理所向他们讲明政策,让他们自己去看书学习,思考认识,体验鉴别。从而使他们渐渐萌发一种自我改造的内在动力,重新认识自己的过去,以至否定过去。他们中间的大多数人,都是经历了由对抗、观望、迟疑、动摇到认罪改造的复杂过程。黄维从顽固抗拒到认罪改造的过程,很具有代表性。

黄维是黄埔军校一期的毕业生,是蒋介石的得意门生,国民党第12兵团中将司令。在二十多年的时间里,一直为国民党卖命,疯狂反对人民。在淮海战役中,他率领的全部军队被歼灭以后,仍不放下武器。就在他的兵团被包围时,仍然不听中国人民解放军的最后警告,死不投降。他被俘虏以后,死抱着蒋介石的“不成功便成仁”的训条,继续顽固对抗。一九五二年,他的肺结核、腹膜结核、淋巴结核等病复发,生命垂危。管理所本着革命人道主义的精神,对他多方抢救,及时治疗,精心护理,细心调养,终于治愈了他的病。直到一九五六年他才对中国共产党和人民政府产生了一丝感激之情,内心里感到“万死不足以蔽其辜”,行动上也不再对抗了,但是还不能彻底认罪。管理所一面等待他的觉悟,一面抓紧做教育工作。经过组织参观,他亲眼看到祖国的建设日益发展,加上几批战犯被特赦对他的触动,开始相信共产党确实

说话算数，不记旧仇，于是逐渐由不认罪到能够正视过去，由被动认罪到主动认罪，对马列主义书籍和毛泽东著作也感兴趣了。通过学习，进一步由崇拜蒋介石到批判蒋介石，最后表示感激共产党的政策拯救了他。

象黄维这样逐渐认识自己的过去，痛恨自己的过去，以最大的勇气与自己的过去决裂，在国民党战犯中占绝大多数。在一九五八年的“交罪认罪，检举揭发”活动中，全体战犯纷纷向政府写了“请罪书”。很多人说：“一九四九年是国民党反动武装缴械的一年，一九五八年是我们反动思想缴械的一年。”

### 三、在劳动中改造世界观

在押的国民党战犯一般都鄙视劳动和劳动人民。为了使他们逐步树立劳动观点，培养劳动习惯，促使世界观的改造，同时也增强体质，经常组织他们参加一些力所能及的体力劳动。开始他们对于参加劳动很反感。后来经过一段实践，思想上发生了很大变化，从被迫参加劳动到自觉参加劳动，不少人改变了鄙视劳动和劳动人民的错误观点，初步养成了劳动习惯。实践证明，劳动改造与思想教育是相辅相成的，辛勤的劳动必然开出思想之花。他们被释放出去以后，凡有劳动能力的人仍然努力工作，受到所在单位和工农群众的好评。有的用自己在改造期间学到的知识和技能，积极为改变家乡面貌作贡献。

### 四、搞好生活管理，促进思想改造

对战犯的生活管理，采取既严肃认真又合情合理的原则。切实尊重他们应当享有的各种权利。管理人员一开始就向他们公开宣布，保证人格、保证生活、保证健康，严禁打骂体罚和侮辱人格的行为。对于饮食、卫生、生活必需品，文娱活动以及体育锻炼等等，都保证搞好。对他们的身体，定期进行检查，有病及时

治疗。他们中的不少人常年服用贵重药品，住院疗养，治好了在旧社会染上的痼疾。有的人病重或危急，组织名医会诊、抢救，配备较强的力量进行护理，以至帮助镶牙，配眼镜，安装假腿，等等。这样，从各个方面给予人道主义的待遇，保证身体健康，使他们深受感动，同时也促进了思想改造。有的说：“我已经七十多岁了还依然健在，要不是党的人道主义的优厚待遇，早已化为尘土。”有的说：“人非木石，孰能无感，我就是在这种胜似父母的恩情感动下才使这颗冰僵已久的心复活起来了。”有一位被治好梅毒病的战犯说：“党不仅改造了象我这样罪该万死的罪犯，并想尽各种办法，治好了我过去腐化生活带来的脏病。对党的伟大人道主义精神，我永世不忘。”

## 第五节 宽大释放战犯在国内外的影响

### 一、社会各界人士的反应

中共中央决定特赦国内战犯和宽大处理日本战犯，从一开始就反复与社会各界人士商议，充分听取他们的意见，他们表示热烈赞同。在一九五六年召开的全国政协二届常委会第十九次扩大会议上，各界人士对周恩来总理关于特赦战犯的讲话和罗瑞卿部长、谭政文副检察长所作的专题报告展开了热烈讨论。到会的程潜、蔡廷锴、傅作义、龙云、卫立煌、黄绍竑、张难先、张轸、刘斐、黄雍、王芸生、翁文灏、李书城、侯镜如、邵力子等相继发言，一致表示对特赦和宽大处理战犯感到欢欣鼓舞，盛赞中国共产党的政策光明磊落，认为讨论这件大事体现了中国共产党与各民主党派肝胆相照的精神。他们对中共中央提出拟予特赦的战犯名单逐个提出意见。战犯被特赦以后，他们的家属、亲友和旧同

事，通过各种渠道，纷纷向中国共产党和人民政府表示感谢。他们说：“共产党说话算数，言有信，行必果，政策兑现。现在祖国强大起来，作为炎黄子孙感到自豪。”

## 二、日本及其他国家的反应

一千多名日本战犯，牵动着千万日本国民的心。中国人民政府全部宽大释放日本战犯以后，他们衷心感谢中国改造战犯的政策。日本各界、各阶层、各党派社团组织，先后有很多人就战犯问题会见中国领导人和有关团体负责人，还直接去抚顺访问。特别是遍及日本国土的“中归联”组织及其成员，三十年来一直称颂中国改造战犯的巨大成果，不断地在为日中友好作出贡献。“中归联”许多会员多次来中国抚顺访问，把抚顺战犯管理所称为他们的“再生之地”、“新生摇篮”、“新生之所”、“第二家乡”，把过去的管理人员称为“恩师”。藤田茂曾于一九六五年、一九七二年和一九七五年三次访问抚顺，两次受到周恩来总理的接见。他



图6 一九八六年日本“中归联”代表团到抚顺战犯管理所访问时向工作人员致意



还把妻子、儿女都带到抚顺，要让子孙后代铭记中国的恩德，把日中友好的事业继承下去。“中归联”的其他成员，也都是这么做的。为了把日中友好世代代传下去，“中归联”有的成员还把自己的男孩起名叫“友好”，给女孩起名叫“真理子”。一九八六年经国务院批准保存抚顺战犯管理所旧址和实行对外开放后，“中归联”在经费困难的情况下，再三要求并自行集资，在抚顺战犯管理所旧址建立了“向抗日殉难烈士谢罪碑”。“中归联”成员所著的《三光》、《侵略》、《诞生》、《侵华罪行忏悔录》、《中国归来的战犯》等书籍，以及“中归联”创办的会刊《前进！前进！》在日本大量发行，赢得了广大读者的好评。

在其他国家，许多人士盛赞中国改造战犯的重大成就，把“沈阳审判”、“太原审判”与“纽伦堡审判”、“东京审判”进行对比，同不少国家的审判相比较，认为沈阳和太原的审判是成功的。全世界普遍注目并且至今不忘中国抚顺战犯管理所。先后有日本、英国、法国、苏联、联邦德国、加拿大、赞比亚、阿尔巴尼亚、越南、澳大利亚等10多个国家的100多批共1300多人次到抚顺战犯管理所参观访问。他们对于改造日本战犯、国民党战犯，尤其是改造伪满皇帝的成功，无不称赞“是一个人间奇迹”。

### 三、被宽大释放人员的反应

无论是原日本战犯还是国内的战犯，无论是先释放的还是后释放的，无论是早特赦的还是晚特赦的，他们无不感激中国共产党和中国政府的宽大。

藤田茂、铃木启久、武部六藏等人，一再感激中国共产党和中国政府对他们的特别宽大，诚恳表示在有生之年要为日中友好和亚洲及世界和平事业作出贡献。

杜聿明、王耀武、宋希濂、李仙洲、范汉杰、罗历戎、李以

劬、沈醉、廖耀湘、康泽、王陵基、王靖宇、方靖、牟中珩、黄维、文强、胡靖安以及溥仪、溥杰、德穆楚克栋鲁普等人，对于中国共产党宽大为怀、不记旧仇以及给予他们的妥善安置和待遇，表示终生难忘，决心为社会主义建设和祖国统一事业作出贡献。黄维在宣布特赦的会上即兴赋诗一首表达感激之情：“党恩浩大给再生，宽大改造换我魂。恩上加恩新生后，誓献余生为人民。”文强等13人在给毛泽东主席的感谢信中说：“论我们的滔天罪行是万死不足以蔽其辜的，是您老人家伟大的无产阶级政策，救了我们的命！对我们这些该杀的战犯，不仅宽大不杀，而且在改造过程中，给予高度人道主义待遇，从政治上的关怀到生活、医药卫生的照顾，都是古今中外史无前例的。”“决心把后半生无条件献给人民，尽自己所能，做一点有益于人民的事情，以期立功赎罪于万一。”其他被宽大释放的人员，有不少人也给毛泽东主席、朱德委员长和周恩来总理写了感谢信，表示为祖国多做贡献的决心。

#### 四、台湾当局的反应

台湾当局过去把在押战犯当作“烈士”供奉在“忠烈祠”，借以欺骗战犯家属，稳定军心。特赦工作开始后，他们密切注视，非常害怕。起初封锁消息，后来竭力诬蔑，担心会在台湾军政人员中产生影响。其实，只要台湾当局顺应民心，服从理义，这种人为的紧张和隔阂就会消除。然而，他们不但不相信、不欢迎中国共产党的政策，反而悖于真理，违背人情。一九七五年四月十四日特赦人员王秉钺等10人要求回台湾被阻滞留香港一事，充分反映了台湾当局的虚伪性和恐惧心理。台湾当局对旧部如此绝情，不仅引起国内外的强烈不满和谴责，而且也使台湾和海外的蒋方人员非常寒心。有的说：这些人过去为国民党卖命，现在年已古稀，中共都特赦了，国民党却不让他们与家人团聚，于情、于理、于法都说不过去。

## 第五章

# 预审工作

预审是刑事诉讼中的一项重要司法制度，也是刑事诉讼中的一个重要环节。司法机关办理刑事案件，一般要经过侦查、起诉、审判三道程序。预审属于公安机关负责的侦查程序，它与起诉程序紧密衔接。预审工作的主要任务，是对拘留或逮捕的被告人，通过讯问和调查以及其他侦查措施，进一步收集、核实证据，查清案件事实，揭露与证实犯罪，保障无罪的人不受刑事追究。

新中国成立三十多年来，公安机关的预审部门依照国家法律积极地同反革命分子和其他刑事犯罪分子作斗争，及时审结并向人民检察机关移送了大量的刑事案犯，有力地打击了各种刑事犯罪活动。同时，在预审办案的过程中，坚持实事求是的原则，发现冤假错案及时纠正，切实地保护了公民的人身权利、民主权利和其他权利。据一九八一年至一九八六年的统计，全国各级预审部门，每年审结的各种刑事案件中，提请人民检察院起诉或免于起诉的人犯占90%以上；发现纠正错拘、错捕的人约占全部被拘留、逮捕人数的1%左右；通过预审查明有违法行为，但不够追究刑事责任，而应作劳动教养等其他处理的人，约占全部被拘留、逮捕人犯的8—9%。这充分反映了预审工作在查明案件全部事实、

揭露与证实犯罪、保障无罪的人不受刑事追究、维护公民的合法权益方面发挥的重要作用。

## 第一节 预审工作的发展概况

预审工作有着较长的发展历史。早在第二次国内革命战争时期，中华苏维埃共和国中央执行委员会于一九三一年十二月三十日颁发的《关于处理反革命案件和建立司法机关的暂行程序》第一条规定：“一切反革命的案件都归国家政治保卫局侦查、逮捕和预审。”一九三四年四月八日颁布的《中华苏维埃共和国司法程序》中规定：“一切关于反革命案件，各级国家政治保卫局，均有预审之权，预审后，交法庭处置。”在抗日战争和第三次国内革命战争时期，革命根据地的人民政府，根据司法实践的需要，也制定、颁布了一些有关预审工作的规定。如一九四三年六月中央社会部制定、颁布的《审讯工作基本条例》中，提出了分清案情是非轻重，实行对人犯感化争取的方针和严肃与宽大相结合的政策；不轻信口供，应注重证据的原则；实行调查研究、实事求是的原则；严格禁止肉刑、变相肉刑以及指名指事、引供诱供等违反纪律的行为。新民主主义革命时期的这些具体规定，为新中国的预审工作奠定了基础。

中华人民共和国成立以后，一九四九年十一月公安部设立了预审处，负责对全国的预审业务进行指导和对公安部各业务局移交的案件的审理。各省、自治区、直辖市公安厅、局设立了科级预审机构——审讯科或执行科、警法科，分别担负审理反革命案件和其他刑事案件的任务。大多数县、市公安局也设立了预审股。在建国后头几年里，各级预审部门配合镇压反革命运动以及在日

常的办案中，审结了大批案犯。一九五四年五月召开的第六次全国公安会议，强调要加强预审工作，充实干部，加强领导，以提高对案件预审的效果。一九五四年十二月颁布的《中华人民共和国逮捕拘留条例》，对预审部门办案程序，作了规定。为了进一步加强预审工作，一九五五年十一月公安部组建了预审局。与此同时，各省、自治区、直辖市以及地(市)、县公安机关，也都分别建立了预审处、科、股，上下形成了系统的预审机构，并增加了一些干部，使预审工作从组织上、制度上得到了加强。广大预审人员认真学习业务知识，严格执行《中华人民共和国逮捕拘留条例》，办案水平有明显提高。一九五七年十二月召开全国预审工作会议，认真总结了新中国成立以来预审工作的成就和经验教训，进一步明确了预审工作职责范围，提出了对今后预审工作的具体要求。

为了提高预审人员的办案水平，各级公安机关预审部门加强了对预审人员的业务培训和业务指导工作。一九五六年六月和一九六一年六月，公安部预审局先后举办了两期预审干部训练班，对全国 140 多名预审处、科长和业务骨干进行培训，着重讲授了预审工作的任务、原则和方法，如何作好对被告人的讯问和对证人的询问，收集和使用证据，以及结束预审的条件，等等。同时，总结了各地预审办案的经验，编写了《预审案例》，供预审办案人员学习。各省、自治区、直辖市公安机关的预审部门，也因地制宜，采取办短训班、开经验交流会等形式，就地训练干部。仅据河北、安徽、贵州、青海、新疆、甘肃、内蒙古等省、自治区统计，一九五六年共训练地、县两级预审干部 1514 名。经过培训，预审干部普遍提高了业务水平，办案质量也明显提高。有的预审股做到全年无积案、无错案，连年被评为先进单位。

一九六五年三月召开的全国预审工作会议，进一步强调要坚持依法办案，实行侦察、预审分开的制度，发挥侦察、预审部门互相制约的作用。贯彻这次会议精神后，有力地推动了预审工作的制度化、法制化。

十年动乱，使预审工作遭到了严重破坏。粉碎“四人帮”以后，为了消除十年动乱的后果，使预审工作适应新时期法制建设的需要，一九七九年七月召开了全国预审工作会议。这次会议批判了林彪、“四人帮”破坏预审工作，推行法西斯式审查方式的罪行，重新恢复和确立了“实事求是，重证据、重调查研究，严禁逼供信”的预审工作方针，进一步明确了预审工作的地位、范围、任务和完成任务的程序、方法。同时，还讨论了预审、看守工作执行《中华人民共和国刑法》和《中华人民共和国刑事诉讼法》的准备工作。这次会议，对推动预审工作的恢复和发展起了重要的作用。

中共十一届三中全会以后，公安机关广大预审干部振奋精神，积极开展工作，取得了很大成绩。主要是：（一）各级预审部门在审理现行案件的同时，抽出专门力量，为“文化大革命”期间遭到林彪、江青反革命集团迫害的干部、群众平反昭雪。对“文化大革命”前在“左”的思想影响下办理的部分案件也认真进行了复查，平反了一批冤假错案，并做好善后工作，为党挽回了声誉。（二）在一九八三年八月至一九八七年初的严厉打击严重刑事犯罪活动的斗争中，预审部门依照法定程序，及时、准确地审结了大量刑事案犯，查获了一批重要犯罪线索，有力地支持了严厉打击严重刑事犯罪活动的斗争。（三）进一步加强了预审业务建设。一九八〇年公安部预审局先后举办了两期培训班，全国有200多名处、科级预审干部系统地学习了《中华人民共和国刑法》、《中华

《中华人民共和国刑事诉讼法》、《预审工作基础知识》等法律和专业知  
识。各地预审部门，也加强了对干部的业务培训。截至一九八二  
年底，全国在职的预审干部基本上受到了不同层次的培训。与此  
同时，预审部门组织力量编著了《预审业务教材》、《预审学》、《预  
审案例选编》、《预审、看守工作手册》等业务教材和资料，供预  
审干部学习。(四) 积极开展了预审学术研究工作。对预审工作的  
方针、原则，讯问被告人的方式方法，讯问语言，被告人在预审  
阶段的心理，证人心理，证据的收集、判断与使用，预审人员的  
职责等课题，进行了广泛的研究与探讨。为了推动预审学术研究  
活动，一九八五年五月举办了第一次全国预审学术讨论会。会议  
收到了学术论文 266 篇，会上交流了 54 篇，会后编辑出版了《预  
审学术论文集》。这次预审学术讨论会，使预审学术的研究活动，  
从分散的自发的研究跨入了有组织有领导的群体研究，从总结经  
验型的研究上升为理论探讨型的研究，并把目标管理、信息反馈、  
系统工程、控制论等先进的管理手段和科学技术引入到预审管理  
活动中来，使预审工作在理论与实践相结合的道路上向前迈进了一  
步。

## 第二节 根据事实和依照法律办案

《中华人民共和国刑事诉讼法》规定，人民法院、人民检察院  
和公安机关进行刑事诉讼，必须以事实为根据，以法律为准绳。这  
是指导刑事诉讼的一项重要原则，也是公安机关预审办案活动必  
须遵守的一个法制原则。

### 一、实事求是，以事实为根据

实事求是 是预审工作方针的重要内容，也是预审办案活动的

根本指导思想。新中国成立以来，公安机关预审部门审结处理了大量形形色色的反革命案件和其他刑事案件，经过历史的检验，绝大多数案件的处理是正确的，这是各级公安机关领导和广大预审人员自觉地执行实事求是原则的结果。但是，在三十多年中，也曾出现过曲折，主要是从五十年代后期开始，到“文化大革命”结束这一期间，在“左”的思想影响下，预审办案贯彻执行实事求是的原则曾遭受到一定的干扰，因而发生了一些冤假错案。中共十一届三中全会以后，在预审办案活动中坚决肃清“左”的影响，使实事求是的原则得到了恢复和贯彻落实。

根据长期预审办案的实践，预审工作贯彻实事求是的原则主要是做到以下几点：

（一）坚持全面、客观地收集证据，以事实作为定案的依据。《中华人民共和国刑事诉讼法》第三十五条规定：“只有被告人供述，没有其他证据的，不能认定被告人有罪和处以刑罚；没有被告人供述，证据充分确实的，可以认定被告人有罪和处以刑罚”。但是在实际工作中，有的人出于各种复杂的动机，本来没有进行犯罪活动，却主动到公安机关“投案自首”，承认自己犯有某种罪行；有的证人出于某种动机，提供伪证或假证，包庇或陷害他人。因此，在预审办案中，预审人员不轻信被告人的供述或证人证言，而是十分重视通过讯问被告人，询问证人，搜查、扣押物证、书证，调查访问等侦查活动，来收集与案件有关的证据，以便以事实为依据来认定案件性质，确定人犯罪名。收集证据，坚持全面、客观的原则，不带任何主观框框，不凭主观想象和猜测，既收集能够证实被告人有罪或罪重的证据，也收集能够证实被告人无罪或罪轻的证据。对审理的每一起刑事案件，都要把证明犯罪的时间、地点、动机、目的、手段、使用的工具、赃物去向、造成的



后果、有关的情节以及行为与结果之间的因果联系等各种证据收集齐全，使整个案件的证据构成一个完整的证据体系，以保证准确定案。

(二) 坚持正确对待被告人的供述和辩解。《中华人民共和国刑事诉讼法》第三十一条规定，被告人的供述和辩解，是证据之一。因此，在刑事案件的预审讯问中，被告人真实的有罪的供述，是认定案件事实的重要证据之一，对正确认定犯罪性质、确定罪名有重要作用。同时被告人无罪或罪轻的辩解，也有助于预审人员查清案件的全部事实。因此，在预审工作中，预审人员十分重视保护被告人在刑事诉讼中的合法权利，认真听取被告人对自己无罪或者罪轻的辩解。对被告人讲得有理有据的情节和提出的反证，认真地进行调查核实，以便更好地全面分析判断案情，分清罪与非罪、重罪与轻罪，此罪与彼罪的界限，及时发现和纠正办案过程中的错误，防止冤假错案的发生。

(三) 坚持真理，同各种不正之风作斗争。预审是对被告人是否追究刑事责任或者作出其他处理的关键环节。因此，有的被告人家属、亲友利用各种机会，拉关系、走后门、请吃送礼，要求预审人员对被告人的犯罪事实大事化小、小事化了，甚至要求预审人员篡改事实，为被告人开脱罪责。对此，绝大多数预审人员秉公执法，自觉抵制各种不正之风，做到了请吃不去，送礼不收，说情不允。例如湖南省株洲市公安局预审人员，仅一九八一年就先后拒绝了43名案犯的单位领导、亲友、家属的说情、送礼。还有的人出于某种个人目的，采取各种卑劣手段，故意提供假证、伪证；有的利用职权，以言代法、以权压法，甚至公然对预审人员施加压力，干扰预审活动的正常进行。面对这些违法行为，预审人员坚决排除干扰，坚持以事实为根据，实事求是地对案件作出处

理。例如河北省邯郸市公安局邯山分局预审科在审理蔡建忠强奸案时，被告人的亲属利用职权造假证据，诬陷诽谤被害人，并通过各种渠道，向预审人员施加压力，不择手段地为蔡建忠开脱罪责。主办此案的预审人员不畏权势，坚持以事实为根据，维护了法律的尊严，保护了好人，打击了犯罪分子，赢得了人民群众的称赞。

## 二、依法办事，以法律为准绳

在一九七九年以前，由于法制不健全，公安机关预审工作主要是依据《中华人民共和国惩治反革命条例》、《中华人民共和国惩治贪污条例》、《中华人民共和国妨害国家货币治罪暂行条例》、《中华人民共和国逮捕拘留条例》等单行法规和有关刑事政策办案。《中华人民共和国刑法》、《中华人民共和国刑事诉讼法》公布以后，预审办案完全纳入了法制的轨道，严格按照法律规定执行。

(一) 严格按照法定程序办案。从拘留、逮捕人犯开始，到结束预审将案件移送检察院审查起诉或免于起诉或作其他处理的整个办案过程，每一种侦查活动，都按照刑事诉讼法的规定程序进行，并且自觉地接受检察机关的法律监督。

(二) 严格遵守法定时限。为了确保刑事诉讼活动的顺利进行，保护公民的合法权利，防止以拘代罚、久押不结等侵犯被告人合法权利的现象发生，刑事诉讼法对侦查、检察、审判机关进行刑事诉讼活动，在时间上都作了严格限制。刑事诉讼法规定，预审部门在受理案件后，对于被拘留或者逮捕的人犯，在24小时内进行第一次讯问，并将人犯被拘留或逮捕的原因和关押处所通知人犯家属或者所在单位。通过第一次讯问，对发现错拘或者错捕的人，及时纠正，立即释放。

预审部门还严格按照刑事诉讼法第九十二条的规定，对所受

理的案件，坚持在两个月内审结处理。个别案情复杂，期限届满不能审结的案件，依法办理延长办案期限的批准手续。对人民检察院退回补充侦查的案件，预审部门一般都能在一个月內补充侦查完毕。

(三) 保障被告人在预审活动中的合法权利。按照刑事诉讼法的规定，在预审活动中保障被告人享有下列的合法权利：一是有充分的辩护权利；二是有使用本民族语言文字进行刑事诉讼的权利；三是有申请回避的权利；四是有申请调取新的证据和要求重新鉴定的权利；五是对侦查人员违反法律的行为有提出控告的权利。预审部门认真执行上述规定，有效地防止了发生侵犯公民诉讼权利的行为，保证了刑事诉讼活动的正常进行。

### 三、反对刑讯逼供

刑讯逼供是一种野蛮的审讯方法。它是奴隶制、封建制国家纠问式诉讼形式的产物，是违背以事实为根据、以法律为准绳的刑事诉讼原则的。由于受几千年封建社会遗毒的影响，新中国成立以来，少数预审人员在办案过程中，也发生过一些刑讯逼供等违法乱纪和违反政策的行为。

毛泽东、周恩来等老一辈无产阶级革命家，历来强调在办案工作中要重证据，重调查研究，不轻信口供，严禁搞刑讯逼供。新中国成立以来，中共中央、国务院对此也多次作过指示。公安机关始终遵循这些指示，非常重视反对和纠正刑讯逼供等违法乱纪行为。在多次全国公安会议决议中，都向全国公安人员提出了办案要重证据，重调查研究，不轻信口供，严禁刑讯逼供的要求。一九五八年八月经第九次全国公安会议通过颁布的《公安人员八大纪律十项注意》中，把“不准刑讯逼供”列为公安人员必须遵守的八大纪律之一。杨奇清副部长在一九六五年四月召开的全国预

审工作会议上的总结发言中，详细列举了刑讯逼供的表现，分析了其实质、危害和产生的原因，并提出了防止刑讯逼供的五条措施，即：要认真贯彻中共中央和毛泽东主席关于办案要重证据，不轻信口供，坚持调查研究、实事求是，分清是非轻重的指示；要在全体公安干警，特别是侦察、预审工作人员中，反复进行反对逼供信，严禁刑讯逼供的教育；要坚持侦察、预审分开的办案制度，以利侦察、预审部门相互制约；预审工作人员要有对党对人民高度负责的精神，敢于坚持原则，做到不放纵一个犯罪分子，不冤枉一个好人；领导干部要采取坚决态度反对逼供信。这次会议对纠正和防止在办案工作中发生刑讯逼供等违法乱纪行为产生了深远影响。

中共十一届三中全会以来，全国各级公安机关预审部门针对十年动乱中办案工作存在的问题，认真进行总结，进一步加强了同刑讯逼供等违法乱纪行为的斗争。公安部要求各级预审部门，把反对刑讯逼供，作为考核干部、提职提薪、评比先进的一项重要条件。规定凡是发生刑讯逼供的单位和个人，工作成绩再大，也不能评为先进单位或先进个人；对刑讯逼供造成严重后果的，要根据具体情节和危害程度给予党纪或行政处分，直至依法追究刑事责任。通过不断开展同刑讯逼供等行为的斗争，广大预审人员增强了法制观念，大大减少了刑讯逼供等违法乱纪行为的发生。

### 第三节 讯问被告人

讯问被告人，是预审人员为查明案件事实，依法对刑事被告人进行审问，直接取得被告人供述和辩解的一项侦查措施，也是预审工作的基本活动。长期以来，在预审办案实践中，在讯问被

告人方面摸索出一些好的经验，对于查清案件事实起着直接的重要作用。

### 一、对被告人进行思想教育

对被告人进行思想教育，贯穿于预审活动的始终，目的是让被告人实事求是地供述事实真相，配合公安机关尽快地查清案件事实。讯问中，主要是对被告人进行以下几个方面的教育：

（一）法制教育。由于过去国家法制不完善，加上“文化大革命”期间的影响，许多被告人法制观念淡薄，妨碍讯问工作的顺利进行。鉴于这种情况，在讯问被告人时，首先向他们讲解有关的法律条文，告知他们在刑事诉讼活动中依法享有的诉讼权利和应尽的义务，使他们懂得，有义务如实供述出与案件有关的情况。其次，有些被告人由于受封建思想的影响，认为现在办案和古代一样，是“无供不录案”，只要不供就定不了罪，判不了刑，因此在讯问中，不供认犯罪事实，或者所答非所问。讯问这样的被告人，预审人员都详尽地讲解“没有被告人供述，证据充分确实的，可以认定被告人有罪和处以刑罚”的法律规定，使他们懂得公安机关是凭证据定罪，消除他们的侥幸心理。再次，有些被告人进行违法犯罪活动与他们不知法、不懂法有直接关系，甚至犯了罪还认为不是犯罪。对于这样的被告人，预审人员主要是结合实际，对他们进行法律常识教育，使他们认识到自己的行为触犯了刑律，应当受到法律制裁。

（二）刑事政策教育。许多犯罪分子，特别是一些特务、间谍分子，都受过敌特机关严格的训练，思想顽固，坚持反动立场，并有一套对付审讯的伎俩。在被讯问时，往往气焰嚣张，公开与预审人员对抗，拒不认罪。在讯问这些被告人时，着重向他们阐明“惩办与宽大相结合”、“坦白从宽、抗拒从严”的刑事政策，消除

他们的对立情绪，使他们懂得，只有坦白交代、认罪服法，才能得到从宽处理。不少被告人在刑事政策的感召下，不仅供认了自己的犯罪事实，而且检举、揭发其他犯罪分子，受到了从宽处理。

（三）道德教育。道德水准低下，是非观念模糊，是产生犯罪的一个重要原因。有些被告人，特别是青少年被告人，他们的道德观是颠倒的。因此，他们在被讯问时，表现满不在乎，甚至认为自己的犯罪行为是合理合法的。讯问这样的被告人，主要是针对他们颠倒了道德观，进行社会主义伦理道德教育，帮助他们区分是与非、善与恶、美与丑的界限，教育他们树立爱祖国、爱人民、爱劳动、爱科学、爱社会主义的道德观念，使他们对自己的犯罪行为产生良心上的自我谴责，萌发悔罪意念。有不少被告人接受道德教育后，为自己的犯罪行为感到可耻，表示愿意接受法律的制裁、决心痛改前非，重新做人。

（四）前途教育。被告人在被拘留或者逮捕之后，意识到自己将要受到刑事处罚，一般会产生各种思想顾虑，如怕爱人离婚，怕连累家属亲友等等。特别是一些犯有严重罪行的被告人，往往觉得自己会被判重刑，前途渺茫，因而悲观绝望，有的产生“破罐子破摔”的想法，有的甚至企图自杀或者逃跑。对于这样的被告人，在讯问中，主要是针对他们的犯罪事实和思想顾虑，结合刑事政策进行前途教育，反复向他们阐明，即使是罪该判处死刑的人如果有立功表现或其他可以从轻处罚情节的，也可以从轻判处；国家对犯罪的人采取“教育、改造、挽救”的方针。犯罪之后，只要真诚悔改、重新做人，还是有出路的，不会受到社会的歧视，公安机关严格依法办事，犯罪人的家属亲友如与犯罪无关，决不会受株连。通过耐心的教育，消除他们的思想顾虑和灰暗情绪，促

使他们向往美好人生，彻底坦白交代罪行，检举、揭发其他犯罪分子或犯罪线索，争取有利的前途。

## 二、充分发挥证据的作用

证据是预审人员认定案件事实的重要依据，也是讯问被告人的有力武器。有些犯罪分子存有侥幸心理，特别是那些惯犯、累犯、流窜犯，自以为作案行动诡秘，手段狡猾，不会被发觉；有的作案后对犯罪现场进行过伪装、破坏，认为没有留下痕迹；有的迷信与同案犯订立的攻守同盟，认为同伙不会出卖“朋友”；有的认为时过境迁，证据不易收集，预审人员不掌握或不完全掌握犯罪证据；等等。因此，他们在被讯问时，一般表现嚣张，千方百计地进行狡辩、抵赖，死顶硬抗，不肯轻易认罪。对于这些态度顽固的被告人，只靠说服教育不能奏效。为了使他们认罪服法，预审人员注意充分发挥证据的作用，选择有利时机，有计划、有目的地出示证据，揭露他们的谎言，破除他们的侥幸心理，迫使他们如实交代犯罪事实。例如，辽宁省大连市公安局在讯问一名抢劫杀人犯时，该人犯自以为预审部门没有掌握他犯罪的证据，在几次对他讯问时，态度顽固、气焰嚣张，责问：“我没有犯罪，你们为什么把我抓起来？”并在监所内以绝食、自杀相威胁。后来预审人员选择适当时机，出示了该犯实施犯罪的确凿证据，该犯才双手抱头，无可奈何地说：“好吧，戏就演到这里。我研究过一些侦探、破案的小说，中国和国外的都有，想和公安机关较量，结果失败了。”随即交代了犯罪的全部事实。

## 三、讯问与调查相结合

讯问与调查两者相辅相成。讯问为调查提供方向、线索，使调查工作有目的、有计划地进行；调查为讯问活动提供揭露、证实犯罪的有力佐证，使讯问活动能够打开僵局。同时，讯问中发

现的疑点、线索，需要通过调查来核实澄清；调查中发现的问题，也需要通过讯问加以印证。实践证明，把讯问与调查有机地结合起来，有利于及时查明案件事实，加快办案进度。

## 第四节 管理教育人犯

县以上公安机关设置看守所，关押依法被拘留、逮捕处于侦察、起诉、审判阶段的刑事被告人，被判处有期徒刑尚有余刑一年以下的犯人，以及其他不能送往劳动改造场所执行刑罚的已决犯。在尚未设立拘役所的地方，被判处拘役的犯人也关押在看守所执行。看守所由预审部门统一领导和管理。

### 一、修缮、新建看守所

五十年代初期，许多看守所是由建国前的旧监狱以及祠堂等改建的，大都年久失修，破烂不堪，阴暗潮湿，严重影响看守工作的开展。在五十、六十年代，各地对旧房进行了修缮，并新建了一部分看守所。到七十年代，大部分看守所的房子都难以继续使用了。为了改善关押条件，国务院和各地人民政府在财政困难的条件下，从一九七八年开始，每年拨出一定经费，有计划地维修、改建和新建看守所。截至一九八七年底，全国已维修、改建和新建竣工的看守所达1700多个，占看守所总数的70%。维修、改建和新建后的看守所，布局合理，坚固实用，监房宽敞，采光良好，空气流通，关押条件改善，为依法管理人犯创造了良好的环境，有效地防止或减少了人犯行凶、自杀、逃跑以及其他事故发生，保证了预审、起诉、审判活动的顺利进行。

### 二、整顿看守所秩序

在五十年代，看守所关押的大多是特务、土匪、反动党团骨





图7 云南省昆明市公安局第二看守所

干、反动会道门头子等反革命分子和旧社会遗留下来的其他犯罪分子。他们反动思想顽固，不服管教，有的看守所还出现了“牢头”、“狱霸”，加之看守干部量少质弱，对人犯的思想教育缺少办法，管理制度也不够健全，以致有些看守所秩序比较混乱。公安部于一九五八年制定了《看守所工作守则》，一九六二年又制定了《看守所工作制度（试行）》，大力推进看守所管理规范化、制度化，看守所秩序逐步好转。

在“文化大革命”中，看守所工作也同其他公安业务工作一样遭到了严重破坏，有些看守人员打骂虐待人犯，或者用人犯管人犯，原来已消除了的“牢头”、“狱霸”重又出现，人犯自杀、逃跑等事故时有发生。粉碎“四人帮”后，各级公安机关加强了对看守所工作的领导，积极改善管理，清除“左”的影响，但是问题仍然不少。根据党和国家领导人的指示，公安部在一九八〇年十月召开的全国公安厅局长会议上，部署了全面整顿看守所的工

作，并提出了整顿的具体要求和验收标准。经过整顿，看守所的面貌发生了很大变化：一是进一步落实了看守所工作制度。许多看守所坚持实行了干部24小时值班、对人犯出入监房进行检查、对监房进行安全检查以及警戒巡逻等制度，堵塞了漏洞，防止和减少了各种事故的发生。二是打击了“牢头”、“狱霸”，改善了监所秩序。三是看守所干部增强了责任心，转变了工作作风，走出办公室，深入监房，对人犯进行面对面的管教，运用政策、法律，感化和教育改造人犯。据统计，到一九八一年底，全国有33.1%的看守所达到了整顿的要求，有53.8%的看守所基本符合验收标准。全国涌现出一批先进看守所。例如，四川省渡口市（后改为攀枝花市）公安局看守所，干警遵纪守法蔚然成风，积极搞好管理教育工作，连年被评为省、市公安系统的先进单位，三次荣立集体三等功；一九八五年又经公安部批准荣记集体一等功，并命名为“公安战线模范集体”。浙江省新昌县公安局看守所，根据看守工作的新形势、新特点，坚持依法管理、严格管理、文明管理，连续多年没有发生重大事故，也被公安部命名为“公安战线模范集体”。

### 三、对人犯进行教育、感化和挽救

加强对在押人犯的教育，促使人犯认罪服法，以保证诉讼活动正常进行，是看守工作的重要任务。三十多年来，看守部门在确保监所安全的前提下，采取多种形式，对在押人犯进行了内容丰富、生动形象的教育改造工作。

（一）进行五个方面的教育。一是法律教育。组织人犯采取学习法律条款与对照反省相结合的方法进行。有些看守所还在人犯中进行法律知识考试，开展法律知识竞赛活动，激励人犯学习法律知识的积极性。通过法律教育，使他们初步懂得什么是犯罪，犯



图8 湖南省沅江县公安局看守所干部在给人犯作形势报告

罪给国家和人民造成的危害,以及犯罪应受到法律惩罚的道理。二是政策教育。反复向人犯宣讲有关的政策,讲解宽严处理的典型案例,并让他们参加宽严政策兑现大会,促使他们认罪服法。三是文化教育。按人犯文化程度编班,由管教干部担任文化教员,采用讲授与自学相结合的方法,开展以小学和初中课程为主要内容的文化教育。四川省成都市公安局看守所,从一九八〇年至一九八七年,先后举办了22期文化补习班,学习的内容是语文、数学、历史、地理。该所一名人犯入所时连自己的名字都不会写,经过三个月的文化学习认识了几百个字,当第一次将亲笔写的家信寄出后,他激动地说:“十九年没有学习文化,到了监所里反而学了不少知识,想起过去真是悔恨!”四是生产技能教育。主要是有计划地举办生产、科技讲座,让有实践经验的人犯讲授家禽饲养、果树栽培、农村医疗、木工、瓦工等专业知识。为鼓励人犯自学生产技术,看守所还购买了《怎样养鸡鸭兔猪》、《平菇技术》、《农

村医疗手册》等各种图书，供人犯借阅学习。通过这些活动，有不少人犯在关押期间学到了一定的生产技能和科学知识。五是革命人生观和道德观教育。主要是组织他们学习英雄模范人物的事迹，学习为四化建设做出贡献的新人新事新风尚，学习由违法犯罪分子转变为致富能手、先进青年的典型事例，组织他们阅读《马克思传》、《方志敏的故事》、《董存瑞的故事》、《雷锋的故事》等书籍。许多人犯反映：通过学习，懂得了革命道理，看到了前途，增强了改造信心。

(二) 采取五种形式进行教育。一是集中教育。请党政工青妇等有关部门的领导人、看守所所长，采取讲课的形式，向人犯进行教育。二是个别教育。由看守所的管教干部分片包干，深入监室同人犯谈话，根据人犯的不同思想、心理特点，有针对性地进行教育。三是自我教育。在看守所中开展“文明监室”评比活动，检查认罪服法、遵守监规、检举坏人坏事、爱护公物、维护环境卫生等情况。开展“假如我是受害者”、“什么是犯罪”、“为什么会犯罪”等专题讨论，举办“改造园地”、“走向新岸”等墙报，推动人犯进行自我教育。山东省济南市公安局看守所，一九八六年在人犯中开展了“假如我是受害者”的教育活动，以启发引导为主，让人犯紧紧围绕“假如我是受害者”的题目，把自己放在“受害者”的位置上，自问自答自悟，唤起人犯思想上的是非感、道德上的善恶感、法律上的罪责感，让他们自己评判自己的犯罪行为，自己思考应持什么态度，接受什么教训，今后走什么道路。许多人犯扪心自问，深深受到触动，悔恨不已。该所 290 名人犯有 85% 的人写了感受和认识，检举揭发违法犯罪分子 176 名。四是规劝教育。利用人犯家属、亲友探监的机会，向他们介绍人犯在监内的表现和思想顾虑，动员他们对人犯做规劝教育工作。五是

现身说法教育。从被释放的人犯中，发现好的典型，请他们回所对在押人犯进行“痛改前非，重新做人，为四化作贡献”的现身说法，组织在押人犯学习讨论，增强改造的信心和勇气。

(三) 抓好五个环节的教育。一是抓好收押时的教育。人犯被拘留、逮捕后，人身自由受到限制，入监时一般思想斗争激烈、心情焦躁不安。为了掌握和稳定人犯的思想情绪，在收押人犯时，通过第一次简单讯问，先了解一般情况。同时，向人犯宣读“监规”，使他们懂得在监所里哪些事可以做，哪些事不准做。二是抓好入监后的教育。针对人犯入监后的各种异常表现和对立情绪，及时进行个别教育，防止发生各种事故。三是抓好审讯后的教育。人犯在受审后，思想斗争比较激烈，是隐瞒罪行还是坦白交代，何去何从，犹豫不决。看守人员及时了解案情和掌握动态，与办案人员紧密配合，深入做好对人犯的思想教育工作，鼓励他们走坦白从宽的道路。对受审后思想紧张和认罪态度不好的人犯，严格看管，防止发生自杀、逃跑、行凶等事故。四是抓好审判后的教育。人犯被人民法院判决后，往往产生抵触和消极情绪。这时，主要是对他们进行认罪服法教育。同时，依法保护他们的上诉权，及时将他们写的上诉材料转交人民法院处理。五是抓好出所前的教育。对送往劳改场所的犯人，重点讲解劳动改造政策，勉励他们安心劳动改造，争取早日成为新人；对被释放的人，主要是鼓励他们接受教训，努力工作，勤俭持家，劳动致富，防止重新犯罪。

#### 四、实行文明管理

改善人犯生活，搞好监所卫生，美化监区环境，为人犯创造一个良好的生活、学习、改造环境，对教育改造人犯具有十分重要的意义。这既体现了对人犯的社会主义人道主义政策，又有利

于充分发挥教育感化作用。

搞好生活卫生管理。看守所在保证做到人犯的饭菜熟、热、卫生、量足的基础上，平日尽量调剂好主副食，节日改善伙食。定期让人犯理发、洗澡、晾晒被褥，对监室消毒，监所内外经常打扫，保持清洁。绝大多数看守所设专职医生，负责人犯的防病、治病工作。许多人犯在入所前患有疾病，在所内得到了治愈，身体素质有所提高。

美化监区环境。主要是组织人犯在监所周围种植各种花草树木，使监区环境绿化美化，有利对人犯的教育改造。广西壮族自治区玉林市公安局看守所，多年来先后在监所的放风场地、通道和空地上，种植花草50多种1240多株，鲜花四季常开。一个人犯入监时看到这里的环境后说：“这使我在重新做人的道路上增加了勇气，我要早日改造好自己，来报答党和政府对我的关怀”。

实行社会主义人道主义政策。对人犯不打骂、不体罚、不侮辱人格，保护人犯诉讼权利和关押期间的合法权益，对人犯起到了很大的教育感化作用。云南省昆明市第二看守所的一名在押人犯，因无家属探视、送东西，生活上遇到了一些困难，没有衣服换洗，看守所即主动发给他单衣、棉衣和洗衣粉等。这个人犯是四川人，爱吃辣椒，看守所也给他适当照顾。这使他深受感动，先后交代余罪50多条，检举揭发各种犯罪线索419条。根据他的揭发，经查证核实后，逮捕人犯59名，缴获赃款人民币1.6万余元、港币20.2万多元，以及彩色电视机3台、黑白电视机3台、收录机9台、照相机6部等赃物一大批。

# 第六章

## 机关团体企业事业 单位的保卫

机关、团体、企业、事业单位的保卫，通常又称为经济文化保卫或内部保卫，是人民公安工作的一个重要方面。新中国建立三十多年来，公安机关依靠机关、团体、企业、事业单位的保卫组织，在维护内部治安秩序，防止治安灾害事故的发生，预防和打击反革命分子和其他刑事犯罪分子的破坏活动，保卫重点单位和要害部位的安全方面，做了大量工作，取得了显著成绩。

### 第一节 经济文化保卫工作的发展概况和机构设置

#### 一、发展概况

中华人民共和国成立以后，开始恢复国民经济并进行各项经济建设工作。为了适应形势发展和对敌斗争的需要，公安部建立时就设立了经济保卫局。一九五〇年，中央人民政府政务院和中共中央相继作出决定和发出指示，明确规定各级财政经济部门的领导机关和所有的国营工厂、矿山、银行、电讯、仓库等经济部门，要设置保卫组织；并责成各地公安机关，负责保卫所辖地区

工厂、矿山等经济部门的安全。此后，各级公安机关相继建立了经济保卫工作机构。一九五〇年四月，公安部召开了全国经济保卫工作会议，研究确定了经济保卫工作的组织形式和方针任务，朱德在会上作了重要讲话。同年九月二十七日，毛泽东主席在审阅《全国经济保卫工作会议总结》时，亲笔批示：“保卫工作必须特别强调党的领导作用，并在实际上受党委直接领导，否则是危险的。”毛泽东主席的这一批示，为中国的公安工作确立了一项极其重要的原则。

五十年代初期，公安机关的经济保卫部门主要抓了四个方面的工作：一是加强保卫组织建设，选派得力的干部充实保卫组织。二是结合企业民主改革和镇压反革命运动，清理内部残余反革命分子。三是针对建国初期生产秩序比较混乱的情况，积极协助厂矿企业，研究制订了一系列安全生产管理制度，建立正常的生产秩序。四是组建群众性的治安保卫组织和工人纠察队，并通过他们带领广大职工群众，开展巡逻看守、防奸护厂工作。与此同时，各级经济保卫部门还大力开展了侦查工作，及时侦破了一批间谍、特务案件和其他反革命破坏案件。

一九五三年随着基本建设队伍的不断扩大，有些反革命分子混入基建队伍，个别的甚至钻进了要害部位，乘机进行破坏活动。因此，各级经济保卫部门把对基本建设的保卫工作提到重要位置。根据基本建设工程的特点和进度，在勘探、设计、施工、安装等各个环节，切实加强了保卫措施，特别是加强了施工现场的治安管理工作。

在经济建设事业大规模发展的同时，文化艺术、科学教育、卫生体育、新闻广播等文化建设事业也有了很大的发展。为了加强文化事业的保卫工作，一九五三年四月，公安部成立了文化保卫



局，并于一九五四年十一月召开了全国文化保卫工作会议，陈毅到会讲了话。此后，周恩来总理曾多次亲自检查中央人民广播电台的安全保卫工作，给全国公安保卫干部以极大的鼓舞。

一九五五年十二月，为了保卫中国核工业建设的安全，公安部组建了原子能保卫局，由公安部和第二机械工业部共同领导。一九六六年一月，这个局又并入经济保卫局。

社会主义改造基本完成以后，国家开始转入全国的大规模的社会主义经济建设。一九五八年八月召开的第九次全国公安会议强调，经济文化保卫工作必须在各级党委领导下，实行群众动员，围绕生产，结合中心，分级负责，保障安全的方针，并号召广大公安保卫干部到生产和业务活动中去，熟悉生产，熟悉业务，联系群众，保卫安全。广大公安保卫干部积极响应会议的号召，纷纷深入第一线，到生产中去保卫生产，到群众中去联系群众，熟悉生产业务情况，及时发现和解决问题，随时研究加强安全保卫的措施，进一步密切了同职工群众的联系，使经济文化保卫工作在同生产业务相结合、同群众工作相结合的正确道路上迈出了一大步。这样做，企业事业单位的党政领导满意，认为“保卫组织是好帮手”，“真正为生产服务”；职工也满意，说“保卫干部是好朋友”，“真正为大家办事”。

一九五八年以后，新建的工厂企业急剧增多，由于有些单位制度不健全，管理工作跟不上，对大量新招收工人的安全教育不够，致使许多单位内部的不安全因素大大增加，治安灾害事故不断发生。仅一九五八年下半年，全国经济企业单位就发生治安灾害事故7.5万多起，其中重大事故6000余起，伤亡职工4万余人，直接经济损失6000多万元。这些事故，绝大多数是责任事故。针对这种情况，各级经济文化保卫部门大力加强了同治安灾害事故

的斗争，积极协同有关部门做好对广大职工特别是新进厂职工的安全教育，使“生产必须安全，安全为了生产”的口号逐渐深入人心。同时，认真开展了群众性的安全大检查，健全了规章制度，严密了各项安全防范措施，有效地防止和减少了治安灾害事故的发生。

“文化大革命”中，经济文化保卫工作遭到了严重破坏，许多保卫机构被撤销。粉碎“四人帮”后，全国各地相继恢复了经济文化保卫部门和保卫组织，一九七七年公安部恢复了经济文化保卫局，并在一九八〇年一月召开了全国经济文化保卫工作会议。这次会议，研究分析了新的历史时期经济文化保卫工作的形势和任务，提出了“预防为主，确保重点，打击敌人，保障安全”的方针。这一方针，是三十多年经济文化保卫工作的经验总结，反映了经济文化保卫工作的特点和规律。为了适应党和国家把工作重点转移到四化建设上来的新形势的需要，会议还就经济文化保卫工作的管理范围和领导体制，以及整顿内部治安秩序、侦查调查、要害保卫、同治安灾害事故作斗争、恢复建立经济民警和保卫队伍建设等工作，作出了规定和部署。这次会议的召开，标志着经济文化保卫工作进入了一个新的发展阶段。

一九七九年以后的一段时期内，各级经济文化保卫部门和保卫组织，针对相当一部分企事业单位内部治安秩序混乱，刑事犯罪活动突出的情况，集中主要精力，大力整顿内部治安秩序，严厉打击严重刑事犯罪活动。与此同时，公安部先后召开了一系列专门会议，研究分析了在新形势下经济文化保卫工作面临的新情况和新问题，总结交流了经验，并结合实践，对如何更好地服从和服务于改革开放的方针进行了一些探索，不断加强和发展了内部安全保卫工作。

## 二、机构设置

三十多年来，为适应经济文化建设事业的发展 and 斗争形势的需要，经济文化保卫工作的组织机构也不断进行了调整和加强。现在的机构设置情况是：

（一）公安机关的经济文化保卫部门。各级公安机关，从公安部到县公安局，分别设置经济文化保卫局、处、科、股，主管全国和本地区的经济文化保卫工作。

（二）企业、事业单位的公安派出机构。在少数地处偏远或城乡结合部，治安情况复杂的大型厂矿区、国家重点建设工程、重要科研和国防工业基地，以及生产区、办公区、生活区连成一片的大型企事业单位，分别设置公安处（分局）、公安科或公安派出所。

（三）保卫组织。各机关、团体、企业、事业单位，根据本单位的规模大小、职工多少和重要程度等实际情况，分别设立保卫局、处、科、股，或配备专职保卫干部，在保卫工作业务上接受公安机关经济文化保卫部门的领导。

（四）经济民警。从一九五三年开始，在大型企事业单位建立了经济民警组织，以后曾一度撤销。一九八〇年，根据国务院批转的公安部、国家计委、国家经委、财政部、国家劳动总局、商业部《关于建立经济民警的实施方案》，不少大型企事业单位又陆续建立和恢复了经济民警组织。经济民警是组建单位的武装守卫力量，是保卫组织的组成部分。

（五）护厂队和校卫队。有些中小型工矿企业和高等学校，根据保卫工作的需要，组建了护厂队和校卫队，在本单位保卫组织的领导下，负责维护厂区和校园的治安秩序。

三十多年的实践证明，机关、团体、企业、事业单位的保卫



图9 北京大学校卫队在值勤

工作是公安机关的基础工作之一，各单位根据不同情况设置不同形式的保卫机构，有利于公安机关和各单位加强对保卫工作的领导，有利于发动和依靠职工群众做好保卫工作，也有利于紧密结合各单位的业务活动开展保卫工作。正是由于广大保卫干部和职工群众的积极努力，现在每年约有80%左右的机关、团体、企业、事业单位不发生刑事案件和治安灾害事故，确保了安全。许多单位的领导深有体会地说：保卫组织很重要，建设要发展，改革要深化，职工生活要安定，都离不开保卫工作。

## 第二节 大力开展预防工作

经济文化保卫工作的首要任务，是运用预防手段，采取有效措施，力争把犯罪活动制止在行为实施之前，把治安灾害事故消除在萌芽状态之中。因此，预防工作是经济文化保卫工作的基础

和核心，是衡量一个单位保卫工作成绩的主要标志。新中国成立以来，特别是近几年来，各级经济文化保卫部门依靠保卫组织在开展预防工作中，采取了许多好的做法，收到了明显的效果。

### 一、依靠群众做好安全防范工作

机关、团体、企业、事业单位，有健全的组织，职工群众有较高的思想觉悟和较严的组织纪律，这是做好安全防范工作的基础。多年来，主要从以下三个方面发动和依靠群众做好安全防范工作。

一是采取多种形式，运用典型事例，经常对职工进行安全防范工作的宣传教育，包括进行防特、防盗、防火、防治安灾害事故的“四防”教育，加强遵纪守法和严格执行各项安全规章制度的教育，以及保守国家秘密的教育。通过经常性的宣传教育，使广大职工群众不断提高警惕性，增强责任感，自觉地同违法犯罪行为作斗争。例如一九八七年一月二十八日深夜，有一名犯罪分子携带刮刀、管钳、锯条等作案工具，潜入中国工商银行北京市朝阳区八里庄分理处，两名值班人员发现后，勇敢地与歹徒搏斗，都被歹徒砍伤，其中一名头部被砍伤多处，仍忍痛挣扎着拉响了联防警铃，使邻近单位联防队员迅速赶到，当场将歹徒擒获。

二是充分发挥治安保卫委员会的作用。各单位治保组织的成员都熟悉本部门的情况，在开展“四防”工作和同刑事犯罪活动作斗争中，充分发挥了骨干作用。山西省太原市妇女儿童用品商场电工刘培正，任治保委员近十年，带领职工和顾客先后在商场内抓获268名盗窃、流氓分子，荣立了一等功，光荣地出席了一九八〇年全国公安战线先进集体先进工作者表彰大会。

三是发动和依靠科研技术人员参加安全防范工作。科技人员熟悉本单位的业务活动情况，懂得重点单位和要害部位的特点、规

律以及确保安全的措施。多年来，由于重视发动和组织科技人员参加安全防范工作，使科技人员在审定和保卫要害部位，建立健全安全、保卫、保密制度，落实各项安全防范措施，及时发现和处置安全隐患，保卫国家秘密安全等方面，发挥了重要作用。近几年来，中国科学院所属的许多研究所，还普遍实行了安全员制度。在研究室和课题组的每个房间，指定或推举一名科技人员任安全员，负责下班后关机器、闭门窗、停水电，上班前检查有无异常情况。有的还协助行政负责人开展安全、保卫、保密教育，检查各项安全管理制度的执行情况和存在的各种不安全因素，对预防灾害事故的发生，保障科研活动的顺利进行，发挥了积极的作用。

## 二、建立健全各项安全管理制度

多年来，保卫组织积极协同生产、技术、安全、保密、行政等部门，根据本单位的实际情况，普遍建立了以岗位责任制为中心的各项安全管理制度。诸如：要害部位的安全、保卫、保密制度；大型设备和精密仪器的安全操作和维修制度；易燃、易爆、剧毒、放射性元素等危险物品和枪支弹药的安全管理使用制度；物资仓库、珍贵文物、现金票证的安全管理制度；门卫、值班、巡逻和消防安全制度，等等。制订制度，一般都注意了三点：一是充分发动职工群众讨论，使制度切实可行，得到职工的拥护，大家自觉遵守；二是从实际出发，既有利于保障安全，又方便群众，有利于业务活动的开展；三是对已不适合的制度及时进行修订、补充，或根据需要建立新的制度，使制度不断完善。在执行制度时，主要是抓检查落实，防止有章不循，流于形式，并严明纪律，兑现奖惩，以维护制度的严肃性。实践证明，建立健全各项安全管理制度，是防止发生犯罪活动、治安灾害事故和失泄密事件的重

要措施。

机关、团体、企业、事业单位内部的影剧院、招待所、浴室、球场、集体宿舍等，是这些单位治安案件发生较多的地方。保卫组织以这些场所为重点，并按照“谁主管谁负责”的原则，组织专人负责维护这些场所的治安秩序，防止发生问题。

### 三、开展安全检查，及时消除隐患

五十年代初期，经济文化保卫部门就强调要经常开展安全检查，及时发现和排除不安全因素。以后经过不断总结经验，安全检查活动逐步形成经常化、制度化。开展安全检查，一般是由保卫组织配合生产、技术、安全、保密等部门共同进行。检查的形式多种多样。检查的内容主要是：查思想是否重视安全、保卫、保密工作；查制度是否健全和认真执行；查存在哪些不安全因素；查防范措施是否有力。对检查中发现的不安全因素，及时提出整改意见，督促有关部门落实整改。对存在重大隐患的单位，公安机关还发出《隐患通知书》，限期整改。如北京市公安局经济保卫部门，为了保卫建国三十五周年庆祝活动的安全，从一九八四年初开始，就积极开展了安全检查工作。他们会同有关部门的保卫组织，对全市供水、供电、供气、供热和危险物品仓库等要害部位，以及天安门会场区的各种地下管道、线路，多次进行了全面、细致的安全检查，对检查中发现的46处重大隐患，及时督促有关部门落实了整改措施，为保卫建国三十五周年庆祝活动的安全做出了贡献。一九八一年以来，针对珍贵文物被盗案件突出的情况，许多地方的经济文化保卫部门会同文物管理部门，每年都组织专门力量，深入重点单位检查文物保卫工作，及时采取措施堵塞漏洞，使文物被盗案件大幅度下降。

### 四、加强危险物品的安全管理

许多企业事业单位生产、储存和使用大量易燃、易爆、剧毒、放射性元素等危险物品，为了防止发生事故，保卫组织积极协同有关部门，本着服务生产（科研）、保障安全的精神，认真做好安全管理工作。一是对危险物品的生产、储存、运输、使用、销毁等各个环节，按照公安机关和有关部门的规定，严格安全管理制度，经常进行检查，及时发现和排除不安全因素。二是对集中存放危险物品的场所，设置坚固的库房，指定专人保管，根据需要安装防火、防爆、防盗、防辐射等防范设施。三是经常对职工特别是新职工进行安全教育和技术培训，使他们掌握安全知识，能及时发现和排除事故苗头，一旦发生事故也能妥善处置。长期以来，由于加强了对危险物品的安全管理，有效地防止和减少了治安灾害事故的发生。列为国家重点建设项目的湖北省葛洲坝水利枢纽工程开挖阶段，共使用炸药2万多吨，雷管1000多万个，因制度健全、管理严格，爆炸作业施工中没有发生一起重大伤亡事故。中国科学院力学研究所二室，经常从事爆炸实验，由于管理措施得力，安全制度严密，二十多年没有发生过爆炸事故。

### 五、帮助教育有轻微违法犯罪行为的职工

有些单位的少数职工，特别是青年职工，有各种各样轻微的违法犯罪行为，是危害内部治安的不安定因素。认真做好对这些职工的帮助教育工作，不仅有利于预防犯罪、维护好内部治安秩序，而且对维护整个社会治安也有深远意义。各地普遍的做法，首先是建立帮教组织，明确责任。对于劣迹较深、帮教难度大的，由保卫干部、基层单位的干部和治保会成员参加，成立帮教小组，负责包教育、包管理、包转化，并经常同帮教对象的家长、住地居民委员会、派出所取得联系，做到上班时间有人抓，业余时间有人管，内外配合做好转化工作。其次是认真贯彻教育、感化和挽



教的方针，对帮教对象政治上不歧视，经济上同工同酬，生活上关怀体贴，诚心、热心、耐心、细心地做好帮教工作。在帮教方法上，不搞简单训斥和空泛说教，而是通过谈心，因人施教，动之以情，晓之以理，有针对性地进行理想、道德、纪律、法制和前途的教育。并组织他们参加读书会、演讲会和健康有益的文娱体育活动，寓教于乐，陶冶情操，引导他们积极向上。对他们的微小进步，及时表扬鼓励。对他们遇到的实际困难，设法帮助解决。对思想上出现反复的，不嫌弃，不讽刺，循循善诱，启发他们不为别人的威胁利诱动摇上进的信心。第三是抓典型，带动一般。广泛宣传帮教对象转变好的典型事例，促进其他帮教对象的转变，做到转变一个带动一片。

大量的事实表明，经过艰苦细致的帮教工作，绝大多数有轻微违法犯罪行为的职工是可以改好的。据黑龙江省一九八七年调查，全省机关、团体、企业、事业单位的14847名帮教对象中，经过帮助教育后转变较好的有11506名，占77.5%。湖南省岳阳化工总厂树脂分厂，有11名厂里出了名的“尖子”，不仅参与斗殴、赌博，而且有轻微的盗窃、拐骗行为。经过近两年的帮教工作，就有10人改好了，其中2人加入了共青团，4人当上了正副班长，4人被评为先进生产者和技术标兵。

#### 六、做好职工中各种纠纷的教育疏导工作

长期以来，特别是近几年来，少数职工因为恋爱、婚姻关系破裂或家庭内部、邻里关系不和，或因为受批评、处分，或因为没有增加工资、被扣发奖金，或因为同其他职工之间的纠纷等等而发泄私愤，伤害甚至杀死对方和无辜的人。针对这种情况，各单位大力加强对这类职工的教育疏导工作，以防止和减少行凶报复案件的发生。主要做法：一是疏通信息渠道，对职工中发生的

各种纠纷及早发现，及时掌握情况。对可能激化的纠纷，由保卫组织、工会、共青团、调解小组和职工所在基层单位负责人密切配合，必要时由单位领导亲自出面，认真做好劝解、疏导工作，力争把问题解决在萌芽状态。二是针对纠纷的起因和争执的焦点，因人制宜、因事制宜地进行耐心的疏导调解工作，在条件和政策允许的范围内，帮助他们及时解决某些实际困难和具体问题。三是对扬言行凶、纵火、爆炸，有可能铤而走险的人，一方面循循善诱，进行法制教育，晓以利害；一方面采取果断措施，做好必要的防范工作，防止行凶报复案件的发生。

导致职工中纠纷激化的原因虽然比较复杂，预防工作难度也较大，但是只要领导重视，措施有力，方法得当，大多数纠纷经过及时教育疏导，一般都能得到缓解或消除。据上海市典型调查，一九八四年到一九八五年职工中发生的 178 起各类纠纷，经过教育疏导，有 132 起得到了较好的解决，占 74.2%。

### 七、开展治安联防和工农共建文明厂(矿)、文明村活动

为了搞好预防工作，早在五十年代，就有少数厂矿企业与周围单位和乡镇实行治安联防。以后在实践中，又不断地有所发展和完善。一般是由地方公安机关出面组织，企业事业单位和乡镇领导，以及民兵、保卫组织负责人参加，成立治安联防委员会，共同组织联防队伍，在联防区内值班巡逻，维护社会治安，并定期召开联防会议，通报本地区、本单位的治安情况。同时，在对职工和农民加强法制教育的基础上，制订联防公约，妥善解决职工和农民之间的纠纷，及时处理农民侵犯国家资财或职工侵犯农民利益的事件。

一九八二年以来，一些地处农村或城乡结合部的企业事业单位，借鉴军民共建精神文明的经验，同附近农村的乡、村开展了

工农共建文明厂(矿)、文明村的活动,共同制订文明公约,督促全体职工和农民自觉遵守。通过共建精神文明的活动,增强了工农团结,密切了工农关系,大大改善了厂(矿)区和农村的治安秩序。

### 第三节 确保重点单位和要害部位的安全

确保重点单位和要害部位的安全,是经济文化保卫工作的一个重要原则。

所谓重点单位和要害部位,是指对国家安危和国计民生具有重大影响的单位和部位。就全局来说,主要是党政首脑机关、国防尖端企业、重点建设项目、重要科研、重要动力、大型能源基地、广播电视、电信通讯枢纽、重要金融单位、博物馆和物资仓库等。就一个单位来说,主要是掌管国家秘密和生产指挥决策的职能部门;对产品质量和科研成果有重大影响的研制、生产、装配、检验等关键环节;生产、储存和使用易燃易爆、剧毒、病菌、放射性元素等危险物品的部位;电、气、水、动力部位;贵重、稀有、关键的设备仪器;珍贵文物;以及钱财票证物资集中的部位等。这些单位和部位,一般都具有地位重要、秘密性强、危险性大或物资财富集中等特点,是犯罪分子进行破坏活动的重要目标,或者是容易发生灾害事故的场所。一旦发生问题,就会给国家和人民生命财产造成严重损失,使局部以至全局的生产、科研、业务活动陷于停顿,甚至可能危及国家安全。

早在一九五〇年五月,罗瑞卿在全国经济保卫工作会议上讲话时就强调指出,经济保卫工作要实行重点保卫和要害保卫,避免处处设防,分散力量。同年十月,公安部专门发出了《关于加

强要害部门护卫的指示》。一九五一年五月召开的全国经济保卫工作会议又强调指出，要把保卫要害列为经济保卫部门必须迅速做好的一项主要工作，并制订了保卫要害、保卫重点的具体办法。此后，在公安部历次召开的保卫工作专业会议上，都十分强调要加强重点单位和要害部位的保卫工作，并在实践中紧密结合生产、基建、科研、教学、业务等活动的特点，逐步完善了确保重点单位和要害部位安全的各项措施。

### 一、准确划定要害部位，制定保卫方案

主要是保卫组织在全面了解本单位业务活动的基础上，根据各单位的重要程度，提出确定要害部位的初步意见，经过同有关部门负责人、科技人员、工人和管理人员的座谈研究，广泛听取意见，报经本单位领导审批确定后，依靠所在部门的负责人和职工讨论制订要害部位的保卫方案。同时，还根据变化了的新情况，及时调整或重新划定要害部位，并相应修改或制定保卫方案，使要害保卫工作做到经常化、制度化。在有些推行治安保卫承包责任制的单位，还实行了由要害部位负责人同保卫组织签订重点承包合同的办法，保证要害部位的安全。

### 二、设置警卫守护力量，安装技术防范设施

为确保重点单位和要害部位的安全，对党政首脑机关及其他重点单位、要害部位，根据不同情况，分别派驻武装警察或组建经济民警、护厂队、校卫队等，重点加强警卫守护，防止案件的发生。辽宁等13个省、自治区、直辖市，自一九八一年在一些大型企事业单位组建经济民警后的5年内，在执勤中共抓获各类犯罪分子8万多名，缴获被盗的国家物资器材价值1000多万元。湖南省经济文化系统共有经济民警2000人、护厂队员和校卫队员5万多人，一九八七年共预防了各类案件7000余起，抓获违法犯罪分

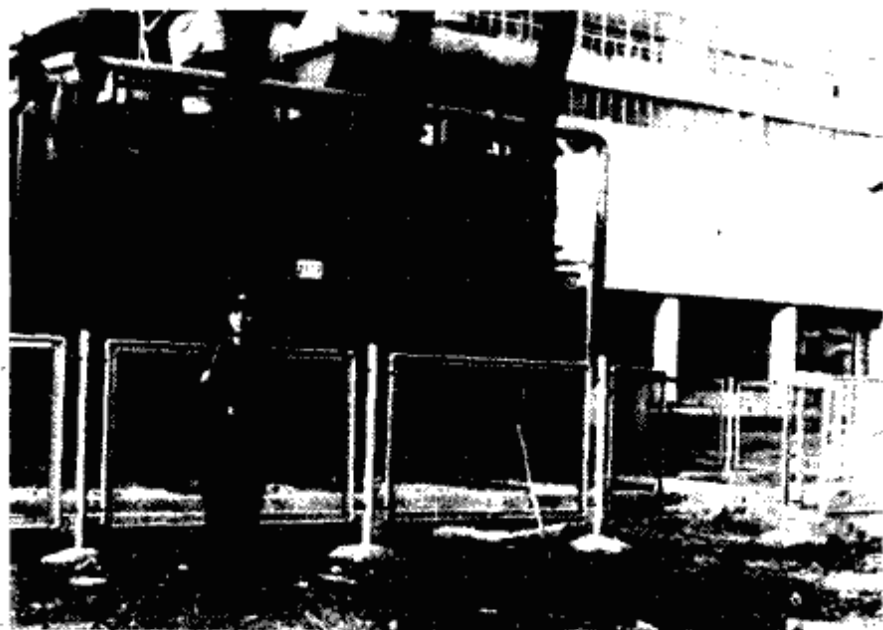


图 10 安徽电建一公司经济民警在守卫要害

子 1.2 万名。甘肃省兰州市连城铝厂经济民警臧平，工作认真负责，忠于职守，先后缴获犯罪分子盗窃该厂大量的铝锭、钢材，获得该厂 6 次嘉奖。一九八五年四月十三日凌晨，臧在执勤巡逻中发现犯罪分子正在盗窃铝锭，正当他追赶犯罪分子时，被潜伏在屋顶上的另一名犯罪分子用砖头击中头部，臧因伤势过重，抢救无效而光荣牺牲，被甘肃省人民政府追认为革命烈士。

针对刑事犯罪活动手段、方式更加狡猾诡秘的特点，在一些重点单位和要害部位，还安装使用了防盗、防火等技术防范设施，对保卫安全也发挥了显著的作用。湖南省怀化市有 1321 个单位安装了防盗报警器，对 8000 多处要害部位实行了有效的控制。从一九八二年到一九八五年底，共预防盗窃案件 376 起，其中预防重大、特大盗窃案件 96 起，抓获盗窃分子 21 名。辽宁省沈阳故宫博物馆，自一九八一年采用技术防范设施以来，到一九八六年先后抓获盗窃珍贵文物的犯罪分子 3 名，其中 1 名是从澳门入境的犯

罪分子。

### 三、抓住关键环节，落实保卫措施

对重点建设项目的保卫，主要是紧密围绕勘探设计、土建施工、设备运输、部件安装、试车投产等不同阶段，分别落实安全保卫措施。土建、安装的施工阶段，一般都具有规模大、时间长，参加建设的单位多，交叉作业，人员流动性大，工地四通八达，车辆川流不息等特点。为了切实加强施工现场的保卫工作，及时建立由各个施工建设单位保卫组织组成的统一的保卫机构，在现场工程指挥部和当地公安机关的双重领导下，统一组织、协调、领导施工现场的保卫工作。各个施工建设单位的保卫组织，在施工现场保卫机构的领导下，实行分片包干，各负其责，互相协同，做好各项安全保卫工作。这样，就避免了施工现场多头领导，各自为政，现场治安秩序无法统一管理的混乱状况。

对从国外引进的重要成套设备的保卫，保卫组织主要是协同督促有关部门，紧紧抓住设备接运、检验、保管、安装、试车等环节，定人、定位、定任务，分片包干，保证安全。重要设备由专人押运，防止丢失、被盗和损坏；运到现场的重要设备，建立逐件严格检验、签收和登记制度，并严密保管，加强值班巡逻；在安装、试车时，落实岗位责任制，维护好现场秩序，并针对可能发生的问题，制订相应的处置方案。有的为了确保安全，还加强了警戒看守。

对广播电台、电视台的保卫，主要是切实加强关键部位的安全防范工作，严格出入管理、安全操作、设备检修、交接班以及备用器材保管等制度，保证安全播出。

对大型国防尖端产品试验的保卫，主要是遵照周恩来总理提出的“严肃认真、周到细致、稳妥可靠、万无一失”的要求，抓

住关键环节，严密各项保卫措施。多年来，公安机关同军队和国防工业部门的保卫组织密切协作，精心组织和严密部署了各项重大试验任务的保卫工作，确保了历次原子弹、氢弹爆炸试验和运载火箭、导弹、各种卫星发射工作以及其他重大试验的绝对安全。为此，参加试验的全体工作人员包括公安保卫干部，受到了中共中央、国务院和中央军委的表彰。

#### 四、开展反破坏事故的斗争

制造破坏事故是反革命分子和其他刑事犯罪分子对企业事业单位进行破坏活动的主要手段之一。有的对贵重仪器设备、重要物资产品、机密要害部位等，采取纵火、爆炸、毁坏等手段破坏，使生产、科研和业务活动不能正常进行；有的在设计、勘探、施工、计划、工艺、实验、总装等关键环节上，进行技术破坏；还有的利用工作职务之便窃取情报。此外，也有少数人为达到泄愤、报复、陷害或其他个人目的，有意制造破坏事故。这种破坏事故，虽然同反革命破坏事故性质不同，但同样严重危害国家和人民生命财产的安全。

为了确保重点单位和要害部位的安全，经济文化保卫部门历来把反破坏事故斗争作为一项重要的任务。除切实加强预防工作外，还发动和依靠群众，逐步摸索和总结了许多追查破坏事故的具体做法。主要是对发生的事故，认真保护现场，周密细致地进行勘验检查，确定始发现场。同时通过调查摸底、访问座谈等形式，深入了解情况，广泛搜集材料，发现线索，获取证据。对技术性事故，及时组织科技人员进行科学分析和技术鉴定，从技术上论证事故发生的原因、过程、性质、损失和危害，提供追查方向。对某些特别重大、技术性很强的事故，聘请有关专家做出技术鉴定，必要时还要进行模拟实验。判定事故性质时，在全面综

合现场情况、调查情况和技术鉴定的基础上，进行认真的分析研究，坚持把反革命破坏事故同其他破坏事故严格区分开来；把故意破坏同工作失职、操作失误、技术不高、经验不足等造成的责任事故严格区分开来；把破坏事故同发明创造过程中难以避免的挫折和失败严格区分开来；把盗窃秘密同失密、泄密事件严格区分开来；把不能预见或无法控制的自然事故同破坏事故、责任事故严格区分开来。保卫组织主要负责对破坏事故的追查处理。对已经查清的制造破坏事故的犯罪分子，坚决依法惩处。如辽宁省铁岭市清河发电厂，自一九八六年十一月八日至一九八七年八月二十三日，先后在电缆竖井、电缆沟和加油泵附近发生5起火灾，共烧毁各种电缆79根，停机停炉232小时，少发电3180万度，100多部电话中断24小时，直接经济损失达100余万元。经现场勘查，每次火灾现场都发现可疑的引火物。当地经济文化保卫部门会同该厂领导和保卫组织对这5起火灾反复进行了全面细致的调查分析，最后认定这5起火灾都是故意纵火。经过侦察，将纵火的犯罪分子依法逮捕惩处。

#### 第四节 适应新形势，探索新路子

一九七九年以来，在改革开放的推动下，经济文化建设事业有了迅速的发展。经济的繁荣，经营管理的改善，职工生活的提高，促进了安定团结，为进一步加强和改革机关、团体、企业、事业单位的保卫工作创造了有利条件。与此同时，也出现了许多新情况、新问题。诸如：经济文化系统由长期封闭开始转向对外开放，对外交流活动日益频繁，物资、资金、人员大量流动；企业由单纯的生产型向生产经营型发展，业务范围扩大；军工企业兼



产民用产品，开展国内外贸易；科研成果进入科技市场，提供各种服务；随着经济、教育事业的不断发展，许多工矿区、高等学校校园，实际上已成了“小社会”；跨地区、跨行业的各种经济联合体大量涌现；各单位大力兴办第三产业，向社会开放；大批合同工、临时工和农工进入企事业单位；由于机构调整，劳动力重新组合，原有的治安保卫组织的布局被打乱，等等。这些新情况的出现，给保卫工作带来了许多新的课题，使保卫工作面更宽了，任务更重了，要求更高了，难度更大了。有些单位由于管理工作跟不上改革的步伐，大宗财物保管不善，重大盗窃案件时有发生；治安灾害事故的隐患大量存在；内部治安管理存在不少漏洞；改革涉及权力和利益的调整，影响内部治安的因素较多；窃取出卖情报的活动也增多了。为了适应新形势的需要，各级经济文化保卫部门和保卫组织，认真贯彻公安保卫工作必须服从和服务于改革开放的指导思想，对进一步加强和改革经济文化保卫工作，初步总结了一些新的做法和经验。

### 一、对内部治安实行综合治理

内部治安与整个社会治安一样，同样受多种社会因素的影响和制约，只有采取政治、经济、思想、文化、教育、行政、法律等各种手段和方法，实行综合治理，才能得到较好的解决。通过几年来的实践，许多单位在这方面已初步摸索和总结了一些成功的经验。主要是由本单位主管领导负责，由保卫、宣传、共青团、工会、人事、劳动工资等部门负责人，组成治安综合治理领导机构，在各科室、车间、工段、班组也设立由各级负责人参加的治安综合治理小组或确定专人负责，形成上下左右齐抓共管，从组织上落实治安综合治理工作。同时按照综合治理的要求，明确分工，各有侧重，充分发挥各自在综合治理中的作用。保卫组织在

内部治安综合治理工作中，主要是发挥三个作用：一是参谋作用。经常向本单位领导反映治安情况，汇报综合治理中各项工作的进展情况和存在问题，提出建议，协助领导不断推进综合治理的深入开展。二是纽带作用。主动与各有关部门密切配合，通力合作，共同贯彻本单位关于综合治理的部署，使各项具体措施落到实处。三是职能作用。在积极参加综合治理的同时，认真开展调查研究，严密各项安全防范措施，加强同反革命分子和其他刑事犯罪分子的斗争。

## 二、实行治安保卫责任制

为了维护好内部治安秩序，一九八〇年前后，一些大中型企业开始试行治安保卫责任制。起初是制订以加强内部安全为主要内容的厂规厂纪，作为职工共同遵守的行动准则。一九八二年以后，随着企业经济责任制的建立，不少企业都把做好治安保卫工作列入厂长（经理）、车间主任、工段长各级负责人的工作日程，把治安保卫工作同生产经营结合起来一起抓，实行同计划、同布置、同检查、同总结、同评比。有的还把治安保卫工作同产量、质量、原材料消耗等项目一样，按百分制记分考评，奖优罚劣。这样，就把治安保卫工作同企业的生产、经营管理融为一体，企业各级负责人不仅对本部门的生产经营负有直接责任，而且对治安保卫工作也负有直接责任。同时，由于治安保卫工作同本单位的经济利益密切相关，因而促使企业各级负责人以及职工群众，也更加关心和重视治安保卫工作。

随着经济体制改革的深入发展，许多厂矿企业在实行经济承包责任制的同时，对治安保卫工作也实行了承包，与经济承包责任制同步进行，使责、权、利相联系的原则在治安保卫工作中也得到体现。基本做法是：企业把治安保卫工作的总目标和各项具

体指标，以及为实现这些指标所需要采取的措施，列为经济承包的一项重要内容，统一贯彻实施，统一考核评比，并列为评选精神文明单位必须具备的条件之一。厂长（经理）把治安保卫工作总的指标分解到车间、科室；车间、科室再分解到工段、班组；工段、班组再分解到职工个人。逐级签订承包合同。承包的形式，有逐级承包、重点承包、专业承包和单项承包。由于治安保卫承包责任制目标具体，措施落实，责任明确，奖罚分明，把治安保卫工作的成效同各个部门、每个职工的政治荣誉和经济利益紧密结合起来，所以在实行治安保卫承包责任制的单位，普遍出现了保卫工作层层抓、人人做的可喜局面，增强了自防、自治和自卫能力。山东省有20500多个企事业单位实行安全保卫责任制后，内部治安秩序有了明显好转，其中全年没有发生刑事案件和重大治安灾害事故的单位，一九八五年占79%，一九八七年达到90%以上。

为了使治安保卫责任制具有相应的强制力和约束力，许多地方公安机关还把各种治安保卫责任制的内容归纳制定为内部治安保卫工作的条例或规定，经地方人大常委会或地方人民政府审议批准后，作为地方性法规或行政规章发布实施。这些地方性法规的基本精神，都是把治安保卫工作纳入领导责任制和个人岗位责任制。有的明确规定，机关、团体、企业、事业单位的行政负责人，是本单位治安保卫工作法定的责任人，并授权公安机关的主管部门，根据规定依法管理，监督检查。有的公安机关还以签订协议的形式，发给各单位负责人责任书。各单位负责人也采取签订协议书，颁发任命书、责任状、聘书等形式，逐级确定科室、车间、工段、班组的治安保卫责任人。科室、车间、工段、班组再把治安保卫工作的内容纳入每个职工的岗位责任制。单位确定了

法定责任人，使治安保卫工作由过去一般行政领导人负责变为法定责任人负责，进一步加强了本单位各级负责人对治安保卫工作的责任感，提高了职工群众搞好治安保卫工作的积极性，大大促进了治安保卫工作的开展。一九八五年湖北省人大常委会通过并公布了《武汉市机关、团体、学校、企业、事业单位治安保卫工作条例》，通过两年多的贯彻实施，全市2万多个单位，已确定治安保卫工作法定责任人的占93%。由于加强了对治安保卫工作的领导，加强了重点防范，落实了目标管理，一九八七年大部分单位没有发生刑事案件、治安案件和治安灾害事故。一九八七年北京市人民政府颁发了《关于企业治安保卫责任制的暂行规定》，把搞好企业治安保卫工作的责任落到厂长、经理身上，纳入企业管理的轨道，突破了以往单纯靠动员、号召等行政手段推动治安保卫工作的老路子，开始走上公安保卫部门行使监督、检查职能，依法管理企业治安的新路子。公安机关的经济保卫部门依照暂行规定的要求，对防范工作存在漏洞的单位，采取发《隐患通知书》、传唤或约见企业主管负责人等形式，督促抓紧解决，取得了较好的效果。

### 三、开展创安全单位活动

一九八五年以来，有些地方公安机关的经济文化保卫部门，为了推动搞好安全保卫工作，在一些企业事业单位根据不同类型和业务特点，开展了创安全单位的活动。创安全单位，一般都制订有标准，定期检查考核，年终进行评比验收。达到标准的，发给安全单位奖状，并给予物质奖励。这一活动的开展，对防止和减少案件、事故的发生，维护内部治安秩序发挥了积极的作用。例如上海市经济文化保卫部门针对企业事业单位财务室被盗较为突出的情况，会同银行开展了创“安全财务室”活动。“安全财务室”

的标准是：门窗要牢固；要安装报警器；现金等有价值证券要存放在保险箱内，保险箱要专人使用，钥匙随身携带，过夜现金不超过定额；建立值班制度；取送巨款要由两人或专车护送等。经公安机关、银行联合检查验收后，对合格的颁发合格证，对不合格的限期整改，逾期仍不合格的，银行暂停支付现金。上海市开展这一活动以来，一些原来不合格的财务室达到了“安全财务室”的标准。再如一九八五年以来，山西省经济文化保卫部门配合保险公司，在全省的投保单位开展创建安全单位活动，联合动员部署，联合检查验收，对达到安全标准的单位，共同给予表彰奖励。通过开展创安全单位活动，一九八六年与一九八四年相比，全省投保的企业事业单位刑事案件下降了28%，治安案件下降了36%，治安灾害事故下降了40%。

实践证明，经济文化保卫部门会同有关部门，在企业事业单位开展创建安全单位活动，是发展横向联系，促进落实防范措施，搞好安全保卫工作的一种较好的形式。

#### 四、发挥保安服务行业的作用

随着对外开放领域的不断扩大，中外合资企业、合作经营企业和外商独资企业日益增多。这类企业一般都没有设置保卫机构。有些企业事业单位由于机构小，职工少，没有设置保卫机构，或者虽有保卫机构，但自防、自卫能力较弱。还有些单位经常举办大型营业性展销、展览和文娱体育活动，内部保卫组织难以承担这些活动的安全保卫工作。在这种情况下，近几年来，首先在广州、深圳、上海、北京、武汉、南京等城市成立了保安服务公司，其他城市也纷纷仿效，发展很快，逐步形成一个独立的行业。保安服务公司是自筹资金，独立核算，自负盈亏的集体所有制企业，保安业务接受公安机关的指导和监督。保安人员一般都是公开招

聘，严格挑选，经过专门培训后，为客户提供门卫、巡逻、守护、押运等保安服务，并按照国家有关规定，经营防盗、防火、报警等安全设备器材，提供安全技术防范设备的设计安装咨询和维修服务，以及其他安全服务。客户可以根据需要同保安服务公司签订合同，聘用保安人员为本单位的安全服务。

保安服务公司的兴起，虽然只有几年的时间，但是在保卫企业事业单位安全方面，已经逐步显示出它的作用，成为维护企业事业单位以至整个社会治安的一支重要力量。由于保安服务公司把社会安全效益放在首位，坚持优质服务，因而普遍赢得了客户的好评，要求提供保安服务的企业事业单位越来越多。一九八七年陕西省西安市在4个城区分别成立了保安服务公司，主要承担银行、工厂、仓库、饭店、体育场(馆)等单位的保安服务。在短短9个月中，先后抓获各类违法犯罪人员800余名，缴获赃款和赃物折款25万元，有40个聘用保安人员的单位没有发生刑事案件。辽宁省大连市自一九八五年开办保安服务公司以来，共为173个企业事业单位提供了保安服务，除4个单位外，都没有发生刑事案件，还抓获1387名违法犯罪人员送交公安机关。

# 第七章

## 交通运输保卫

铁路、公路、水运、民用航空等交通运输部门，是国家的动脉，是联结城乡和国内国外，沟通生产、流通、分配和消费的纽带，也是国防的重要设施，在社会主义现代化建设中处于十分重要的先行地位。新中国成立以来，随着交通运输事业的发展，交通运输部门的公安保卫工作，在组织建设和业务建设上都有了很大的发展。交通运输部门的公安机关，既是公安部和省、自治区、直辖市公安厅、局派驻在交通运输部门执行相应一级公安机关职能的机关，又是交通运输部门自身的保卫机构，担负着保卫交通运输安全的繁重任务。

### 第一节 铁路运输保卫

人民铁路公安机关，是在一九四五年日本投降以后，随着人民军队接管铁路开始创建并逐步发展起来的。这一年秋天，在河北省张家口市建立了平绥铁路警务处，这是最早建立的人民铁路公安机关。随着中国人民解放战争的胜利进程，一九四六年秋在黑龙江省哈尔滨市建立了东北铁路总局公安处，一九四八年八月

改为东北铁路公安局，领导东北地区先后成立的齐齐哈尔、哈尔滨、吉林、沈阳、锦州五个铁路公安处。随着北平、华北地区和华中、华东部分地区的解放，又先后在石家庄、天津、济南、郑州、太原等地成立了不同名称的铁路公安机关。为了统一领导铁路的公安保卫工作，一九四九年三月成立了中央军委铁道部公安局。新中国建立后，改为中央人民政府铁道部公安局。一九五〇年三月，铁道部召开全国铁路公安会议，统一了全国铁路公安机构的建制：铁道部设公安局，铁路局设公安处，铁路分局设公安分处，铁路地区设公安段，在三等以上车站设公安派出所。

三十多年来，铁路公安机关针对铁路运输的特点，不断加强同反革命和其他刑事犯罪分子的破坏活动以及各种事故灾害的斗争，维护铁路治安秩序，为确保铁路运输安全作出了贡献。

### 一、保卫旅客运输安全

火车是长途运送旅客的主要交通工具之一。新中国成立以来，旅客运输量逐年增加。一九八七年客运量达到11.15亿人次，比一九五〇年增长7.1倍。每日平均开出旅客列车900余对，运送旅客300余万人次，如同一个300万人口的流动城市。大量旅客进出车站、上下列车，这种高频率的流动状态，给车站、列车治安管理带来很大困难。尤其是在人多拥挤的情况下，一些流窜犯罪分子混杂其间，乘机进行各种违法犯罪活动，严重影响车站、列车的治安秩序。同时，客运列车接待来自国内外的旅客，车站是国家的“窗口”、城市的“大门”，安全工作的好坏直接关系到国家的声誉。因此，铁路公安机关始终把保卫广大旅客乘车安全，作为自己的首要任务。

（一）维护车站、列车的治安秩序。在车站、列车上，旅客云集，流动性大，组织管理不好，容易发生危及旅客生命财产安全



的问题。一九五二年一月，沈阳南站由于没有做好组织疏导工作，发生一起踩死43人、踩伤56人的重大伤亡事故。为了接受这一血的教训，搞好车站、列车的治安管理，长期以来，铁路公安机关组织广大干警，夜以继日地在车站、列车上值勤；协同车站、列车客运职工，采取多种形式，向广大旅客进行安全乘车和遵守铁路规章的宣传教育；配合车站、列车工作人员，组织旅客有秩序地排队购票、进出站、上下车；与民政、工商行政管理部门配合，加强对车站广场摊贩和各种车辆的管理，制止围车叫卖、上车叫卖，共同为安全输送旅客服务。

影响车站和列车秩序的问题，在各个时期有所不同。解放初期，在一些大中城市的火车站，经常有三五成群以至数十名无业游民游荡在候车室和站前广场，夜宿车站，滋扰治安。到六十年代初的经济困难期间，类似情况在一些灾区的铁路沿线又有出现。他们在大庭广众面前抓吃争喝，强取强拿，影响很坏。从“文化大革命”开始，直到七十年代，无票乘车现象十分突出。八十年代以来，由于旅客流量大幅度增长，“买票难”、“乘车难”成为社会上的一个突出问题，少数人趁机伪造、涂改车票，加价倒卖车票，敲诈勒索，寻衅滋事，严重破坏车站秩序。

铁路公安机关针对每个时期出现的不同问题，会同有关部门采取坚决措施，及时加以解决。对大中城市火车站上的无业游民，在充分调查研究的基础上，集中进行收容甄别，有的遣送回原籍，有的组织安置他们从事生产劳动。对无票乘车现象，除广泛宣传铁路乘车规则外，由铁路运输、公安部门共同组织力量，在车站和列车上进行检查清理，坚决制止无票乘车。对于伪造、倒卖车票的违法犯罪分子，铁路和地方公安机关相互配合，采取侦察和集中打击相结合的方法，及时予以取缔、打击，保护旅客的切身

利益。从而有效地维护了车站、列车各个时期的治安秩序。但是解决此类问题，不是一劳永逸的，工作稍一放松，问题马上又会出现。必须经常抓，常抓不懈。

(二) 禁止旅客携带易燃易爆危险物品乘车。在车站和列车上发生的火灾、爆炸事故，多数是由于旅客携带易燃易爆危险物品进站、上车拥挤碰撞造成的。例如一九六〇年一月，太原兴安化工厂一名职工，违章携带易燃物品录音带片基10公斤，从北京乘坐21次特快客车去上海，在列车运行至崞山车站时，因车厢内温度高，录音带片基受热自燃起火，结果烧毁硬卧车2辆、邮政车1辆，烧死旅客42人、烧伤78人。此后，针对这种情况，大力开展了禁止旅客携带易燃易爆危险物品进站乘车的宣传教育，并采取了检查限制措施，情况有所好转。

进入八十年代以来，随着人民生活水平的提高，群众对烟花爆竹的需求量越来越大。一些不法厂商唯利是图，用氯酸钾、赤磷、雄黄等不安全药物非法生产拉炮、摔炮、打火纸，还有一些人不顾公共安全，非法贩运这些不符合规格的易燃易爆危险物品乘坐火车。因而旅客列车的火灾、爆炸事故又多了起来。为了制止这类恶性事故的发生，一九八〇年二月国务院批转了铁道部的报告，要求各地广泛深入宣传国家有关易燃易爆危险物品的管理规定，号召群众自觉遵守；需要通过铁路运输的易燃易爆危险物品必须严格执行铁路部门的规定，搞好包装，到指定车站托运，严禁自行携带乘车；要求地方政府严格管好易燃易爆危险物品的生产、销售，对非法生产的单位坚决取缔。同年十一月，国家经委、公安部、铁道部等九个部、委又联合发出了《关于严格控制生产出售和严禁携带易燃易爆危险物品乘坐车船飞机的紧急通知》。一九八四年一月国务院发布了《中华人民共和国民用爆炸物品管理

条例》，对黑火药、烟火剂、民用信号弹和烟花、爆竹等易燃易爆危险品的生产、储存、销售、运输、使用和违反条例后的惩处作了明确规定。由于国务院的重视和各级人民政府对生产、销售易燃易爆危险物品加强了管理，铁路公安机关配合铁路客运部门严格控制，认真检查，从一九八一年以来，因旅客违章携带易燃易爆危险物品乘车而引起的火灾、爆炸事故已大有减少。但是旅客携带易燃易爆危险物品进站上车的现象，仍未能从根本上制止。仅据一九八七年统计，全路就查获携带易燃易爆危险物品上车的5万余起，这方面给铁路安全运输造成的潜在威胁仍很大。

（三）打击流窜犯罪分子。流窜犯罪活动历来是铁道线上刑事犯罪的一个突出方面。八十年代以来，在全国铁路每年发生的1万多起刑事案件中，流窜作案的犯罪分子约占70%左右。他们凭借铁路交通之便，甲地作案，乙地隐匿；有些在车站、列车上混迹于旅客中作案，严重危害旅客生命财产的安全。多年来，铁路公安机关把工作重点放在客运车站、客车，发挥快速反应的优势，积极开展同流窜犯罪活动的斗争。据统计，一九八三年八月到一九八六年八月的三年时间内，共抓获流窜犯、逃犯4.8万余名，破获流窜犯罪案件1.5万余起，缴获赃款1600余万元，以及枪支、弹药、金、银文物等一大批凶器和赃物，有力地打击了流窜犯罪分子的嚣张气焰，为社会治安消除了大量隐患。

同流窜犯罪作斗争的基本做法：

一是根据铁路线长点多，情况复杂，作案机会多，得手后稍纵即逝的特点，铁路公安机关以京广、陇海、京沪等干线为主体，组织联防协作区，建立调度系统，加强统一指挥，适时组织对流窜犯、在逃犯的堵截，充分发挥整体作战的威力。一九八四年春，针对陇海路中段流窜犯罪活动突出的情况，组织郑州、西安、济

南、兰州等铁路公安机关，集中数百名干警，开展打击流窜犯罪的统一行动，半个月內抓获流窜犯罪分子400余名，破获刑事案件200余起，挖出和打掉一批犯罪集团和窝点，给了流窜犯罪分子以沉重打击。一九八六年八月，一位联邦德国旅客在武昌至湛江的旅客列车上被窃价值近万元的物品。京广线联防协作区立即向各车站、列车部署堵截，柳州、广州铁路公安机关紧密配合，经过一昼夜追捕、堵截，迅速将犯罪分子抓获。当这位外宾离境前收到他被窃的财物时，感动地说：“中国警察的办案效率真高！”

二是加强第一线力量，发挥快速优势。各铁路公安处、分处刑警队管辖上千公里线路，对付铁道线上稍纵即逝的流窜犯罪分子往往是鞭长莫及。针对这种情况，车站公安派出所和乘警队组织警力，实行分段包干，对管段内发生的重大案件及时组织侦破，车站和列车密切配合，组成立体防线，提高了堵截流窜犯罪分子的能力和破案速度。济南铁路公安机关一九八六年破获的重大、特大案件中，由铁路公安派出所、乘警队等基层单位破获的占62%。成都铁路公安机关一九八六年破获的重大、特大案件中，一天内破获的占38.7%，二至五天破获的占25%。一九八六年三月，一位美籍华人在广州站被窃旅行支票40万美元、人民币存款1.6万元、现金800美元和其他一些贵重物品。广州车站公安派出所立即行动，仅3个小时就人赃俱获。

三是加强基础工作，强化控制能力。近几年来，流窜犯罪分子的作案手段日趋智能化，对付这样狡猾的犯罪分子，既要靠民警良好的素质，又要靠坚实的基础工作。为此，铁路公安机关一方面通过研究流窜犯罪活动的规律和特点，总结破案经验，采取短期轮训、交流经验等方法，提高干警同流窜犯罪分子作斗争的本领。另一方面，发动和依靠铁路职工，在车站的通道口、站两头、

候车室、售票厅、行李房、站台等区域建立堵卡点；与地方公安机关和车站周围有关部门组成联防，与沿线村镇、企业事业单位建立电话联系制度，从而形成了一个堵截流窜犯罪分子的罗网，提高了堵截和控制流窜犯罪分子的能力。一九八六年七月十五日，长沙站公安派出所接到追捕在北京杀人抢劫后南逃的两名凶犯的通报后，立即布置各堵卡点，张网以待。当晚，两名凶犯乘5次旅客列车到长沙站时，一下火车就被擒获。

## 二、保卫货物运输安全

在交通运输业中，铁路货运量约占全国现代运输工具总运量的70%以上。一九八七年铁路货运量达到13.69亿吨，比一九五〇年增长13.7倍。铁路承运货物的主要场所是货站、货场和货物列车。其特点是：物资集中，人员和车辆来往频繁；运载的货物种类繁多，性质各异，有的易燃易爆，有的怕摔怕碰，有的忌水忌污；作业环节多，从接货、进库、装车、编组、运送到装卸、交货，经过很多工序，空隙较多，容易发生货物被盗和各种事故灾害。针对这些特点，铁路公安机关在保卫货物运输安全方面，着重做了以下几个方面的工作：

（一）坚决制止扒乘货车和哄抢运输物资。群众性的扒乘货车，是解放前旧中国遗留下来的一个社会问题。新中国成立后，社会治安日趋稳定，群众性扒车并不多。六十年代初，由于自然灾害的影响，一些灾区的群众外出买粮换粮，一时扒车成风；同时一些铁路区段不断发生群众强取、强拿、哄抢运输中的粮食、煤炭、日用百货等事件。为了扭转这一局面，一九六一年一月二十四日公安部召开全国公安厅局长和铁路公安处长电话会议，对制止扒车、哄抢、偷拿运输物资作了部署。同年十一月，公安部又召开会议，研究制订了《关于加强铁路沿线治安管理的具体办法》。

首先，在地方党委、人民政府的统一领导下，以重灾区的铁路线为重点，派出负责干部坐镇，积极安排群众生活，组织生产自救，尽量把灾民稳定在当地。其次，铁路增开临时客车，加强车站、列车服务工作，配合有关部门组织疏导群众，维护好灾民外出换粮度荒的运输秩序。第三，有重点地深入铁路沿线乡镇，在居民中进行爱护铁路、爱护国家财物的宣传教育，预防哄抢运输物资和危害行车安全事件的发生。第四，对车站、列车秩序本着从严管理的精神，反复进行整顿，对自流人员及时遣送回原籍，对滋事生非的流氓犯罪分子坚决予以打击。通过以上工作，运输秩序逐步恢复正常。一九六二年全国铁路发生的哄抢事件，比一九六一年下降了86.6%。到一九六四年，群众性扒车和哄抢运输物资的事件基本上得到制止。

“文化大革命”期间，铁路运输遭到严重破坏，不少地方发生铁路堵塞，治安秩序混乱。一九七五年三月中共中央发出《关于加强铁路工作的决定》，开展对铁路全面整顿。通过反复整顿，铁路治安秩序明显好转，阻拦火车、中断运输等问题基本得到制止。

七十年代末期，随着铁路沿线农民和城镇居民中的小贩外出贩卖农副产品的日趋增多，群众性扒乘货车和哄抢运输物资的现象在一些地区又多了起来。一九七九年，津浦、京广、陇海、宝成线部分区段，扒车人员每天高达数万人；被哄抢的物资主要有煤炭、化肥和水泥、木材、钢材等建筑材料。针对这种情况，国家经委、农委和公安部、铁道部于一九八一年五月联合发出了《关于坚决制止哄抢铁路运输物资和路材路料的通知》。同年六月，公安部、铁道部联合召开了十个省区、十个铁路局整顿铁路治安的座谈会，对制止扒车、哄抢、偷盗运输物资进一步作了部署。八

月，中共中央、国务院批转了这次座谈会的纪要，要求各省、自治区、直辖市党委和人民政府，大力加强对铁路治安工作的领导，组织动员各方面力量，采取得力措施，上下内外一齐动手，进行综合治理。铁路沿线的地、市、县、乡和铁路局、分局、站段密切配合，实行分段、分片包干、哪里出现问题，由哪里负责解决。中共四川省委、省人民政府在贯彻座谈会精神中，把扒车、偷盗、哄抢风突出的成渝线隆昌站区作为重点，与铁路部门共同组织工作组，开展重点整顿，首先集中优势兵力，侦破了一批盗窃案件，依法严厉打击了案犯中的首要分子，教育处理了一些有拿摸行为的人，使站区的治安显著好转。一九八二年铁路公安机关根据解决成渝线治安问题的经验，集中抓了天竺、汉丹、湘黔、京广南段、焦枝五个重点区段的整顿；一九八四年至一九八五年又抓了峨边至西昌等七个重点区段的整顿，都取得了显著成效。经过整顿，大部分地区基本刹住了这股歪风。

（二）同危害货运安全的各种事故灾害作斗争。在三十多年中，有几个时期事故灾害比较突出。

一九五八年，在“大跃进”的高潮中，铁路货运量剧增。为了完成国家钢、煤、粮、棉四大运输指标，全路开展了多拉快跑、安全正点的群众性生产运动，由于单纯追求提高运输效率，忽视安全，因而行车事故大幅度上升。主要是一些线路、设备、机车、车辆养护维修质量跟不上运量增长和行车速度提高的要求，规章制度大破大改后适合新情况的规章制度没有及时订出来，以及少数职工劳动纪律松弛，违章作业造成的。一九五八年全国铁路发生的行车重大事故比一九五七年上升55%；其中下半年比上半年上升1.2倍。造成的损失，仅第四季度破损的车辆就相当于一九五七年全年的总数。为了制止行车事故上升的势头，一九五九年

三月公安部在广州南站召开了全路反行车事故现场会；同年五月铁道部召开了全路电话会议，要求各级铁路部门把预防行车事故作为中心任务，铁路公安机关与铁路行政部门紧密配合，开展以反行车事故为内容的运输生产安全大检查，及时发现不安全因素，堵塞运输生产中的漏洞，力争把事故消灭在发生之前。在贯彻这两次会议精神中，以多次发生事故的单位和人员为重点，帮助他们查原因，订措施；普遍建立安全负责制，把安全生产作为整个生产的重要内容，从而扭转了行车事故严重的局面。一九五九年发生的行车重大事故比一九五八年下降22.1%。到一九六四年，全路发生的行车重大事故比一九五八年下降81.7%。

一九六〇年前后，随着化学易燃易爆物品的运输量猛增，由于货物管理不善，货运人员缺乏危险货物运输的经验，重装重卸，化学危险物品与有机物品混装，以及一些货主违章夹带危险品托运等原因，重大火灾、爆炸事故不断发生。一九六〇年四月，天津南站由于货主托运的氯酸钠包装不良，装卸中摩擦、冲撞，引起特大火灾和爆炸，中毒、烧伤238人，损失1740万元。同年五月，2994次货物列车行至京广线新乡站外，一节装有黑色炸药的车辆突然发生爆炸，与之交会的1363次货物列车也受炸颠覆，共炸死、炸伤34人，中断行车10小时。这两次重大事故发生后，铁道部立即向全国铁路发出了《关于加强铁路防火工作的指示》，铁路公安部门加强了专业消防队的建设。煤炭、化工、公安、铁道等七部，也同时发出了《关于加强危险货物安全运输的联合指示》。同年十二月，国家经委、化工、铁道、商业、公安五个部、委，联合召开了全国化工产品安全管理问题座谈会，对化学易燃易爆危险品的生产、包装、储存、经营、运输等安全管理问题作了专门研究，并制订了《铁路危险货物运输规则》等六个具体办法。一



一九六一年一月国务院批转了这次座谈会的报告和六个办法，并派出四个工作组分赴全国各地宣传、检查对化学危险品安全管理的贯彻落实情况。铁路公安机关会同铁路运输部门切实加强了防火防爆的安全工作：严格检查危险货物的包装情况，不符合规定的一律拒运；组织专门力量检查承运、装卸、编组等各个环节上的不安全因素，及时发现问题，认真整改；加强对货运人员识别危险货物的性能和搞好安全管理的教育，严格操作规程；装配必要的安全防护设备。从此，火灾、爆炸事故大幅度下降。一九六二年全路发生的火灾、爆炸事故比一九六一年下降了45.9%，损失减少了63.1%。到一九六四年，火灾、爆炸事故的发生率下降到历史最低水平。

六十年代中期和七十年代，由于“文化大革命”动乱的影响，铁路运输秩序混乱，行车事故又不断发生。一九七六年全国铁路发生重大行车事故418起，火灾、爆炸事故也大幅度上升。粉碎“四人帮”以后，一九七七年三月召开全国铁路治安会议，及时部署



图 11 铁路民警在货场进行安全检查

了全面开展整顿铁路治安的任务,对于扭转混乱的铁路治安状况、保障铁路运转安全起了重要作用。中共十一届三中全会以后,随着政治经济形势的好转,铁路公安机关的各项工作不断加强。一九七九年九月,铁道部、公安部联合发出了《关于加强铁路消防工作几个问题的通知》;十月,铁道部在沈阳召开了十四个铁路单位的防火工作座谈会。与此同时,铁路安全监察部门也提出了加强安全生产,开展同行车事故作斗争的措施。铁路公安机关围绕运输生产,不断加强基层基础工作,与机务、车辆、运输等部门密切配合,进一步加强了综合治理的措施,使行车和火灾、爆炸事故逐年减少。一九八四年,全路的火灾、爆炸事故的发生数和损失数已接近一九六四年的最低水平。一九八五年,全路发生的行车重大事故是新中国成立以来最少的一年。

(三) 打击盗窃运输物资的犯罪分子。盗窃运输物资是铁路上的多发性案件。特别是在六十年代初经济困难时期,犯罪分子乘铁路治安秩序混乱之机,大肆进行盗窃活动。一九六一年,全国铁路共发生盗窃运输物资案件1.5万余起,损失200余万元。针对这一情况,铁道部决定给全国铁路公安机关增编民警1万名,设立了货运保卫科28个、货场公安派出所234个、驻货场民警小组350个,充实加强了保卫货物运输安全的力量。为了减少运输途中货物被盗、被抢案件的发生,还建立了货车押运队28个,对国防尖端保密物资、进出口物资、化学危险品以及粮食、日用百货等货物列车,实行了武装押运。与此同时,各级铁路公安机关对货运中的盗窃案件积极组织侦破,堵截现行犯,及时对惯盗、惯窃予以有力打击。

十年动乱期间,出口、过境物资和外宾、华侨行包不断发生被盗案件。据一九七一年内蒙古自治区二连火车站检查,即发现

由越南运往苏联和东欧国家的过境物资被盗14起，给国家声誉造成了不良影响。对此，一九七二年五月二十五日周恩来总理指示：对过境物资沿途各站要严加保护，依靠铁路工人和沿途群众进行监视，防止被盗、被抢，毁我国家声誉和铁路信用。铁路公安机关遵照指示立即召开紧急会议，在部署对已发生的案件抓紧侦破、严厉打击犯罪分子的同时，进一步落实了对重点物资的押运、守护等措施，货运安全情况一度有所好转。但是由于“批林批孔”运动的干扰，周总理的指示未能贯彻下去，运输物资被盗案件仍然不断发生。一九七五年在邓小平副总理支持下，地方公安机关同铁路公安机关协同配合，大力整顿铁路治安秩序，打击盗窃等刑事犯罪活动，取得了显著成效。

八十年代以来，城乡经济迅速发展，货运量大幅度增长，由于棚车不足，许多高档商品用敞车装运，使犯罪分子作案容易得手，重大盗窃案件上升。中共中央、国务院对此十分关心，多次指示铁路部门要下大力气予以解决。铁路公安机关结合整顿铁路治安和严厉打击严重刑事犯罪活动的斗争，采取了一系列措施：一是深入铁路沿线进行调查研究，掌握犯罪分子的活动规律，加强控制，严密防范；二是对经常发生盗窃案件的地区和慢行区段，部署警力跟车押运，同时严密控制犯罪分子窝赃、销赃场所，及时发现和打击盗窃分子；三是加强局与局、分局与分局之间的交界口的堵卡检查，发现货物被盗时，及时追查，防止时过境迁，失去战机；四是结合铁路企业整顿，清查隐藏在铁路企业内部的犯罪分子。据一九八三年八月至一九八六年二月的统计，全路共摧毁盗窃运输物资集团1600余个，成员7000余名，打击处理了其中的首要分子2000余名，对保障运输物资安全起了重要作用。

### 三、保卫铁路线安全畅通

截至一九八七年，全国运营铁路线有5.2万公里。在漫长的铁路线两侧，有繁华的城镇，风景秀丽的旅游地，更多的是人烟稀少的偏僻旷野、山村，不仅敌对分子和犯罪分子活动的空隙多，铁路器材、设施易于损毁、被盗，而且由于沿线车辆、行人以及牲畜经常横越铁道，还易于发生交通事故。因此，线路保卫工作的任务十分艰巨和繁重。三十多年来，铁路公安机关为保卫铁路线的安全、畅通，在开展反颠覆、反破坏、反盗窃斗争的同时，着重做了以下工作：

（一）发动和依靠群众护路。铁路线长点多，涉及沿线各个部门、单位和广大群众，发动和依靠群众爱路护路是维护沿线治安、确保铁路安全的根本措施。铁路公安机关在各地人民政府的领导和支持下，与铁路、地方有关部门密切配合，采取各种形式向沿线广大群众宣传铁路在国民经济中的地位和作用，宣传保卫铁路运输安全与加速现代化建设的重要关系，宣传铁路规章和安全常识，宣传社会主义法制。在提高群众思想认识的基础上，铁路部门与沿线乡镇建立路乡联防；铁路内部制定《服务公约》，坚持“人民铁路为人民”的宗旨，做到文明待客，优质服务，为地方解决运输困难；地方各单位制订《爱路护路公约》，树立“人民铁路人民爱”的思想，遵守铁路规章，爱护铁路设施，维护铁路治安秩序，双方互助互惠，充分调动了沿线广大群众爱路护路的积极性，共同保卫铁路运输的安全。山东省邹县从六十年代开始组织护路联防，在全县管内30多公里的铁路线上建立了护路小组46个，护路员135名。他们采取“劳护结合”：对铁路沿线两侧的土地、农田进行统一规划，整岭治洼，打井修渠，增加耕地面积，大量植树，建立苗圃、水果、蔬菜基地；开辟藕塘、鱼池，供护路员养殖，不但解决了护路经费，而且增加了护路员的收入，一九八六

年人均收入 800 余元。在护路方面，护路员与铁路巡道工、养路工密切配合，加强对铁路的巡护，发现和制止危害铁路运输安全的各种行为。重要节日协助铁路公安部门上路巡逻，对重要桥梁、涵洞进行守护。二十多年来，不论政治、经济形势如何，人员几番更替，始终坚持不懈，不但保证了铁路的畅通，还促进了当地社会治安的稳定。八十年代以来，又涌现出广东省英德县、四川省达县、广西壮族自治区贵县和南丹县、辽宁省锦西县等护路联防的先进典型。铁路与地方开展精神文明共建活动，既维护了铁路沿线的安全，又促进了这些地区经济的发展。

(二) 同偷摸、拆盗铁路器材的违法犯罪活动作斗争。偷摸、拆盗铁路器材是长期存在的问题。尤其是“文化大革命”期间，由于疏于管理，就更显得突出，许多铁路器材被拆盗，严重危及运输安全通畅。一九七九年三月国务院批转了铁道部、公安部、供销合作总社《关于铁路器材丢失被盗情况和防止措施的报告》，要求铁路部门切实加强路材路料的管理，严密防范措施，建立管理制度，及时打击拆卸、盗窃铁路设备器材的犯罪分子。同时，印制了铁路器材式样的挂图、书册，分发城镇乡村废品收购部门、小工厂、铁匠炉，作为识别对照的依据，严禁收购铁路器材，扭转了一些区段的偷摸、拆盗铁路器材之风。一九八四年全路发生的铁路器材被拆盗案件比一九七九年下降了 57.8%。

但是，一九八五年以来，偷摸、拆盗铁路器材的问题在一些区段又突出起来。尤其是一些国营、集体单位和个体打铁户，大量收购铁路器材，在客观上助长了拆盗铁路器材案件的发生。一九八五年十月铁道部、公安部、商业部、国家工商行政管理局发布了《关于严禁拆卸、偷盗和收购铁路器材的通告》，在沿线铁路内外普遍进行宣传。同时，对拆卸、偷盗铁路器材严重的地段，由

领导干部带队，组织力量深入下去进行重点整治。经过整治，这些地段的情况有所好转，但就全国铁路来看，这方面的问题时有起伏，仍需作长期的努力。

（三）加强铁路道口管理，预防交通事故。在全国铁路沿线，供机动车横越铁路的道口有2.2万余个。由于铁路干线每隔几分钟就有一列时速80公里的火车通过，在这样密集的车流下，通过铁路道口的行人和机动车驾驶员稍有麻痹，就会发生交通事故。尤其是农村实行经济改革以来，农民个人购买汽车、拖拉机的日益增多，由于他们驾驶技术不熟练，不懂铁路交通规则，忽视安全等原因，经常发生与火车相撞等交通事故。一九七八年以来，每年都发生机动车与火车相撞事故2000起左右，死伤1000余人。不仅造成了国家和人民生命财产的重大损失，而且也严重影响了铁路运输的畅通。例如一九八一年十月，潍阜线于营至插花站间一个无人看守道口处，一辆长途旅客汽车抢道，与火车相撞，造成10人死亡，51人重伤，火车机车掉道的重大交通事故。针对这种情况，铁路公安机关在各地人民政府领导下，向沿线群众进行遵守铁路规章的宣传教育，制订《护路防伤公约》；同有机动车辆的企业事业单位和个人签订维护道口的安全合同书，并改善道口设施，加强管理，主要是加强对道口看守员的教育，以增强其责任心，严格执行道口管理制度；对车辆、行人流量大的，特别是易于发生事故的无人看守道口，逐步改为有人看守或自动信号道口。据一九八六年统计，全国铁路部门已将1475个无人看守的道口改为派人看守，把1014个没有信号、栏杆的道口增设了信号、栏杆。为了进一步减少机动车与火车相撞事故，铁道部、交通部和公安部于一九八四年十一月，发布了《铁路道口通行规定》，要求：机动车通过铁路道口最高时速不准超过20公里，小型拖拉机不准超过

10公里，并不得在道口停留；遇道口栏杆放下、音响器发出报警或道口看守人员示意火车即将通过时，一切车辆、行人必须依次在停车线外等候，没有停车线的停在外段钢轨5米以外；通过无人看守道口时，车辆、行人必须左右瞭望，确认安全后再通过；凡违反上述规定又不听劝阻的，由公安机关依照《中华人民共和国治安管理处罚条例》和交通管理规则予以处理，由此发生事故造成人身伤亡或使公私财物遭受重大损失的，依法追究其经济和刑事责任。这个规定，对预防铁路交通事故起了重要作用。

多年来，广大铁路公安干警为保卫旅客和运输生产的安全，发扬勇敢顽强的革命英雄主义精神，不惜流血牺牲，同各种犯罪分子进行了坚决的斗争，出现了许多可歌可泣的事迹。据统计，一九八〇年至一九八七年，有45名干警在同各种犯罪分子的斗争中壮烈牺牲，217名干警光荣负伤。例如一九八二年九月二十五日，郑州铁路局货车押运队民警徐永立和阎建民、朱平安三人押乘2203次货物列车，当日22点列车行驶在京广线薛店至新郑区间时，发现机车后26位货车上有人往车下掀货物，立即跃上该车查看。正在盗窃化肥的两名犯罪分子看到民警上车，拔出匕首疯狂反扑，徐永立等三人为保卫国家财产免遭损失，奋力搏斗，当场将犯罪分子击毙1名，擒获1名。但徐永立在与犯罪分子搏斗中不幸被刺成重伤，抢救无效，光荣地献出了自己的宝贵生命。

## 第二节 公路运输保卫

新中国建立以来，公路建设和公路运输发展很快。特别是“六五”计划期间，在改革开放方针的引导下，公路建设和公路运输出现了国家、集体、个体一齐上的蓬勃发展的新局面。到一九八

七年底，全国公路总里程已达到了98万公里，各省、自治区、直辖市均已形成大中小城市公路相通，连接各大港口、铁路枢纽，伸向广大农村以及边防哨所的公路网。随着公路运输的发展，维护公路运输治安秩序、保卫公路运输安全的任务越来越繁重。

### 一、公路公安保卫机构的建立

公路公安机构建立较晚。七十年代以前，公路运输保卫工作主要由地方公安机关管理。根据一九五三年交通部、公安部《关于在交通系统内建立与加强保卫工作的决定》，在一些交通公路局、汽车运输公司、公路管理段建立了保卫机构。七十年代，由于十年动乱的影响，公路汽车站、客货车和公路沿线治安秩序混乱，刑事犯罪活动突出，治安管理工作跟不上。公路运输的治安管理工作由地方公安机关兼管的状况，已不适应保卫公路运输安全的需要。在这种情况下，有的省交通、公安部门首先在少数汽车站建立了交通公安派出所和民警值勤室。实践证明，在交通系统建立公安机构，对维护公路运输治安秩序起了较好作用。

一九八一年，交通部公安局根据国务院关于交通部要面向全国、加强行业管理的指示精神，派出工作组对公路运输保卫进行了专题调查。一九八三年五月，交通部公安局在福建省漳州市召开了十六个省、自治区交通公安保卫工作座谈会，着重研究了在公路运输系统组建公安机构的问题。一九八五年，交通部公安局在云南省昆明市召开了全国公路公安保卫工作会议，总结并肯定了组建交通公路系统公安机构的经验。此后，公路系统的公安机构建设取得了较快的发展。到一九八七年底，全国各省、自治区普遍建立了交通公路公安机构。

### 二、维护公路汽车站的治安秩序

公路汽车站遍及全国各市、县，区、乡管理站、代办站、乘



降站更是星罗棋布。随着改革开放方针的贯彻,公路运输的客、货流量大幅度增长。在许多汽车站,刑事犯罪分子乘机作案,小偷扒手猖獗,流氓寻衅滋事,各类案件不断发生,成为影响汽车站治安的突出问题。一九八一年,福建省漳州汽车站扒窃案件发案数占漳州市全市同类案件的一半。一九八二年,湖南省全省公路汽车站和客运汽车上发生扒窃案件14954起,占汽车站和客车上发生的刑事案件、治安案件总数的89%,旅客损失现金10万多元。

公路公安机关为了维护好公路汽车站的治安秩序,不断地加强了各项管理工作。采取的主要措施:一是根据各个汽车站的具体情况,抓住影响秩序的关键时刻,做好发车前的工作,组织旅客排队购票、候车休息不紊乱、按号上车。同时,加强安全宣传,教育群众提高警惕,减少不法分子的活动空隙。二是组织车站周围的摊贩、旅馆、饭店和搬运散车人员,搞好治安联防,明确提出治安防范要求,使这部分职工和从业人员既是旅客的服务员,又是站区的治安保卫员。三是在旅客流量大的客运站和枢纽站,加强民警值勤力量,推行治安保卫岗位责任制,划分责任区,分片包干,加强巡视,随时清理闲散人员,及时发现和预防不法分子在车站的违法犯罪活动。

经过采取上述措施,收到明显效果。漳州汽车站派出所成立后,从治乱入手,整顿站区秩序,并通过调查研究,掌握了经常到汽车站行窃的扒手活动特点,采取加强巡逻、重点控制等方法,减少了扒窃案件的发生。许多大的汽车站经过不断整顿,严格治安管理,治安秩序逐渐有了好转。

### 三、保卫营运汽车的安全

营运汽车是公路旅客、货物运输的主要工具。一九八六年,全

国各省、自治区、直辖市交通部门约有营运汽车27万辆，其中客运汽车8万辆、货运汽车19万辆。

营运汽车独立作业，流动性大，便于内外不法分子乘机作案。从外部看，在客运汽车上作案的，多数是流窜犯进行扒窃。专吃“公路饭”的犯罪分子主要是在货运汽车上盗窃运输物资，也有盗窃客车棚顶上旅客行包的。偷盗汽车、抢劫驾驶员的犯罪活动也时有发生。一九八六年六月，河北省沧州汽车站破获一起三人抢劫团伙，专在公路上持刀抢劫驾驶员，先后作案26起，捅伤4人。在内部，主要是个别司乘人员与外部不法分子相互勾结进行走私活动。一九八〇年一至八月，广东省海丰、陆丰两个县的八个公路反走私检查哨卡进行重点检查，发现有165辆汽车偷运走私物资，其中有94辆是交通部门的车辆。从广东省交通厅直属的20辆汽车中，就先后查获手表、黄金、银元等价值20余万元的走私物品。

各地公路公安机关针对本地区出现的盗窃运输物资和扒窃等突出问题，适时地开展专项斗争，对解决这些问题，维护公路运输的治安秩序，保障广大旅客的安全，起了很好的作用。一九八七年，黑龙江、河北、云南、福建等九个省、自治区交通公路公安部门开展了150余次专项斗争，抓获盗窃运输物资、扒窃、抢劫等违法犯罪分子1604名，摧毁犯罪团伙282个，打掉了一批专吃“公路饭”的犯罪分子。云南省玉溪市汽车总站，一九八七年前七个月发生运输物资途中被盗案件8起，汽车总站公安派出所于八月份开展了专项斗争，经过一个月的艰苦奋战，查获犯罪团伙3个、犯罪分子8名，一举破获盗窃案件29起，查清上述8起案件中有6起是这3个犯罪团伙所为。通过这场斗争，这段公路上一九八七年八月至年底，没有再发生运输物资被盗案件。辽宁

省营口县长途客运站公安派出所，从一九八七年十二月十一日起开展打击扒窃专项斗争，仅20天就抓获扒窃分子19名，狠狠地打击了长途客车上扒窃活动的嚣张气焰，客运治安秩序好了，广大旅客的安全感有所增强。

根据各地实践，保卫营运汽车的安全，还要从做好车队工作入手，内外结合，加强内部防范工作。比较普遍的做法是，对职工群众开展法制宣传教育，防止违法犯罪；建立健全治安保卫责任制，把它与工种岗位责任制和经济责任制挂起钩来。各汽车运输公司，重视了做好汽车驾驶员的工作，协助政工部门切实加强驾驶员的思想政治工作，狠煞这支队伍中存在的赌博、打架、偷摸等歪风。这是堵塞社会上不法分子拉拢内部职工进行犯罪活动的重要措施。做好了内部安全保卫工作，有利于发动和依靠驾驶员、售票员加强车上管理，预防刑事犯罪活动。此外，对于发案较多的车班或重点区段，派民警上车或派武装人员押运，对保卫营运汽车的安全，防止案件的发生，也收到了明显的效果。

#### 四、加强公路沿线的治安管理

一九八〇年以来，在公路上破坏桥涵、毁坏设施、侵占路产、盗窃路料和在路面上开沟引水、在两侧路坡挖坑取土等问题时有发生，严重影响运输，危及旅客安全，破坏了国家财产。一九八一年至一九八二年，湖南省因挖坏路面，破坏公路设施，造成翻车交通事故361起，死伤66人，经济损失27万元；路树被砍伐300多万棵，折合木材近20万立方米，经济损失达600万元。一九八二年，河南省公路沿线因农民在公路上打场晒粮造成火灾，烧毁汽车达19辆。

公路公安部门在加强公路沿线治安管理，解决这些治安问题的工作中，首先是依靠地方政府的支持，经常对公路沿线的广大

职工、群众开展以公路法规为主要内容的宣传教育。黑龙江省交通厅公安局在贯彻实施《黑龙江省公路管理条例》的过程中，组织了专职、兼职宣传员1854人，出动宣传车1788台次，张贴宣传画18万张，制做幻灯片216部，教育面达885万人次。河南省一些县公路公安部门与村镇订立护路公约，搞“联防共建”，也颇有收益。其次是依靠公路养护人员，边修路、边养路、边护路，随时掌握自然灾害和人为损害公路的事件，及时报告有关部门妥善处理。云南省公路局楚雄公路管理总段推行了治安保卫责任制，做到生产、安全保卫工作一齐抓，把治安保卫工作落实到每个班组和个人。全国约有60万公路养护人员，分布在各条公路上，分段包干，做到养公路管公路保安全，在维护公路沿线治安秩序中发挥了重要作用。再次是制裁破坏公路的违法分子。一九八六年，黑龙江、河北、福建、四川等十二个省、自治区交通公路公安部门统计，全年共查处侵占路产、盗窃筑路器材物料、盗伐路树、殴打养路和收费职工的治安案件4.2万多起，处理和教育的各类违法人员20385名。对违反公路管理条例和治安管理处罚条例的依法严肃处理，对触犯刑律的依法追究刑事责任，从而维护了公路治安秩序，减少了国家财产损失，保证了公路安全畅通。

### 第三节 水上运输保卫

中国河网密布，海域辽阔。三十多年来，内河、沿海和远洋三项水上运输有很大发展。到一九八七年底，内河运输通航里程达10万多公里；沿海主要港口的万吨级以上的深水泊位达200多个；沿海运输从一九六八年开通经过台湾海峡的南北航线以来，班轮、通航港和客货运量都增多了。远洋运输，新中国建立初期是

一片空白，截至一九八七年底，仅中国远洋运输总公司就拥有各类远洋运输船舶500余艘，开辟定期国际航运线90多条，航行世界150个国家和地区的600多个港口，担负着中国外贸的大部分进出口物资的运输任务。

### 一、航运公安保卫机构的建设

新中国成立后，为保障航行船舶、港口设施和乘船旅客、运输物资的安全，根据水上运输企业的多成份多层次和发展情况的不同，先后建立起各级航运公安机关和保卫组织。

一九四九年以前，各地水上运输的大企业随着城市的解放，由中国人民解放军实行军管，派驻解放军或组织民兵武装警卫，航行轮船也由人民解放军的武装护航队护航。一九五〇年，长江航务管理局、东北内河航运局和上海、天津、广州等大的港口建立了保卫组织。一九五一年二月建立了长江航务管理局公安处，这是航运系统建立的第一个公安机构。

一九五三年交通部、公安部联合发出《关于在交通系统内建立与加强保卫工作的决定》后，长江航务管理局公安处改建为公安局，内河、沿海航运部门和沿海港口的公安保卫工作普遍有所加强。一九六五年十月经国务院批准交通部建立了保卫局，并制定了《加强和调整直属企业事业公安保卫组织体制方案》，对沿海运输和海港的公安机构作了调整，建立了北方区海运公安局和广州海运公安局，沿海港口也分别设立了公安局、公安分局和装卸作业区的公安派出所。一九七〇年铁道部和交通部合并为交通部后，于一九七一年八月建立了交通部公安局。一九七五年一月分设铁道部、交通部，两部各设有公安局。一九七五年以后，为进一步改善和加强交通部直属港航单位的公安机关，在长江、黑龙江航运管理局，上海、广州、大连海运局，以及沿海港口都设立

了公安局，各远洋运输公司仍然保持保卫处建制。地方航运企业多数设保卫机构，少数省、自治区交通厅的航运单位设公安机关，均受地方政府公安机关的领导。

## 二、港口码头的保卫

港口码头是运输物资和旅客的集散地，具有停靠船舶多、装卸物资多、作业机械多、出入车辆多、外轮多、人员流动大等特点，情况比较复杂。五十、六十年代，港口敌情比较严重。七十年代以后，港口码头的治安问题和刑事犯罪活动突出起来。已经绝迹的一些旧社会丑恶现象又重新出现，严重影响治安秩序，危害旅客和运输的安全。

港航公安机关针对危害港口码头安全的突出问题，全面加强了公安保卫工作。主要抓了以下工作：

(一) 保卫进出口物资的安全。港口公安机关针对刑事犯罪分子在港口以仓库、货场的进出口物资为目标的盗窃活动，采取打击防范并举的积极措施，不断加强了破案工作。几年来，港口运输物资被盗案件的破案率不断提高，一九八六年的破案率为85.1%，一九八七年的破案率为96.9%，重大案件全部破获。

为了保卫进出口物资的安全，根据每段时间内主要进出口物资的情况和犯罪活动趋向，有针对性地开展防范工作。六十年代，大批进口粮食，当时港口公安机关就把保障安全卸粮和转运装车作为首要任务，工作重点防止坏人投毒、混杂毒物，避免水浸污染霉烂变质，防范大数量的盗窃，从而保卫了进口粮食的安全运输。八十年代，国家进口成套大设备和高档商品较多，拆卸盗窃机械零件和高档商品的案件突出，港口公安机关就把那些易于发案的部位作为保护目标，加强重点防范。有的港口，一个时期内进出口贵重物资较多，港口公安机关就专派干警做好装卸监护

工作，防止违章作业，防止破坏，确保物资安全。在港航单位内部，主要是做法制宣传教育，加强工作责任心。对商务理货、外轮代理、装卸、仓储、看守、门卫等部门职工，不断进行提高警惕性、严格执行规章制度和遵纪守法教育，把货运治安保卫的有关要求纳入岗位责任制中，发挥广大职工保卫货物安全的积极作用，及时发现进港和联运过程中的问题，减少货差，从业务工作上堵塞漏洞。一九八〇年天津港发现进口汽车在轮船进港出舱时即有损坏丢失零件的现象，就要求外轮代理、理货人员认真进行货损责任登记；发现进港运货或提取进口汽车的驾驶员顺手作案较多，就采取圈定进口汽车的专用存车场，落实看守，专人负责，对前来提车的驾驶员严格出入制度，严禁其他运货驾驶员进入这类存车场，减少了发案。同时，各港口码头从设备上严密防护措施，堵塞漏洞，定期检修增添消防设备。对高档商品和贵重百货，坚持进货入仓，加强重点保卫。

（二）加强港口重要设备、要害部位的保卫。港口码头的重要设备和关键部位，如易燃易爆危险物品、重要物资仓库、油库、油码头、变电所、煤炭输送机和新建、扩建的港口重点工程项目等，一旦发生问题，就会严重影响生产。因此，港口公安机关均将这些设备和部位列为重要保卫目标，通过组织民警巡逻守护，跟班参加生产，严密各项管理制度，切实保证安全。特别是重大节日，认真组织安全大检查，及时发现不安全因素，堵塞漏洞，有效地预防了灾害事故的发生。

（三）保卫进港的外国籍轮船的安全。主要是配合港务监督、海关、边防检查等口岸检查机关，加强对外轮的安全防范工作。严禁渔船、民船围靠外轮，防止违法犯罪分子偷登外轮进行盗窃、破坏活动。对登轮作业的港区职工，要求严格遵守涉外纪律和登轮

制度，并教育他们遵纪守法，珍惜祖国荣誉，不做有损国格、人格的事。对外轮船员在中国港口的正常活动，认真加以保护，同时向他们进行遵守中国法律的宣传。对外轮船员中少数人酗酒滋事、行凶斗殴等违法行为，根据不同情况依法予以教育和制裁。由于采取了以上措施，保护了外轮在中国港口停泊的安全。以一九八五年为例，全年有71个国家和地区的轮船1.8万多艘次、国际海员30多万人次在中国26个港口停泊，没有发生任何重大事故。

### 三、运输船舶的保卫

运输船舶具有高度流动、分散的特点。特别是远洋船舶，常年航行国外，远离领导，独立执行任务，接触面广，涉外活动多，周围环境复杂。五十、六十年代，中国大陆东南沿海敌情严重，在金门岛上的国民党军队和台湾国民党武装特务，经常进行袭扰活动，危及大陆航行船舶的安全。大陆上的残余反革命分子，也伺机进行破坏活动，勾引船员参加反革命集团，或伪装成旅客混到船上，阴谋劫船外逃。一九五四年十月，一名国民党中统特务纠集25名漏网反革命分子，阴谋劫持“民俗”轮外逃，在预谋中被公安机关侦破。七十年代，中国国营远洋船队迅速发展，更加引起台湾国民党特务机关的注视，他们千方百计地进行渗透，在船队中安“钉子”，进行收集情报、军事等破坏活动。

三十多年来，保卫运输船舶安全的主要措施是：

（一）加强内部安全保卫。着重对船员加强思想政治教育特别是坚持四项基本原则的教育，抓好精神文明建设，使广大船员在复杂的国际环境和社会环境中，自觉地顶恶风、拒腐蚀。同时加强行政管理，严明工作纪律，在启航前、航行中和到港后三个环节，认真落实安全保卫措施。

（二）加强航道设备保卫。航标是保障航行安全的重要设施。长



江航道设有岸标、浮标6000余座,黑龙江水系设航标3000余座。长期以来,犯罪分子破坏航道设施,盗窃航标灯、航标艇、航标电池的案件时有发生。标志不明,极易造成船舶碰撞、触礁甚至翻船等事故,危及船舶航行安全。为了保卫航道设施的安全,主要是加强水陆治安联防,制定沿江治安管理规定,发动两岸群众保护航道设施。安徽省由公安厅、交通厅牵头,组织有关部门参加,专门成立了长江安徽地段航标管理委员会。黑龙江航运公安局设立了航道民警队,负责保卫航道设施。各地对沿海航标也采取了保护措施。一九八三年九月第六届全国人大常委会第二次会议通过的《中华人民共和国海上交通安全法》,从法律上对助航标志的保护作了明确的规定,有力地保证了助航标志的安全。

(三) 加强船舶消防工作。船舶火灾,是运输船舶海损事故中的一种严重灾害。在水上航行中发生火灾,很难扑救,容易造成爆炸沉没,船毁人亡。油轮、油驳、装载易燃易爆化学危险品的货轮在港口停泊时,如发生火灾,直接威胁油码头、油库和港湾码头设施的安全。港航公安机关消防部门把船舶消防工作作为水上消防工作的重点,不断加强工作。

新中国成立初期水上消防工作比较薄弱,七十年代以来有了较快的发展。一九七三年二月交通部、公安部联合发出《关于加强沿海开放港口消防工作的通知》后,上海、大连、天津、青岛等14个沿海开放港口公安局陆续建立了公安消防机构。至一九八七年底,全国港航部门共有消防中队47个,消防干警1856人,配有专用消防艇14艘、消防车92辆,以及一批大中型固定、半固定消防设施和各种消防器材。各港航部门从上至下普遍建立了不同形式的安全防火组织,加强对消防工作的领导,定期开展安全防火大检查,及时消除火险隐患。在船上,都建立了在船长领导下

以三副为主管的、各部门长具体负责的防火岗位责任制，事先明确应急灭火方案，使船舶防火灭火工作有了可靠的群众基础。

在组织落实的基础上，着重从四个方面加强了水上消防工作：一是针对船舶发生火灾的规律，从各个环节上加强安全管理。严格按照规定科学配载，注意监装监卸和对货舱的检测；船舶明火作业时，实行火种管制。对责任性火灾事故坚持做到“三不放过”：找不出原因不放过，没有订出防范措施不放过，事故责任者和群众没有受到教育不放过。二是在海运院校和船员培训基地，开设船舶消防课程，提高船员的消防专业知识，使每个船员都熟悉安全防火规章制度，掌握安全防火技术操作规程。三是根据国家消防法规，结合水上消防的特点，先后制定了《关于船舶安全防火暂行规定》、《对外轮消防费收暂行规定》、《消防艇战斗员基本功训练规定（试行）》、《装卸油品码头防火设计规范（试行）》，使水上消防工作逐步走上制度化、规范化。同时，各港航公安局、分局，健全了消防监督机构，配备了消防监督员140多名，对靠港轮船加强消防监督。对有些船舶，必要时还派消防艇实行监护和护航。四是组织港航公安消防队开展经常性消防基本功训练，不断提高船舶灭火作业能力。随着水上消防工作的不断加强，危害大的船舶火灾事故有了明显减少。据统计，一九八〇年至一九八四年同前五年相比，火灾事故起数下降48%，其中重大火灾事故下降45.7%；一九八七年同一九八六年相比，船舶火灾起数下降53.8%，经济损失下降92.7%。

#### 第四节 民用航空运输保卫

新中国的民用航空事业是从无到有、由小到大逐步发展起来

的。改革开放以来，加速了前进的步伐，有了巨大的发展。到一九八七年底，中国民航的国内、国际和香港地区航线已达318条，比一九七八年增加了156条，航程51万余公里。形成了以北京为中心，联结国内各大中城市，世界24个国家的30个城市以及香港的航空运输网。旅客年运输量达1280万人，为一九七八年的5.59倍；货邮年运输量达29.87万吨，为一九七八年的4.64倍。随着民用航空运输事业的发展，安全保卫工作的任务越来越繁重。

### 一、民航公安保卫机构的建立和发展

一九四九年十一月二日，中共中央决定成立了中央人民政府人民革命军事委员会民用航空局。随后，为了保卫民航这一新生事业，即在各级民航机构建立了保卫部门，由中国人民解放军政治机关的保卫部门领导。六十年代初，随着民航机构的扩大和业务量的增加，民航保卫工作也相应地有所加强，在民航总局政治机关内设立了保卫部，统一领导民航系统的保卫工作，六个民航地区管理局的保卫机构也扩编为保卫处。一九八〇年三月，中国民用航空总局的管理体制由空军建制改为国务院直属局。鉴于民航运输与社会联系广泛，治安管理任务重，原有的民航保卫机构已不适应新的斗争形势，因此，一九八一年七月经国务院批准，在原民航保卫机构的基础上组建了公安机关。其机构设置是：中国民用航空局设立公安局；民航地区管理局设立公安处；民航省级管理局和部分航站设立公安分处；所有民航机场，设立公安派出所。

### 二、保卫民用航空器的飞行安全

中国民航事业的发展，对促进中国与世界各国的交往发挥着愈来愈大的作用。但是，航空器这种先进的运输工具，当今也常被犯罪分子暴力劫持，以达到其叛国外逃或者要挟政府、报复社

会等政治目的。这类事件在我国也发生多起。一九八三年五月五日，中国民航 296 号客机在航行沈阳至上海途中，被卓长仁等 6 名歹徒以武力劫持去南朝鲜。这伙歹徒在劫机之前，就是犯有投毒杀人、盗窃枪支弹药、诈骗、贪污、受贿等罪行的严重刑事犯罪分子。因此，在民用航空运输保卫中，劫机和反劫机、破坏和反破坏的斗争，已成为保卫民用航空安全的主要斗争形式。

民航公安机关为预防和制止劫持或破坏航空器以及其他危害飞行安全的犯罪活动，根据不同时期的不同情况，在地面和航空器上采取了一系列安全保卫措施。在六十年代，针对国民党特务机关的“心战”和“策反”阴谋，着重加强了民航内部的保卫工作，防止敌人混入内部和内部人员被敌人拉出去，也防止因人民内部矛盾激化而导致各种犯罪活动的发生。主要是认真做好空勤人员和安全保障人员的防特保密、遵纪守法的思想教育，提高他们的政治警惕性和法纪观念；对重要敌情和重大案件加强调查研究和侦破工作。

七十年代中期，在国际上不断发生劫机事件的影响下，一九七七年六月和一九七九年四月，先后在新疆和成都的航班客机上各发生 1 起劫机未遂事件，这预示着反劫机、反破坏的斗争已成为保卫中国民航运输安全的头等大事。为确保民用航空安全，民航公安机关采取了一系列防劫机、防破坏的措施。一九八一年中国民用航空局制发了《空防工作的措施和规定》以及《关于防止敌人劫持和破坏飞机的措施》。一方面深入发动职工，严格执行售票、安全检查和登机制度，堵塞各种漏洞，切实搞好预防工作；另一方面认真抓好机上安全保卫措施的落实。同时，经国务院批准，从一九八一年四月一日开始，对国际航班旅客实行公开的安全技术检查；同年十一月一日起，对乘坐国内航班的旅客也实施安全

检查。通过安全检查，及时发现和处理了一批不安全因素。但是，由于当时缺乏先进的技术检查设备，安全检查员经验不足，他们只注意检查旅客自带行李，忽视对人身进行检查，给了犯罪分子以可乘之机。一九八二年七月二十五日，在中国民航从西安飞往上海的航班上曾发生五名歹徒劫持飞机的重大事件。面对暴力劫机，杨继海机组人员临危不惧，在地面正确指挥和机上旅客协助下，迅速战胜了劫机犯，飞机安全着陆，歹徒束手就擒。

为了检查工作，总结同劫机犯罪分子作斗争的经验教训，一九八二年八月二十一日至二十二日，公安部和民航局在北京召开了全国反劫机安全保卫工作会议。会议确定：（一）全国各国际、国内机场的安全工作，由所在地省、自治区和直辖市公安机关的主要领导人统一指挥。（二）在一段时期内，各机场特别是国际、大型机场，要采取紧急安全管理措施。尽快把安全检查隔离区建起来，无关人员不得进入机场，更不准进入隔离区；严禁随便带人到机场或飞机上参观；机场隔离区要有民警和指定的民航人员值勤，严格查验证件。（三）立即把民航售票、安全检查、登机等重要环节的岗位责任制健全起来，并严格执行各项制度。（四）加强调查研究和社会面的控制，力争及早发现劫机阴谋和其他恐怖活动的线索，严密组织侦破，务求把劫机阴谋消灭在地面，消灭在预谋阶段。此后，一九八二年十二月，国务院发布了《关于保障民用航空安全的通告》，重申了有关安全检查和加强民用机场治安管理的规定。一九八三年五月，国务院发布了《关于加强防止劫机的安全保卫工作的命令》，进一步加强了对民用航空国际、国内航班旅客的安全检查措施。由国家拨出专款在民用机场普遍安装了现代化的安全检查设备；决定组建民用机场安全检查的专职机构。紧接着，公安部举办了安全检查员训练班，对安全检查的管

理和技术操作进行了系统的训练，使新组建的机场安全检查站很快投入了工作。随着改革开放的深入发展，新建民用航空站一个一个开航，安全检查站也相应地增设，截至一九八七年底已在85个民用机场建立了安全检查站。据80个安全检查站的统计，一九八二年至一九八七年共监护民航客机50万架次，检查旅客3740万人次，检查旅客自带行李7240万件，查出旅客携带的各种危险品35万件，及时排除了隐患。另外，为了防止旅客将易燃易爆等危险品夹在交运行李中托运，各民用机场还普遍实行了交运行李的抽查（或普查）制度；从一九八七年开始，已在16个旅客流量大的机场装备了安全检查仪器，建立了专门机构，实施安全检查，使民航的安全保卫工作进一步有所加强。

三十多年来，民用航空安全保卫工作的基本做法和经验主要有以下几点：

（一）领导亲自抓安全。民航运输主要在空中实施，稍有麻痹或技术故障就容易造成机毁人亡的灾难。所以对民航运输的安全保卫工作，民航各级领导历来都很重视。民用航空局为贯彻落实“保证安全第一，改善服务工作，争取飞行正常”的方针，确保飞行安全和做好安全保卫工作，一九八三年十二月专门作出了《关于保证安全的决定》。规定飞行安全和安全保卫工作实行首长负责制，要求民航各级主要领导把保证安全作为自己的中心任务，用主要精力抓好；要加强思想政治工作，教育全体民航人员牢固树立“安全第一”的思想，努力做好本职工作。

（二）依靠机组人员保卫飞行安全。主要是积极配合有关部门做好空勤人员的思想政治工作，把他们建成为一支思想上、政治上、技术上过得硬的队伍。在任何复杂的环境中，都能始终保持高度的革命警惕性，自觉地抵制精神污染，保卫民航飞行安全。例

如民航第一飞行总队,由于始终坚持做深入细致的思想政治工作,熟练技术本领,从一九五五年至一九八七年连续保持飞行安全30多年。他们先后飞到过100多个国家和地区,在200多个机场上起降过,从未发生过严重飞行事故。又如民航第十飞行大队王仪轩机组,在一九八三年“五·五”劫机事件中,当歹徒以武力相威胁而机组又与地面失去联系时,他们沉着冷静,为了避免机毁人亡,使飞机安全降落在不适宜降落大型飞机的南朝鲜春川机场。着陆后,机组人员面对各种复杂的情况,组织机上全体中国旅客团结一致,据理斗争,争取返回祖国,充分表现出热爱中国共产党、热爱祖国的高尚品质和革命气节。

(三) 严密各项民航安全保卫措施和制度。一九八二年以来,遵照中共中央、国务院的指示和决定,民航部门和公安机关为了切实加强民航安全保卫工作,采取了一系列果断措施。规定:凭购票证明信和乘机人的身份证件购买客票;机场安全检查站对每一名登机人员都要进行安全检查;所有民航机场的候机楼都必须建立旅客隔离区;对停放在机场的飞机要派警卫人员严格监护;因工作需要进出旅客隔离区、客机坪、停机坪的人员,必须佩带统一制发的证件,并接受警卫人员的检查;对空运的行李、货物、邮件以及机上供应品,都必须实施严格的安全检查;民航工作人员和在机场工作的其他部门的人员,必须认真履行职责,严格遵守规章制度;所有部门、单位都要严格执行国务院批准的枪支弹药和易燃易爆等危险物品的管理规定,等等。一九八七年九月,中国民用航空局公布了《民用航空安全保卫工作规则》。各民航单位和公安保卫部门认真贯彻执行上述规定,取得了好的效果。新中国民航事业建立三十多年的实践证明,保卫民航安全必须“严”字当头,切实做到严明职责、严格规章、严密组织、严肃纪律。

(四) 防范并严厉惩罚劫持、破坏民用航空器的犯罪分子。劫持、破坏民用航空器(包括未遂)是国际上公认的一种严重的犯罪行为。中国政府一贯反对这类暴力犯罪行为,并在《刑法》中规定了对劫持飞机、破坏交通工具和破坏交通设备的犯罪分子予以严厉惩处。八十年代以来,各级人民法院对劫机犯(含未遂犯)和其他破坏民航安全的犯罪分子,都依法从重从快惩处。各地公安机关还及时侦破了一些预谋劫机案件,也依法追究了案犯的刑事责任。

### 三、加强机场的治安管理

机场治安秩序的好坏,直接关联着飞行安全。在民航使用的机场中,有不少是在旧机场的基础上改建和扩建起来的,机场的防护设施简陋,各种建筑布局不合理,给机场管理带来不利因素。有些机场经常发生行人、牲畜、车辆在跑道或滑行道上任意穿行,机场周围群众进入场内割草、放牧、种地、晾晒粮食等现象,严重影响飞机安全和机场治安秩序,有时造成飞机中断起飞或者复飞,甚至发生飞机与人畜相撞的事故。随着民航旅客量增加,在大中城市市区与机场之间穿梭来往的各种机动车,特别是出租汽车日益增多,给机场地面交通管理带来新的问题。如机动车在场内超速行驶,发生车祸;出租汽车驾驶员争揽顾客,引起纠纷,等等。再就是,社会上的刑事犯罪问题和丑恶现象也在机场反映出来,特别是盗窃和破坏机场安全设备的犯罪活动直接危及飞行安全。民航公安机关面对机场治安出现的新情况、新问题,不断采取措施,大力加强治安管理。

(一) 广泛进行爱场护场的宣传教育。一九八二年,各地人民政府在贯彻国务院、中央军委《关于加强机场地面安全的措施的通告》时,都发布了维护机场治安秩序的通告。有的机场还抽调



干部职工，深入机场周围农村、工厂、学校，对群众进行遵纪守法和爱护机场设施的宣传教育。有的机场还把通告和《中华人民共和国治安管理处罚条例》的有关条款印成册，分发到户，并在机场道口竖立通告牌，使爱场护场的宣传教育深入人心。还有的机场与当地基层组织成立联防领导小组，发动群众订立护场公约，共同维护机场的治安秩序。

(二) 修建机场周围的防护设施。一九八二年以来，国家拨出专款，在北京首都、广州白云、成都双流、上海虹桥、西安西关等大型机场修建了永久性的防护围障。辽宁省和沈阳市人民政府，动员万名劳动大军参加义务劳动，疏通了该市东塔机场被填平的4220米的护场沟，改善了机场的防护设施。重庆市人民政府拨款3万元，修建了机场铁丝网围障。大连市周水子机场扩建时，在延长后的跑道西端，修建了围墙3000米。机场修建防护设施后，对抑制行人以及车辆、牲畜进入机场穿越跑道，起了重要作用。

(三) 建立和健全规章制度。当前，大中型民用机场对客机坪、候机楼、旅客隔离区、跑道等与飞行安全有关的区域，均制定了管理规定，公布施行。对机场内部单位，强调建立健全安全保卫责任制。一九八五年三月民用航空局颁发了这方面的暂行规定，要求安全保卫工作始终贯穿在行政、企业管理、生产活动的全过程，使之经常化。为加强民用机场治安管理，保障飞行安全，根据《中华人民共和国治安管理处罚条例》和其他治安管理法规，民用航空局于一九八六年十一月制发了《民航机场治安管理工作细则》，对机场控制区、地面交通、安全设施、空运货物仓库、宾馆和招待所、危险物品、流动人口等管理，都作了具体规定。实践证明，这是巩固机场整顿成果的有效办法。

(四) 加强机场交通管理。民航公安机关针对机场地面交通出

现车多流量大等新情况,在客货运输繁忙的机场建立了交通队,加强机场交通管理。一是在机场道路上设置了交通标志,规定了车速限制;有的机场在交叉路口安装了指挥灯信号,并建了交通岗亭。二是有的机场与当地出租汽车管理机构联合成立出租汽车总调度室,规定出租汽车排队顺序接客。一九八六年,民航广州管理局公安处对白云机场候机楼前的停车场进行了整顿,并组建了一支保卫队执勤,效果较好,停车场秩序井然。

(五) 发展其他形式的安全保卫力量。为了维护机场治安秩序,有的机场组织了跑道警卫组,有飞行任务时,抽出专车专人协助警卫共同警卫好跑道;有的机场成立了治安联防组织,巡逻执勤;还有的机场成立了合同制的保安队。这些形式的安全保卫力量都发挥了作用。如民航广西自治区管理局在桂林市奇峰岭机场组建了一支合同制的保安队,在公安机关领导下,主要担负飞机起降时封锁跑道的警卫任务,有效地防止了迫使飞机复飞的问题发生。

(六) 加强民用机场的防火工作。早在一九五八年五月,民用航空局依据《消防监督条例》发布了《中国民用航空防火试行规定》,对防火组织、教育、检查以及消防设备、各工种的防火规则等作了明确规定。当时是以专职消防员为主,遴选基层单位中的健壮、勇敢和富有责任心的在编职工义务参加,组成消防队(组),队(组)长由单位行政领导担任。一九八一年民航公安机关成立后,开始承担消防监督的职能。一九八二年“七·二五”劫机事件发生后,为加强紧急处置遇劫飞机的地面救护和机场消防工作,同年十月经国务院批准,在27个较大的民航机场组建实行义务兵役制的公安消防队,并按国际标准配备了具有灭火能力的各种灭火车辆。一九八五年十二月,民用航空局根据《中华人民共和国消

防条例》发出了《关于组建民航企业专职消防组织的通知》，规定除已建公安消防队的机场外，其余72个机场(含正在新建的机场)和9个3000吨以上的大中型油库，均建立企业专职消防组织。一九八六年五月民航局决定，民航的消防工作统一由民航公安机关领导，在各级民航公安机关内，设立防火处(科)或配备专职防火干部，并在各民用机场成立了防火委员会，由机场主要行政领导牵头，加强了对防火工作的具体领导。以上措施，使民航消防安全有了比较可靠的保证，自一九八三年以来，民航系统未发生过重大火灾事故。

# 第八章

## 林业保卫

林业是国民经济的重要组成部分。发达的林业，是国家富足、民族繁荣、社会文明的标志之一。在现代，森林被视为人类的宝贵资源，社会的共同财富，与人类的发展休戚相关。中华民族对森林资源的保护具有悠久的历史。但是，在旧中国沦为半封建半殖民地社会的一百余年间，由于帝国主义列强不断的侵略和掠夺，反动统治阶级的横征暴敛和腐败无能，使森林资源遭到了严重的破坏。新中国建立以来，国家制定了以营林为基础，普遍护林，大力造林，采育结合，永续利用的林业建设方针，并建立健全林业保卫工作机构，发动和组织群众，大力加强了对森林资源和林业生产的保卫工作。

### 第一节 林业保卫工作建立和发展概况

新中国建立以后，一九五一年一月东北人民政府首先作出了《关于建立森林公安机关的决定》，要求在森林工业总局下属的各森林工业管理局设立森林公安处，在各森林工业管理分局设立森林公安分局或派出所，开展以保护森林资源、制止森林火灾、保

障林业生产安全为主要内容的林业保卫工作。一九五三年以后,随着林业管理体制的变化,林业公安机关的设置又作了一些调整。

六十年代初期,南方林区也相继建立了林业公安派出所。其中,浙江、江西、广西、湖北等7省、自治区共建立林业公安派出所129个,共有干警500多人,逐步加强了南方林区的安全保卫工作。

在“文化大革命”期间,林业保卫工作处于瘫痪状态。一九七六年以后,特别是中共十一届三中全会以来,林业保卫工作得到了较快的发展。根据《中华人民共和国森林法(试行)》的规定,一九八〇年十二月,林业部、司法部、公安部、最高人民法院联合发出了《关于在重点林区建立与健全林业公安、检察、法院组织机构的通知》,要求在国有林区的林业管理局或森林集中连片地区建立与健全林业公安处,在国营林业局、木材水运局设立林业公安局;在森林资源比较多的省、地、县三级公安机关内增设林业公安处、科;在国营林场、自然保护区等单位建立林业公安派出所。通过贯彻通知精神,在全国重点林区普遍建立与健全了林业公安机关。到一九八七年底,全国重点林区建立了林业公安处(局)、30个、林业公安局(分局)156个、林业公安科1060个、林业公安派出所2787个,共有干警2.97万人。

一九八四年五月,为了进一步加强林业保卫工作,经国务院批准,在林业部设立公安局,并列为公安部的一个业务局,受林业部和公安部的双重领导。

一九八五年十月,林业部、公安部联合召开了全国林业公安工作会议,明确了新形势下林业公安工作的方针和任务,理顺了林业公安机关内部的工作关系,进一步促进了林业保卫工作的开展。

## 第二节 保卫森林资源

中国是个少林国家，一九八七年森林覆盖率只有12.98%，低于世界各国的平均水平。按人口平均，中国每人平均森林面积只有0.12公顷，林木蓄积只有9立方米，也分别低于世界人均水平的18%和13%。因此，保护森林，发展林业，是中国的一项基本国策。保护国家有限的森林资源，防范来自自然原因和人为原因的破坏，也就成了林业保卫工作的首要任务。

### 一、开展群众性的护林活动

盗伐、滥伐森林和森林火灾，是威胁森林资源安全的两大隐患。为此，新中国建立以来，从中央到地方各级人民政府，十分重视动员和组织林区广大干部群众开展爱林护林活动，坚决同盗伐、滥伐森林的行为作斗争，积极预防和扑救森林火灾，这是确保森林资源安全的基本措施。

长期以来，人们对森林生态效益、社会效益和经济效益认识不足，有的认为森林是自生自灭，砍点、烧点无损大局，以致忽视森林保护工作。为此，各级林业公安机关和武装森林警察会同有关部门，利用报刊、广播、电视、电影、展览、戏剧、诗歌、标语等多种形式，广泛深入地开展以森林法为主要内容的法制宣传教育，防火、灭火教育，以及普及森林生态效益、社会效益和经济效益知识的活动。在森林防火期或容易发生盗伐、滥伐森林的季节，还运用典型案件公开处理，以案释法，扩大宣传效果。一九七九年二月《中华人民共和国森林法(试行)》公布以后，各大报纸纷纷发表社论和文章，宣传森林法，并在全国范围内掀起一个学习、宣传、实施森林法的高潮。在短短的八个月时间内，湖

北、湖南、新疆、安徽等六省、自治区，先后召开三级干部会、专业会、电话会，印发或张贴森林法和护林布告2.67万份，并动员数百辆宣传车深入农村、林区广为宣传。一九八〇年十二月国务院发出《关于坚决制止乱砍滥伐森林的紧急通知》以后，林业部成立贯彻国务院紧急通知办公室，各省、自治区、直辖市人民政府立即动员起来，召开有公安、检察、法院、林业等部门参加的会议，制定贯彻措施，大力动员、组织干部群众开展爱林护林活动。仅南方林区的福建、湖南、广西、广东等九省、自治区的统计，在紧急通知发出后的两个月时间内，就派出工作组2000多个，参加的干部1万人，印发紧急通知等宣传材料20多万份，深入农区、林区大造爱林护林的舆论。一九八四年九月正式公布《中华人民共和国森林法》以后，林业部、公安部会同有关部门立即发出通知，要求广泛深入开展学习、宣传森林法的活动。吉林省成立了由人民政府主要领导人负责，包括公、检、法、林业等有关部门负责人参加的宣传贯彻森林法领导小组，派出3000多个宣传组，深入基层广为宣传。通过宣传教育，进一步提高了林区广大干部群众的社会主义法制观念，调动了爱林护林的积极性。一九八七年六月中共中央、国务院发出《关于加强南方集体林区森林资源管理坚决制止乱砍滥伐的指示》以后，南方十一省、自治区人民政府动员各方面的力量，广泛深入地开展了以贯彻中共中央、国务院指示和森林法为主要内容的宣传教育活动，先后派出工作组5293个，干部3.12万人，使林区干部群众受教育面达90%左右，爱林护林的新风尚得到了发扬。

在广泛进行宣传教育的同时，还制定护林规章制度，建立护林岗位责任制，落实护林组织机构。这是搞好群众性护林工作的关键。早在一九五〇年五月政务院发出的《关于林业工作指示》中，

就要求各级人民政府要领导并教育群众，使群众自己订立护林公约，以切实达到护林的基本要求。同年十月东北人民政府决定，在林区组织群众护林防火，设立护林委员会或护林小组，订立护林公约，建立护林员分段负责的岗位责任制。经过几年的实践，中共中央、国务院在总结群众护林工作经验的基础上，针对一些地方领导思想麻痹等情况，于一九五六年四月又发出《关于加强护林防火工作的紧急指示》，要求林区各级人民政府立即调整和巩固护林防火组织，严格控制火源；对基层群众性的护林防火组织，必须加强领导，经常进行宣传教育和督促检查；广泛组织群众站岗放哨，加强对入山人员的管理，推行各种行之有效的护林防火责任制；在国有林区，建立森林经营所，并设立护林防火队。各地按照紧急指示的精神，发动群众开展无森林火灾评比竞赛活动，整顿和健全各级护林防火组织，实行以公社(乡)为单位的分区划片包干责任制，统一部署，统一检查。如浙江省公安厅、林业厅，把山林分片划段落实到生产大队(村)，开展无森林火灾的竞赛活动。四川省开展“全党动员、全民护林、人人防火、时时警惕”的护林防火活动，有力地推动了群众性护林防火工作的开展。由于坚持不懈地开展群护群防活动，护林防火工作取得了明显效果。据一九五九年的统计，全国共有无森林火灾县533个，其中1至4年无森林火灾县437个，5至10年无森林火灾县77个，11年以上无森林火灾县19个。

六十年代以后，随着林区交通条件的不断改善，流入林区的人员逐年增加，毁林开荒、毁林搞副业、盗伐滥伐林木现象日趋严重，森林火灾频繁。针对这种情况，各地进一步整顿和健全了护林防火组织，完善了各种规章制度，如林区通行证制度、林区野外用火规定、护林联防制度、森林火灾报告制度、森林案件统



计报告制度等。在各级人民政府领导下，有林的省、地、县普遍建立了护林防火指挥机构，在林场、农场、厂矿企业普遍建立了群众性的基层护林防火组织，并划定了森林保护责任区，配备了专职或兼职护林员，负责巡护森林，制止一切破坏森林资源的行为。在省与省、地与地、县与县交界地区，还建立了护林联防组织，定期召开联席会议，部署护林防火工作，同破坏森林资源的行为作斗争。

中共十一届三中全会以来，群众性护林工作有了新的发展。各地普遍充实护林力量，整顿护林员队伍，加强了对护林工作的领导。特别是一九八四年九月第六届全国人大常委会公布的《中华人民共和国森林法》，以法律形式规定了地方各级人民政府应当组织有关部门建立护林组织，订立护林公约，负责护林工作，有力地促进了群众性护林工作的开展。依照森林法的规定，有林的和林区的省、地、县普遍建立、健全了三级护林机构。四川省还拨出专款，培训护林防火重点县林区乡的乡长和护林员。到一九八



图 12 护林人员在观察林区情况

六年底,已经培训了129个县的乡长和护林员2万多人。与此同时,还在林区建立义务扑火队7万多个,队员40万人。由于措施得力,全省连续7年取得护林防火的好成绩,使森林受害率由一九七九年以前的年平均3%下降到一九八六年的0.25%。

随着群众性护林工作不断普及,护林队伍也不断壮大。到一九八五年,全国林区已配备了专职或兼职护林员80多万人。三十多年来,这支队伍常年活跃在护林工作第一线,涌现出一大批护林防火先进单位和个人。仅一九八三至一九八六年,由林业部授予全国护林防火先进单位称号的就有63个单位,授予全国护林防火先进个人称号的就有79人。

## 二、打击破坏森林资源的犯罪活动

三十多年来,各级林业公安机关会同有关部门,运用行政的、经济的、法律的手段,同各种破坏森林资源的违法犯罪行为进行了坚决的斗争。福建省在一九七六年,由于受无政府主义思想的影响,刮起了一股乱砍滥伐森林的歪风。全省106个国营林场中有70个林场的林木遭到哄砍和滥伐;沿海5个地区共破坏森林4.06万公顷,损失林木84万立方米;打死、打伤护林人员400多人。为了打击违法犯罪分子的嚣张气焰,一九七七年五月公安部会同农林部、最高人民法院组成联合工作组前往福建省,协助省人民政府进行了查处。由省、地、县公安机关直接查处的案件有262起,涉及378名犯罪分子,对其中的51起重大案件由人民法院进行了公开审判,并通报全国,对狠煞毁林歪风起了重要作用。但是,乱砍滥伐森林的事件屡禁不止,在全国各林区都不同程度地存在着。为了加强这方面的斗争,一九八〇年十二月国务院发出的《关于坚决制止乱砍滥伐森林的紧急通知》,一九八一年三月中共中央、国务院发出的《关于保护森林发展林业若干问题的决定》,一九八

二年十月中共中央、国务院发出的《关于制止乱砍滥伐森林的紧急指示》，都明确指出，对破坏森林资源的违法犯罪分子情节严重的和对包庇、支持、怂恿破坏森林资源的领导干部构成犯罪的，应依法追究刑事责任。一九八四年九月公布的森林法，确定了保护森林，发展林业的法律地位，对盗伐、滥伐和其他破坏森林资源的犯罪行为适用法律条款作了详细规定。一九八五年十月林业部、公安部联合召开全国林业公安工作会议，明确了保护森林资源是林业公安工作的首要任务。会后，全国林业公安机关立即传达贯彻，迅速把工作重点转移到保护森林资源上来。林业部、公安部又于一九八六年八月及时制发了《关于森林案件管辖范围和森林刑事案件立案标准的暂行规定》，在充分依靠、发动群众保护森林的同时，对盗伐、滥伐、强砍森林和森林火灾、违法狩猎等案件，积极进行查处。据一九八六年和一九八七年统计，全国林业公安机关共查处森林案件11.61万起，依法没收木材24.5万立方米，挽回经济损失5980万元，查处违法犯罪分子21.58万人，其中依法逮捕5118人，有力地打击了破坏森林资源的违法犯罪活动，为保护森林资源做出了积极贡献。

### 三、在东北、内蒙古林区派驻武装森林警察

东北、内蒙古林区，不象其他林区“密林深处有人家”，大多是地广人稀、交通闭塞的原始林区。森林一旦起火，往往因为扑火人员不能及时赶赴火场，而使小火酿成大灾。为减少因火灾给森林带来的灾难，一九五〇年十月东北人民政府决定在林区普遍建立武装护林队，当时有队员1600人。一九五二年五月，内蒙古自治区人民政府将公安部队一个骑兵团改建为武装护林队，共有300人。一九五三年八月将武装护林队改为武装护林警察，属于经济警察性质，以林业部门领导为主，队伍发展到3093人。其主要任

务是护林防火，保护森林安全，协助公安机关维护偏远林区的社会治安。一九六二年又将武装护林警察改名为武装森林警察。为了有利于武装森林警察的建设，一九七八年四月经国务院、中央军委批准，武装森林警察实行义务兵役制。一九八四年五月经国务院批准，列入中国人民武装警察部队序列。近几年来，武装森林警察又有了新的发展。到一九八六年底，林业部门共设有武装森林警察总队3个、支队10个、大队69个、中队156个，共有干部、战士6000多人。

三十多年来，特别是一九七九年武装森林警察进驻偏远国有林区以后，他们在当地人民政府领导下，常年战斗在大兴安岭、小兴安岭和长白山林区的莽莽林海。他们严格执行各种护林防火规章制度；建立健全以分片包干为主要内容的岗位责任制；设立护林防火检查站；巡护森林，加强瞭望，监视火源，为预防和扑救森林火灾，保护森林资源做了大量工作，森林火灾逐年减少。吉林省武装森林警察管辖的96万公顷森林面积，自一九八〇年到一九八六年，只发生6起森林火灾，烧林面积73公顷，每年平均森林受害率仅在0.0018%左右，大大低于全省森林受害率0.15%的比例。内蒙古自治区大兴安岭林区，森林面积866万公顷，武装森林警察进驻后，森林火灾也大幅度下降。据一九八〇年到一九八六年的统计，每年平均森林受害率由一九八〇年以前的6%下降到0.3%。

武装森林警察进驻偏远国有林区后，还利用本身机动性强、灵活性大的特点，把90%左右的警力布防在重点国有林区，有重点地搞好防火灭火工作。如黑龙江省境内的大兴安岭大子羊山林区，有森林面积23万公顷，与农业区毗邻，交通条件较好，林内野生动物、植物资源丰富。每年春、秋两季是草枯风大、气候干燥季节，都有大量外来人员涌入林区从事副业生产。这些人员的生活

用火成为引起森林火灾的一大隐患。据统计，一九六六年至一九七八年的12年间，这个林区共发生森林火灾430起，累计烧林面积186万公顷，森林受害率高达19.9%，是个“老火灾区”。一九七九年黑龙江省武装森林警察派230名战士进驻这一林区，日夜坚守岗位，加强巡逻，很快扭转了这一被动局面，发生森林火灾的次数和烧林面积都大大减少，充分显示了武装森林警察在预防和扑救森林火灾工作中的突出作用。

#### 四、在东北、内蒙古林区建立机降灭火队

中国航空护林事业，始建于一九五二年。当时只有5架飞机，主要是执行空中巡护森林任务，将发生的火警信息传递给护林防火部门，然后再由护林防火部门组织人力，赶赴火场扑救。这样做，时间长，速度慢，贻误了不少灭火战机。因此，一九六〇年林业部在黑龙江省嫩江县建立了东北、内蒙古地区航空护林总站，吸收由中国人民解放军伞兵部队转业的120名战士，组成空降灭火



图 13 机降灭火队赶赴火场

队，利用飞机运送扑火队员到火场上空，跳伞到地面扑灭森林火灾。一九六四年，东北、内蒙古地区航空护林总站改为航空护林局以后，又新增188名跳伞员，并开始利用直升飞机运送扑火人员和指挥灭火工作。为了使灭火队员经常保持年轻化，有旺盛的战斗力，一九七八年由武装森林警察在空降灭火队的基础上组建了机降灭火队。到一九八六年，东北、内蒙古林区共建立机降灭火大队7个、机降点26个，共有队员1000多人。

实践证明，在偏远大面积国有林区开展空降灭火或机降灭火，是预防和扑救森林火灾的一种行之有效的办法。据不完全统计，从一九八〇年到一九八六年，机降灭火队及时发现和扑灭森林火灾、火警6000多处，其中在当天扑灭的占70%。同时，还取得了明显的经济效果。如黑龙江省组建机降灭火队后六年（一九七八至一九八三年）与组建前六年（一九七二至一九七七年）相比较，每年用于扑火工日平均下降了72%，烧林面积减少了75%，扑火经费节约了61%。

### 第三节 保卫林业生产安全

林业生产周期长。培育一代森林需要相当长的时间，从林木采种、育苗、造林、育林到森林采伐利用，短则几年、十几年，长则几十年、上百年。森林采伐利用，包括森林采伐，木材运输、贮存和加工利用，是林业生产的最后环节，也是安全生产的关键环节。

一九四五年东北、内蒙古部分地区解放以后，立即在林区开展了林业生产安全保卫工作。当时，主要是由县公安局派员到林业局，执行防火、防盗、防奸、防特为主要内容的保卫任务。从

一九五〇年开始，根据政务院《关于在国家财政经济部门中建立保卫工作的决定》，林业部门普遍建立保卫机构或配备专职保卫干部，到一九八七年底，共有林业保卫机构485个，保卫人员1770人。同时，还在大型贮木场、木材加工厂等单位，建立了经济警察，实行武装警卫；在中小型企业、事业单位，建立了护场(厂)队，值班巡逻，维护内部治安，保障正常的生产、生活秩序；在林业主管部门和林业企业单位内部，普遍设立了安全生产职能机构，负责领导和管理企业生产安全工作。

三十多年来，为了保卫林业生产的安全，林业公安机关和保卫部门配合有关单位，主要做了以下工作：

### 一、建立林业消防队

木材是易燃物资。五十年代初期，林业局没有消防机构，林区城镇火灾连年不断，经济损失严重。根据《消防监督条例》规定，从一九五八年，在东北、内蒙古等林区的林业局和大型贮木场、木材加工厂等单位，陆续建立了由林业部门负责人员编制、经费开支的林业消防队，或者配备了专职消防人员。

中共十一届三中全会以来，林业消防工作有了较大发展，机构和人员都得到了充实。到一九八七年底，仅东北、内蒙古林区就建立林业消防队81个，共有消防队员2893人。为加强林区消防工作，一九八五年东北、内蒙古林区在各级林业公安机关内，还设立了消防监督机构，负责监督林区城镇的消防工作。

### 二、开展群众性的安全检查

开展群众性的安全检查，是保卫林业生产安全的一项重要措施。新中国建立初期，林区普遍重视安全生产检查工作。一九五〇年至一九五三年，东北人民政府先后在林区组织开展了五次安全大检查，取得了很好效果。

鉴于木材运输是木材生产安全的薄弱环节，林业部、铁道部从一九六〇年九月至一九六一年五月，先后多次发出通知，强调组织安全大检查，主要是查思想、查组织、查规章制度落实情况。通过检查，及时堵塞漏洞，促进了各单位把木材生产安全列入领导工作的议事日程。

一九六三年三月国务院公布的《关于加强企业安全生产工作的几项规定》指出：“企业单位对生产中的安全工作，除进行经常性的检查外，每年还应该定期地进行2—4次群众性的检查。这种检查包括普遍检查、专业检查和季节性检查。这几种检查可以结合进行。”根据国务院的规定，针对木材生产季节性强的特点，各级林业主管部门先后发出通知，强调要组织有领导、技术人员和职工群众参加的安全检查组，对木材生产过程中的不安全因素进行普遍检查，在木材生产的黄金季节进行重点检查，并使安全检查工作经常化、制度化。同时，要边检查，边改进，及时总结推广先进经验。

一九八〇年四月国家经委、公安部、劳动总局等九单位联合发出《关于开展“安全月”活动的通知》，规定从一九八〇年起，每年五月为“安全月”。在“安全月”中，要求各单位普遍进行一次有领导干部、技术人员和职工参加的安全大检查。在检查时，要实事求是，讲求实效。为了搞好“安全月”活动，林业部和有关省林业主管部门设立了“安全月”办公室，加强对“安全月”的领导和组织工作。主要是确定检查重点，组织精干队伍，进行对口检查：查安全工作是否列入领导议事日程，安全制度和安全机构是否健全，设备是否齐全，存在何种隐患，采取何种措施，等等。同时，还针对林区特点，把木材生产的黄金季节和生产安全事故多的部门、地段，如森林采伐工段、木材运输、贮木场和易



燃易爆仓库等，作为检查重点，发现问题，限期解决。通过“安全月”的检查活动，提高了林区干部群众对安全生产重要意义的认识，加强了劳动纪律，自觉地执行各项生产安全规程，减少了事故的发生，涌现出了一批安全生产先进单位。在一九八四年全国“安全月”评比活动中，黑龙江省桃山林业局、吉林省和龙林业局和四川省毛尔盖林业局，均被全国“安全月”领导小组授予“安全生产、文明生产先进单位”称号。一九八五年停止了“安全月”活动。

安全生产必须坚持经常抓，如稍有疏忽就会酿成大祸。一九八七年五月六日大兴安岭发生的特大森林火灾，就是因违反安全生产的有关规定，割灌机排气管走火和在野外抽烟引起的。大火波及四个林业局的九个林场，过火面积114万公顷，烧毁贮木场的木材5.5万立方米，受灾群众达5.6万多人，死亡213人，受伤226人，仅殃及城镇的损失即达5.26亿元。

### 三、清理林区的“样子城”

林区居民和一些机关、团体，以木材为燃料由来已久。居民的院墙基本上是用“样子”即大块劈柴垛起来的，使林区的城镇成了“样子城”，既耗费大量森林资源，又成为林区城镇火灾的一大隐患。如一九八七年五月六日大兴安岭发生特大森林火灾时，漠河县城西林吉镇因是“样子城”，顿时成为一片火海，不到一个小时全镇化为灰烬。东北、内蒙古国有林区的林业局以此为借鉴，在一九八七年建立由林业局领导挂帅林业公安机关等单位参加的指挥小组，大张旗鼓地开展了清理林区城镇的“样子城”活动。黑龙江省森林工业总局于同年六月发出《彻底清理林区“样子城”，坚决杜绝重大火灾的命令》，到七月底，仅用一个半月的时间，就清理“样子”61.12万立方米，拆除木栏5万米、木板棚4890个、违

章建筑4700平方米，打通消防通道1441条。吉林省在同年六月认真贯彻国务院《关于大兴安岭特大森林火灾的处理决定》后，在林区城镇全面清理木板棚，清理木栅栏，清理易燃易爆物品，清理消防道路，以消除林区城镇火灾的威胁。从一九八七年六月到十二月，吉林省林区城镇共清理“样子”12.89万立方米，拆除木棚8249个、木栅栏8万米、违章易燃建筑2866平方米，打通消防道路2209条，总长29万米。内蒙古自治区大兴安岭林区各级林业公安机关与其他部门密切配合，从一九八七年六月至十二月，共清理样子垛1114个，共63.82万立方米，拆除违章建筑259间，共3638平方米，拆除木板棚1040个，共2734平方米，拆除木栅栏4.42万米，疏通街道2308条，共36.97万米。同时，还依法收缴木材1350立方米。清理“样子城”对于减少林区城镇火灾起了重要作用，一九八七年除大兴安岭特大森林火灾殃及城镇造成的严重损失外，东北国有林区发生城镇火灾55起，经济损失164.13万元，分别比一九八六年下降23.61%和45.83%。

#### 四、同哄抢、盗窃木材的犯罪活动作斗争

林业生产具有点多、线长、面广的特点，一些不法分子乘机而入，大肆进行哄抢、盗窃木材的活动。尤其是在木材运输途中，被哄抢、盗窃的现象屡禁不止，有的地方还相当严重。四川省大渡河、雅砻江两个木材水运局，管理木材流送河段2900公里，每年流送木材150万立方米。一九八二年以前，每年被两岸的群众哄抢、盗窃漂流木约8万立方米。一九八二年在两个木材水运局建立公安局后，大力开展了制止哄抢、盗窃漂流木的活动。经过两年多的艰苦斗争，打击哄抢、盗窃漂流木的犯罪分子159人，到一九八四年木材损失下降到1.2万立方米，为国家挽回经济损失近千万元。江西省公安厅、林业厅于一九八四年七月五日至七月十五

日，在赣江流域和鄱阳湖水域组织了打击哄抢、盗窃木材的专项斗争，取得很大成绩。通过统一行动，共收缴木材2412立方米、板材2718平方米，杂木椽材150万根，木材加工制品1.2万件。黑龙江省部分林区是通过森林铁路运输木材的。林业公安机关针对铁路沿线林业职工、农民混居，哄抢、盗窃木材现象严重的情况，从一九八三年开始狠抓了运输秩序的整顿，严厉打击了扒车哄抢、盗窃木材的犯罪分子，收到了明显的效果，哄抢、盗窃运输木材的案件逐年减少。

#### 第四节 加强林区社会治安管理

新中国建立以后，为适应社会主义经济建设的需要，先后在国有林区建立了综合性林业企业——林业局。到一九八五年底，全国已建立林业局131个，共有林业职工95.2万人。林业局的经营范围是根据山脉、河流、森林分布和交通运输条件等自然因素确定的，不受行政区划的限制。因而不少林业局的经营范围不仅跨县，而且有些还跨省。随着林业生产规模不断扩大，林区人口不断增加，各种服务性行业也都建立起来，林业局逐步形成了以工、农、商、学为主体的林区社会。由于林区地处偏远，人员来自四面八方，社会情况比较复杂，治安管理任务十分繁重。三十多年来，为了搞好林区社会治安管理，结合林区特点，着重抓了以下工作：

##### 一、坚持武装搜山

林区地理环境特殊，易于隐藏，历来是坏人藏身之地。全国解放后，一些特务、土匪、恶霸和其他反革命分子，纷纷潜逃林区。他们敌视新社会，妄图东山再起，不断进行破坏和捣乱，严重危害林区群众生命财产的安全。因此，在五十年代初期，东北

林业公安机关和武装护林队，主要是在当地公安机关和林业主管部门统一安排下，吸收民兵参加，配合驻地部队，坚持经常进行大规模武装搜山活动，搜捕潜伏在密林深处的反革命分子和其他刑事犯罪分子，清理居住在林区腹部不明身分的人。如吉林省在一九五二年武装搜山中，共抓获特务27人、种罂粟的土匪34人、走私犯2人，缴获枪支42支，以及一批电台、弹药等物资。进入六十年代以后，林区流动人员与日俱增。有的是以村或户为单位迁到林区，毁林开荒、毁林搞副业；有的是投亲靠友；有的是季节性到林区从事副业生产；有的是潜逃犯和流窜犯罪分子。由于林区流动人员增加，生产、生活用材也增加，林区野外用火失控，乱砍滥伐森林和森林火灾日趋严重，同时也给林区带来很多不安定因素。针对这种情况，黑龙江省、吉林省和内蒙古自治区等林区的公安机关和武装森林警察，进一步加强武装搜山活动。在森林防火期内，武装森林警察各中队，坚持5至7天搜山一次；各分队在护林责任区内，坚持天天搜山。据统计，吉林省武装森林警察支队，一九六四年共组织大小规模搜山3360次，清理无证入山人员1080人次，捕获潜逃犯、现行反革命分子、盗窃分子157人，协助公安机关破获反革命案件9起、凶杀案件6起、盗窃案件4起。内蒙古自治区武装森林警察支队，一九六五年共组织大小规模搜山802次，清理无证入山人员5609人，从中查出违法犯罪分子240人。

中共十一届三中全会以来，随着改革开放方针的贯彻，活跃了林区经济，林区流动人员也骤然增加。一九八六年黑龙江省国有林区的流动人员达5.53万人，占林区人口3.8%。由于林区流动人员的大量增加，打乱了林区正常的生产、生活秩序，增加了林区社会的不安定因素。为了搞好防范工作，一九八〇年九月林业

部发出《关于加强护林防火工作的通知》，要求进一步加紧进行搜山、巡护、检查，维护好林区治安。此后，重点林区的林业公安机关和东北、内蒙古林区的武装森林警察，在加强林区暂住户口的管理，严格对入山人员进行检查的同时，还加紧了武装搜山，认真清理林区流动人员。黑龙江省和四川省林业公安机关，从一九八一年至一九八六年共清理林区流动人员7.78万人，从中查出流窜作案的违法犯罪分子338人，缴获枪支85支、子弹847发，以及一大批赃款赃物。黑龙江省武装森林警察在一九八四年春、秋两季森林防火期间，组织了搜山小组近百个，先后清理流动人员884人。在其他林区，也经常进行定期或不定期的武装搜山，随时清理流动人员，及时消除隐患，保证了安全。

## 二、开展山情、林情、社情调查

近些年来，各级林业公安机关为适应新形势的需要，从林业保卫工作的特点出发，普遍开展了山情、林情、社情的调查，建立管理档案。这是加强林业保卫基层基础工作的重要内容，也是开展林区社会治安综合治理的一项重要措施。

调查的主要内容：山情调查，包括管辖区内的经营面积、山脉河流、桥梁道路、林地农地、矿藏资源；林情调查，包括管辖区内森林分布状况，林种、树种和林龄结构，珍贵稀有野生动物、植物情况；社情调查，包括管辖区内林场、森林经营所、苗圃、采育场、采伐工段、村屯的数量与位置，经营、加工木材和以木材为原料的副业生产单位、个人所需木材来源，居民住户的人口构成，以及容易发生案件的时间、地段、路线等。结合调查，绘制了图表，登记造册，存档备用。一般每年普遍进行一次调查，发现新情况及时进行修改补充。

实践证明，通过开展调查，掌握了情况，做到了心中有数，有

效地加强了预防和控制工作,提高了发现和打击犯罪分子的能力。如辽宁省清原县北三家林业公安派出所,有干警四人,管辖4.7万公顷森林面积,管辖区内有四个乡(镇)、五个国营林场,总人口近8万人。几年来,他们通过调查,根据实际情况,分析动态,制定防范措施,有针对性地加强预防工作,取得了明显效果,治安案件明显下降,较好地维护了管辖区内的治安秩序。

### 三、推行林区社会治安承包责任制

林区社会治安承包责任制,是伴随着林业生产承包责任制而产生的。主要有三种形式:

第一种,内蒙古自治区大兴安岭林业管理局公安处的做法是,把林区社会治安同林业生产责任制一起承包。在承包林业生产的同时,把林区社会治安的安全防范、失足青少年帮教、各种案件的破案率分别确定指数一起承包。治安承包分两条线:一条是从林业管理局到林业局、林场;另一条是从林业公安处到林业公安局、林业公安派出所,分别承包,层层签订林区社会治安责任书。

第二种,黑龙江省穆稜林业公安局的做法是,搞条块结合的社会治安“三包”,即地方政府包农村,林业部门包企业,单位包职工。承包内容,主要是防止盗伐滥伐林木、毁林搞副业、毁林开荒、盗窃木材,搞好林区城镇消防,加强公共场所治安管理,清理林区流动人员等。自一九八三年以来,这个林区共签订了治安“三包”责任合同书987份。为了落实社会治安承包责任合同,他们采用集中教育与分散教育相结合的办法,把工作做到地头、山角和森林深处,广泛地反复进行宣传教育。

第三种,广东省林业公安处的做法是,在林区建立林业治安队,由县林业局和县公安局按全县森林分布情况,共同确定防止

盗伐滥伐森林、森林火灾、毁林开荒、毁林搞副业的指数，由县林业公安分局承包。然后，根据各区、乡护林任务大小，建立林业治安队承包保护森林资源任务，完成承包指数规定的，给予奖励；没有完成的给予罚款。

推行林区社会治安承包责任制，增强了林区各部门搞好社会治安的责任心，大大调动了林区广大干部群众维护社会治安的积极性。为了切实落实社会治安承包责任制，许多单位积极动员和组织老党员、老干部、老工人和离退休人员参加治安联防组织，认真搞好防范工作。黑龙江省林区自推行社会治安承包责任制以来，共建立治安联防组织4383个，联防队员达1.76万人。同时，还抽调干部设立了治安综合治理领导小组52个，共有成员554人。对维护林区社会治安发挥了很大作用。

#### 四、维护林业专业户经营林业的合法权益

林业专业户，是以家庭为经营单位，以林业商品生产为主要目的的一种经济实体。在五十年代初期，农村曾出现一批绿化荒山荒地的造林专业户。以后，随着农业集体化的发展，专业户造林归集体所有，曾一度挫伤了群众造林的积极性。中共十一届三中全会以来，放宽了农村和林区经济政策，极大地调动了群众造林、育林积极性，先后涌现出一大批林业专业户。到一九八四年底，全国林业专业户发展到400万个，荒山荒地造林面积达1667万公顷。发展林业专业户，对于振兴中国林业，加速国土绿化，扩大森林面积，都是有深远意义的。同时，也是群众脱贫致富的重要途径之一。

在加强林区社会治安管理工作中，各级林业公安机关对林业专业户给予热忱支持，注意切实维护林业专业户经营林业合法权益。如广东省博罗县林业公安分局，专门指定三名干警负责林业

专业户工作，并把维护林业专业户合法权益作为考核林业公安工作的内容之一，促进了林业专业户的发展。一九八三年全县林业专业户只有23个，到一九八五年发展到987个。短短几年，全县绿化初见成效。

各级林业公安机关，还经常深入林业专业户开展调查研究，有针对性地进行遵纪守法教育，引导他们自觉做守法户。同时，对侵害林业专业户经营林业合法权益的案件，也及时依法查处。福建省林业公安机关，一九八四年共查处这类案件63起，给予治安拘留的11人，依法逮捕8人。由于林业专业户经营林业受到法律保护，许多地方掀起了承包荒山荒地造林的热潮。许多群众反映，过去是“要我造林”，现在是“我要造林”。



# 第九章

## 社会治安管理

社会治安管理，是国家行政管理的重要组成部分。其职能是运用行政手段和法律手段，维护公共秩序，保障公共安全，保护人民的合法权益，防范和打击违法犯罪活动，预防和处理治安灾害事故，保障社会生活的正常进行，为人民群众和社会主义建设事业服务。本章所述的社会治安管理，主要包括：公共治安秩序管理；户口管理；枪支、弹药、爆炸物品管理；旅馆、刻字、印刷业、旧货业等行业管理。三十八年来，社会治安管理工作建立了比较完善的管理机构，制定了大量的治安行政法规，逐步改善了治安管理设施和技术装备，提高了管理水平，在维护正常的社会秩序和保卫社会主义现代化建设中发挥了重要的作用。

### 第一节 概 述

新中国建立初期，城乡社会秩序极度混乱。一九五〇年七月召开全国治安行政工作会议以后，各地公安部门依据政府政策法规，坚决打击盗匪、流氓，取缔各种社会丑恶现象，同危害人民生命财产安全的治安灾害事故作斗争，并采取各种措施不断进行

整顿，使社会秩序大为改观，连延续百余年的烟毒祸害也彻底禁绝。

随着国民经济的恢复，土地改革、镇压反革命以及“三反”、“五反”等运动的胜利开展，为了巩固已经取得的成果，把治安工作向前推进一步，一九五三年九月召开了全国民警治安工作会议。会议确定治安管理工作要在现有的基础上，继续加强各项业务建设和组织建设，依靠人民群众的支持，密切结合各方面的斗争，打击反革命分子和其他刑事犯罪分子的破坏活动，努力减少治安灾害事故，进一步巩固社会治安，保卫国家经济建设的顺利进行。这次会议以后的几年中，治安管理工作有了很大发展，制定了一系列治安行政法规，进一步加强了各项业务建设和组织建设。

一九六〇年前后，国民经济遇到了暂时困难，许多地区发生了群众性的偷摸和哄抢国家、集体粮食和财物等治安问题，不少灾民盲目流向城市。为此，中共中央于一九六一年十一月七日向全国转发了公安部党组《关于十项治安措施的报告》和公安部、内务部党组《关于制止人口自由流动的报告》，提出社会治安管理必须从严，要一手抓治安，一手抓教育，向全体干部、群众进行社会主义教育和遵守纪律、遵守法律的教育，并注意整顿内部纪律，以维护正常的社会秩序。各地认真贯彻中央的指示，做了大量艰苦细致的工作，使一度出现的复杂的社会治安问题，迅速、稳妥地得到了解决。

随着全党和全国人民贯彻执行“调整、巩固、充实、提高”的八字方针，一九六二年下半年以后，国民经济逐步明显好转。由于开展社会主义教育，不断加强治安管理工作，并在当时全国范围内掀起的学雷锋运动的影响下，社会主义的道德风尚大大发扬，在“文化大革命”前，社会治安秩序又恢复到五十年代中期的大

好局面，赢得了广大人民群众的一致称颂和国际友人的热情赞扬。

“文化大革命”中，治安管理工作遭到了严重破坏。建国以后长期形成的行之有效的治安管理规章制度被取消，无政府主义盛行，打、砸、抢成风，社会秩序混乱。尽管广大干警对林彪、“四人帮”的倒行逆施作了一定程度的抵制和斗争，但不可能从根本上扭转局面。

粉碎林彪、江青反革命集团以后，经过传达贯彻一九七七年底召开的第十七次全国公安会议和一九七八年八月召开的全国治安工作会议的精神，各级治安管理机构得到了恢复和加强：许多有经验有能力的老干警重新回到自己的岗位，整个治安队伍队伍的素质逐步有了提高；治安管理的技术装备也得到了充实和改善，工作效率和反应能力都有所提高。为了研究城市社会治安存在的问题，一九七九年十一月又召开了全国城市治安工作会议，讨论了整顿城市治安秩序的方针、任务和具体措施。随后，以城市为中心，全国开展了整顿社会治安秩序的斗争。

改革开放的新形势，要求治安管理工作必须在加强的基础上作相应的改革。健全法制是重要的一环。为此，一九八〇年一月和二月，经第五届全国人大常委会决定，相继重新公布了《公安派出所组织条例》、《中华人民共和国治安管理处罚条例》。一九八一年以后，相继对枪支管理、民用爆炸物品管理和旅馆业治安管理等方面的法规作了修订，并公布施行了《中华人民共和国居民身份证条例》和新的《中华人民共和国治安管理处罚条例》。与此同时，对于具体担负治安管理任务的公安派出所的工作，也进行了一系列的改革。现在，全国治安管理的各项业务正在向正规化、现代化的方向发展。

三十多年来，社会治安管理工作所以取得显著的成绩，主要

是由于遵循了下列原则：

一是坚持保护合法，限制和取缔非法。即：对于国家政策、法律允许的行为，给予支持和保护，提供方便；对于违反国家政策、法律的行为，予以限制、取缔，构成犯罪的要依法惩处。

二是坚持依法管理。新中国成立以来，全国人大、人大常委会、国务院以及公安部先后制订了近百个治安行政法规，使治安管理工作逐步走上了依法管理的轨道。在依法进行管理的过程中，坚持“教育为主，处罚为辅”的政策。

三是坚持从严管理和文明管理。从严管理，就是严格地依照国家政策、法律进行管理，一丝不苟，不徇私情。文明管理，就是不断树立“管理就是服务”的思想，尊重对方人格，讲究工作方式方法，防止简单粗暴。

四是坚持“谁主管，谁负责”。一切企业事业单位和娱乐场所、体育场所、旅游胜地、商贸市场以及其他公共场所秩序的管理，都分别由各主管部门的行政领导负主要责任，公安机关只对这些场所和单位的治安工作进行业务指导，负责检查和督促。

五是坚持预防为主。遵照周恩来总理曾多次指出的，治安工作要抓苗头，注意“风起于青萍之末”，做到“月晕知风”、“础润知雨”，认真掌握治安管理工作客观规律，积极做好预防工作，及时消除不安全因素，降低发案率，防止各种治安灾害事故的发生。

六是坚持专门工作与依靠群众相结合。基于治安管理工作涉及社会方方面面，是一项群众性很强的工作，因此在工作中一方面努力加强业务建设，逐步实现装备现代化；另一方面认真贯彻群众路线，充分发动和依靠群众，实现治安工作群众化。

## 第二节 公共治安秩序管理

公共治安秩序的管理，是社会治安管理的一项重要内容。公共治安秩序管理涉及的面很宽，建国三十多年来主要抓了以下几个方面的管理。

### 一、公共场所的管理

车站、码头、商场、公园、影剧院、文化宫(馆)、俱乐部、舞厅、音乐茶座、游艺厅以及露天放映、演出场地等，是人们经常聚集的场所，也是各种违法犯罪人员易于混杂其间进行活动的场所，如果秩序不好，还可能发生挤死挤伤人等事故。为了加强管理，在总结工作经验的基础上，一九五一年八月十五日公安部公布了《公共娱乐场所暂行管理规则》。各地在贯彻执行中作出了艰苦的努力，特别在改造旧社会遗留下来的藏垢纳污的游乐场所等方面，取得了显著成绩。以上海游乐场所“大世界”为例，解放前这个游乐场所公然宣扬和教唆淫荡色情，盛行赌博，是毒害人民的罪恶之地。解放初期，在镇反运动中，打击了一批盘踞在“大世界”的恶霸分子，镇压了罪大恶极的流氓头子，并查封了妓院，取缔了赌场。摧毁了国民党特务组织。一九五四年七月，上海市人民政府正式派干部接管了“大世界”，从此“大世界”真正回到了人民手中，并逐步建立了革命新秩序。同时，举办了演员、艺人学习班，拆除了封建迷信设施，禁止了色情表演，停止了张贴各种有害的广告。经过这一系列的整顿和改造，“大世界”完全改变了旧模样，多年来公共秩序一直比较好。

进入八十年代以来，随着国家经济建设的发展和人民生活水平的提高，各种文化娱乐场所大量增多。为了维护这些场所的治

安秩序，根据中共中央的方针政策，按照“谁主管，谁负责”的原则，各主管单位都建立与健全各项安全制度，进一步加强了管理。公安机关也积极协助有关部门，认真检查安全设施，防止发生各种灾害事故。一些省、市，还结合当地实际情况制定了一些地方性的法规。例如，广东省人民政府公布了《关于开办舞会、音乐茶座和专业艺术人员参加对外演出录音等活动的暂行规定》；北京市公安局经市人民政府批准，公布了《关于维护影剧院、体育场公共秩序的通告》；山东省公安厅公布了《关于开办舞会、舞厅(场)文艺茶座等活动的暂行规定》，等等。对维护这些场所的公共治安秩序发挥了重要作用。

## 二、查禁淫秽物品

淫秽物品，毒害人们的思想，诱发犯罪，危害极大。建国伊始，各地公安机关即进行查禁。一九五五年十一月八日，第一届全国人大常委会第二十三次会议通过的《关于处理违法的图书杂志的决定》，进一步规定对宣扬犯罪行为、危害人民身心健康、败坏社会公德、破坏公共秩序的图书杂志，可以责令停止发行、出售和出租，有些要没收处理。根据这个决定，在全国城乡普遍进行清理、查封和收缴工作，基本上制止了淫秽物品在社会上的传播。

随着国家逐步对外开放，资本主义世界的腐朽思想和糟粕文化也乘机渗透进来。仅一九八〇年，海关就查获没收了夹藏在进口印刷品中的淫秽物品1900多件，比一九七九年增加四倍多。国内少数不法分子，也乘机走私、制造、贩卖和传播淫秽物品，一时间淫秽物品又在社会上泛滥起来，严重败坏社会风气，毒害青少年心灵，诱发犯罪，危害社会治安。为坚决制止这类违法犯罪活动，一九八五年四月，国务院发布了《关于严禁淫秽物品的规定》。公安机关按照国务院的这个规定，对于走私、制作、贩卖、组

织传播淫秽物品的违法犯罪分子依法进行了惩处，并没收他们的传播工具和淫秽物品。与此同时，还协助有关部门，运用各种形式，广泛向群众进行宣传教育；使人们自觉抵制淫秽物品的传播。经过一个时期的反复查禁，打击处理违法犯罪分子，在一定程度上制止了淫秽物品的泛滥歪风，促进了社会主义精神文明建设。

### 三、取缔卖淫嫖娼活动

新中国建立后，各地公安机关在调查研究、充分准备的基础上，与有关部门密切配合，用不长的时间，就取缔了全部妓院，把旧社会遗留下来的受压迫的妓女从水深火热之中解救出来。从此，中国大陆上在相当长的时间内基本禁绝了卖淫嫖娼活动。

近几年，由于外来资本主义腐朽思想和生活方式的影响，以致卖淫嫖娼活动又重新出现。中共中央和国务院对这种社会丑恶现象的重新出现十分关注，强调要坚决予以取缔。对于强迫、唆使、引诱、容留妇女卖淫的老鸨、窝主以及拐骗妇女为娼的分子，坚决依法惩处；对于少数屡教不改的卖淫妇女和嫖客，符合劳动教养条件的，经过政府有关部门批准予以劳动教养；对卖淫嫖娼活动恶习不深的，按照《中华人民共和国治安管理处罚条例》给予治安处罚，责令具结悔过，不许重犯；对少数虽有卖淫行为但愿意悔改的，责成有关单位、街道、村镇和家长配合，做过细的工作，把他们教育挽救过来；对于被欺骗、引诱一时失足的妇女，一面保护他们的自尊心和名誉，一面做耐心细致的思想工作，使他们振作起来，积极参加正常的生产、工作和学习。

### 四、查禁赌博活动

赌博是旧社会遗留下来的恶习，是诱发犯罪的一种因素，对社会治安危害很大。不少赌徒因赌博而打架斗殴，造成人身伤害或死亡；赌博输钱后往往导致偷盗、抢劫财物；赌博常常引起家

庭不和，夫妻反目，甚至酿成家庭悲剧；赌博严重败坏社会风气，毒害青少年。为了禁止赌博活动，三十多年来，公安机关作了不懈的努力。新中国建立初期，取缔了公开的赌博场所，采取了一系列行政的、法律的措施禁止赌博，收到了一定的效果。但是，赌博这种恶习，不是短时期内可以完全禁绝的。进入八十年代后，赌博活动又在一些地方泛滥起来。

为了进一步查禁赌博活动，一九八三年十二月公安部发出了《关于严禁赌博活动的通知》。一九八五年八月公安部、最高人民法院、最高人民检察院又联合发出《关于严格查禁赌博活动的通知》。各地公安机关根据这两个通知的精神，开展了有声势的禁赌工作。在各地党委和人民政府的领导下，发布禁赌通告或布告，广泛张贴，做到家喻户晓，人人皆知。政法、宣传、文化、教育以及工会、妇联、共青团等部门密切配合，动员社会力量，运用各种宣传工具，广泛进行法制宣传和禁赌教育，并充分利用典型事例；讲明赌博的危害，以提高广大群众遵纪守法的自觉性和向赌博行为作斗争的积极性。对于参加赌博的人，根据情节，区别对待，依法严肃处理。对于赌博的非法所得全部没收，所欠赌债一律废除。同时，各地还把禁赌列为社会主义精神文明建设的一项重要内容。一方面，结合开展“五讲、四美、三热爱”和共建文明单位、文明街道、文明村镇的活动，开展禁赌工作；另一方面，引导群众开展有意义的文化娱乐活动，以丰富业余生活。凡是这些工作做得好的地方，赌博活动有所减少。但是要彻底根绝这一恶习，尚需坚持不懈地做好宣传教育和取缔工作。

### 五、制止封建迷信活动

封建迷信活动是愚昧落后的表现，在旧社会是剥削阶级用来欺骗、麻痹劳动人民和维护反动统治的精神鸦片。有些迷信职业



者，往往利用群众患病或遭受自然灾害之际散布谣言邪说，骗取钱财，甚至伤害人命，严重影响生产，扰乱社会秩序。新中国成立后，人民政府明令取缔巫婆、神汉等职业迷信者，对他们实行教育改造，让他们从事正当劳动，并不断采取措施制止封建迷信活动。但是，封建迷信活动的遗毒很深，至今仍然没有绝迹，某些地区还有死灰复燃之势。因此，同封建迷信活动作斗争，是一项长期的工作。

从五十年代以来，公安机关制止封建迷信活动的基本做法是：（一）在各级党委和人民政府的领导下，公安机关经常注意密切掌握情况，一旦发现封建迷信活动，及时制止，严防其发展蔓延。（二）配合有关部门，经常广泛开展法制宣传教育，大力普及科技文化知识，选择一些利用封建迷信进行违法犯罪活动的典型案例，公开揭露封建迷信活动的欺骗性和危害性，提高群众抵制封建迷信活动的自觉性。（三）严格执行政策和法律，区分一般封建迷信思想和利用封建迷信进行违法活动的界限，对于请神降仙、驱病赶鬼、算命占卦、测字相面和风水阴阳等迷信职业者，随时予以取缔；对于利用封建迷信诈骗钱财、残害人命，造成严重后果的犯罪分子，坚决依法惩处。

### 第三节 户 口 管 理

新中国成立后，废除了国民党政府的旧的户口制度，逐步建立了一套适合中国国情的崭新的户口管理制度。新中国户口管理制度的目的，是为了保障公民的合法权益，维护社会治安秩序，为社会主义建设服务。

#### 一、户口管理工作概况

新中国建立前后，随着大中城市的解放，各地公安机关遵照中共中央的指示，即着手搞户口调查，进行户口登记。一九五一年七月十六日，公安部公布了《城市户口管理暂行条例》，推动了城市户口管理工作。一九五五年六月，国务院发布了《关于建立经常户口登记制度的指示》。同年国务院决定将内务部主管的农村户口登记工作移交公安部主管，从而统一了全国城乡户口登记、管理工作制度和主管机关。一九五六年三月中旬，公安部召开了全国户口工作会议，明确了户口管理的基本任务是：证明公民身份，便于公民行使权利和履行义务；统计人口数字，为国家经济、文化、国防建设提供人口资料；发现和防范反革命分子和其他犯罪分子的活动，密切配合对敌斗争。一九五八年一月九日毛泽东主席命令公布了《中华人民共和国户口登记条例》，从此全国的户口管理工作有了完整的、统一的法规。户口制度的建立，还为建国以来所进行的历年人口统计、三次全国人口普查以及各项人口抽样调查提供了极其宝贵的人口基础资料。中共十一届三中全会以后，随着改革开放政策的贯彻和商品经济的发展，人口流动量大大增加。为了适应这种形势，便利公民进行正常的社会活动，一九八四年四月开始在全国逐步试行居民身份证制度，一九八五年七月开始健全和加强城镇暂住人口的管理制度，从而开始了户口管理工作改革的进程。

## 二、户口登记的基本制度

全面准确地进行户口登记，是严密户口管理的基础。有了健全的户口登记，才能可靠地证明公民身份，准确、及时地为国家提供人口资料。

户口登记的内容，城镇实行常住、暂住、出生、死亡、迁出、迁入、变更更正等七项登记；农村实行常住、出生、死亡、迁出、

迁入等五项登记。凡设立公安派出所的地方，公安派出所为户口登记机关。城市平均按500户左右、集镇平均按700户左右划分户口责任区，配备1名户籍民警负责本责任区的户口管理工作。在不设公安派出所的地方，乡、镇政府为户口登记和管理机关，乡、镇政府设专职或兼职人员负责户口登记管理。现役军人由军事机关按照管理现役军人的有关规定进行户口登记。居住在中国境内的外国人和无国籍的人，由公安机关外事管理部门负责登记管理。户口登记的办法，城镇以家庭为单位，每户建立一本户口簿；农村户口以户或自然村为单位。机关、团体、企业事业单位内部的单身职工，实行集体管理制度。从一九五八年以来，许多派出所推行了设立警民联系箱和民警上门办理户口的制度，既方便了群众，又密切了警民关系，调动了群众主动申报户口的积极性。

按照《户口登记条例》规定，户口登记机关签发的户口簿册和登记的事项具有证明公民身份的法律效力。在历届人民代表选举中，户口簿册为保障公民行使选举权利提供了可靠的依据；户口簿册还便利公民就业、就学、继承财产和享受救济等福利待遇，以及行使其他合法权利。户口簿已经成为公民日常生活中必不可少的证件。

### 三、居民身份证制度

进入八十年代国家实行改革开放政策以来，公民的各种交往活动日益增多，城乡居民在办理涉及自己权益的各种事务中，要求证明公民身份的事项大量增加，继续使用一户一本的户口簿办法已不能适应公民的需要。因此，一九八四年四月六日国务院公布了《中华人民共和国居民身份证试行条例》，一九八五年九月六日第六届全国人大常委会第十二次会议审议通过并公布了《中华人民共和国居民身份证条例》，决定在全国实行居民身份证制度。

这是国家户口管理制度上的一项重大改革。

根据《中华人民共和国居民身份证条例》及其实施细则的规定，居民身份证由公安机关统一印制、颁发和管理，申领范围是居住在中国境内的年满十六周岁的中国公民。正在服兵役的人民解放军军人和人民武装警察不领取居民身份证，使用军官证、士兵证和警官证。居民身份证有效期限分为十年、二十年和长期三种。居民向常住户口所在地的户口登记机关申请领取身份证。公民办理涉及政治、经济、社会生活的下列事务，可以出示使用居民身份证以证明身份：选民登记；户口登记；兵役登记；婚姻登记；入学就业；办理公证事务；前往边境管理区；办理申请出境手续；参加诉讼活动；办理机动车、船驾驶证和行驶证、非机动车执照；办理个体营业执照；办理个人信贷事务；参加社会保险；领取社会救济；办理搭乘民航飞机手续；投宿旅店办理登记手续；提取汇款、邮件；寄卖物品；办理其他事务等。公安机关在执行公务时，有权查验居民身份证。

居民身份证的颁发工作，目前正在先城市后农村有计划、有步骤地加紧进行。自新中国成立以来，公民第一次有了法定的个人身份证。这对于有效地证明公民身份，更好地保障公民的合法权益，便于公民办理涉及个人政治、经济等方面的事务和进行各种社会活动，以及对于严密社会治安管理、维护社会秩序，都将发挥重要作用。同时，也有利于促进应用现代化技术对人口进行管理，更及时准确地为有关部门提供人口资料，为社会主义建设事业服务。

#### 四、人口卡片制度和管理

人口卡片，主要是在城市建立。它是在户口登记的基础上，以人为单位的一种具有户口登记项目的卡片，按照便于查找的科学

方法排列保管，其基本作用是便于查找居民住址。对属于建卡年龄的常住人口，只要提出其姓名、性别、年龄、原籍和有关辅助项目，就可以迅速准确地查明其住址。建立人口卡片的工作，一九五三年即开始准备。一九五六年全国户口工作会议提出，省辖市以上的城市，普遍建立人口卡片，并制定了人口卡片的建立和管理的方案，要求凡在城市居住年满18周岁以上的常住人口（现役军人除外）都建立卡片。“文化大革命”期间，这项工作一度中断。粉碎“四人帮”以后，重新恢复并加快了建卡步伐。到一九八六年底，全国共有140个城市完成了人口卡片的建设工作，并把建卡的人口的起点由18周岁改为16周岁。从一九八四年开始，人口卡片由手工管理向电子计算机管理方向发展。目前，吉林、大连、苏州、包头等350多个市县先后建立了人口基本信息微机管理系统，大大提高了工作效率。例如吉林市，一九八四年采用微机管理后，查卡速度比手工查卡提高了四五倍。

人口卡片的作用很广泛，越是人口稠密集中的大城市，其作用就越加显著。特别是随着人口卡片服务范围的逐步扩大，在帮助国外华侨、港澳台同胞和人民群众寻找亲友，协助有关单位查找投递地址不详的信件邮包，查找医院给错的药，追回银行付错的款，以及为有姓名标记的遗失物



图14 内蒙古自治区包头市公安局的人口基本信息管理系统

品寻找失主等方面，发挥了很大的作用。以北京市为例，仅据一九八五年度统计，通过人口卡片为国内外群众查到亲友住址1.6万人次，为邮局查明地址不详的信件7378封。例如有一次，从马来西亚回国观光的一对老年华侨夫妇，在离京前的最后一天提出要查找其失散二十多年的外甥女，公安机关当天就查到并且帮助他们见了面。两位老人非常感动，一再表示感谢。

### 五、户口迁移的基本政策

处理户口迁移直接关系到社会主义建设和人民的切身利益。长期以来，处理户口迁移的基本指导思想是，既要保障人民群众符合政策规定的正当迁移，又要贯彻国家有计划地控制市镇人口增长速度的政策，适应社会生产力的发展水平和城市建设的承受能力。适当控制城市人口，是国家计划经济的重要措施，控制的对象主要是农业人口。一九五八年颁发的《户口登记条例》，第一次做出了约束性的规定：“公民由农村迁往城市，必须持有城市劳动部门的录用证明，学校的录取证明，或在城市户口登记机关的准予迁入的证明”。六十年代初，由于国民经济遇到了严重困难，国家采取了紧缩城市人口的方针，精减了2000万职工回乡参加农业生产。一九六四年八月十四日国务院批转了《公安部关于处理户口迁移的规定（草案）》，要求各地试行。“文化大革命”期间，户口管理制度遭到破坏，出现有章不循，自立法规，竞相把农村人口迁入城市的现象。一九七七年十一月八日，国务院批转了《关于处理户口迁移的规定》，重申了处理户口迁移的基本原则和具体政策界限。要求对从农村迁往市、镇（含矿区、林区等），农业人口转为非农业人口，以及从其他城市迁往北京、上海、天津三市的，严加控制；对从镇迁往市，从小市迁往大市，从一般农村迁往市郊、镇郊农村或国营农场、蔬菜队、经济作物区的，适当控

制；对从市、镇迁往农村，从市迁往镇，从大市迁往小市，以及同等市之间、镇之间、农村之间迁移，理由正当的，准予落户。同时还规定：凡符合国家规定调动的职工及其随迁家属，按国家规定招收和分配的职工、学生；按国家规定批准退休的职工，需要回市、镇家中的；与市、镇职工、居民结婚的农村人口及其子女，确因长期病残生活难以自理，农村又无亲属照顾的；市镇职工在农村的父、母，确无亲属依靠，生活难以自理，必须到市、镇投靠子女的，以及其他确有特殊情况的，可以在市镇落户。上述户口迁移政策的贯彻执行，防止了城市人口的自发增长，有利于国家的经济建设，也符合广大人民群众长远的根本利益。

中共十一届三中全会以来，党和国家非常关心知识分子和广大职工的切身利益，在户口迁移政策上注意了解决夫妻长期两地分居问题，为此，作出了一些具体规定。例如：一九八〇年九月三日，经请示国务院同意，由公安部、粮食部、国家人事局联合发出了《关于解决部分专业技术干部的农村家属迁往城镇由国家供应粮食问题的规定》；一九八四年六月十一日，国务院、中共中央军委批转了国防科工委等部门《关于解决三线艰苦地区国防科技工业离休退休人员安置和职工夫妻长期两地分居问题的报告》；一九八四年七月六日，国务院批转了煤炭部等部门《关于煤矿井下职工家属落城镇户口试点工作总结和在全国煤矿推行落户工作意见的报告》等。随着这些政策的贯彻执行，有利于落实知识分子政策，合理地解决了一部分职工夫妻长期两地分居的问题。

随着我国商品生产和商品交换的迅速发展，乡镇工商业蓬勃兴起，越来越多的农民转向集镇务工、经商、办服务业。鉴于这种情况，国务院于一九八四年十月十三日颁发了《关于农民进入集镇落户问题的通知》，制定了准予迁入落户、口粮自理的政策，发

给自理口粮户口簿。这是为了促进集镇的发展,繁荣城乡经济,对户口管理制度的又一重要改革。

## 六、人口统计工作

人口统计是整个国家统计工作的一个重要组成部分,又是国家各项统计的基础。三十多年来,人口统计工作有了很大的发展,统计内容逐渐充实、完善,成为国民经济和社会发展的一项不可缺少的统计内容。

人口统计报表经过多次修改调整,现行的共有六种:(一)人口变动情况统计,每年统计一次,是综合性统计,内容包括户数、总人口数、性别,总人口中的非农业人口和一年内的出生、死亡、迁入、迁出等变动数。其目的是为了掌握当前市、县人口基本状况、人口自然变动和机械变动情况,从而掌握人口的发展规律和趋势。(二)镇人口统计,由设镇的地方统计,主要反映镇人口的增长变化情况。(三)非农业人口增减变化情况统计,主要反映非农业人口增长减少的原因。(四)集镇自理口粮人口统计,反映农村迁入集镇落户、自理口粮的状况。(五)未落常住户口统计,反映无户口人员状况。(六)城市人口迁移状况统计,由省会市和大城市统计,主要反映城市人口迁移原因。此外,部分地区还进行了人口年龄统计和死亡人口年龄统计、民族人口统计,这对于计算入学人数、劳动力情况、选民、兵源、高龄妇女、老年人口和预测未来人口以及科学研究,都有重要意义。

经常性的人口统计工作,在基层由公安派出所和乡镇政府负责,根据户口登记簿和各项变动登记簿进行统计,然后由县以上公安机关分级汇总。为了保证统计质量,公安部和省级公安机关每年进行必要的质量抽查。一九八五年以来,各省、自治区、直辖市采用了电子计算机汇总,加快了统计速度,提高了统计质量,及



时为各方面提供了准确的人口资料。

#### 第四节 枪支弹药、爆炸物品和刀具管理

严格管理枪支弹药、爆炸物品及部分刀具，对于防止犯罪活动、预防发生事故和维护社会治安秩序，有着重要的作用。

##### 一、枪支管理

新中国建立初期，社会上还流散有大量的枪支弹药，这对于人民政权的巩固和人民群众的安全是一个严重威胁。一九四九年至一九五一年，各地制订地方性法规，开始对枪支实行管理，并认真清查收缴社会上散存的枪支。一九四九年二月五日，北平市军管会接管旧警察局的第三天，即颁布了《关于收缴非法武器的布告》，限令私存枪支弹药者报缴或登记。到二月底即收缴枪支4799支、子弹425042发、手榴弹9578枚、地雷140箱、炸药91箱。一九五一年七月七日，政务院批准公布了《枪支管理暂行办法》。这是第一个全国性枪支管理的行政法规，规定任何单位和个人未经国家主管机关批准，不准制造、买卖枪支弹药；未经公安机关批准，任何单位和个人不准持有枪支弹药；凡是未经批准持有的枪支弹药，必须送交当地公安机关。对于国民党残余分子持有的枪支，要求各地“先周密调查，确切掌握材料，做到心中有数，防止不法分子隐匿不报与秘密转移，结合镇压反革命运动，进行广泛深入的宣传教育，务使家喻户晓，解除顾虑，使其自动交出。”各地按照这一部署，经过广泛的宣传动员，从一九五一年十二月至一九五二年四月，共收缴长短枪1万多支、子弹41.3万发。

随着社会主义建设的发展，生产科研和文艺体育单位拥有许多专用枪支。为保证其安全使用，公安部会同有关部门先后制订

了关于猎枪弹药、射击运动枪支弹药、道具枪和注射枪等相应的管理规章。规定这些专用枪支只限于专业单位持有使用，并责成持有单位建立和健全严格的管理制度。既保证了专用枪支的合理使用，又防止了不法分子用来进行犯罪活动。

由于“文化大革命”期间破坏了枪支管理制度，大量枪支弹药流散社会，因而进入八十年代以后，犯罪分子窃取枪支进行犯罪活动，成为社会治安上的一个突出问题。一九八一年四月二十五日经国务院批准公布了新的《中华人民共和国枪支管理办法》，对枪支规定了更严格的管理措施。扩大了枪支管理的范围，除原已列入管理的各类枪支以外，对能发射金属弹丸的气枪也列入管理。缩小了枪支配发的范围，属于专用军用枪支，只配发给因工作必需的法院、检察院、司法行政机关、公安机关、海关工作人员，边防海防地区及其他偏僻地区党政负责干部，机要通信人员和军工工厂警卫押运人员；对有配枪必要的企业事业单位保卫部门，重要财政金融单位和地处偏僻不设武装看守的重要仓库、电台、科研单位、地质勘探队、测绘队，以及航海、海上作业的轮船，只配置公用枪支。关于枪支管理的办法，规定：实行持枪证制度，要求所有的持枪人员和持枪单位，向所在县、市公安局申领持枪证，经审核符合规定的发给持枪证；携带枪支人员，在执行任务时，要携带持枪证备查；携带公用枪支的人员到本县、市以外地区，要向公安局申领持枪通行证；在某些特定地区（如北京地区）和特殊场所，一律不准携带枪支；购买枪支，必须经公安机关批准；运输枪支、弹药，事先向运往地的县、市公安局申领枪支运输证，运到目的地后凭证向当地公安机关登记备案或申领持枪证；持枪单位和持枪人员，要有严格的枪支保管制度，确保安全，严防丢失、被盗和发生其他事故。对外国人携带枪支也

规定了严格的管理办法,除经国家主管部门批准携带枪支的以外,一律不准携带枪支、弹药入境。《中华人民共和国枪支管理办法》公布后,各地公安机关普遍开展了清理登记枪支和发证的工作,到一九八二年底基本完成,共收缴不符合佩枪条件和散失在社会上的各种枪支6.54万支、子弹29.98万发,还破获了一些盗窃枪支的案件。

## 二、爆炸物品管理

爆炸物品既是生产建设的重要物资,又是一种危险物品。管理得当,可以促进经济建设,造福社会;管理不善,很容易发生爆炸事故,使人民生命财产造成损失;一旦被犯罪分子利用,对社会的危害就更为严重。

五十年代初期,主要是北京、天津、上海等大城市开展了对爆炸物品的管理工作。从一九五三年以后,由于爆炸物品的使用范围越来越广泛,很多地方缺乏管理措施,爆炸事故比较突出。据二十三个省、市统计,一九五三年至一九五七年发生爆炸事故120起,死252人,伤684人。为了严格管理爆炸物品,经国务院批准,一九五七年十二月公安部公布了《爆炸物品管理规则》,统一规定了爆炸物品的管理范围,对爆炸物品的制造、销售、购买、使用、储存和运输,采取了管理措施。一九五九年九月由农业部、化工部、卫生部、劳动部、第一机械工业部、商业部、铁道部和公安部共同制订了《关于爆炸物品管理规则的补充规定(草案)》,进一步严格了生产、运输和使用爆炸物品的条件及安全措施。一九六一年一月由国家经委、化工部、铁道部、商业部和公安部制订了《关于违反爆炸、易燃危险物品管理规则的处罚暂行办法》,比较详细地规定了对各种违反安全规定的行为的处罚办法。直到“文化大革命”前,爆炸物品管理工作取得一定成绩,基层单位普

遍建立了安全管理制度，管理工作逐步走上轨道。七十年代初期，爆炸物品生产有所发展，由于安全管理工作没有跟上，爆炸事故增多。为此，一九七四年七月国务院和中共中央军委发出了《关于加强爆炸物品管理的通知》，要求各地在生产上统筹安排，采取措施，进一步加强对爆炸物品的管理。

八十年代以后，随着国家经济建设的发展，不仅爆炸物品的种类、数量增多，而且使用范围更为广泛。由于受国际恐怖活动的影响，少数严重刑事犯罪分子利用爆炸物品进行行凶报复和危害社会治安的犯罪活动相当突出。因此，必须多方面地采取严密管理措施，健全责任制度。例如：要求对直接接触爆炸物品的人员严格审查，凡不适合做这项工作的，必须立即调离；凡储存、使用爆炸物品的单位，都要有严格的管理和使用制度，堵塞漏洞；因工作失职造成爆炸物品丢失或被盗，让犯罪分子用以进行犯罪活动的，要从严处理；使用爆炸物品的厂矿企业和乡村基层组织，必须配备经过专门培训、考核合格的专业人员，由公安机关发给证件，凡无证件者，一律不得使用爆炸物品；对非法制造、销售、运输爆炸物品的人员，要依法从严惩处。

在全面总结对爆炸物品的管理经验的基础上，一九八四年一月六日国务院发布了《中华人民共和国民用爆炸物品管理条例》，一九五七年十二月公布的《爆炸物品管理规则》同时废止。同年七月公安部召开全国爆炸物品管理工作会议，贯彻这个条例的精神，对爆炸物品管理提出了“积极预防，从严管理，服务生产，保障安全”的方针。各地公安机关认真贯彻实施这个方针，采取了下列措施：

（一）实行安全许可证制度。即在生产、储存、销售、购买、运输和使用六个环节上，除有关主管部门应负责把关外，公安机

关在安全方面严格审查，符合规定的才发给许可证。公安机关会同有关部门对生产、储存、销售、使用爆炸物品的单位逐个进行了清理整顿，对于不符合《民用爆炸物品管理条例》规定的1.3万多个单位，予以取缔或者责令停产整顿。从而扭转了爆破器材生产、销售的混乱状态。

(二) 对生产、保管、使用和押运爆炸物品的职工做好审查考核工作，重点是对基层单位的爆破员、保管员、押运员和安全员等直接接触爆炸物品的人员，依靠有关单位进行审查和考核，保证爆炸物品掌握在政治上可靠、工作责任心强、技术合格的人员手里。许多地方还对爆破员、保管员、押运员和安全员进行了业务培训。

(三) 督促和协助基层单位制定安全管理制度。建立安全岗位责任制，教育职工严格遵守。公安机关经常检查，发现问题及时指出，限期整改。对违反安全管理规定的，追究有关责任人员和领导人的责任。

(四) 收缴散失在社会上的爆炸物品。采取内外结合、点面结合、集中与经常结合的方法，在广泛宣传教育的基础上，持续不断地清理收缴流散、丢失和个人私藏的爆炸物品。据一九八四年到一九八六年的不完全统计，各地公安机关共收缴各类炸药1300多吨、雷管1100多万枚、导火索430余万米。

(五) 加强烟花爆竹的安全管理。烟花爆竹是人民群众传统的喜庆用品，但生产作坊大多设备简陋，安全条件较差，每年发生的爆炸事故中约有二分之一是烟花爆竹引起的。公安机关对烟花爆竹的管理，主要是在生产、销售和燃放三个方面。凡生产、销售烟花爆竹，都要经公安机关审核批准，对符合安全规定的，发给安全生产许可证和销售许可证。对于燃放烟花爆竹，主要是在

大中城市采取适当的控制措施，规定燃放的时间、场所、品种和注意事项，以减少对环境的污染和火灾、伤残等事故的发生。

由于爆炸物品管理法规和安全制度比较健全，从七十年代以来，爆炸事故发生数是趋向下降的。（见表2）

表 2 1971年—1987年全国爆炸事故一览表

年 份	起 数	死 亡	伤 人	年 份	起 数	死 亡	伤 人
1971	2897	1982	5392	1980	2791	2701	4660
1972	3247	1972	5702	1981	2323	2036	4066
1973	3047	2101	4538	1982	2071	1846	3283
1974	2926	1842	4039	1983	1799	1728	4328
1975	3064	2196	4784	1984	2377	1831	3774
1976	2926	2643	4935	1985	2303	1948	3819
1977	2683	2191	4636	1986	2174	1713	3782
1978	2778	2596	4812	1987	1858	1575	3183
1979	2391	2591	5040				

### 三、刀具管理

自八十年代以来，由于受国内外不健康的武侠小说和电影的影响，在部分青少年中私自制造、携带匕首、弹簧刀等凶器的情况相当突出，成为社会治安方面一个潜在的不安定因素。因此，经国务院批准，一九八三年八月三十一日公安部公布实施了《对部分刀具实行管制的暂行规定》，对匕首、三棱刀（包括机械加工用的三棱刮刀和带有自锁装置的弹簧刀即跳刀）以及其他类似的单刃、双刃、三棱尖刀实行管制。规定凡制造、销售、使用管制范围内的刀具，均须经过公安机关批准；严禁任何单位和个人非法制造、销售、贩卖和保存；严禁非法携带进入公共场所和乘坐公共交通工具。对违反规定者，公安机关除没收其刀具外，还要按照《治安管理处罚条例》的有关规定予以处罚。这个暂行规定公布以后，各地一边进行宣传教育，一边开展清理、登记和收缴管

制刀具的工作。许多人主动交出了私存的管制刀具。许多生产单位按照规定，停止了管制刀具的生产。事实表明，对刀具采取切合实际的管制措施，有利于维护社会治安秩序，受到了广大群众的拥护和支持。

### 第五节 特种行业管理

特种行业是指工商、服务业中经营的业务容易被违法犯罪分子利用藏身落脚或进行伪造、销赃等违法犯罪活动的行业，包括旅馆、印铸刻字、旧货（收购生产性废旧金属、信托、寄卖）等行业。公安机关根据国家和地方政府的有关规定，对这些行业实行治安管理。

新中国成立初期，反革命分子为了逃避镇压和打击，有的采用伪刻印章和伪造证明、文件等手段，混入机关、学校等单位。还有相当一部分人藏匿在旅栈中，或借旅栈为掩护，以店主、从业人员的面目出现，暗中进行破坏活动。盗匪、小偷、流氓、暗娼以及其他不法分子，也以旅栈为聚会和从事非法活动的场所。有的店主甚至与不法者互相勾结，狼狈为奸。因此，首先将旅栈业、印铸刻字业和无线电器材列为特种行业管理。通过特种行业的管理，有效地防止和打击了不法分子的破坏活动。仅据北京、天津、上海、沈阳、广州和南京六市解放后头三年的不完全统计，在特种行业中破获各类案件1.4万多起，其中反革命案件874起。一九五七年国家对私营工商业的社会主义改造完成以后，私人经营的特种行业相继改为国营或公私合营企业，统一由商业、服务部门领导。随着情况的变化，各地根据实际需要，因地制宜地对特种行业的管理范围作了适当的调整。

六十年代初期，一些厂矿企业的财物被盗案件屡有发生，盗窃分子利用废旧物品收购部门进行销赃活动。针对这种情况，一九六三年国务院批转了国家计划委员会、经济建设委员会等部门关于改进废金属回收管理工作的报告，对废旧金属的经营管理和收购范围都作了规定，除金属回收管理局、供销合作社和省、自治区、直辖市人民政府指定的收购部门外，其他部门一律不准经营废旧金属的收购工作。同年九月，公安部在加强城市社会治安管理工作中，重新确定特种行业的管理范围为旅馆业、印铸刻字业、旧货业和修理业。

中共十一届三中全会以后，改革开放促进了特种行业的发展，特种行业中不仅出现了个体经营户，而且还出现了中外合资、中外合作经营的企业。广东省广州市一九七九年年仅有旅店120多家，到一九八六年底已发展到1200多家，增长了九倍。一些违法犯罪分子利用旅馆为落脚点大肆进行盗窃、诈骗、抢劫、赌博、流氓等违法犯罪活动，非法私刻公章、利用废旧品商店进行销赃等犯罪活动也层出不穷。面对特种行业中出现的新情况、新问题，一九八五年三月公安部调整了特种行业的管理范围，除对旅馆业、刻字业和收购生产性废旧金属、信托寄卖业仍然作为特种行业管理外，对修理业和收购一般生活用废旧物品的行业不再作为特种行业管理。通过收缩特种行业的管理范围，既有利于搞活经济，也便于公安机关集中力量有重点地加强特种行业的管理工作。对于印刷业，一九八五年也曾不作为特种行业管理，但实践证明不利于防范和制止非法印刷淫秽、反动书刊和伪造证券等违法犯罪活动，所以一九八七年根据国务院的规定，重新列入特种行业管理范围。为了适应旅馆业迅速发展的新情况，更好地保障旅馆业的正常经营和旅馆的生命财产安全，维护社会治安，经国务院



批准，一九八七年十一月十日，公安部公布了《旅馆业治安管理办法》，一九五一年公布的《城市旅栈业暂行管理规则》同时废止。

三十八年来，公安机关依靠主管部门，在特种行业中建立了一套安全管理制度，既保障了特种行业的正当合法经营，又有效地预防、控制和发现了大量的违法犯罪活动。

### 一、对旅馆业的管理

主要建立了下列制度：（一）开业审批制度。在旅馆开业前，对开业者的房屋建筑、消防设备、安全设施等进行安全检查。对于具备开业条件的，发给安全合格证明（特种行业许可证、安全许可证）。开业者领取许可证后，再向工商行政管理部门申请登记，领取营业执照。（二）住宿登记制度。这是暂住人口管理的一项重要内容，也是旅馆管理中的重要一环，有相当一部分违法犯罪分子是通过查验证件和登记发现的。（三）财物保管制度。旅馆根据本身的条件设置寄存室或保险柜，为旅客寄存财物，以防止丢失或被盗。

公安机关对旅馆的治安管理工作履行监督检查的职责，指导旅馆落实各项安全防范措施，并对广大职工进行安全业务培训。据一九八六年上半年的统计，全国旅馆业经过安全业务培训的职工有14.4万多名，旅馆职工向公安机关提供违法犯罪线索4.28万多件，协助公安机关抓获违法犯罪分子4.29万多名，缴获赃款、赃物折款513万多元。

### 二、对印铸刻字业的管理

印铸刻字业是印刷、铸造、刻字业的简称。经营印铸刻字业除了要经公安机关审查批准外，还必须履行一定的手续。凡刻制党政机关、人民团体、部队、企业事业单位的公章、钢印等，须持上一级主管部门的证明到市、县公安机关办理手续，凭公安机

关开具的证明，到指定的厂、店刻制。这些厂、店须取得刻制印章单位的委托书和公安机关的准许，才能刻制，并要对委托单位、物品的数量和出具证明的单位等进行登记，以备查验。印制企业必须建立承印登记、制作、检验、监印、监销、保管、取货等多项管理制度。印刷机密文件、图纸、资料、证件、重要票证和刻制重要印章，应在指定的保密厂、店、车间制作，并由专人负责，委托单位还要派人监制。承制单位对半成品、余品应交委托单位处理，不准留样、仿造、翻印。

### 三、对旧货业的管理

主要是控制违法犯罪分子的销赃活动。人民政府和有关部门对旧货业的经营范围都作了规定。严禁个人收购生产性废旧金属。对个人出售拣拾的生产性旧金属，实行专点收购。收购专点由物资、商业部门会同工商行政管理部门和公安机关确定。对珠宝、玉器、古玩等类物品，只准由指定的古玩店收购。对电视机、收录机、自行车、手表等类物品，一般由寄卖、旧货店收购。对任何收购单位，严禁收购枪支弹药、爆炸物品、放射性物品、石油专用器材、铁路专用器材、通讯设备器材、机密文件、图纸和国家禁止收购的其他物品。严格实行凭证收购、寄售制度。机关、团体、企业事业等单位出售生产性废旧金属，须凭单位出具的证明；个人出售贵重物品凭工作证、户口簿或居民委员会、乡村政府的证明。收购单位要登记收购寄售的物品和出售人姓名、证件等内容。如果发现是可疑物品或公安机关查控的赃物，立即向公安机关报告。通过旧货业的管理，使不少盗窃、销赃的犯罪分子落入了法网。

# 第十章

## 城市交通管理

道路交通管理，是依照国家的交通法规对车辆、驾驶人员、行人和道路实施统一管理，组织、指挥车辆和行人各行其道，有秩序地通行，切实保障交通安全与畅通。

新中国成立以后，道路交通管理由公安机关和交通部门分管，公安机关主要管理城市交通，交通部门主要管理公路交通。随着经济、政治体制改革的发展，国务院一九八六年十月决定，全国的道路交通管理统一由公安机关负责。一九八七年各地公安机关完成了公路交通管理的接收任务。

三十八年来，城市交通管理工作始终坚持为社会主义建设服务的方针，并随着城市建设的发展，不断进行加强和改革，逐步提高了现代化管理水平。为维护城市交通秩序，保障社会主义现代化建设的顺利进行，发挥了重要的作用。

### 第一节 概 述

#### 一、城市交通管理工作的建立和发展

新中国的城市交通管理工作，是在半封建半殖民地的旧城市

基础上开始起步的。建国以前，城市交通的建设与管理发展很缓慢，长期处于落后状况，管理设备简陋不堪，交通设施残缺不全。战争遗留下的碉堡、工事到处可见，交通秩序混乱。

新中国成立以后，城市交通管理工作的首要任务是迅速建立起新的交通秩序，为国家的经济恢复工作创造良好的交通条件。一九五〇年五月，周恩来总理指示：“要设法加强交通秩序的维护”。各地公安机关立即动员和组织人民群众，清除了大批严重障碍交通运输的战争遗迹和各种违章建筑，整顿了大量影响交通秩序的游动商贩，对大量到处游动、乱停乱放的三轮车、人力车划定了停放场所。一九五一年五月经政务院批准，公安部公布实施《城市陆上交通管理暂行规则》，统一了交通指挥管理，新建和改建了一批交通设施，并采取各种形式向广大群众开展了交通安全宣传教育，初步建立了新的交通秩序。

一九五三年国家开始进入大规模的经济建设时期，城市人口、车辆和交通运输任务大量增长，交通情况日益复杂，交通管理任务更加繁重。一九五四年四月公安部召开全国交通管理工作会议提出：城市交通管理工作的指导思想是“为国家经济建设服务，为交通运输积极地创造安全、便利的条件”；任务是“依靠广大群众，结合各方面的力量，认真贯彻执行城市陆上交通管理规则，改进交通指挥与交通设施，加强车辆管理，进一步开展对驾驶人员及广大群众的经常深入的宣传教育工作，大力防止和减少交通事故，为便利交通运输，保障交通安全，创造更有利的条件”。根据会议精神，各地公安交通管理部门，以大城市和工业城市为重点，大力开展了车辆管理、驾驶员考核和交通安全宣传教育等业务工作建设。一九五五年在总结经验的基础上，报请国务院批准颁布了《城市交通规则》，并进行了以交通指挥棒代替交通指挥手势为主要

内容的交通改革，在驾驶员中试行了《机动车驾驶员安全组织规程》等管理制度。

一九五八年在国民经济建设大发展的新形势下，汽车货运量急剧增加与运力严重不足的矛盾十分突出，在交通运输上出现了“司机两班倒”（即歇人不歇车）、非司机开车、车辆带“病”行驶以及汽车超限度拖带挂车等严重情况，交通事故连续大幅度上升。一九五九年七月中共中央召开的全国政法工作会议，提出了同治安灾害事故作斗争的任务，同交通事故作斗争是其中的一个重要方面。于是交通安全工作被提上了重要议事日程，大规模地开展了整顿交通秩序和安全检查活动。同时，经过调查研究，公安部会同有关部门于一九五九年九月公布了《城市交通规则补充规定》，一九六〇年二月报请国务院批准颁布了《机动车管理办法》。从而进一步严格了车辆管理和驾驶员考核教育等各项规章制度，纠正了各种错误做法，使交通管理工作走上了正轨。

在“文化大革命”中，交通秩序一度出现大混乱。后期在周恩来总理等国家领导人的关怀、支持下，通过整顿，初步恢复了交通秩序和各项管理工作。

中共十一届三中全会以来，随着社会主义现代化建设的进展和改革开放政策的贯彻实行，交通运输事业迅速发展，各种车辆和交通流量大大增多，一些大中城市出现了交通拥挤、堵塞的严重情况，交通事故不断增多。为了适应新形势下交通管理任务更加繁重的需要，公安交通管理部门从思想、组织、业务和作风上全面实行了转变。一九七九年和一九八〇年，公安部先后在广州、大连召开城市交通管理座谈会，提出了对交通管理实行综合治理，以治“乱”为中心，健全交通法规，逐步实现交通管理现代化，不断改善交通秩序。一九八三年十二月公安部在上海召开城市交通

管理工作会议，全面总结了一九七九年以来的工作经验，进一步强调城市交通管理要认真贯彻执行综合治理和为社会主义现代化建设服务的方针。并提出要在不太长的时间内改变交通管理的落后状况，积极而有步骤地实现交通管理科学化、技术装备现代化，交通民警队伍革命化、正规化，开创交通管理工作的新局面。会后，公安部向国务院作了《关于加强和改革城市交通管理工作的报告》。一九八四年八月二日国务院批准并转发了这个报告。各地公安机关认真贯彻国务院的指示和公安部的规定，调整充实了交通管理机构，壮大了交通民警队伍，加强了业务建设，改革了某些不合理的规章制度，注意了干警的专业训练和人才培养，更加重视了交通科学研究和新技术、新设备的应用，为开创交通管理新局面奠定了基础。

## 二、城市交通管理工作的主要成就

三十年来，城市交通管理工作迅速发展，取得了很大的成就。

(一) 建立了交通管理业务和管理体系。城市交通管理工作，是随着城市建设和交通运输事业发展的需要建立起来的。新中国成立初期，城市交通管理工作按照重点建设的方针，在地区上是以大城市和工业城市为重点；在业务建设上是以交通秩序管理和交通宣传工作为重点，为建立新的城市交通秩序服务。一九五三年以后，着重加强了交通管理规章和车辆管理、驾驶员考核教育等方面的业务建设，进一步维护好交通秩序，保证了大规模城市经济建设的顺利进行。六十年代初期，逐步加强了中等城市特别是新兴工业城市的交通管理工作。到一九六五年，在全国大中城市建立起了各项交通管理业务，有效地维护了交通秩序，事故显著减少，这是交通安全状况最好的时期。



图 15 上海市公安局验车场

八十年代以来，城市交通管理工作进入了全面建设和改革的时期，交通秩序管理按照交通分流、各行其道的原则，不断改进路网优化、交通信号控制和其他安全设施，调整交通流量，提高科学管理水平。在交通安全宣传教育方面，充分运用报刊、广播、电影、电视和录像等宣传工具，加强形象化教育，提高了宣传效果。对车辆和驾驶员管理，以提高车辆安全性能和驾驶员素质为中心，改革了各项管理制度，并引进汽车检测设备检测车辆，开始运用电子计算机管理档案和进行数据处理。通过这些工作，使各项交通管理业务向科学化、现代化的方向迈进。

全国各级公安交通管理部门，经过三十多年的建设，已经健全起来，形成了比较完整的交通管理体系。公安部设立了交通管理局，各省、自治区公安厅和直辖市公安局设立了交通警察总队，省属市公安机关分别设立了交通警察支队或大队，县公安局设立了交通警察队。各大中城市的公安交通管理部门，相应地设立了

交通秩序管理、宣传教育、车辆管理、事故处理和工程设施等业务管理机构，充实了力量。

(二) 制定了交通法规。交通法规是交通管理的法律依据，不少城市一解放就迅即制定、公布了交通管理暂行法规，作为车辆、行人通行道路的行为规范。从一九五〇年开始，公安部即着手制定全国性的交通法规，以后通过实践不断进行修订；各地也制定了一些具体实施办法。为了适应交通运输发展的需要，公安部在全面总结交通管理工作经验的基础上，草拟了《中华人民共和国道路交通管理条例》，于一九八七年报请国务院审议批准后实施。同时，还制定了交通标志、交通标线和车辆、驾驶员管理等方面的规范标准。

(三) 培养了一支具有较好政治、业务素质的交通民警队伍。到一九八七年底，全国已经拥有 5.5 万多名城市交通民警。三十年来，这支队伍为了维护交通秩序，保障人民生命财产的安全，常年战斗在红绿灯下和车辆、行人川流不息的马路上，不畏严寒酷暑，时刻坚守岗位，不辞辛苦地努力工作，较好地完成了任务。他们还关心群众疾苦，扶老携幼，抢险救危，为群众办好事。涌现出了许多优秀交通民警和先进的交通队、交通岗（组），受到人民群众的赞誉。先后被选为全国人民代表大会代表的交通民警有北京的王义、天津的宋继东和上海的官宝。一九八〇年以来，由公安部授予一、二级英雄模范称号的交通民警有 8 名，记一等功的先进交通队（岗组）有 3 个。

(四) 交通管理科研和设施装备有了较大的发展。在新中国成立后的很长一段时间内，城市交通管理的设施和装备仍很落后，交通管理水平长期停留在一般的民警指挥和秩序整顿上，没有发挥科学技术在交通管理中的作用。为了改变这种状况，一九七八年



以来，根据实际工作需要，并借鉴国外先进经验，从科研入手，不断研制、生产和改进了交通设施和器材装备，取得了较好的成果。到一九八七年底，公安部、辽宁省和北京、上海、天津、广州、武汉、重庆、深圳、南昌等市，相继建立了交通管理研究所或研究室，在有关院校、科研单位和工厂的大力配合下，贯彻理论与实际相结合、科研为业务管理服务的方针，群策群力，开展了交通流理论、计算机区域控制系统、合理使用道路以及交通管理设施和器材装备等课题的研究工作。经过几年的努力，已经研制生产出交通信号、通讯、标志、标线、车辆检测、事故勘查、交通管理专用车辆和报警器材等多方面的设备，经过推广应用，证明性能良好，深受欢迎。不少产品，如信号灯具、反光标志、长型警灯、酒精检测器和测速仪等，在性能和质量上已接近或者达到国外同类产品的水平。从一九八六年开始，在南京市开展的城市交通控制技术和大城市交通合理结构的研究，列为“七五”期间国家重点攻关项目，进展良好。

### 三、城市交通事故情况和发展趋势

交通事故的发生，有着许多复杂的因素。它涉及到交通秩序的好坏，人们交通安全意识的强弱，驾驶人员素质、车辆技术状况和道路条件的优劣，以及气候环境的变化，等等。新中国成立以来，也同其他发展中国家一样，随着经济的发展，各种车辆、人口和交通流量大幅度增加，而道路建设、法规制定、交通管理以及人们的安全意识和习惯，都一时跟不上，以致出现了交通事故发生数不断上升的局面。一九八六年全国城市发生交通事故为10.65万起，死亡1.22万人，受伤6.58万人，直接经济损失折款8469万元，是三十多年来城市交通事故最多的一年。另据北京、天津、上海、广州、武汉、沈阳、重庆、成都、西安、太原、大连、

鞍山、长春、哈尔滨、南京、杭州、济南、青岛、长沙和昆明20个大城市统计，从一九五〇年至一九八七年，交通事故年死亡人数虽有增有减，但总的趋势是上升的。20个大城市年均死亡人数，五十年代为600多人，六十年代为1200多人，七十年代2700多人，八十年代则上升到4000多人。（见表3）

表 3 全国20个大城市每年交通事故死人数一览表

年 份	交通事故死人数	年 份	交通事故死人数	年 份	交通事故死人数
1950	511	1963	600	1976	3595
1951	490	1964	550	1977	3294
1952	402	1965	589	1978	2736
1953	472	1966	900	1979	3049
1954	547	1967	2041	1980	2953
1955	434	1968	2010	1981	3302
1956	618	1969	2137	1982	3491
1957	579	1970	1881	1983	3696
1958	873	1971	1956	1984	4125
1959	1309	1972	1959	1985	5037
1960	1406	1973	2290	1986	5047
1961	1174	1974	2876	1987	8395
1962	917	1975	2980		

从三十八年来城市交通事故的发展趋势看，有如下特点：

（一）交通事故的增长同国家经济形势的发展密切相关。从上述20个城市来看，三十八年中交通事故有三次大的增长：第一次是从一九五八年下半年开始的历时近三年的经济“大跃进”时期，由于运量和运力严重失调，运输战线持续紧张，人们只管运输不注意安全，严重违章行车，造成交通死亡人数成倍上升。死于交通事故的人数从一九五七年的579人增加到一九六〇年的1400多

人。第二次是十年动乱期间，无政府主义泛滥，安全规章制度被冲垮，因此每年交通肇事死亡人数猛增，从一九六六年的 900 人上升到一九七六年的 3595 人。第三次是改革、开放以来，国民经济出现高速度的发展，不少城市的汽车数量每年以 20% 的速度增长，而驾驶员数量不足，素质也差，加之个体汽车运输户的大量出现，宣传教育和安全管理工作没有及时跟上，致使城市交通出现了拥挤堵塞、事故增多的局面。一九八四年的交通事故死亡人数比一九八三年上升 11.6%，一九八五年又比一九八四年上升 22.1%。特别是个体户汽车肇事死亡事故突出，一九八六年个体户汽车肇事死亡 1405 人，占全国城市交通肇事死亡人数的 11.4%，这是过去所没有的。

(二) 当人们从事故中得到教训，提高了认识，并逐步采取了相应措施之后，事故上升的势头可以得到控制，有的还可以做到稳中有降。比如，一九五〇年上述全国 20 个大城市的交通事故共死亡 511 人，以后直到一九五七年，虽然国民经济由恢复进入发展时期，但由于多方面协调发展，社会风气也好，交通管理措施得当，所以七年中交通肇事死亡人数一直稳定在 500 人上下。一九六二年到一九六六年，一九七七年到一九八二年，这两段时间内国民经济总的处于调整和平稳发展阶段，在交通管理上存在的一些突出矛盾得到了一定程度的缓解，交通事故的数量也就没有大的波动。

(三) 随着城市的发展和范围的扩大，人口和车辆增多，交通流量剧增，发生交通事故的因素也会相对增多。在道路条件的改善、人们安全意识的增强和科学管理水平的提高还不可能同客观的交通状况协调发展的情况下，交通事故绝对数的增加有一定必然性。据北京、天津、上海三市统计，一九八七年三市的城市人

口比一九五〇年增加了3.3倍，机动车增长了58.4倍，自行车增长了20.2倍，而同时期的交通事故死人数也增加了10.1倍。但是，只要通过人们的主观努力，采取相应的措施，交通事故率也是可以下降的。按照国际上对交通事故率的一般计算方法即万辆机动车死亡率计算，北京、天津、上海三市的交通事故死亡率如下：

年 份	机动车(辆)	非机动车 (万辆)	交通事故 死亡人数	机 动 车 万辆死亡率
1950年	12903	76	187	11.7
1960年	46773	184	411	9.9
1970年	65942	319	461	6.6
1980年	300914	728	1213	6.9
1987年	754636	1540	1873	4.9

注：由于中国城市中自行车的数量很大，交通肇事造成死亡的人数也比较多，故计算万辆机动车死亡率把自行车也包含在内，按动态以5辆自行车折算1辆机动车。

(四) 发生事故的直接原因，主要是机动车驾驶人员和骑自行车人忽视交通安全，违反交通规则和疏忽大意造成的。根据一九八五年全国城市交通死亡事故统计，属于机动车驾驶员责任引起的占53.3%，属于骑自行车人责任引起的占23.2%，二者合计占76.5%。由此看出，加强对广大驾驶人员和骑自行车人的交通安全宣传教育，提高人们遵守交通规则自觉性，是预防和减少交通事故的一个重要环节。

## 第二节 交通秩序管理

城市交通秩序，是城市治安秩序的一个重要方面，是反映城市面貌和精神文明建设的重要标志之一。因此，搞好交通秩序管

理，是城市交通管理工作的一项基本任务。它对于保障交通安全畅通，提高交通运输效率，方便人民生活，充分发挥城市的功能，都具有十分重要的作用。

中国城市交通的特点是：平面混合交通十分突出，车辆种类混杂，自行车特别多，并有大量的拖拉机上路行驶；干道少，密度低，道路容量与日益增长的交通流量不相适应。加之，有限的道路被大量作为集市贸易、摆摊堆物、停放车辆等非交通占用，更增加了交通管理的复杂性和艰巨性。

为了维护正常的城市交通秩序，三十八年来公安交通管理部门坚持实行严格管理与科学管理，紧紧依靠人民群众，做了大量的工作。

### 一、不断改进交通指挥

中国的交通指挥手段，长期比较落后。一九五一年颁布的《城市陆上交通管理暂行规则》规定，交警指挥交通时，统一使用手势及指挥灯，必要时可兼用口令指挥之。一九五五年交通改革时，按照新颁布的《城市交通规则》，将手势指挥改为使用指挥棒指挥；同时，逐步建立了一批交通指挥信号灯，由交通民警在交通岗亭里手工操作。进入八十年代，各大中城市的主要路口，已普遍使用交通信号灯指挥。有的大城市，还由单一的路口信号灯，发展到使用车道信号灯和人行横道信号灯。还有的在红、黄、绿三色灯信号的基础上，增加了绿色箭头信号。从而为疏导交通，指挥车辆、行人通行，创造了安全、便利的条件。

交通信号控制系统，是为了适应交通管理现代化建设的要求，在吸收国外经验和先进技术的基础上，由点控、线控到面控逐步建立和发展起来的。一九七八年北京市首先在前三门大街进行了交通自动控制的试点。一九七九年初，广州市试制出了简易自动

信号控制器，经过试点，很快在全市50个路口安装使用，实现了交通信号单点自动控制。同年四月公安部在广州召开城市交通管理座谈会，推广了广州的成功做法，要求各地根据需要与可能，逐步把交通管理的自动控制设备和各种器材完善起来。随后不到一年时间，全国城市有30%的交通信号灯实现了单点控制自动化。在此基础上，有些城市经过试验，建立起一条或几条干道的协调控制系统。从一九八四年开始，一些大城市和沿海城市从国外引进先进技术和设备，结合自身的交通情况，组建区域控制系统，到一九八七年底，北京、上海、天津分别建成了利用电子计算机控制交通的路口39个、109个和18个。大连市还自行研制成功35个路口的小区域控制。区域交通控制系统在提高道路通行能力、减少停车延误和保证安全上取得了明显效果。

## 二、合理使用现有道路，科学组织疏导交通流量

合理使用道路、调整疏导交通流量的一项基本方法，是实行交通分流，车辆、行人各行其道，不断提高管理水平。一九五一年颁布的《城市陆上交通管理暂行规则》规定：“车辆行驶，快车须走快车道，慢车应走慢车道，快慢不分的道路，须靠右侧行驶”；“行人须在人行道行走，如无人行道，应沿道路右侧行走”。一九五五年颁布的《城市交通规则》又规定：“小汽车、机器脚踏车在小型快速车道行驶；大客车、载重汽车在大型载重车道行驶”。在贯彻实施中，北京市总结提出了“路不够分时，时不够分路”，从空间和时间上进行交通分流的办法。特别是八十年代以来，城市车辆和交通流量大幅度增长同道路建设发展缓慢的矛盾日益突出，交通拥挤、堵塞情况也越来越严重。为了充分利用现有道路，维护交通秩序与安全，一九七九年公安部在广州召开的城市交通管理座谈会上，明确提出了“交通分流，各行其道”的原则。一九八

〇年在大连召开的城市交通管理座谈会上，进一步强调要贯彻这一原则，并提出了“车不越线，人不斜穿，路无障碍，各行其道”的交通秩序标准，推动了城市交通科学管理工作的不断发展。

近几年来，各大中城市按照“交通分流，各行其道”的原则，在充分调查研究的基础上，根据道路和交通流量的不同情况，采取施划交通标线，增设机动车道和左、右拐弯导向车道，开辟单向行驶车道，修建人行天桥和地下过街道，设置物体隔离设施，以及实行职工错时上下班和卡车、拖拉机夜间运输制度，限制卡车和拖拉机白天进入市区通行等多种方法，从空间和时间上实行交通分流，调整和疏导交通流量，不断改善了交通秩序，收效十分明显。例如：天津市一九八五年在道路条件允许的10条主要干道上，用划交通标线的方法，将原来的两条机动车道改为划4条机动车道，提高通行能力约35%左右；在12个交通拥挤的平交路口根据车辆流向，增划了左、右拐弯导向车道，提高通行能力15—



图 16 天津市一条街——车辆行人各行其道

25%左右。上海市从一九八〇年到一九八五年上半年，在全市一些交通流量大、比较拥挤的道路上，开辟一切车辆单向通行的道路36条，客车专用车道33条，机动车专用车道12条，非机动车专用车道2条，初步形成了机动车道与非机动车道通行网络，缓解了一些道路拥挤堵塞的状况。北京市已在一些车辆、行人流量大的繁华地区或路口修建人行天桥和地下过街道，实行人车分流，有效地改变了人车混行、影响车辆通行的状况。实践证明，在城市车辆和交通流量不断增长，而道路条件又不可能在短时期内有很大改善的情况下，充分挖掘现有道路潜力，实行交通分流，不断提高科学管理水平，是改善交通秩序的一项切实可行的有效措施。

### 三、发动和组织群众维护交通秩序

城市交通秩序同千百万人民群众的切身利益息息相关。搞好交通秩序，保障交通安全，是人民群众的迫切要求和愿望。为了把维护交通秩序建立在广泛的群众基础之上，各大中城市从五十年代开始，就在人民政府的领导下，由主管交通的副市长挂帅，各有关单位的负责人参加，组成交通安全委员会，定期开会研究情况，制定措施，各单位分头发动和组织群众贯彻落实。在交通安全委员会的领导下，每年开展几次群众性的整顿交通秩序的活动，依靠各单位、各地区做好对职工群众的交通安全宣传教育工作，并组织他们上街协助维护交通秩序。北京市从一九八五年以来，在各区、县建立和健全了“三长”（即各区、县长、区公安分局、县公安局长，交通队长）交通安全责任制，明确各区、县的交通安全工作由“三长”负责，并在全市各局级系统和街道、乡镇设立交通安全委员会，在车辆较多单位和乡镇基层组织配备专职或兼职的交通安全员，初步在全市形成了一个比较健全的交通安全网络，使交通安全工作做到了领导有人管，日常工作有人抓，坚持



开展宣传教育，实行综合治理，收到了明显效果，一九八六年、一九八七年交通死亡事故连续下降。

八十年代以来，发动、组织群众维护交通秩序的工作有了新的发展。很多城市把改善交通秩序同社会主义精神文明建设结合起来，作为建设文明城市、文明单位的重要内容之一。北京、兰州、大连等市，把遵守交通秩序和保障交通安全的内容列入各单位的规章制度，大家共同执行；并在主要干道沿线，把机关、企业等单位组织起来，实行“七户一岗”（每七户为一段，各户轮流负责维护交通秩序）、“门前三包”（包卫生、包绿化、包秩序）责任制。有些城市在发动组织群众的基础上，开展了警民共建文明街道的活动，涌现出了一批交通秩序好、事故少和服务态度好的文明街道和先进地区。上海市的曹家渡地区，过去是有名的“脏、乱、差”地区，一九八二年在市政府领导下，附近三个区统一行动，各有关部门一齐动手，发动群众进行综合治理，使这一地区的交通、市容、卫生面貌大大变了样，成为全市文明街道。有些城市还通过教育部门把交通安全列入中小学教学计划，由老师和民警定期进行交通安全教育，组织学生上下学排队走路维护交通秩序，使学生从小养成遵守交通秩序的良好习惯。

#### 四、加强交通安全的宣传教育工作

进行交通安全常识宣传，提高群众遵守交通秩序的自觉性，是维护城市交通秩序的一项根本措施。一九五三年九月召开的全国民警治安工作会议决议指出：“应大力开展交通安全宣传工作，通过各种形式和各种组织，教育与动员广大居民和驾驶人员自觉遵守交通规则，积极协助政府维护交通秩序。”一九五四年四月召开的城市交通管理工作会议，进一步强调指出：“交通管理部门必须根据每个时期交通管理工作的情况和季节特点，制定相应的宣传

计划，分别不同的对象，规定不同的内容，采取不同的方式进行宣传”。

三十多年来，公安交通管理部门十分重视交通宣传教育工作，把它作为一项经常性的重要任务列入议事日程。特别是每次公布交通法规，都要集中一定时间，动员社会各方面的力量，进行广泛深入的宣传教育工作。宣传教育的内容，主要是交通管理工作的方针和交通法规的基本内容，普及交通安全知识，并把交通安全同社会主义建设和人民群众的切身利益密切结合起来。宣传教育的方式方法，主要是依靠宣传、教育、文化等有关部门，充分运用报刊、广播、电视、电影、文艺等形式进行宣传。同时，各级公安交通管理部门也积极组织文艺演出队、交通法规讲演团，组织放映电影、录像、幻灯，举办交通图片展览，编印交通安全画册，印发交通宣传资料，开设交通安全橱窗，召开重大交通事故现场会，利用各种形式进行广泛、深入、持久的宣传工作。通过宣传教育，逐步在人民群众中树立人人自觉维护交通秩序的良好社会风尚。

八十年代以来，交通安全宣传工作无论在内容上、形式上都有了新的的发展，开展得更加广泛深入，丰富多彩。到一九八七年底，公安部和地方交通管理部门创办了《中国交通安全报》和《红绿灯下》、《道路交通管理》、《交通工程》等全国性交通管理刊物。北京、南京等35个城市创办了有关城市交通安全的报刊，公开发行，作为各单位特别是驾驶员经常学习的重要资料。许多城市还采取举办交通法规讲座、交通安全知识竞赛、交通法规测试或咨询活动等形式，向人民群众广泛传播和普及交通安全知识。在中央和一些地方的报纸、电台、电视台上，刊播交通安全内容的新闻比过去大大增多了。有的还开辟专门栏目，定期刊播交通安全

新闻。例如,《北京日报》、《北京晚报》、北京电台和北京电视台,每周刊播2至4次有关交通安全的宣传内容。上海人民广播电台开辟了每天10分钟的“上海交通”专栏节目,及时传播交通管理的信息,受到人民群众特别是驾驶员的欢迎。不少城市还拍摄录制了一批宣传交通安全的电影、电视片或录像,加强了形象化教育。仅北京市即拍摄了《红绿灯》、《安全行车》等电视系列片8部。上海市拍摄了电视小品《路海浪花》25集和电视剧《被碾碎的心》、《人口与交通》等以及一批短小精干的电视广告宣传片,以十几秒钟的画面来阐明一条交通行为规范的内容,陆续播放后,颇受群众欢迎。

一九八六年三月,中共中央宣传部、公安部、广播电影电视部、国家统计局联合发出通知,从一九八六年四月起,由公安部和地方公安机关通过报纸、电台、电视台,每月公布一次交通事故起数和死亡、受伤人数,并适时公布一些有教育意义的重大、特大交通事故案例。这是交通宣传工作的一次重大改革。

### 五、依法严格管理交通秩序

依法严格监督管理交通秩序是公安交通管理部门的重要职能之一。主要是通过宣传教育和各项行政管理措施,不断提高各单位和人民群众遵守交通规则自觉性和同交通违章、交通事故作斗争的积极性,维护交通秩序与安全。在此基础上,依照交通法规严格监督车辆、行人各行其道,禁止车辆乱停乱放和行人乱穿马路,做到逢违必纠。对于大量的个体商贩,主要是采取统一划定市场和摊位的办法,进行集中管理。对于临时需要占用、挖掘道路的,都须经过公安交通管理部门审核批准,并限制占用的时间和范围,禁止任何单位和个人不经批准任意占用道路摆摊设点和堆物作业,尽可能地减少非交通占用道路。这样,既有利于繁

菜市场，方便人民生活，又不致影响交通。

对于违反交通管理的行为，多年来一直坚持教育与处罚相结合的原则，根据情节较重，实事求是地依法处理。对于一般情节轻微的违章行为，主要是当场纠正，给予批评教育，指出违章情节和危害后果，立即放行，或者通知所在单位予以教育处理。对于那些违章情节较重或不听劝阻的，分别情况给予警告、罚款和行政拘留的处罚。据统计，一九八六年全国城市共纠正各种交通违章行为4000余万人次，其中给予批评教育的占33%，给予警告的占25%，给予罚款的占41%，给予行政拘留的占0.014%。

对于违反交通规则造成交通事故的，一律由公安交通管理部门进行勘查调查，在查明事故原因、分清责任之后，根据事故情节、危害后果和肇事人所负责任，分别情况予以处理：其中情节较轻未构成犯罪的，由公安交通管理部门给予行政处罚和经济制裁；触犯刑律构成犯罪的，依法追究刑事责任。近几年来，不少地方强调执行以责论处、依法处理的原则，初步纠正了以往在处理交通事故中只重视解决民事责任，很少追究肇事者刑事责任的偏向。比如北京市，一九八六年各区县召开交通肇事犯宣判大会27次，对交通肇事犯依法判刑的有176人，比一九八五年增加了2.2倍。这对于维护交通法规的严肃性，教育人民群众预防和减少交通事故的发生，起到了积极的作用。

### 第三节 车辆和驾驶员管理

对车辆和驾驶员进行安全监督管理，是保证安全行车，提高运输效率，维护社会治安秩序的一项基础工作，具有很强的专业性和技术性。

城市车辆集中，车种混杂，增长速度快，管理任务越来越繁重。据 105 个重点城市统计，到一九八五年底共有民用汽车、摩托车、运输拖拉机和其他机动车辆 210 万辆，自行车约 6000 万辆。一九八一年以来，机动车和自行车年增长率都在 15% 左右。为了做好对车辆、驾驶员的管理工作，公安交通管理部门按照《机动车管理办法》，坚持既要保证交通安全，维护社会治安秩序，又要便利交通运输，方便人民群众的原则，建立与健全了一套具体管理制度和办法，积累了丰富的管理经验。

### 一、实行车牌证和登记、检验制度

车辆号牌和行驶证是车辆行驶的标志和凭证。城市交通规则规定，车辆必须接受车辆检验机关的检验，领取牌照并安装在指定位置，方准行驶。机动车牌证在全国范围内有效；如发生过户、转籍、停驶、复驶、更新、报废等情况时，必须向发证机关办理异动登记手续，换领新的牌证或在行车证上签注，才能继续有效。从长期的实践来看，这不仅有利于车辆管理机关及时了解车辆动态和变化情况，进行车辆统计，而且为保障国家、集体和个人对车辆的合法权益提供了可靠的依据。

车辆检验，是促使车辆经常符合规定的安全技术要求，提高车辆完好率，保证安全行车的一项有效办法。根据检验的目的不同，分为初次检验、年度检验和临时检验。初次检验，是车辆申领牌证时的检验，依照规定审核车辆生产合格证明、注册商标和有关技术资料，按照安全技术标准对车辆进行车身丈量 and 逐项检验，不合格的不发给牌证。年度检验，是对已领取牌证的车辆，每年进行一次总检验，促使有车单位坚持维修保养和经常性的自检制度，保持车辆安全技术完好状况，未经检验或检验不合格的不准行驶。临时检验，是对申领临时牌证、要求复驶或遭受破坏后

修复的车辆以及管理机关认为有必要进行的检验。这些工作,多年来一直是由车辆管理机关进行的。

八十年代以来,随着车辆的大量增加和管理任务的日益繁重,有些车辆管理机关已逐步把初次检验和年度检验工作委托给有检验设备和能力的生产、修理、科研单位,按照公安机关规定的检验标准、程序、要求进行检验。同时,在检验制度、方法和设备方面不断进行改革,收到了初步效果。许多城市已由过去集中突击检验的方法改为按月分批进行,改变了过去大批车辆停驶检修、影响生产的做法,提高了经济效益和车辆安全技术状况。很多大城市,从国外引进先进设备,建立起了车辆检测线,进一步提高了工作效率和检验质量。

## 二、对机动车驾驶员坚持实行考核教育和驾驶证制度

机动车辆具有速度快、技术性强、车速越快安全系数越低的特性,能否保证安全行车,驾驶员是决定性的因素。因此,城市交通规则规定,机动车驾驶员必须经过车辆管理机关考核发给驾驶执照,方准驾驶。严禁非司机驾驶机动车辆。为了保证机动车驾驶员的素质,公安交通管理部门在严格实行驾驶证制度的同时,不断加强和改进了对驾驶员的考核教育工作。

一是依法监督对驾驶员的培训。按照《机动车管理办法》以及其他有关规定,凡车属单位、机动车驾驶学校或训练班培训驾驶员的工作,都要接受车辆管理机关的监督检查。从五十年代到七十年代,对机动车驾驶员的培训,主要是由车属单位采取“师傅带徒弟”、“以运代训”的办法进行的。这种办法在当时条件下是可行的,但随着交通需求的不断增长,已越来越不适应形势的需要。八十年代以来,各地陆续创办了一批汽车驾驶学校或驾驶员培训中心,改进了驾驶员培训工作。有些城市还建立了具有一

定规模和设施比较完善的培训、考验场地，逐步向专业化、系统化培训方向发展。各培训单位和驾驶学校的教学计划、内容和师资条件，都要报经车辆管理机关审核同意，对学员的毕业考试和发证工作，也都在车辆管理机关派人监督下进行。为了加强对驾驶员培训工作的监督管理，许多城市还对建立培训机构的基本条件、审批程序，学员办证与考核等都作了具体规定，并设立专人加强培训监督指导工作，保证了培训工作正常开展，提高了培训质量。例如，上海市一九八六年加强监督管理后，学员的一次考核合格率达到80%以上，提高了50%。

二是严格考试制度。对机动车驾驶员的考试，分为学科和术科两类。学科考试，包括交通规则、车辆机械常识和安全行车知识三方面的内容。术科考试，分场内驾驶和道路驾驶两个方面。考试合格后，还有半年时间的实习驾驶，可以按准驾车类单独驾驶车辆，期满后经鉴定合格才换发驾驶证，成为正式驾驶员。为了适应经济体制改革和交通管理现代化建设的需要，一九八五年公安部发布了《城市机动车驾驶员考试暂行办法》、《交通法规及安全驾驶常识考试大纲》、《机械常识考试大纲》和场内驾驶、道路驾驶考试成绩评定标准等，改革了驾驶员考试工作，统一了考试标准和办法。

三是坚持年度审验。《机动车管理办法》规定：“已领有执照的驾驶员，每年应由车辆管理机关进行一次审验。”主要是对驾驶员的身体状况、驾驶技术、安全行车情况、参加安全组织活动和执行安全制度等方面进行考核审验。一般是由有车单位的安全组织，按照车辆管理机关的统一安排和规定，组织驾驶员学习有关的交通法规，按照审验内容联系实际进行自我检查，经群众评议后作出遵章守纪、安全行车的自我鉴定。然后由车辆管理机关审核，合

格的在驾驶证上予以签注盖章。对于少数经常违章肇事、驾驶作风恶劣等审验不合格的驾驶员，收回驾驶证，按照有关规定处理。实践证明，这是对驾驶员进行考核教育的一项重要方法，对于整顿驾驶员队伍，增强驾驶员的安全、法制观念，保证安全行车起了重要作用。

### 三、开展经常性的安全管理，保证安全行车

针对机动车辆大多为国家、集体所有，驾驶员基本上都是国家职工和职业驾驶员这一实际情况，从五十年代开始，采取依靠各单位的行政领导，把驾驶员组织起来，经常对他们进行教育和实行车辆自检的办法。三十多年来，公安交通管理部门十分重视并推广了这一成功经验，经过不断总结，逐步有了新的发展。主要是依靠有车单位，把驾驶员组成安全小组，或对车少单位和个体运输户，按所在地区组成联合安全小组，建立与健全安全学习和安全检查制度，设置专人负责，实行安全责任制。大连市在市交通安全管理委员会统一领导和组织下，依靠各有车单位把全市驾驶员组成 583 个安全小组和安全联组，由各单位领导负责，并设置专职或兼职的交通安全管理，负责日常的安全管理工作，每月组织驾驶员进行两次安全日活动，学习交通法规，交流安全行车经验，开展安全检查，并根据公安交通管理部门的通知，负责处理本单位发生的交通违章肇事问题。这样，单位有领导管，交通安全员职责明确、工作认真负责，保证了经常性安全活动的开展。上海市由公安、保险、专业运输等有关单位参加，组成全市的安全行车委员会，各区、县和专业运输单位也成立相应的安全行车领导小组，在全市驾驶员中普遍开展职业道德教育和法制教育，开展“文明安全驾驶员”和“安全干部”评比活动，推广交流安全行车经验。每逢重大节日或交通事故突出时，组织开展安



全行车大检查，有力地促进了经常性安全管理工作。

近几年，随着经济体制改革的开展，一些专业运输单位推行经济承包责任制，在驾驶员中一度产生了只顾生产，忽视安全，事故增多的情况。对此，公安交通管理部门及时同有关单位研究，实行了安全承包责任制，把交通安全同经济承包结合起来，把安全行车同个人经济利益结合起来，提高了驾驶员的安全责任感。有些城市在全市有车单位普遍推行了安全责任制，有力地推动了安全行车工作。例如兰州市，一九八六年在全市有车单位推行交通安全责任制，将职工群众遵守交通规则的情况与单位内部的经济奖惩制度结合起来，并适时开展交通安全活动，很快扭转了交通事故上升的局面，一九八六年全市发生的交通事故次数和死、伤人数，分别比一九八五年下降了11.7%、3.3%和23.1%。

为了加强和推动经常性安全管理工作的开展，长期以来，各大城市在有车单位和驾驶员中，坚持开展了文明驾驶和安全行车评比活动，并实行交通安全奖惩制度。通常形式有交通安全月活动、百日安全行车无事故活动、文明安全车和文明安全驾驶员活动等。这些活动的时间长短、范围大小和评比内容，根据当时的交通情况、生产任务和季节特点有不同的要求，但每一次活动都有统一的评比内容和标准。通过对这些方面的检查评比，大大推动了各单位安全管理工作的深入开展，涌现了一大批交通安全先进单位和文明安全行车驾驶员，受到了各级政府和主管部门的表彰和奖励。如天津市汽车运输三场，是一个有256部营运汽车的专业运输单位，一九八三年下半年以来，全场安全工作实行目标管理，健全安全保证体系，落实安全制度，进行安全分析、预检、预测工作，连续四年未发生责任行车死亡事故，连续三年被评为交通部优质运输先进单位和天津市市级文明交通先进单位。

#### 四、严格自行车管理

自行车是城市人民广泛使用的一种交通工具，具有量大、面广、分散、难管的特点，是影响交通秩序的一个重要因素。公安交通管理部门从五十年代开始，实行机动车与非机动车管理并重的方针，依靠各单位内部教育和加强路面管理相结合的方法，不断加强对自行车的管理工作。大连市把全市1500多个单位的骑车职工，按车间、班组(科室)组建成1.5万多个自行车安全组，定期开展活动(一般每两周活动一次)，学习有关自行车管理的规定，检查自行车安全设备，交流行车经验，吸取违章肇事的教训。北京市在500辆以上非机动车的单位，设立专职交通安全员，车辆少的单位配备兼职交通安全员，负责对本单位骑车职工的安全教育工作；同时，按片设专职民警进行交通安全宣传，深入各单位了解安全工作情况，并随时用“交通违章通知书”的形式，把职工违章肇事情况通知其所在单位，予以教育处理。

在依靠各单位开展对骑车职工的安全教育的同时，对自行车的行驶也实行了严格管理。交通法规明确规定，自行车行驶必须保持车闸、车铃有效和车尾反射器良好，不得安装机械动力装置。交通法规对于自行车装载的高度、宽度、长度和行驶中转弯、超车、通过陡坡、横穿车行道等，也都作了具体规定。根据中国自行车量大和出现交通拥挤、堵塞的情况，各大中城市在有条件的道路或路段上，开辟了自行车专用车道，或者实行单方向行驶，并采取物体隔离设施，把自行车行驶同机动车、行人完全分离开来，实行各行其道，大大改变了混合行驶的不安全状况。中国在道路建设上的“三块板”形式(即用两条分隔带分隔机动车与非机动车道，将车行道一分为三)，就是为适应自行车多的需要而设计的。同时，在自行车比较集中的地区，如商业繁华地区、文化体育活

动地区和居民楼等，充分利用广场、空地、胡同，规划、设立自行车停放场所，限定存放范围，并设专人看守。这样，既有利于维护自行车停放秩序，又可以防止自行车丢失、被盗，维护社会治安。

#### 第四节 交通民警队伍管理

随着城市交通管理工作的开展，特别是现代化建设的突飞猛进，要求交通民警具有广泛的群众工作常识和丰富的科学管理知识，不断提高自身的素质和管理能力。为此，全国各级公安交通管理部门，认真加强和改进了对交通民警队伍的管理和教育，使之充分适应交通管理工作的需要。

##### 一、采取多种办法培训干警

在新中国成立后的一个相当长的时间里，交通民警是从青年工人、青年学生以及转业、复员军人中招收的，采取短期专业训练和在职业余教育相结合的办法，让他们初步树立为人民服务的思想和掌握交通指挥知识后就投入工作，边干边学，以适应工作需要。鉴于交通民警大多是在街道上站岗值勤，同人民群众有着广泛的接触和密切联系，公安机关十分重视这支队伍的政治思想建设，在各级交通管理部门中建立了政治工作机构，并把中共党组织和共青团组织建立在交通中队和业务科室等基层单位，坚持不懈地深入进行共产主义思想和职业道德、职业纪律、职业责任的教育，并经常开展爱民活动，整顿纪律作风。

在社会主义现代化建设全面发展和城市交通实行科学管理的新形势下，仅靠短期培训的办法愈来愈不适应客观的需要了。八十年代以来，各地公安交通管理部门采取多种形式和方法，加强

了对交通民警的政治思想教育和专业教育。主要是在一些高等公安院校和人民警察学校中开设了交通管理系(班),或者委托有关高等学校开设交通管理专科代为培训,从社会上和在职人员中招生,从而逐步培养了一批有专业知识和科学文化知识的管理干部。吸收新民警,都从高中毕业生或具有相当文化程度的青年工人中招收,经过民警学校或训练班进行专业培训后才分配工作。对在职交通干警,则由公安部 and 各省、自治区、直辖市公安厅局的交通管理部门,分别举办短期训练班进行专业训练。仅公安部从一九八二年到一九八六年,就为各地交通管理部门培训了上千名专业管理干部。经过几年的努力,全国交通民警的专业知识和科学管理水平有了很大提高,交通指挥疏导能力进一步加强。例如北京市,每年都举行一些全国性的重要会议和全国性、国际性的文化体育活动,每次聚集上千辆机动车或上万辆自行车,执勤交通民警都能在十几分钟最多半小时内,迅速指挥车辆停放和疏散,做到有条不紊,秩序井然。

## 二、改革勤务制度

勤务管理是交通民警队伍管理的基础工作之一。多年来,各城市一直实行“站三歇六”(站3小时,休息6小时),或“站四歇四”,把交通民警固定在岗位上的勤务制度。随着交通流量的增长和交通信号自动控制的逐步实行,各城市不断进行勤务制度改革,把交通民警从岗亭里解放出来,采取点、线、面相结合的执勤方法,合理使用警力,扩大了管理范围。北京市一九八六年经过改革后,除保留少数繁华地区的岗位外,其它信号灯岗位的执勤民警一律不固守路口,高峰时间在路口指挥疏导,平峰时间深入路段管理,控制事故多发地段,把路口指挥与控制点线面结合起来,使城近郊8个区的值勤岗位由原来的297处增加到408处,增加

了37.4%；控制面由原来的423公里扩大到682公里。一九八五年天津市经过勤务改革，变死岗为活岗，把警力最大限度地用到最需要的时间和路段上去，使交通岗位比原来增加106处，增加33.2%；有44处经常发生交通拥挤堵塞的地点得到了缓解，改善了交通秩序。

在改革勤务制度的同时，很多地方实行了岗位责任制，定期检查评比，提高了交通民警的责任心和管理效果。江苏省常州市公安局交通警察大队，一九八二年以来，结合勤务改革实行了大队包面、中队包片、班组包线、个人包岗段和定人员、定岗位、定范围、定任务、定要求的岗位责任制，并在交通秩序、事故指标、警容警貌、文明执勤、遵纪守法等方面，建立了百分考核制。从而调动了交通民警的积极性，增强了责任心，促进了文明管理，改进了管理方法，改善了交通秩序，使市区机动车时速提高2.5公里。

### 三、改善装备，提高管理效能和机动能力

新中国成立以来，交通管理装备一直很落后，交通民警执勤主要靠步行和骑自行车，交通通讯只有少数大城市装有一定数量的有线电话。至于车辆检验基本上是人工操作，靠眼看、耳听、手摸、脚踩，工作效率低，质量不高。为了改变这种落后状况，八十年代以来，在有关部门的支持和配合下，已为交通民警队伍生产和装配了交通巡逻摩托车和吉普车2000余辆，交通事故现场堪查车1500余辆。北京、天津、广州、深圳等市，还装备了一些微型汽车和高速汽车以及事故现场勘查器材和车辆检测设备。北京、上海、沈阳、哈尔滨、大连等城市，采用电子计算机储存检索车辆、驾驶员和交通事故资料，提高了工作效率和质量。从上海市建立驾驶员档案电脑管理系统半年多来的初步效果看，登记准确、

规范，查询迅速方便，修改变更省时省力，提高工作效率一倍。

与此同时，还以大城市为重点、根据需要与可能，逐步建立了交通指挥通讯系统。到一九八六年底，全国大中城市比较普遍地建立了无线通讯台，或者对原有的有线电话进行了设备更新，扩大了通话线路和范围。北京、天津、上海三市，已建立了交通指挥通讯中心，组建了从交通管理处（局）到区队（中队）和主要交通岗站的三级无线通讯网，提高了统一指挥、灵活机动和协同配合的管理效能。特别是交通安全警卫、重要集会活动和处理突发事件、重大交通事故时，保证了交通指挥联络的及时、有效和畅通。

#### 四、开展文明执勤活动

从五十年代开始，在周恩来总理的倡导下，全国交通民警队伍一直坚持和发扬了“纠正违章先敬礼”的好作风、好传统，做到执法必严、违章必纠、文明执勤、礼貌待人。在“文化大革命”前的相当长一段时间里，已在交通民警中蔚然成风。很多民警在纠正违章时，坚持以理服人，以礼待人，说话和气，语言文明，在指出违章情节和危害后迅速依法处理，不纠缠拖延，不恶语伤人。他们经常深入岗位周围或沿线单位进行宣传教育，了解情况，征求意见，同经常通过执勤地区的机动车驾驶员开联欢会，交知心朋友，了解他们行车中遇到的困难和问题，及时研究改进工作。他们经常研究改进指挥技术，学习交通规则，提高指挥疏导能力，并注意警容风纪。通过这些活动，大大改善了警民关系，促进了工作，涌现出了一批为群众所喜爱的优秀交通民警。北京市公安局的郑世奎，就是五十年代为群众喜爱的优秀交通民警的一位代表。他在站岗执勤中，时刻关心各种车辆通过路口时的交通复杂情况和困难，不断研究改进指挥疏导工作，尽可能地使车辆减少停车

或急刹车，及时顺利通过。他经常注意通过路口的老人、小孩和盲人，热情地关照或搀扶。他指挥姿势端正，精神集中，观察、发现险情和违章及时，喊话清晰准确，避免了不少人身伤亡事故。他不论在哪里值勤站岗，都受到欢迎，群众亲切地称他为“老郑同志”。

中共十一届三中全会以后，随着社会主义精神文明建设的发  
展，文明执勤活动得到了进一步的恢复和发扬。很多城市的公安  
交通管理部门，结合交通管理工作的特点，研究制定了《文明执  
勤守则》、《文明管理规则》和《文明用语》等等，变管理为服  
务。在纠正违章时做到“三先”：敬礼在先，同志称呼在先，“请”字  
在先。对待人民群众做到“四心”：答复询问耐心，办事热心，听取  
意见虚心，解决问题诚心。促进了文明执勤、文明管理活动的正  
常开展。不少城市还开展了创建文明先进单位和文明执勤标兵活  
动，涌现出了一批文明先进岗组和文明执勤标兵。江苏省常州市  
交通警察大队，一九八四年以来在实行岗位责任制的同时，大力  
开展文明执勤活动，有效地增强了交通民警的工作责任心，促进  
了文明管理，使全队98%以上的交通民警能做到文明执勤、礼貌  
纠正违章，涌现出15个文明标兵岗位和100余名先进民警。天津  
市音乐厅路口青年文明岗组，是一个文明执勤、文明管理的先进  
集体，一九八二年被授予天津市“岗位服务最佳青年集体”的光  
荣称号。

为了方便群众对交通民警工作的监督，推动文明执勤活动的  
深入开展，从一九八六年开始，全国交通民警一律实行“挂牌”  
(胸前佩戴警号牌)执勤，设置群众监督电话，开展群众性评选优  
秀民警的活动。一九八三年以来，很多城市由公安、报社、工会、  
妇联、青年团等单位共同组成评选委员会，发动群众评选出了一

批先进岗组、最佳交通民警和优秀交通民警，并提出了不少改进交通管理工作的意见和建议。这是在新形势下坚持党委领导下的群众路线在交通管理上的具体运用和生动表现，有力地促进了交通民警队伍的革命化建设，进一步密切了警民关系，推动了交通管理工作的顺利进行。



# 第十一章

## 消防工作

在社会生活中，火灾是威胁公共安全、危害人们生命财产的危害之一。

新中国成立时，半殖民地半封建社会遗留下来的消防事业处于十分落后的状况。城镇消防设施普遍缺乏，灭火器材装备十分陈旧，即使在大中城市消防车辆也很少，因而抵御火灾的能力很低，火灾危害十分严重。

中国共产党和人民政府对于同国计民生休戚相关的消防工作十分关心和重视。经过三十八年的建设，消防工作在各方面都得到了较大的发展，旧中国火患严重、消防事业落后的面貌已经显著改观。消防工作对保障社会主义建设和人民生命财产的安全，发挥着越来越重要的作用。

### 第一节 概 述

#### 一、消防工作的建立和发展

新中国成立前后，各地公安机关先后接管了国民党政府警察机关的消防队伍。经过对留用的消防警察进行教育、改造，并且

吸收了一批进步青年，重新组建起一支新型的、以全心全意为人民服务为宗旨的公安消防民警队伍。紧接着，各地公安机关对旧社会遗留下来的救火会、水会等进行了清理整顿，清除了混迹其中的封建把头等社会渣滓，从劳动群众中补充了新鲜血液，逐步建立起名副其实的群众义务消防组织或改编为公安消防队。与此同时，在城镇居民和企业中开展群众性防火工作，着手改造棚户区，修复消防设施，添置消防器材，因而使城镇火灾损失逐渐减少。在一九五三年开始的第一个五年计划期间，随着一些大型工业企业的兴建，有关部门组建了全国第一批企业专职消防队。一九五二年至一九五五年，公安部先后在旅大（今大连市）、北京分别举办了消防干部培训班，有力地推动了各地消防工作。一九五五年公安部成立消防局，开始系统地开展各项消防业务工作。

为了适应社会主义建设时期消防工作的需要，一九五七年九月十一日国务院发布了《关于加强消防工作的指示》；同年十一月三十日，国务院公布了经第一届全国人大常委会第八十六次会议批准的《消防监督条例》。一九五七年十月和一九五八年八月，公安部先后两次召开全国消防工作座谈会，研究加强消防工作的措施。一九五八年十一月公安部在北京召开了全国基建工地消防工作现场会议，罗瑞卿部长在会上强调指出：“消防工作很值得摆在一个应该引起更加注意的位置上，这是整个公安工作发展的必然趋势，也是国家建设所要求的。”一九六〇年五月一日中共中央专门发出了《关于加强防火的指示》。在一九六三年九月公安部召开全国消防工作会议前后，对消防工作分别制定了一系列具体的规章制度。各地区认真贯彻《消防监督条例》和中共中央、国务院的有关指示精神，建立与健全消防监督机构，大力加强防火工作，逐步增强了消防队伍的灭火实力。一九六三年十二月公安部成立

了中国消防器材公司和消防研究所。这一时期，消防工作在法制建设、组织管理和科研、生产等方面走上了健康发展的轨道。

“文化大革命”期间消防工作遭到了很大的破坏。各地消防监督机构普遍受到冲击，甚至一度被撤销或合并；许多行之有效的消防规章制度受到错误的批判，消防监督管理实际上被废弛；消防工作的群众基础遭到破坏，群众消防组织基本瘫痪；消防科研工作和消防器材生产伤了元气。在社会动荡不安的情况下，火灾的发生比较频繁，往往又得不到及时有效的扑救，因而火灾损失大幅度上升。针对火灾情况日益严重的局面，一九七三年国务院发出了《关于开展消防大检查的通知》，周恩来总理于一九七四年元旦批示：“公社、工厂、铁路、矿山、机关、学校、商店、旅店、居户等防火防电，一方面需要进行常识教育和爱护公共财产的教育，另一方面也需要多生产一些防火防电的通用工具和制品。”但在当时一再发生动乱的历史条件下，消防工作未能有效地得到恢复，火灾损失相当严重。据统计，“文化大革命”中六年（一九七一年至一九七六年）的全国火灾损失折款总数，比“文化大革命”前十年（一九五六年至一九六五年）的总和还多24.1%。

一九七六年十月粉碎江青反革命集团以后，特别是一九七八年中共十一届三中全会以来，消防工作通过拨乱反正，大力进行了整顿和恢复。一九七九年至一九八七年，国务院就加强消防工作的问题多次发出指示。为了加强新时期的消防工作，一九八四年五月十一日第六届全国人大常委会第五次会议审议批准了在《消防监督条例》基础上修订的《中华人民共和国消防条例》，五月十三日国务院公布施行。经国务院批准，公安部于一九八七年三月公布了《中华人民共和国消防条例实施细则》。在此期间，针对改革开放的新形势下出现的新情况、新特点，在防火安全管理和消

防队伍体制等方面进行了改革，在高层建筑、乡镇企业和外商投资企业等消防管理上认真探索了新经验，消防科研与生产有了新的发展，消防教育训练逐步走上正规化的轨道，中外消防技术交流与友好往来也在不断扩大。广大消防工作者在保卫社会主义现代化建设和改革开放的进程中，为建设有中国特色的现代化消防事业做出了贡献。

## 二、火灾概况

新中国成立以来，全国人口持续增长，城镇的数量与规模不断扩大，经济建设迅速发展，城乡人民物质文化生活逐步改善。由于在生产与生活中用火、用电、用油、采用具有火灾危险性的设备和工艺逐渐增多，发生火灾的危险性也相应增多。三十八年来，全国每年都发生数万起火灾。全国火灾损失，在五十年代中期每年0.5至0.6亿元，七十年代以来增加到每年2亿至3亿元左右。一九八七年黑龙江省大兴安岭发生特大森林火灾，殃及城镇的损失达5.26亿元。由于这起火灾的发生，致使一九八七年全国火灾损失逾8亿元。（见表4）

尽管世界各国火灾的统计标准不尽相同，人口基数等差异很大，但总的同世界上一些发达国家相比，中国的火灾发生率（每10万人口火灾发生数）、火灾伤亡率（每10万人口因火灾受伤、死亡人数）和火灾损失在国民生产总值中所占的比例，都是比较低的。三十八年中，即使在火灾损失最多的一九八七年，全国火灾损失在国民生产总值中所占的比例也不到1‰。

从全国发生火灾的时间看，历年来冬春季发生的火灾较多。据统计，一九八〇年至一九八六年，冬季（十二月、一月、二月）火灾次数占全年火灾总数的32.1—37%，损失折款占全年火灾损失总数的22.9—38.8%；春季（三月、四月、五月）火灾次数占全

表 4 1956—1987年全国火灾统计表

年 份	火灾次数	死亡人数	受伤人数	损失折款 (万元)	每10万人口 火灾发生率
1956	68306	3338	10516	5548	18.8
1957	60196	2879	9420	5520	9.3
1958	71958	4987	11352	7203	10.9
1959	114880	10131	14617	11617	17.0
1960	90845	10843	13809	15994	13.7
1961	71893	6989	10512	23009	10.9
1962	65932	4990	8555	17389	9.7
1963	83690	4798	8697	16691	12.0
1964	57471	3441	6646	9280	8.1
1965	73510	4179	8283	9395	10.1
1971	75593	4362	12368	30428	8.9
1972	78777	4629	10350	26625	8.8
1973	75368	4337	9095	22141	8.5
1974	70208	4112	7855	27527	7.7
1975	67939	4673	8050	21239	7.4
1976	69993	5243	8604	23019	7.5
1977	66033	5178	7970	17609	6.9
1978	67119	3815	7318	21691	7.0
1979	61449	3463	5323	21758	6.4
1980	54333	3046	3710	17609	5.5
1981	50034	2643	3480	23130	5.0
1982	41541	2249	2929	18926	4.1
1983	37026	2161	2741	20397	3.7
1984	33618	2085	2690	16086	3.3
1985	34996	2241	3543	28421	3.3
1986	38746	2685	4306	32357	3.6
1987	32053	2411	4009	80561	3.0

注：根据公安部消防局统计资料（1966年至1970年无全国火灾统计数字），未包括国有森林、矿井地下部分和人民解放军系统的火灾，台湾省资料暂缺。

年火灾总数的24.8—31.4%，损失折款占全年损失总数的20.8—41%。从火灾发生的部位看，广大农村的火灾次数与损失多于城市，而重大火灾多发生在工业、交通、商业、外贸等系统的工厂、仓库等单位，以及易燃建筑密集的旧城区和村寨。火灾的原因绝大多数是不慎失火，放火在火灾总数中所占的比例一直很小。据统计，在一九八一年至一九八七年全国发生的火灾原因中，用火不慎和吸烟引起的占39.2—48.2%，违反电气设备安装、使用规定和电气设备陈旧老化引起的占8.2—17.5%，违反安全操作规程引起的占10—14%，儿童玩火引起的占8.1—13.8%，放火占4.4—5.9%，自燃占1.7—2.3%，其他原因（包括火因不明）占12.5—15%。一九七六年至一九八七年，儿童玩火引起的火灾逐渐减少，电气设备火灾和乡镇企业火灾趋于增多。

### 三、消防工作的基本经验

三十八年来，消防工作在全国人口逐渐增多，经济迅速发展的情况下，有效地防止了大量火灾的发生，成功地扑灭了許多重大火灾，保障了国家建设和人民生命财产的安全。在长期同火灾作斗争中，积累的经验主要有以下几点：

（一）坚持贯彻“预防为主，防消结合”的方针。这是中国消防工作的一个突出特点。在五十年代初期，根据防患于未然的思想，就规定了“以防为主，以消为辅”的消防工作方针。后来，为了更加确切地体现预防与消灭火灾的关系，一九八四年五月将这一方针表述为“预防为主，防消结合”。即在消防工作中要把预防火灾放在首位，积极贯彻落实各项防火措施，力求防止火灾的发生；同时，切实做好各项灭火准备，当发生火灾时，能够及时有效地予以扑灭，最大限度地减少火灾所造成的人身伤亡和财物损失。这一正确方针，反映了同火灾作斗争的客观规律。通过全面

贯彻落实这一方针，在同火灾作斗争中赢得了主动权。

(二) 依靠人民群众防火灭火。这是中国消防工作的另一特色。消防工作涉及各行各业和千家万户，具有广泛的群众性，必须贯彻群众路线。三十八年来，各地消防监督机构在加强专门工作的同时，一直重视大力动员和组织群众，广泛进行宣传教育，不断提高城乡基层单位和广大群众的自防自救能力。这样就使消防工作有了雄厚的群众基础，因而在现代化消防设施和技术装备还比较缺乏的情况下，能够较有成效地预防和扑救火灾。今后在逐步实现消防管理与技术现代化的同时，也要在消防工作中坚持群众路线，使群众具有一定的现代化消防知识，以最大限度地减少火灾的发生和损失。一九七九年以后，地方各级人民政府大多成立了防火安全委员会（或防火安全领导小组），由当地政府领导人负责，吸收各有关部门负责人参加，统一领导和协调各部门、各系统加强以防火为中心的安全工作。这种组织形式，对于充分发动各界群众，推动各有关部门开展消防工作，发挥了积极的作用。

(三) 建设公安消防、专职消防和群众义务消防相结合的消防队伍。中国地广人多，城乡各项建设发展很快，消防保卫任务日趋繁重，只靠国家建立公安消防队是难以胜任的。必须充分发挥国家、地方、企业事业单位和人民群众几个方面的积极性，扩大消防力量的覆盖面。因此，消防部门在大力加强公安消防队伍建设的同时，积极支持和协助各地发展专职消防队和群众义务消防队等民办消防组织。三十八年的实践证明，这三种类型的消防队伍是缺一不可、互为补充的。而他们在管理体制、组建形式和服务制度等方面，也要逐步改革和完善，以保持与发挥其活力，有效地保卫社会主义建设和人民生命财产的安全。

(四) 运用法律手段加强同火灾作斗争。消防法规是公安机关

履行国家赋予的消防监督职权所必须遵循的依据,也是各地区、各部门、各单位和每个公民都必须遵循的社会规范之一。三十多年来,消防法规逐步完善,加强了消防工作的法制化管理,对保卫国家建设和人民生命财产安全发挥了重要作用。在改革开放的新形势下,进一步运用法律手段治理火灾,已成为改革与加强消防工作的一项重要措施。多年的经验教训说明,在消防工作中必须增强法制观念,做到有法可依,有法必依,执法必严,违法必究,使消防法规真正成为同火灾作斗争的有力武器。

(五) 发挥科学技术在消防工作中的重要作用。消防工作的技术



图 17 国产举高平台消防车

性较强,随着经济建设的发展,当代消防管理与防火灭火的许多问题,已不再是单纯依靠经验和简单的器具、方法所能解决的。三十八年来,消防科研事业从无到有,逐步发展,人们越来越重视科学技术在消防工作中的作用。新中国消防工作所取得的许多成就,例如大批国家重点工程项目中一些复杂的消防技术问题的解决,工业与民用建筑消防设施



的加强，火灾统计分析工作的改进，各种消防车辆和消防新产品的开发，以及许多灭火难度很大的恶性火灾的扑救成功，等等，都是同现代科技的应用和消防科研的发展分不开的。在社会主义现代化建设过程中，消防科学技术的不断进步和推广应用，已成为消防现代化的一个重要问题。

## 第二节 消防监督与消防组织

### 一、消防监督机构

消防监督机构是公安机关的职能部门之一，也是各级政府对消防工作的行政管理部门。《中华人民共和国消防条例》规定，消防工作由公安机关实施监督；人民解放军各单位、国有森林、矿井地下部分的消防工作，由其主管部门实施监督，公安机关予以协助。

各级消防监督机构的职权是：依照《中华人民共和国消防条例》和政府有关规定，对各部门、各单位和居民住宅的消防工作进行监督检查；进行消防宣传教育，监督有关单位消除火险隐患；审查各部门、各单位制订的有关消防安全的办法和技术标准；监督检查建设项目在设计和施工中执行有关建筑设计防火规范规定的情况，参加竣工验收；监督检查城市建设中的公共消防设施的规划建设，督促城市建设和城市管理部门维护、改善城市公共消防设施；掌握火灾情况，进行火灾统计；管理消防队伍，训练消防干警；统一组织和指挥火灾的扑救工作；组织调查火灾原因；领导消防科学技术研究工作，鉴定和推广消防科学技术研究成果；对消防器材、设备的生产，在规格、质量方面实行监督。

经过三十八年的建设，全国消防监督机构已经比较健全。县

级以上公安机关普遍设立了消防监督机构。公安部设有消防局，各省、自治区、直辖市公安厅、局均设有消防处或消防局（又称公安消防总队）。截至一九八七年底统计，广州、武汉、重庆、南京、沈阳等 110 个大城市公安局和 36 个地区（州、盟）公安处设有消防处或科（又称公安消防支队），86 个中等城市公安局和 110 个地区（州、盟）公安处设有消防科（又称公安消防大队），757 个市辖区公安分局设有消防科（股），绝大多数小城市和 1754 个县（旗）公安局设有消防科（股）。各级消防监督机构配备了具有一定专业知识和经验的消防监督员，对分管地区的单位和居民住宅的消防工作实行监督检查。全国消防监督人员经过逐步充实，到一九八七年底已有 10472 名。但是有些地区的消防监督力量还比较薄弱，经过正规培训的专业人员和技术干部也比较缺乏。

## 二、消防监督管理的实施

（一）依法实施消防监督管理。为了在消防监督管理中有法可依，截至一九八七年底，全国人大常委会、国务院以及公安部先后批准或制定的全国性消防法律、法规、规章累计达 32 项，公安部还会同有关部门制定、颁发了消防工程规范 1 项、消防技术标准 61 项，各省、自治区、直辖市人民政府也制定了不少地方性消防规章。消防监督机构依法实施监督管理，主要是通过宣传教育、防火安全检查、督促整改火险隐患和其他措施，提高各行各业广大干部和人民群众遵守消防法规的自觉性，帮助和督促他们认真贯彻执行消防法规的有关要求。在执行消防法规的过程中，消防监督机构一般采取说服教育的方法，帮助有关单位和个人提高认识，并且在保障安全的前提下，尽力协助解决实际困难，以方便生产，便利群众。

对于违反消防法规的单位、集体或个人，贯彻教育与处罚相

结合的原则，根据其性质、情节和危害程度，分别依法处理。违反消防法规情节较轻的，由本单位或上级主管部门给予行政处分或经济处罚。情节较重，或者过失引起火灾，尚未造成严重损失的，按照《中华人民共和国治安管理处罚条例》的规定，由公安机关分别给予警告、罚款、拘留等处罚。

对于发生的火灾，由消防监督机构组织调查起火原因，必要时作出技术鉴定。火灾原因查明后，根据事故的性质、情节和后果，依法对火灾肇事者和有关责任者提出处理意见。对于故意放火，危害公共安全，以及过失引起火灾，造成人员伤亡或公私财产重大损失的，公安机关及时、准确地查明犯罪事实，依法追究其刑事责任。北京市从一九八四年开始，对发生的火灾坚持快查快办，对于因为领导上的官僚主义而造成的火灾事故，不仅处理直接肇事者，而且追究有关领导者的责任。北京市一九八四年至一九八六年共发生 129 起重大火灾事故，应处理 110 起，其中 109 起已作处理，共处理火灾肇事者和有关责任者 265 人，其中局长、经理、厂长、科级干部 48 人。天津、重庆、西安、哈尔滨、大连等市一九八五年重大火灾处理率达到 83% 以上。广东省一九八六年发生的 174 起重大火灾中，有 152 起依照法纪作了处理，包括判处徒刑、治安管理处罚、行政处分、通报批评等，共计 401 人。一九八五年五月二十三日，黑龙江省伊春市伊春区建设街因居民用火不慎造成了全国多年来罕见的一起特大火灾，延烧了 7 条街，受灾 1678 户，损失折款 2097 万元。这起大火的直接肇事者刘国境，被伊春市人民法院判处有期徒刑 7 年，负有领导责任的伊春市市长、副市长和伊春区区长、副区长，分别由黑龙江省政府和伊春市政府决定给予了行政处分。

及时查明火因，依法处理火灾事故，以惩前毖后，维护消防

法规的严肃性，对于认真吸取火灾教训，加强消防监督管理，具有重要的作用。但是，也有不少地方对有些火灾事故查处不力，或者不了了之，或者处理偏轻，没有使那些火灾肇事者和有关责任者受到应有的处罚和教育。随着社会主义法制建设的加强，这种状况正在逐步改进之中。

(二) 消防监督管理实行分级负责。《中华人民共和国消防条例》规定：“县级以上公安机关设立消防监督机构，负责消防监督工作。”根据实践经验，全国消防监督管理实行分级负责制。由公安部，省、自治区、直辖市公安厅、局和市、县公安局以及市辖区公安分局所设立的消防监督机构（即消防局、处、科、股），在公安机关的领导下，分级负责实施消防监督，履行国家规定的消防监督职权。铁路、交通、民航和林业系统的公安机关所设立的消防监督机构，分别负责铁路站区和铁路线的勘测设计、基建施工单位以及列车，在沿海、内河水域航行、停泊、作业的一切中外民用船舶和港口码头，民航飞机和机场，以及林区的消防监督工作，当地政府消防监督机构予以业务指导和协助。一九八三年三月公安部与国家标准局联合规定，公安部消防局和各省、自治区、直辖市公安厅、局消防处（局），分别负责全国和当地消防产品的质量监督检查管理，实施和推进消防产品标准化，在业务上分别受国家标准局和省级标准部门指导。

长期以来，各地在城市形成了市公安局、区公安分局和公安派出所三级消防监督管理，在农村则实行县公安局和公安派出所两级消防监督管理。城市的居民委员会和农村的村民委员会，都有责任在公安派出所的领导下做好居民和村民的防火工作。实践证明，消防监督管理的这些基本做法，是行之有效的。但是，由于一些县和市辖区的消防监督机构还不健全，消防监督力量不足，

至今尚有一些地方的经常性消防监督工作不够得力。有些公安派出所的消防管理工作比较薄弱。对各地一些消防产品的质量监督检查管理工作，也不大适应消防器材生产迅速发展和需求日益扩大的需要。因此，消防监督管理与分级负责制，还有待于进一步完善和落实。

(三) 对消防重点单位加强监督管理。消防工作保重点，是多年来行之有效的一项成功经验，早在五十年代就确定了这一重要指导思想。一九五七年国务院《关于加强消防工作的指示》曾经指出：“在城市以保卫工厂、企业、基本建设工地，在农村以保卫基层财贸单位、棉粮仓库、农业生产合作社为重点，加强消防的经常工作。”后来，各地消防重点单位管理和消防重点部位安全保卫工作逐步制度化，并积累了不少经验。一九八一年公安部在北京召开全国消防重点保卫工作现场会，推动了各地进一步加强消防重点单位的管理工作。

在消防监督管理工作中，实行点面结合、突出重点的原则，将那些关系国计民生的重要目标列为消防重点保卫单位，加强监督管理。消防重点单位，是指火灾危险性大、发生火灾后损失大、伤亡大、影响大的单位，包括重要的厂矿企业、基建工地、交通枢纽、大型物资仓库、首脑机关、重要的科研单位、列为国家或地方重点文物保护的古建筑、图书馆和档案馆、经常聚集大量人员的重要公共场所，以及易燃建筑密集区等。各地消防重点单位，都是经过调查研究并同有关部门商议后逐个确定的，一般在大中城市分为一级（市管）、二级（区管）、三级（派出所管），小城市和县分为一级（市或县管）、二级（派出所管）。每个重点单位都由消防监督管理机构固定专人负责，严格监督，勤加检查，按照国务院规定的重点单位消防安全标准组织验收，发现重大火险隐患时，及

时发出《火险隐患整改通知书》，认真督促整改。根据消防监督机构对重点单位检查验收的结果，到一九八七年，许多省市85%以上的重点单位达到了消防安全标准的要求。

三十八年来，全国重点单位的消防工作取得很大成效。大量的重点单位没有或很少发生火灾，或者发生火灾后能及时扑灭而没有造成严重后果，保障了国家的重点建设项目和其他重要单位的消防安全。据统计，北京、天津、广州、武汉、昆明市一九八六年共有一、二、三级重点单位21468个，共发生火灾514起，平均占这些城市重点单位总数的2.39%。以世界闻名的北京故宫博物院为例，这个曾经作为明清两代皇宫的巨大古建筑群，历史上多次发生过火灾，仅一九二三年六月二十七日的一场大火，就将清官贮藏珍宝最多的建福宫附近许多楼阁焚为一片焦土，烧毁数以千计的金佛、字画、古玩和几万册古书。新中国成立后，人民政府和公安、文物管理部门对故宫的防火安全十分重视，一直将它列为首都的一个消防重点单位，坚持不懈地加强消防监督管理。主要是建立健全了各项防火制度，撤掉了历史上一直沿用的炉火设备，在高大建筑上安装了避雷设施，增设了消火栓，添置了消防器材，并安装了火灾自动报警设备，一九五〇年至一九七一年曾设有专职消防队。北京市公安局消防处坚持进行经常性的防火安全检查，并从一九七一年起将一个公安消防中队派驻故宫，随时做好灭火准备。因而三十八年来，故宫内只在一九八七年发生了一起重大火灾。这年八月二十四日23时29分，故宫博物院景阳宫因未安避雷针而遭雷击起火，由于消防队伍扑救及时，抢救出宫内珍藏的全部文物，仅烧毁屋顶面积约80平方米。

在各地消防重点单位逐渐增多的情况下，也有的消防监督机构对一些重点单位失控漏管或者监督不力，有的消防重点单位不

认真整改火险隐患，以致起火成灾。例如一九七九年十二月十八日，吉林市煤气公司液化石油气厂2号球形贮罐，由于安装组焊质量不好发生断裂而爆炸起火，大火持续32小时，造成32人死亡、54人受伤，使这座投产仅两年的工厂付之一炬，直接经济损失达539万元。这一类事故教训说明，对消防重点单位坚持严格监督管理，落实各项防火灭火措施，是各级消防监督机构的一项重要任务。

### 三、消防队伍

全国消防力量，基本上由公安消防队、专职消防队和义务消防队组成。

公安消防队：是由公安机关直接领导管理的消防民警队伍，是各地同火灾作斗争的骨干力量，担负着各个城市和许多县镇以及部分农村地区的消防任务。罗瑞卿部长曾经在一九五九年六月指出：消防警察是同火灾打仗的，应当把它当成军队那样子来建设，当成国防的一个组成部分来建设。为了克服消防民警实行职业制存在的一些弊端，加强公安消防队的军事化管理和正规化建设，从一九六五年起班长以下消防民警实行义务兵役制，从一九七六年起消防中队干部改行现役制。从一九八三年开始，全国公安消防队伍纳入了中国人民武装警察部队的序列。武警消防部队实行现役制，不列入国家行政编制，所需消防车辆器材等消防事业费仍由所在地方财政开支。根据分级管理、分级指挥的原则，各地武警消防部队由地方公安机关统一领导。为了培养具有大学和中专水平的消防专业人才，武警部队技术学院设立了消防管理系和消防工程系，除北京市消防学校外，各省级武警指挥学校设有消防专业。进入八十年代以后，在深圳经济特区和其他少数城镇，组建了一些非现役制的公安消防队，干警属于地方编制，消防人员

行政费和消防事业费均由地方财政开支。这种地方公安消防队,可以弥补武警消防力量的不足。

**专职消防队:**按照《中华人民共和国消防条例》的规定,火灾危险性较大、距离当地公安消防队(站)较远的大、中型企业或者较大的事业单位,根据需要建立专职消防队。为了加强这支队伍的建设,国家经委、公安部、劳动人事部、财政部于一九八七年一月联合发布了《企业事业单位专职消防队组织条例》。专职消防队是大中型企业事业单位搞好消防工作的骨干力量,也是公安消防队的有力助手,主要负责本单位的防火和灭火工作,在业务上受当地消防监督机构的指导。专职消防队的人员编制均在所在单位,消防队员实行合同制或轮换制,消防队所需各项经费也都由本单位负责。多年来,随着经济建设的发展,专职消防队逐渐增多,在保卫本单位消防安全和支援公安消防队灭火的工作中,取得了显著的成绩,成为各地区不可缺少的一支重要消防力量。例如,大庆油田艰苦创业时组建起来的油田消防队,一九六〇年三月建队时只有1个中队、4辆消防车、146人,随着油田的开发、建设而不断发展壮大,到一九八六年底,大庆油田消防支队已有13个消防中队、1367人,配备了各种消防车121辆。这支消防队伍一直把预防油田火灾事故放在工作的首位,积极做好防火工作,同时坚持不懈地进行执勤、训练,先后成功地扑灭了多起火警、火灾事故。二十多年来,大庆油田消防支队先后涌现出3个英雄集体、先进集体和13名市级劳动模范,大批指战员立功受奖,为保卫大庆油田稳产高产和职工群众的安全做出了积极的贡献。

**义务消防队:**是热心于消防工作的职工、居民或村民在不脱离生产的基础上志愿组织起来的,是城乡基层单位和居民点同火灾作斗争的群众消防组织,在群众自防自救中发挥骨干作用。义



义务消防队也是各地消防力量的一个重要组成部分。这种民办消防组织，在南方和北方的一些城市和乡镇是有历史传统的，新中国成立后又有新的发展。许多不同职业的劳动者，都把积极参加义务消防队看作是热心于社会公益事业的一种美德。义务消防队根据队员们生产、经营或居住的实际情况，分为组或小队（分队）、中队、大队，在单位防火负责人的领导下开展活动。义务消防队所需的经费和队员的补贴，分别由各所在单位负责解决。在人民政府和公安机关的支持和扶植下，义务消防队坚持进行业务训练，学习防火、灭火知识和消防器材使用方法，并经常开展防火宣传，进行防火安全检查和值班、巡逻，对防止火灾的发生和及时扑灭初起的火灾发挥了重要的作用。例如素有“小汉口”之称的湖北省监利县朱河镇，一九四九年解放前经常发生火灾，一九五〇年建立义务消防大队时，只有120余人和救火会遗留下来的两台人力消防泵，到一九八〇年已有男女队员1687名，下设5个中队、45个分队，在全镇形成义务消防网，除配备其他一些消防器材外，还有一部手抬机动消防泵，并在3台手扶拖拉机上安装了消防泵。这个义务消防大队坚持进行消防业务训练，每逢农历六月初六还举行消防比武的“赛龙节”，同时认真搞好防火工作，及时发现和整改了大量火险隐患，使全镇的火警、火灾事故大为减少。由于他们坚持消防活动三十年如一日，成绩显著，受到省、地区、县的表彰和人民群众的称赞。该队代表被特邀出席了一九八〇年四月在北京召开的全国公安战线先进集体和先进工作者表彰大会。据统计，一九八一年全国共有义务消防队26.7万个，总人数603万人。由于义务消防队原有的一些组织形式和办法已不完全适应农村和城市经济体制改革中出现的新情况，一九八七年全国义务消防队伍比一九八一年有所减少。这些问题已经引起重视，正在通

过深入改革和健全法制加以解决，以进一步增强群众义务消防组织的活力。

同五十年代相比，全国的公安消防队、专职消防队和义务消防队都有了较大的发展，消防队伍的实力显著增强。据统计，一九五五年全国公安消防队和专职消防队的总人数分别为11165名和8454名，一九八七年底已分别增加6.8倍和12.1倍；一九五六年这两支队伍所配备的消防车辆分别为1134辆和954辆，到一九八七年底分别增加10.4倍和7.2倍。（见表5）

表 5 1987年全国消防队伍实力统计表

类 项 目	公安消防队			专 职 消 防 队				义 务 消防队
	武 警 消防部队	地方公安 消防队	合 计	企事业专 职消防队	企业公安 消防队	地方专职 消防队	合 计	
总 人 数	86606	521	87127	99280	10005	1396	110681	3493977
总 队 数	29		29					
支 队 数	146	1	147	2	7		9	
大 队 数	197		197	43	18		61	16
中 队 数	2019	12	2031	3925	205	100	4230	231472
消防车辆数	12916	52	12968	6777	924	100	7801	389
消防艇数	18		18	6	10		16	32
机动消 防泵数	1260	4	1264	4030	1010	21	4067	1219/6

注：1. 本表根据公安部消防局统计资料；交通部、铁道部公安局所属消防队和林业部武装森林警察部队所属消防队未统计在内。

2. 另有企业专职消防人员71790名，配有消防车198辆、机动消防泵944台。

#### 四、消防协会

中国消防协会是全国消防科技工作者和专业工作者的学术性群众团体，也是中国科学技术协会的团体会员。它的宗旨是，团结和组织全国消防科技和专业工作者以及热心于消防事业的人士，

积极开展消防学术研究和交流活动，普及消防科技知识，发展同国外消防组织、团体和人士的友好联系，为提高全国消防科技水平和促进消防事业的发展服务。中国消防协会成立于一九八四年九月六日，在第一次代表大会上选举了理事会。消防协会理事会以秘书处为常设工作机构，并设立了咨询委员会和石油化工防火、建筑防火、电气防火、消防设备、消防队伍建设与灭火战术等专业委员会，以及学术普及教育委员会、刊物编辑工作委员会。截至一九八七年底，已有北京、上海、天津市和13个省成立了地方消防协会。

消防协会成立后，开始显示出跨部门、跨行业、跨学科的优势。通过举办学术报告会和科技成果展览、开展技术咨询服务和技术培训以及编辑出版消防报刊、图书等多种形式，积极开展消防学术交流，加强消防科普教育和智力开发，已经初见成效。

几年来，中国消防协会曾分别邀请日本、英国、美国、加拿大等国消防组织和消防人士来华访问或讲学，派遣代表出国访问考察和参加一些国际消防组织的会议。一九八五年九月中国消防协会参加世界义勇消防联盟(F W V F A)，并被增选为理事国。该联盟第二届亚洲大洋洲地区委员会，一九八七年十月在北京召开会议，国务院副总理乔石会见了出席会议的31个国家和地区的代表。中国消防协会还于一九八六年六月在北京主办了首届国际消防设备交流展览会。一九八七年十月同日本消防协会在天津联合举行大型石油灭火试验。在改革开放方针的指引下，消防协会为促进消防事业的发展和中外消防界友好联系与合作，正在发挥着积极的作用。

### 第三节 火 灾 预 防

#### 一、开展群众性防火工作

动员和组织群众，开展群众性防火工作，是预防火灾发生的一项基层基础工作。鉴于大多数火灾事故都是由于人们思想麻痹、用火不慎所引起的，各级消防监督机构一贯重视开展消防宣传教育，提高人民群众的防火警惕性和遵守消防法规的自觉性。并在此基础上，建立健全义务消防组织，制定安全用火用电等防火制度和防火公约，努力改善建筑防火条件，组织自查、互查等形式的防火安全检查和必要的值班、巡逻，及时发现和消除火险隐患，从而做到最大限度地防止和减少火灾的发生。

开展群众性防火工作的一项重要措施，是实行防火责任制。早在一九五七年国务院《关于加强消防工作的指示》中就提出：“在工厂、企业中实行防火责任制度，以保证各项消防措施的贯彻执行。”这种防火责任制度，后来逐步推行到城市和其他基层单位。《中华人民共和国消防条例》又明确规定：“机关、企业事业单位实行防火责任制度。”根据规定，许多单位都确定了一名行政领导人为防火负责人，本着“谁主管谁负责”的原则，全面负责本单位的消防工作，组织实施逐级防火责任制和岗位防火责任制，将消防工作列入工作、生产或经营管理的内容。不同的地区和单位在贯彻防火责任制的过程中，还结合各自的特点，采取了一些有针对性的措施。例如，在工厂中对那些从事容易引起火灾的工种人员（包括电工、焊接工、油漆工和从事操作、保管易燃易爆化学物品的人员等），进行消防知识的专业培训；在影剧院、文化宫、游乐场、俱乐部、体育馆、图书馆、展览馆等人员集中的公

共场所，保持疏散通道畅通；在家庭和中小学校中，教育少年儿童不要玩火；在大风天严格用火制度，加强值班、巡逻，等等。

三十多年来，很多地方和单位没有发生火灾，或者发生小火未酿成灾害。这都是充分发动群众，广泛深入开展群众性防火工作所取得的成果。驰名中外的广州中国商品交易会大厦，自一九七四年四月建成以后，每年春秋两季举行规模盛大的交易会，并举办了上百次物资交流和国外先进技术展览，其中有许多可燃易燃物品，而且用电点多、量大，每逢展览期间，宾客如云。交易会的领导历来重视搞好安全防火工作。他们发动和依靠广大职工群众，建立健全安全组织，严格执行防火制度，认真搞好电气消防管理，通过经常性防火检查，及时发现和整改火险隐患，并且安装了烟雾自动报警和闭路电视摄像等设备，昼夜监视火情。由于坚持不懈地加强防火工作，十多年未发生过火灾事故，保证了历届交易会和其他活动的顺利进行。又如，咸阳市陕西彩色显像管厂，是以引进技术生产，“彩虹”牌显像管、有6000名职工的大型企业，精密仪器、高温高压设备、易燃易爆化学物品和高层设施都比较多，一旦起火容易造成重大损失。自一九七九年开始进厂以后，该厂认真加强消防安全管理，配备了5000余只各种灭火器和消防器材，安装了火灾自动报警设备，通过宣传教育使广大职工基本上做到了“三懂”（懂得本岗位生产过程中的火灾危险性、防火措施和灭火方法）、“三会”（会报警，会使用灭火器，会扑救初起火灾）。工厂还组织了一支585人的义务消防队，坚持进行业务训练和灭火演习。因而建厂以来未发生过火灾。

中共十一届三中全会以来，各地乡镇企业得到蓬勃发展。这些企业大多生产条件比较简陋，职工技术素质较差，火灾隐患较多。为了保卫和促进乡镇企业的发展，各地把逐步改善乡镇企业

防火安全条件，提高其消防自救能力列为加强农村防火工作的新课题。在乡镇企业比较发达的江苏省，一九八四年二月省政府颁发了《江苏省社队企业防火安全管理规定》，在向乡镇企业职工群众普及消防知识的同时，建立了乡镇防火安全员网络和多种形式的消防队，加强防火重点目标和化学危险品的管理，使乡镇企业防火工作逐步走向制度化。在乡镇企业产值逐年上升的情况下，江苏省大多数市县的乡镇企业火灾损失却比较稳定，有的还有所下降。但是许多地方乡镇企业的防火工作还比较薄弱，以致出现火灾上升的势头。

八十年代以来，在全国经济体制改革逐步深化的形势下，群众性防火工作又有了新的发展。在改革企业管理、推行承包、租赁等形式的经营责任制的过程中，防火安全工作进一步纳入企业管理的轨道。许多单位通过签定合同等办法，推行安全防火承包等多种形式的责任制，不仅规定防火安全的目标和防范措施，而且还制定考核、奖惩办法，使防火安全与企业的经济效益、职工的经济利益直接挂钩，促进了逐级防火责任制和岗位防火责任制的贯彻落实。一些省市还开始将目标管理和全面质量管理等科学管理方法运用到企业防火安全工作中，并已初见成效。一九八六年至一九八七年，辽宁省已有1500多个重点单位先后实行了消防安全目标管理，提高了消防管理水平，使火灾事故的发生得到了有效的控制。随着消防管理制度改革的深化和防火技术的逐步推广，群众性防火工作的水平将得到进一步提高。

## 二、严格防火管理

为了积极预防火灾的发生，消防监督机构在坚持开展群众性防火工作的同时，逐步加强各项防火行政管理和建筑、电气、易燃易爆化学物品等技术管理工作。

(一) 火灾统计管理。公安部从一九五五年起建立了全国火灾统计工作，统一规定了火灾标准和火灾报告制度。这项工作，除一九六六年至一九七〇年因“文化大革命”而中断外，长期坚持下来，为及时掌握和分析、预测火灾情况，有针对性地提出加强消防工作的对策，提供了大量数据。火灾的标准，随着实际情况的变化而有所变动。按照公安部一九七九年的规定，凡起火后造成下列损失之一者，即统计为火灾：1. 烧毁个人财物直接损失折款50元以上；2. 烧毁国家或集体财物直接损失折款100元以上；3. 因火灾造成1人死亡或重伤。有下列情况之一的火灾，列为重大火灾：1. 直接损失折款1万元以上；2. 因火灾死亡或死伤5人、伤10人以上（一九八五年改为死亡3人或死伤5人以上）；3. 受灾30户以上。一起火灾造成30万元以上的直接经济损失，或死亡人数超过10人，或受灾50户以上，则统计为特大火灾。各级消防监督机构按月统计火灾并逐级上报，发生特大火灾后及时向上级报告。从八十年代初期起，火灾统计管理逐步向规范化、标准化发展，并开始应用电子计算机技术。到一九八七年底，已有18个省、自治区、直辖市消防监督机构使用微型计算机统计处理火灾数据。

(二) 城镇公共消防设施管理。在各类城市规划新建、扩建和改建时，消防监督机构依照防火规范的有关规定，根据城市功能分区提出防火区划意见，同时对当地消防站、消防供水、消防通讯和消防通道等公共消防设施提出规划、建设和改造的要求，会同城市规划建设部门制定有关规划和具体建设方案，使之纳入城市建设规划，并进行督促检查和验收，以维护和改善城市公共消防设施。在农村规划乡镇建设时，公安消防部门也要对防火区划以及消防火源、消防通讯、消防通道等公共消防设施问题提出意

见，督促有关部门纳入当地建设规划，并且认真实施。三十多年来，各地结合市政建设，拓宽和新建了消防通道，不少城镇消防给水管道的供水能力和市政消火栓的数量也有了不同程度的增长，同时重视利用当地可用于灭火的天然水源，使消防供水状况逐步改善。一九八六年市政消火栓数量与一九四九年相比，上海、天津、武汉、杭州、青岛等市增加1至3倍，北京、郑州、太原市增长12倍以上。乌鲁木齐、银川、兰州市一九四九年一个市政消火栓也没有，一九八六年分别配置了159个、245个、408个。武汉市一九四九年仅仅有2座消防瞭望塔，到一九八六年已增加到7座。但是在城镇规模不断扩大的情况下，有些公共消防设施未能与市政建设同步进行，一些城镇的消火栓数量没有相应添置，有些消防给水管道的年久失修，一旦起火不得不“远水救近火”，以致贻误灭火战机。为此，有些城镇已开始改建和扩建消防供水工程。

（三）建筑防火管理。新中国成立后，不少城市对旧社会遗留下来的极易“火烧连营”的棚户区逐步进行了改造。如重庆市一九四九年至一九五九年拆除棚户居民区114万平方米。历史上闻名的北京龙须沟、上海肇嘉浜等棚户区，以及其他城镇的许多棚户区，都已先后拆除改建为防火条件较好的居民新村、住宅楼或改建为林荫道、公园和其他公共建筑。有些棚户区在一时难以彻底改建前，除加强防火安全管理，改善炉灶、烟囱，减少起火危险外，还采取修建防火墙、防火道等措施建立防火隔离带，增设消防水源，力求避免造成大面积火灾。从五十年代中期起，开始制定建筑设计防火规范标准，已先后发布施行的国家标准有《建筑设计防火规范》、《人民防空工程设计规范》、《农村建筑设计防火规范》、《高层民用建筑设计防火规范》等。公安部和其他有关部委，还先后制定了一些建筑防火设计的部颁标准和一些配套的



消防工程规范，如《卤化烷1211灭火系统设计规范》、《自动喷水灭火系统设计规范》等。这些建筑防火设计规范标准，从中国国情出发，基本上体现了保障安全、方便使用、技术先进、经济合理的要求。各地消防监督机构还监督检查建设项目在设计和施工中执行有关防火规范的情况，并参加竣工验收，从而改善了新建、扩建与改建项目的建筑防火状况。例如，广东省公安消防部门仅一九八六年就受理审核工程5981项，当年进行了防火审核的5762项，较好地落实了建筑设计防火规范的要求。从七十年代后期起，许多城市高层建筑逐渐增多，为了吸取国内外高层建筑火灾的教训，消防监督机构逐步开展了高层建筑设计施工的防火监督检查工作，对已交付使用的高层建筑积极加强防火监督管理。一九八六年六月公安部发布了《高层建筑消防管理规则》，并在一些城市推广了广州市白天鹅酒家等高层宾馆搞好防火安全工作的经验。鉴于一些具有文物保护价值的古建筑发生火灾造成无法弥补的损失，消防监督机构还会同文物保护等主管部门，加强了对古建筑防火的检查和监督管理。一九八四年二月公安部、文化部联合发布了《古建筑消防管理规则》，进一步推动了各地古建筑防火工作。

（四）易燃易爆化学物品防火管理。六十年代初期，由于化学工业的发展，化学危险物品的品种和数量增多，不少地方在生产、储存、经营、运输和使用过程中火灾、爆炸事故一度比较突出。公安部会同国家经济委员会和化工、铁道、商业部分别制定了全国化工产品安全管理的六个规章，即《关于中小型化工企业安全生产管理规定》、《化学危险物品储存管理暂行规定》、《化学危险物品凭证经营、采购暂行办法》、《铁路危险货物运输规则》、《化学易燃物品防火管理规则》、《关于违反爆炸、易燃物品管理规则的处罚暂行办法》。各地消防监督机构根据这些规章加强了对可燃气

体、易燃液体、易燃固体、自燃物品、遇水燃烧物品、氧化剂等化学危险物品的防火管理。新建生产、储存和装卸易燃易爆化学物品的工厂、仓库和专用车站、码头，要求设在安全地点；原有的严重影响消防安全的单位，采取搬迁或其他措施改进安全防范工作。一些专门生产、储存易燃易爆化学危险物品的企业，配备了专职、兼职消防安全员。各城市的地下工程，禁止平时用于生产、存放和销售易燃易爆化学物品。有些地方还对生产、储存、采购化学危险物品的人员组织消防培训和考核发证。在总结实践经验的基础上，国务院于一九八七年二月十七日发布了《化学危险物品的安全管理条例》，代替上述六个规章，进一步加强了全国化学危险物品的管理工作。进入八十年代以后，每年春节期间由于大量燃放烟花爆竹而使火警、火灾事故增多，消防监督机构除开展防火宣传外，对烟花爆竹的生产、运输、销售、使用也逐步加强了消防管理工作。近年来，有些城市还控制烟花爆竹的进货量，规定严禁燃放的地点，并在春节期间加强值班、巡逻等防范措施燃放烟花爆竹引起的火灾事故趋于减少。

(五) 组织防火安全检查。消防监督机构定期和不定期地派出消防监督员，对分管地区的单位和居民住宅进行防火检查，对发现的问题提出改进意见，督促整改。发现重大火险隐患时，消防监督机构及时向被检查单位或者居民及其上级主管部门发出《火险隐患整改通知书》，必要时传唤有关人员督促整改。天津市公安消防部门，一九八六年深入9620个单位进行防火安全检查，发现各种火险隐患8320件，通过督促整改，拆除违章建筑1.2万余间，清理易燃杂物20万吨，更换了老化破损电线1.2万米，清理被埋压、圈占的消火栓400余处，改善了防火安全条件。随着城乡电气化和家用电器普及率不断提高，电气设备引起火灾的危险性相

应地增多，电气防火安全已成为各地进行防火检查的重要内容之一。各地消防监督机构，在开展防火检查和督促整改火险隐患的过程中，依照消防法规和有关规定，坚持从实际情况出发，既保障安全，又注意便利生产、方便群众。对发现的随时有可能发生火灾的隐患，责令有关单位和人员立即进行整改，在紧急情况下责令将其危险部位停产或停业予以整改。对模范遵守消防法规，及时发现和消除火险隐患，防火安全工作成绩显著的单位，消防监督机构予以表彰，并建议给予奖励。

(六) 开展季节性防火和重大节日防火工作。除了坚持经常性防火管理工作外，消防监督机构还在农业收获期、冬春季节以及元旦、春节、“五一”国际劳动节、“十一”国庆节等节日前，组织专门力量，会同有关部门，集中开展消防宣传和防火检查，因地制宜采取安全防火措施。各地特别是长江以北广大地区普遍重视了农业收获期防火，尤其是夏季麦收防火。从七十年代后期开始，在麦收防火工作中，着重注意了加强农业机械和电气设备的安全管理，并逐步推广使用汽车、拖拉机和联合收割机排气口灭火器，使麦收火灾显著减少。例如，被称为关中四大粮仓之一的陕西省蒲城县，有110万亩麦田，交售公粮数居全省之冠，由于各级领导重视加强麦收防火安全工作，针对农村实行生产责任制以后出现的新情况，推行签定安全承包合同书等措施，自一九八四年至一九八七年仅发生一起麦场火灾，烧毁小麦550公斤。在国家重点产棉区还注意棉花采摘、加工、储运过程中的防火工作。冬春季节由于用火用电增多，以及春节期间大量燃放鞭炮等原因，城市和农村的防火任务都异常繁重。各地消防监督机构每年都进行大量的防火宣传和安全检查工作，同时加强灭火准备工作，力求避免发生火灾，减少火灾损失。

### 三、加强消防宣传

开展消防宣传，是发动群众积极预防火灾，自觉同火灾作斗争的一项重要措施。五十年代初期，各地就积极开展了消防宣传工作。一九五七年国务院《关于加强消防工作的指示》强调：“必须广泛深入地开展群众性的防火宣传教育工作，提高广大群众的防火警惕性，普及消防知识。各级人民委员会应当根据当地火灾发生的特点，有计划地进行这一工作。宣传部门应将消防作为经常的宣传内容之一。”

三十多年来，公安消防部门坚持面向基层，面向群众，针对不同时期的火灾特点和宣传对象的不同情况，因地制宜地进行宣传工作。主要是宣传消防工作方针和消防法规，普及消防科技知识，发布火灾信息，传播消防工作的经验和同火灾作斗争的先进事迹。消防宣传采取多样化的形式，除了讲话、讲课、报告等口头宣传外，还编印简报、小册子等宣传资料，张贴或悬挂防火标语和消防宣传画，通过报刊、广播电台、电视台和农村有线广播网刊登或播出消防新闻和防火常识，开设消防宣传橱窗，举办消防图片展览，派出消防宣传车和消防宣传船进行巡回宣传，放映消防题材的幻灯片，组织消防文艺演出，等等。很多地区在发生重大的或有典型教育意义的火灾后，还及时召开火灾现场会进行宣传教育。通过宣传，树立爱护公共财产、同火灾英勇斗争的道德风尚，提高了广大群众的防火警惕性。

进入八十年代以后，消防宣传工作有了新的发展。公安部群众出版社和其他出版社，增加了消防图书的品种和数量，消防图书的质量进一步提高。一九八〇年八月，公安部消防局创办了全国性消防专业刊物《消防》，一九八四年一月改名《中国消防》，在国内外公开发行。截至一九八七年底，已有《中国消防》（双月刊）、

《消防科技》(季刊)、《人民消防报》3种全国性消防专业报刊。北京、上海、天津、四川等16个省、自治区、直辖市还创办了16种省级消防报刊，期发行量达百万份。一九八二年五月，邮电部发行了新中国成立后第一套消防题材的邮票(2枚)。同年八月经国家标准局批准，颁发了全国通行的16种消防安全标志。在这期间，在中央和地方的报纸、广播、电视上刊登或播出的消防新闻或节目逐渐增多，消防的形象化宣传显著加强。在电视台、电影制片厂等有关单位的协助下，仅一九八五年至一九八七年，全国就摄制了消防影材的电影片4部、电视剧和电视小品39部(75集)、消防科普与火场记实等专题录像片24部，先后在地方和基层单位播映，其中《发家路上》、《火焰启示录》等13部消防电视剧和专题片在中央电视台播映后，受到观众的好评。

为了使消防宣传适应改革开放的形势，一九八五年三月中共中央宣传部、公安部、广播电视部、国家统计局联合发出通知，决定从一九八五年起，由公安部和地方公安机关通过各新闻部门，每半年或一个季度定期公布全国的和各地的火灾统计数字以及有关情况，并适时地报道发生的重大火灾或有典型教育意义的火灾案例。如一九八五年四月十九日哈尔滨市天鹅饭店发生的造成10人死亡、7人重伤的高层建筑火灾；一九八六年八月三十一日河南中原油田卫146井发生的井喷起火后持续23天才扑灭的油气大火等，都及时进行了公开报道。公安部和许多省市公安机关，还就火灾情况和消防工作举行新闻发布会、记者招待会，或由有关负责人发表广播、电视讲话。运用现代化宣传工具传播消防信息，及时、生动地进行消防宣传，对推动各地区、各部门加强消防工作起到了良好的作用。

## 第四节 火 灾 扑 救

### 一、发挥群众在火灾扑救中的作用

中国地域辽阔，城镇星罗棋布，农村居民点众多，单靠为数有限的公安消防队和专职消防队，难以将各地发生的各种火灾都迅速扑灭。即使在设有公安消防队的城镇，当一个单位或者居民住宅起火时，如果只等待消防队到现场施救就会失去最佳灭火时机；而在尚未设立公安消防队的乡镇和交通不便的农村，就更需要依靠当地群众扑救火灾。因此，长期以来，各地消防监督机构在贯彻落实“预防为主，防消结合”的消防工作方针中，十分重视发动群众，开展消防自救工作，以便一旦起火时，能够依靠群众自己的力量迅速将火灾扑灭在初起阶段，减少火灾损失。开展群众性消防自救工作，主要是督促和协助企业事业单位、城市街道和乡镇、村寨，尤其是重点单位和易燃建筑密集区，建立和健全群众义务消防组织，配备消防器材，在消防水源缺乏地区修建消防水池和设置消防水缸等，保持人员与物资的疏散通道畅通。同时组织义务消防队开展消防业务训练，掌握消防器材的使用方法和灭火技能，制定灭火预案，进行灭火演练，提高灭火能力。有些地方和单位的义务消防队，还修建了消防站或消防值班室，设置火警电话，组织义务消防人员轮流进行夜间值班、巡逻，以便随时发现和扑救火灾。

凡是群众消防能力较强的地方和单位，都在及时扑救火灾的斗争中充分显示了广大群众的重要作用。如南京市，群众义务消防组织始建于一九五二年，一九八二年市人民政府颁发《义务消防组织暂行规定》后，到一九八六年全市已有义务消防队2746个，

队员 4.8 万余人。这些义务消防队不仅平时开展防火宣传和防火检查，而且坚持进行消防业务训练和灭火演习，每年还举办骨干训练班和消防体育运动会，促进了群众消防自救能力的提高。南京市 75% 以上的初起火灾，都是由群众义务消防队扑灭的。

多年来，各地城乡发生的火警和初起火灾，大多数是由义务消防队和群众扑灭的。据统计，四川省一九八四年共发生火灾 5578 起，其中公安消防队和专职消防队扑救的占 17.8%，义务消防队和群众扑救的占 82.2%。在各地扑救重大火灾的过程中，义务消防队和群众也积极主动地支援公安消防队和专职消防队，在协助火场供水、抢救和疏散物资、破拆建筑和灭火中，发挥了重要的作用。

## 二、消防站的布局 and 装备

消防站是城镇重要的公共设施之一，是基层灭火作战单位（消防中队）的驻地。从五十年代开始，各地陆续改建了解放前遗留下来的一些房屋破旧、窄小不堪的消防站，并新建了一批公安消防站和企业消防站。一九八一年三月公安部发布了《消防站建筑设计标准》。这一部颁标准的施行，推动了各地消防站的建筑逐步规范化。为了给城镇消防站合理设置提供依据，逐步改善全国城镇消防站布局，一九八二年十月公安部与城乡建设环境保护部联合发布了《城镇消防站布局与技术装备配备标准》。这个标准规定，消防站的布局应以消防队尽快到达火场，即从接到火警后 5 分钟内到达责任区边沿为原则，并对城市及镇、县城、工矿区消防站的设置标准、规模及配备消防车辆和消防通讯设备的标准作出了明确规定。这一部颁标准施行以来，各地开始将消防站布局纳入城市规划。天津、深圳和其他一些城市，已将消防站同城市的其他基础设施一起同步进行建设，消防站布局状况逐步得到改善。

表 6 新中国成立前后26个城市消防站数量对比表

城市	时间 消防站数	1949年新中国成立前夕	1987年底	
		消防警察队、分队	公安消防中队	企业专职消防队
北 京		8	30	106
天 津		8	33	123
上 海		9	57	248
南 京		8	16	43
杭 州		6	15	11
广 州		6	24	25
成 都		6	14	27
武 汉		8	18	68
重 庆		8	23	78
长 沙		5	9	11
南 昌		3	12	12
哈 尔 滨		7	15	56
沈 阳		3	17	19
长 春		6	17	19
青 岛		3	14	23
济 南		3	11	11
西 安		2	13	46
郑 州		1	13	21
太 原		1	11	31
福 州		1	15	19
南 宁		1	7	6
贵 阳		1	9	9
兰 州		1	7	28
乌 鲁 木 齐		1	5	10
银 川		0	5	3
拉 萨		0	2	2

注：根据公安部消防局统计资料，不包括新中国成立前后救火会和义务消防队所设的消防站（室）。



经过三十八年的建设，全国公安消防站和企业消防站均比五十年代明显增多，旧中国城镇消防站为数极少的状况已经大为改变。26个城市消防站数量的今昔对比，就是一个有力的说明。（见表6）

据统计，截至一九八七年底，公安消防站（中队）已经遍布各大中城市和绝大多数小城市、51%的县城和一些镇、工矿区，总数比一九五七年增加5.1倍；全国已有4000余个重要的企事业单位建立了不同规模的专职消防队，企业消防站（中队）总数比一九五九年增加10.9倍。在历史上从来没有过消防队的西藏，在人民政府的关怀和内地的支援下，一九六五年在拉萨建立了第一个公安消防站（中队）。到一九八七年底，西藏自治区已有拉萨市公安消防大队和昌都等4个地区消防科，并设有5个公安消防中队（站），西藏石油公司还在油库建立了一个企业消防站（中队）。内蒙古自治区一九四九年只有5个消防队、114人和6台人力消防泵，没有一辆消防车，到一九八七年底，自治区公安消防总队已有5个支队、7个大队、62个中队（站）、共计2702人，配备511辆消防车。全区还有43个企业消防队（站），1342人、119辆消防车，另有19个林业消防队、620人、64辆消防车。一九七六年七月二十八日唐山市发生震惊中外的大地震时，全市4个公安消防站（中队）和消防大队房屋几乎全被毁成废墟。在地震后的十年恢复建设中，市政府将消防站的建设列入城市规划，消防设施与市政建设工程同时部署施工，重建与扩建了7个公安消防中队和消防支队用房，使全市公安消防站面目一新。

为了加强民航机场的灭火应急能力，到一九八七年底，已在首都、上海虹桥、广州白云以及西安、兰州、乌鲁木齐、昆明、厦门等22个较大的民航机场建立了公安消防队，配备了一批扑救飞

机火灾专用的消防车辆。交通部直属的上海、天津、大连、秦皇岛、营口、青岛、连云港、广州、湛江等港口，还建立了水上公安消防站，配备了消防艇；重庆、广州、梧州等沿江城市，也设有配备消防艇的水上公安消防站，使水上灭火能力有所提高。

随着消防科研和消防器材生产的发展，各地消防车辆和其他器材装备逐渐增多，技术性能进一步提高。六十年代就以第一代“解放”牌汽车底盘改装生产的各种国产消防车，淘汰了解放前遗留下来的破旧车辆，后来开始改用“东风”牌和新型“解放”牌等汽车底盘生产消防车。目前，各地消防站已配备了扑救一般火灾所用的水罐泵浦消防车和吉普式泵浦消防车，并且配备了一批扑救石油、化工等特殊火灾所需要的泡沫消防车、干粉消防车、干粉泡沫联用消防车、二氧化碳消防车，扑救高层建筑火灾用的曲臂登高消防车、云梯消防车，以及大型供水消防车、消防通讯指挥车、火场照明车等专勤消防车。进入八十年代以来，消防技术装备更新换代的步伐有所加快，实现了消防无线通信组网的城市增多，上海、大连、南京、开封等市已开始将电子计算机应用于火警调度指挥工作，进一步提高了灭火效能。

三十八年来，全国消防站的布局及其技术装备状况虽然有了较大的改善，使消防队伍灭火战斗效能显著提高，但是仍跟不上城镇建设不断发展的需要。不少城市的消防站布局仍然处于六七十年代的状况，以致消防站的责任区面积过大，消防队难以迅速赶到火场。还有一部分县镇和重要企事业单位，有待于建立公安消防站和企业消防站。扑救特殊火灾和大面积火灾所需用的专勤消防车和大功率消防车也比较缺乏，影响到有效地扑灭各种火灾。

### 三、消防队伍的灭火战斗

(一) 做好灭火战斗前的准备。为了提高快速反应和灭火制胜能力,公安消防队从组建时起就实行军事化管理。按照公安部一九五九年发布试行的《公安消防队执勤暂行规定》和一九八〇年重新修订发布的《公安消防队执勤条令》,各地公安消防队伍坚持昼夜值勤,随时做好出动灭火准备,注意调查熟悉责任区和重点单位的有关情况,及时制订或修订重点单位灭火作战计划。仅京、津、沪等15个大城市,一九八六年公安消防队伍已制定重点单位灭火作战计划9545份。各地消防队伍坚持经常性的消防专业知识教育、灭火技术训练和灭火战术训练。一九六〇年三月,在北京举行了第一届全国公安消防体育运动会。在此之后,许多省、自治区、直辖市也不定期地举行公安、企业、义务消防系统的消防体育运动会,促进了消防人员增强体质和提高战斗技能。近几年各地消防队伍在改革和加强业务训练的同时,还逐步开展了部队与地方两用人才的培训工作,促进了灭火战斗能力的提高。

(二) 灭火战斗的组织和指挥。主要抓好以下环节:

火警受理:消防队伍的灭火战斗,从受理火警开始。各地消防队一般通过电话受理火警。全国统一规定火警电话号码为“119”。发生火警后,任何单位和个人都要给报警人提供方便,邮电部门优先传递火警和火灾信息。北京、上海、天津市公安消防总队和各大中城市消防支队、大队,都设有受理“119”火警电话的消防调度室。这些城市的消防调度指挥中心,无论何时接到火警报告,都立即指派火场所在的责任区消防中队赶赴火场,必要时派出其他中队予以增援。各个消防中队也可以直接受理火警报告,在出动灭火的同时向上级报告。据统计,全国公安消防队伍一九八五年至一九八七年每年受理火警4.2万至5.5万起。上海、天津、南京、武汉、成都、贵阳、沈阳、太原和其他一些城市,还设有消

防瞭望塔，这对于在一定条件下及时发现火警和扑救火灾起了重要作用。一些优秀的消防瞭望战士，被人们誉为“城市的眼睛”。如武汉市公安局消防处江汉中队瞭望班长戴海法，在50多米高的瞭望塔上监视火情十余年，通过悉心调查和刻苦钻研，练就了白天面对满城烟雾，夜晚面对万家灯火都能识别出火警的过硬本领，多次及时、准确地报告火警，为迅速扑灭火灾赢得了时间。一九六四年三月，公安部授予他“消防瞭望能手”的荣誉称号。

火场组织指挥：一九五七年《消防监督条例》和一九八四年《中华人民共和国消防条例》规定，火灾扑救工作由消防监督机构统一组织和指挥。在城市发生火灾时，由所在市的公安消防大队（支队、总队）或中队负责组织扑救，在农村由县公安消防队负责扑救工作。到达火场的专职消防队、义务消防队和当地群众或其他增援力量，都由公安消防队统一指挥。公安消防队有权调用专职消防队协同灭火。发生重大火灾时，根据需要成立灭火指挥部，吸收有关部门和单位负责人参加。在火势蔓延必须进行拆除才能避免重大损失时，火场总指挥员有权决定拆除毗连火场的建筑物或构筑物；在紧急情况下，有权调用交通运输、供水、供电、电讯和医疗救护、环境卫生等部门的力量。一些重大火灾发生后，各地党委、政府、公安机关和起火单位主管部门负责人，一般都亲临火场组织领导抢险救灾工作。许多重大火灾之所以扑救成功，是和当地党委、政府的领导、各有关部门的协助以及驻在当地的解放军、武警部队的积极参战分不开的。

灭火战术：为了使公安消防队有效地组织和进行火灾扑救工作，公安部于一九六二年制定了《公安消防队灭火战斗规定》，一九八〇年经修订改为《公安消防队灭火战斗条令》。这个条令在总结各地灭火实战经验的基础上，规定了公安消防队的灭火战斗任

务、火场组织指挥和灭火战术原则。在灭火战斗中，消防队伍坚持从火场实际情况出发，机动灵活地运用先控制、后消灭的灭火战术原则和速战速决、集中兵力打歼灭战的指导思想，分别采取堵截包围、内外夹攻、上下合击、重点突破、逐片消灭等方法，力争掌握灭火战斗的主动权。各地消防队伍通过进行灭火战斗总结和战评，开展灭火战术研究和实地演习，使灭火战术水平逐步提高。一九六二年十月，公安部会同石油部、商业部在天津举行了大型石油灭火演习，为提高各地消防队伍石油灭火战术水平奠定了基础。一九八〇年十一月，公安部消防局在秦皇岛市召开灭火战术研究讨论会，进一步推动了各地加强高层建筑、石油、化工等火灾的灭火战术研究工作。一九八六年四月至六月，在上海举办了全国高层建筑灭火研究班和民航飞机火灾扑救训练班。经过长期的灭火实战锻炼，消防队伍积累了扑救火灾的丰富经验，对五十年代还难以扑救的大型油罐、石油井喷、化工企业等火灾，已经逐步掌握了有效的灭火技术战术并且逐步掌握了一般高层建筑火灾的扑救技能。但是，由于消防队伍现代化技术装备比较缺乏，消防指战员专业技术上存在一些薄弱环节，对大面积的易燃建筑密集区和仓储区、散发大量有毒气体的工业企业和地下工程等特殊火灾，灭火制胜能力还比较差；如何有效地扑救援复杂的高层建筑和大型船舶火灾，也有待于进一步解决。

**火场纪律与战斗作风：**各地公安消防队从组建之日起，坚持为人民服务的根本宗旨，坚持不懈地加强思想政治工作。广大消防指战员自觉地遵守人民解放军《三大纪律八项注意》，继承人民解放军和人民公安机关的优良传统，在灭火战斗中严守纪律，不拿群众一针一线，不擅自破拆群众房屋，发扬了不畏艰险、勇敢顽强、机智灵活的战斗作风和为人民赴汤蹈火在所不辞的献身精

神。有不少消防指战员为了在浓烟烈火中抢救人民群众和国家财产，奋不顾身，光荣负伤，有的甚至壮烈牺牲。消防战士被群众亲切地誉为“人民的消防兵”。

（三）及时表彰灭火战斗中涌现的先进集体和先进个人。在同火灾作斗争中，有大批消防干警立功受奖。仅一九八五年至一九八七年全国公安消防队伍中就有153个中队、103个班和4742名干警荣立一、二、三等功，57个中队、347个班和41400名干警受到支队以上各级嘉奖。一九八七年五月黑龙江省大兴安岭发生特大森林火灾期间，公安部派出由消防局和北京、天津、辽宁、吉林、黑龙江的424名消防干警组成的公安消防灭火队。他们携带灭火装备连夜奔赴火区后，同参加扑火的军民、武装森林警察团结协作，发扬英勇顽强的战斗作风，在一个个险要阵地上，堵截火头，扑打林火，起到了灭火突击队的作用，因而全队受到公安部的嘉奖，和参战的军警民一起得到党和国家领导人的好评；队内有292人荣立二、三等功，120人受到嘉奖。

对公安消防队伍在灭火战斗中涌现的一些先进集体和先进个人，公安部、中国人民武装警察部队总部和地方人民政府还授予各种荣誉称号。例如：

一九六三年三月十八日，停泊在柳江上的一艘满载90多桶汽油、煤油、柴油的大木船发生大火，广西柳州市公安消防大队鱼峰中队副中队长韦必江带领本队干警赶到现场，冒着浓烟烈火进行扑救。在即将发生爆炸，上级命令撤退时，为了抢救国家财产、掩护战友撤退，韦必江坚守战斗岗位，因油桶爆炸被冲入江中而壮烈牺牲。这位烈士生前曾多次在灭火战斗中奋不顾身地抢救群众，连续三届被选为柳州市人民代表大会代表。一九六三年八月，公安部发布命令追认韦必江为“模范公安人员”，命名他所在的鱼

峰中队为“四好消防中队”(四好即政治思想好、管理教育好、业务训练好、完成任务好)。

一九八〇年四月被公安部授予“全国公安战线模范集体”称号的沈阳市公安消防支队启工中队，自一九七七年至一九八五年扑救火灾 860 多起。该队干警在扑救爆炸起火等恶性火灾时，舍生忘死，浴血奋战，先后有 17 人的脸上落下严重伤疤，40 多人身上留下残疾。他们在扑救居民户火灾时，为了减少群众损失，宁肯自己受烟熏火燎，也从不随便射水、破拆，尽力保护群众财物，表现了人民消防战士高尚的职业道德。

浙江省衢州市公安消防队班长邵裕桥，从一九七八年入伍以后，在他参加的 70 余次灭火战斗中，总是冲锋在前，在日常工作中干一行爱一行，热情帮助孤老病残的群众排忧解难。一九八二年三月，公安部授予邵裕桥“雷锋式民警”的光荣称号，并授予全国公安战线一级英雄模范奖章。

沈阳市公安消防支队战训参谋张平，一九六五年入伍后，身经百次灭火战斗，一直临危不惧，能打硬仗，多次被评为先进工作者和优秀共产党员。一九八六年十一月一日，该市北市副食商场地下室施工现场发生重大火灾，3 名工人被困在地下室中。张平从滚滚浓烟中连续救出 2 名工人，在抢救出第三人时因中毒过重而牺牲。中国人民武装警察部队总部授予他“灭火战斗英雄”的光荣称号。公安部号召全国消防干警学习张平烈士为人民勇于献身的革命精神。

公安消防战线的先进集体和模范人物，是全国广大公安消防干警的优秀代表。他们的先进事迹，突出地体现了公安消防队伍的优良作风和社会主义精神文明建设的成果。他们不畏艰险、全心全意为人民服务的革命英雄主义精神，受到广大人民群众称颂。

## 第十二章

# 对来华外国人和中国公民 因私出入境的管理

新中国建立以来，公安机关对来华外国人的管理和中国公民因私出境入境的管理，是代表国家进行的一项重要的涉外行政管理工作。为了搞好这方面的管理，在公安部 and 各省、自治区、直辖市以及外国人、因私出入境公民比较多的地区、市、县的公安机关建立了专门的管理机构，并且随着国家对外交往的发展，对这项工作不断地进行了改进和加强。

### 第一节 对来华外国人的管理

中华人民共和国成立前的百余年间，中国人民深受帝国主义的压迫和掠夺。随着帝国主义的入侵，帝国主义分子以及持有各种不同目的的外国人蜂拥来到中国，其中相当一部分人，凭借着帝国主义国家强迫旧中国政府签订的不平等条约，进出中国和在中国境内居留、旅行、传教等等，享有种种特权。新中国的建立，结束了中国人民饱受帝国主义压迫和奴役的历史，废除了外国人在中国领土上的治外法权，逐步建立健全了对来华外国人管理的法规，有效地行使了对来华外国人管理的主权。



### 一、对在华外国人进行调查清理

从一九四八年底开始，随着国民党政府的崩溃，外国人纷纷离境，到中华人民共和国成立时，在华的外国人约有27.3万人。其中除一小部分是长期居留的普通侨民外，大部分是随帝国主义入侵中国而来的，他们在经济、金融、文化等各种机构和宗教团体中任职。还有一些是资本主义国家前驻华使领馆中未撤离的人员。在这些人员中，有少数人仍与中国人民为敌，有的私藏枪支，私设电台，扰乱金融；有的对新中国进行造谣诬蔑和恶毒攻击，破坏土地改革和抗美援朝运动；还有的进行间谍情报活动。

为了既要保护守法侨民各安生业，又要打击居留在中国的帝国主义分子的破坏活动，在新中国建立前夕发布的中国人民解放军布告中就郑重宣告：“保护外国侨民生命财产的安全。希望一切外国侨民各安生业，保持秩序。一切外国侨民，必须遵守人民解放军和人民政府的法令，不得进行间谍活动，不得有反对中国民族独立事业和人民解放事业的行为，不得包庇中国战争罪犯、反革命分子及其他罪犯。否则，当受人民解放军和人民政府的法律制裁。”<sup>①</sup>新中国成立后，大中城市的公安机关依照政府的法令，即着手对居留在中国的外国人私设的电台和私藏的枪支进行了查处。

一九五一年十一月，政务院公布了《外国侨民出入及居留暂行规则》，对外国人出入中国国境和在中国居留作了规定，同时要求在全国进行外侨总登记。为此，各地公安机关认真调查了外侨的人数、国籍和分布情况，为进行外侨登记预作准备。在此前后，将查有实据的间谍特务分子以及与中国人民为敌继续进行破坏活动的分子900余人驱逐出境或依法判刑。同时对在日本侵华战争

<sup>①</sup> 《毛泽东选集》（一卷本），人民出版社1968年版，第1348页。

时期来到中国的3万余名日本侨民中要求回国的人，本着人道主义的精神，为他们提供了包括旅费、食宿、托运行李等各方面的方便，使2.9万多名日侨分期分批地返回日本。还应苏联政府的要求，从一九五四年开始，协助遣送在“十月革命”胜利前来到中国的约10万名苏联侨民回国。

一九五四年八月，经政务院批准公安部公布了《外国侨民居留登记及居留证签发暂行办法》、《外国侨民旅行暂行办法》和《外国侨民出境暂行办法》。随后在全国进行了外侨总登记的工作。各地公安机关对在华居留的守法外侨10万余人发放了居留证；在对他们进行依法管理的同时，并对他们的就业、就学、住房等尽量给予照顾，对其中一部分生活困难的还给予了救济。

## 二、建立健全对来华外国人的管理制度

一九五六年以后，中国进入了全面的大规模的社会主义建设时期，同世界各国的来往大大增加。除苏联和东欧国家的专家外，还陆续接纳了一些外国留学生和实习生。同时，临时来华访问的各种代表团也较多。为适应对临时来华外国人的管理，制订了与对长住外侨不同的管理办法。如把限制极严的旅行管理放宽了，全国开放了48个市、县，外国人只须通知公安机关，不必再申请领取旅行证即可前往。把原来入境、出境要分两次办理签证改为一次办理入出境签证，简化了手续，方便了外国人在华的活动。

为了进一步完善对来华外国人的管理办法，国务院于一九六四年四月制定公布了《外国人入境出境过境居留旅行管理条例》，同时废止了一九五一年至一九五四年公布的四个有关外国侨民管理的暂行办法或暂行规则。这个条例的实施，推动了对外国人的管理工作，并使对外国人的管理工作初步走向正规化。

在“文化大革命”前期，各地对外国人的管理工作受到极大

削弱，直到后期才逐步恢复正常。七十年代，有几件事在国内外引起了较大的反响：一是在中日邦交恢复之后，在周恩来总理的关怀下，自一九七三年起，对在华的日侨和加入中国籍的日本人（共约6000人）中愿意回日定居或探亲的，中国政府又一次给予帮助，负担了他们的旅费和交通、食宿费用，安排他们回国，使他们实现了早日与在日本的亲人团聚的愿望。二是根据国务院规定，自一九七四年起，允许外籍华人来华探亲、旅游，改变了多年来将大量外籍华人拒于国门之外的状况。为了让他们顺利到家乡探望亲属，公安机关尽可能地给予了方便。三是在中共十一届三中全会以后，对十年动乱期间涉及的在华外国人的冤、假、错案，区别不同情况，进行了妥善处理。对确属冤、假、错案的，坚决予以平反昭雪，补偿经济损失，向当事人道歉；愿意回国的，及时为他们办妥出境手续；愿意继续留在中国的，则予以妥善安置。已经离境的，通过中国驻外使领馆转达中国政府的决定，为他们恢复名誉，挽回影响。这些做法使被平反的外国人深受感动，有的人说：“那时坏人当道，中国人民吃的苦头更多。现在中国政府郑重给我平反，又赔偿了经济损失，确是做到了实事求是。”

一九八〇年九月，经第五届全国人大第三次会议通过后公布的《中华人民共和国国籍法》，是新中国制定的第一部国籍法。该法明确规定了解决国籍问题的原则和加入、退出、恢复中国国籍的办法，即：中华人民共和国各民族的人都具有中国国籍；加入、退出和恢复中国国籍，要经过申请和批准；定居外国的中国公民，自愿加入或取得外国国籍的，即自动丧失中国国籍。国籍法的实施，对于维护国家和人民的利益，促进中国和其他国家之间的友好关系，保护广大华侨的正当权益，发挥了积极作用。

### 三、适对外开放的形势，改革对来华外国人的管理制度

一九七九年至八十年代初，为了适应对外开放的新形势，公安机关检查了过去制定的对外国人管理偏严、有碍于他们正常活动的规章制度，着手进行调整，如简化入境手续，开放旅行地区，对来华工作的专家、工程技术人员给予方便等等，为后来的改革进行了各方面的准备。一九八四年四月公安部召开了全国外国人管理工作会议，会议提出外管工作要适应对外开放的形势，服从于和服务于社会主义现代化建设，确定采取一系列简化手续、方便往来的改革措施。这些措施主要是：

(一) 持普通护照的外国人可以在北京、上海、天津、杭州、福州、厦门、深圳、昆明、桂林、西安、广州、珠海、大连等13个口岸直接办理入境签证。改变了外国人以往申请入境签证，只能向中国驻外使领馆申请的唯一途径，对一些需要紧急来华进行经济、技术、贸易等活动的外国人，给予了极大的方便。

(二) 经国务院批准，陆续增加对外开放的地区。公安部于一



图 18 外国人在机场办理入境签证

九八二年十月正式对外公布的首批开放地区有29个市、县，以后又陆续增加，到一九八七年一月对外开放的市、县已达436个。外国人到这些市、县去，不需办理旅行证即可前往。

(三) 对帮助中国进行建设的专家、工程技术人员，给予长期、多次有效的签证，方便他们出入中国国境。

这一时期，中国政府还组织了在华日本孤儿赴日本寻亲。在日本军国主义侵华战争后期，日本人在中国各地遗弃了一批孤儿，多年来这些孤儿被中国的养父母抚养成人。中国人民本着中日友好和社会主义人道主义立场，自一九八一年开始组织他们赴日寻找生身父母或亲属，或协助他们回日定居。各地公安机关，特别是孤儿人数较多的辽宁、吉林、黑龙江三省的公安机关，从查找、核实、确认和组织接送，做了大量艰苦细致的工作。一九八四年中日两国政府达成了《关于解决在华日本孤儿问题协商结论》，更加快了孤儿寻亲的工作步伐。截至一九八七年底，先后组织了16批共1542名日本孤儿赴日寻亲，协助940名孤儿去日定居。对此，日本孤儿和他们的亲属都表示“感谢中国养父母”，“感谢伟大的中国”。日本朝野人士也为此称颂中国政府和中国养父母的博大胸怀。

#### 四、制定《外国人入境出境管理法》

随着对外的开放，外国人来华数量急剧增加，六十年代公布的《外国人入境出境过境居留旅行管理条例》和一些具体管理办法，越来越不适应新形势的需要。为此，经过反复研究和修改，一九八五年十一月二十二日经第六届全国人大常委会第十三次会议通过后公布了《中华人民共和国外国人入境出境管理法》。其中规定：外国人入境、过境和在中国境内居留，必须经中国政府主管机关许可；中国政府保护在中国境内的外国人的合法权利和利益；外

国人的的人身自由不受侵犯，非经人民检察院批准或者决定或者人民法院决定，并由公安机关或者国家安全机关执行，不受逮捕；在中国投资或者同中国企业事业单位进行经济、科学、技术、文化合作以及其他需要在中国长期居留的外国人，经中国政府主管机关批准，可以获得长期居留或者永久居留资格；实行口岸签证；取消出境签证；放宽旅行限制，外国人持有效的签证或者居留证件，可以前往中国政府规定的对外国人开放的地区旅行。同时还规定，外国人在中国境内，必须遵守中国法律，不得危害中国国家安全、损害社会公共利益、破坏社会公共秩序；对不遵守中国法律的外国人，中国政府主管机关可以缩短其在中国停留的期限或者取消其在中国居留的资格；对违反法规的，公安机关可以依法处罚直至追究刑事责任。根据管理法的规定，制定了《外国人入境出境管理法实施细则》，经国务院批准，于一九八六年十二月二十七日由公安部、外交部公布施行。实施细则规定，持普通护照的外国人确需紧急来华而来不及向中国驻外使领馆申请办理入境签证的，可以向前述的北京、上海等13个口岸签证机关申请办理签证。为便于对外国人分别进行管理，实施细则还规定：在签证上分别标明相应的七个汉语拼音字母，表示外国人来华的事由；外国人申请来华定居，须向定居地公安机关申请定居身份确认表；来华定居或者居留一年以上的，在申请入境签证和办理居留证件时，须交验健康证明书；外国人应当在签证准予停留的期限内或者居留证件的有效期限内出境；持有居留证件的外国人，出境后还需返回中国的，应当事先向当地公安机关办理返回中国的签证。实施细则还对入境后可能进行恐怖、暴力、颠覆、走私等危害中国国家安全和利益的活动的外国人，以及违反管理法及其实施细则的外国人，分别规定了不准入境、处以罚款、拘留、限期出境等

具体办法。

《外国人入境出境管理法》和《外国人入境出境管理法实施细则》施行后，各地公安机关积极宣传，认真贯彻执行，使对外国人的管理工作进一步走上依法管理的轨道，也更有利于促进中国与世界各国的友好交往。

## 第二节 对中国公民因私出境入境的管理

在世界各地有华侨和加入当地国籍的华人达3000万左右，在香港、澳门地区还居住有近600万港澳同胞，他们与国内数以千万计的亲属保持着各种联系。随着国家政治、经济形势的发展，尤其是国家实行改革开放政策以来，华侨回国和港澳同胞回内地探亲访友、观光以及从事工商业、科学技术、文化交流等活动的人数逐年增多，内地公民因私出国和前往香港、澳门的也大大增加。一九八五年公民出入境总数达3000多万人次，比一九八四年增加37%。一九八六年公民出入境总数达4000多万人次。

三十多年来，公安机关以方便中国公民出入境为宗旨，在出入境管理制度等方面，根据需要，不断地进行了改进和完善。

### 一、华侨回国入境出境管理

中国人民革命的胜利，使广大华侨受到极大的鼓舞，激发了广大华侨振兴中华、繁荣家乡的情怀，许多华侨积极要求参加祖国的社会主义建设，日夜思念与分离多年的亲人欢聚团圆。

五十年代初期，为了使广大华侨及时回到阔别多年的祖国，政府对华侨的回国实行“来去自由”的方针，根据华侨侨居国的情况和回国途径的不同，采取不同的入境管理办法。凡侨居在与中国建立外交关系并设有中国使领馆国家的华侨，可持中国使领馆

签发的中国护照和有效签证入境回国；侨居在未与中国建交国家和地区的华侨回国，入境时在中国口岸边防检查站领取《归国华侨证明书》回国；华侨因受居留地政府的阻挠不能直接回国需路经香港、澳门的，入境时只需在中国口岸办理简单手续即可入境。以上这些简便的入境管理办法，深得华侨和国内侨眷的欢迎，更加激发了他们对祖国的热爱，纷纷表示要尽力报效祖国。

但是，在五十年代后期，特别是在十年动乱时期，由于“左”的思想影响，使便利海外侨胞入境出境的管理政策受到了严重的干扰。华侨回国的人数日趋减少。

粉碎“四人帮”以后，经过拨乱反正，清除“左”的思想影响，又重新确定了华侨回国“来去自由”的方针。除回国定居和要求工作的，需事先办理必要的手续外，对回国探亲、访友、观光、旅行的，只需向中国驻外使领馆办理回国签证，不再限定入境口岸，在国内探亲、旅行也不再加任何限制。从一九八四年八月一日开始，对华侨回国取消了办理入境出境签证的手续，华侨可以随时凭中华人民共和国护照或“旅行证”回国。因此，华侨回国的人数大量增加。不少华侨回来投资办厂、开办学校，进行各种经济、科学技术、文化交流等活动，广大华侨更加关心祖国的社会主义现代化建设。

## 二、对国内公民因私出国的管理

新中国成立后，许多华侨在国内的亲属，要求探望他们在国外的亲人，渴望与亲人团聚。为了保护华侨、归侨和侨眷的利益，保卫国家的安全，中国政府根据国内公民出国情况，借鉴国际上常用的管理办法，制定了中国公民出国管理制度。规定凡要求出国的归侨、侨眷，要向当地公安机关提出申请，经过审查批准后，发给护照或其他出境证件出国。这种申请、审批、发证制度，经



过不断改进和完善，一直沿用至今。

在五十年代，对归侨、侨眷因私事出国实行“从宽批准”的原则，除少数人按国家规定不予批准外，一般都可以被批准出国，并能很快获得出国护照或其他出国证件。但是后来，由于在“左”的思想影响下，对归侨、侨眷出国又增加了各种限制条件，在很长一段时期内，使一部分理由正当又具有出国条件的归侨、侨眷的出国申请得不到批准。直到粉碎“四人帮”以后，才又重新放宽了归侨、侨眷出国的条件，简化了公民出国申请的繁琐手续，规定了出国申请，一律由申请人户口所在地的市、县公安机关直接受理，由各省、自治区和直辖市公安机关审批发证。

中共十一届三中全会以来，国内公民因私要求出国的情况发生了很大变化，除归侨、侨眷申请出国与亲人团聚的以外，还有不少是申请出国访友、自费留学和办理其他私人事务的。为了更好地贯彻执行改革开放的政策，适应公民申请出国的新形势，保障公民出入中国国境的正当权益，促进国际交往，自一九八五年起对审批范围、管理制度和方法等进行了一系列改革。主要是：

（一）放宽出国限制，缩小不批准范围。对公民申请出境不予批准的，只限于以下几种情形：刑事案件的被告人和公安机关或者人民检察院或者人民法院认定的犯罪嫌疑人；人民法院通知有未了结民事案件不能离境的；被判处刑罚正在服刑的；正在被劳动教养的；国务院有关主管机关认为出境后将对国家利益造成危害或者对国家利益造成重大损失的。

（二）依法办事，充分保障公民的正当权益。当公民的出境申请未被公安机关批准，而申请人认为不批准出境不符合出境入境管理法时，有权向上一级公安机关提出申诉，受理机关应当作出处理和答复。公民出境入境的主要证件——中华人民共和国护照

和中华人民共和国旅行证，除公安机关和原发证机关有权依法吊销、收缴以及人民检察院、人民法院有权依法扣留外，其他任何机关、团体和企业、事业单位或者个人都不得扣留。

(三) 方便公民出国，简化审批手续。过去归侨、侨眷申请出国，要经过逐级审查，逐层批准。改革后，凡要求因私事出国的国内公民，可以直接向户口所在地的市、县公安局提出申请，按规定提交与出境事由相应的有关证明文件，并填写出境申请表。公安机关简化审批手续后，大大缩短了审批时间，居住城市的，在三十天内可以办妥；居住边远地区的，可以在六十天内办完。对于公民有特殊原因或紧急事务申请出境的，则给予更大的方便，在申请后的次日或当天即可以发出护照，使申请人及早成行。为方便公民出境，从一九八六年二月起，还取消了国内公民出境须办出境签证的规定，在取得前往国家或地区入境许可后，即可以凭有效护照出境，而且可以从国家的任何一个对外开放口岸出境。

上述改革措施，较好地解决了长期存在的“公民因私出国难”的问题，有利于扩大对外交流，在国内外引起很大反响，受到各界人士的普遍欢迎。

### 三、对公民因私事往来香港、澳门的管理

香港和澳门是中国领土的一部分，由于历史原因，长期以来分别由英国和葡萄牙当局管辖。广东解放前居住在内地与香港、澳门的居民，平时因探亲、访友、互市和耕作等原因来往频繁，有的每日早出晚归入出对方境内，从而形成了相互自由往来的习惯，一直沿续到广东解放的初期。从一九五一年开始，才逐步建立了必要的管理制度。一九八六年以来进一步完善了这方面的管理。

(一) 对内地公民因私事前往香港、澳门的管理。新中国成立后，一些间谍特务分子，不断利用内地与香港、澳门之间自由往

来的机会潜入内地进行破坏活动。中国政府为保卫国家安全、维护社会治安，以及保持内地与香港、澳门之间的正常往来，在一九五一年二月停止了内地通往香港、澳门口岸的自由出入，并且在口岸设立了边防检查站。同年九月一日实施了《关于往来香港、澳门旅客的管理的规定》，开始对内地公民因私事前往香港、澳门和港澳同胞往来内地的出入境进行管理。内地公民欲往香港、澳门，须事先向本人户口所在地公安机关申请办理出入通行证，凭通行证从广东省人民政府公布开放的地点出境，其他通道或闸口一律不再通行。为了防止涂改或伪造通行证件，从一九五六年七月十五日开始，在全国范围内使用了统一印制的《往来港澳通行证》，并建立了内地公民因私事前往港澳的申请、审批与发证制度。

在五十、六十年代，内地前往香港、澳门的人员中，绝大多数是广东省境内的居民。进入七十年代，内地人员前往香港、澳门的数量逐渐增多。其中不少是内地获准去东南亚各国探亲和定居的人员，他们取道港澳办理前往国签证，由于某些国家对中国公民的正常入境限制很严，致使不少人因为得不到前往国家的入境许可而长期滞留港澳。这样使本来就地小人稠的香港、澳门难以承受人口急剧增加的压力，而且直接影响到港澳居民的切身利益。为此，中国政府分别于一九七三年十月和一九八一年九月开始，对内地公民因私事前往香港、澳门实行了“适当控制人数”的管理原则；对拟取道香港、澳门出国的归侨、侨眷，尤其是前往限制中国公民入境的国家，如果他们在港澳既无亲友，又无生活着落，则规劝他们不要去港澳。

为便于掌握内地公民因私事前往香港、澳门的情况和保持内地与港澳的正常往来关系，对于内地公民因私前往香港、澳门规

定了出入境口岸。内地公民前往香港的，通过深圳口岸出境；前往澳门的通过拱北口岸出境。短期前往香港、澳门的内地居民，在结束探亲后，仍由原出境口岸入境返回内地。

自从国家实行改革开放政策以来，内地公民因私事申请前往香港、澳门的人数日益增加。根据多年的实践经验，为保持内地与香港互相往来的传统习惯，又不致使香港人口增加过多，对内地公民前往香港采取了“定居严格控制，短期探亲的尽量给予方便”的审批原则，并分别规定了前往香港定居或探亲的条件。从一九八二年九月一日开始，对内地公民前往香港定居和探亲的申请，实行按规定条件分开审批和发给不同证件的办法。从一九八四年七月开始，对内地公民前往澳门也依照上述办法审批。为保持出入境口岸的良好秩序和方便内地公民前往港澳，还改革了往来港澳的出入境管理办法。获准前往港澳定居的，由公安机关发给一次使用的《前往港澳通行证》，持证人应注销内地户口并在规定时间内出境。获准前往港澳探亲的，由公安机关发给五年有效多次使用的《往来港澳通行证》，通行证必须同往来港澳的签注同时使用，持证人在规定时间内前往，并按规定日期返回内地。短期前往香港、澳门的内地公民，在返回内地时，可以通过内地与港澳通行的口岸入境。

为了进一步放宽内地公民前往港澳探亲的条件和方便内地公民在港澳会见居住台湾或者国外的亲属，从一九八四年起，中国旅行社开始负责承办组织归侨、侨眷和港澳台同胞眷属赴港澳地区探亲旅行团。这种组织旅行团的办法，为内地公民前往港澳探亲又开辟了一个新的渠道。

(二) 对香港、澳门同胞回内地的管理。对居住在香港、澳门的同胞回内地探亲、旅行，始终遵循放宽的管理原则。建国初期

港澳同胞回内地需事先向原籍或目的地市、县公安机关申请办理出入境通行证。为缩短办理证件的时间，从一九五六年开始，港澳同胞回内地，改为在入境时向深圳或拱北口岸的边防检查站领取入出境一次有效的《港澳同胞回乡介绍书》，凭此介绍书入出内地和在内地期间办理户口申报、注销的手续。

粉碎“四人帮”以后，为使港澳同胞可以随时回内地探亲访友、观光旅行缩短入境时在口岸停留的时间，从一九七八年十月起，将港澳同胞入境时领取的一次有效的介绍书改为三年多次入出内地有效的《港澳同胞回乡证》。《港澳同胞回乡证》由持证人自行保管和使用，作为入出内地，在内地旅行、探亲申报户口的合法证件。从一九八一年开始，将《港澳同胞回乡证》的有效期改为十年，除要求回内地定居需事先经过有关部门批准外，港澳同胞可以随时凭回乡证从任何一个对外开放的口岸入境和出境，入境后前往的地区同国内公民一样不受任何限制，也不需办理任何手续。同时还简化了港澳同胞在内地期间申报和注销户口的手续。这些改革，受到了广大港澳同胞和他们在内地的亲友的一致赞许。近几年来，港澳同胞回内地的人数逐年增加。据统计，一九八七年港澳同胞入出境总数达2459万余人次。

三十多年来，对中国公民因私事往来香港、澳门与内地之间的出入境管理工作，随着形势的发展变化，不断地进行了改革，日趋完善。在这个基础上，公安部制定了《中国公民因私事往来香港地区或者澳门地区的暂行管理办法》，经国务院批准后，于一九八六年十二月二十五日公布施行。实践证明，现行的管理办法，既方便了港澳同胞随时入出内地探亲、旅行和从事贸易等活动，有利于加强港澳与内地之间在科技、文化、教育等各个领域中的交流与合作，又可以防范违法犯罪活动，有利于保卫国家和人民的安全。

# 第十三章

## 边境管理和边防检查

中国有陆地边界线 2.2 万多公里，大陆海岸线 1.8 万多公里，岛屿岸线 1.4 万多公里。一八四〇年鸦片战争以后，由于帝国主义的入侵和政府的腐败，边境管理十分混乱，一些开放口岸长期被帝国主义及其代理人所把持。中华人民共和国成立后，迅速清除了在边境管理上遗留的殖民地、半殖民地的痕迹，逐步建立了公安边防工作机构，建立和健全了一个主权国家应有的各项边境管理和边防检查制度，加强了监督管理，有效地维护了国家的主权和尊严。

### 第一节 边 境 管 理

新中国成立以来，为了保卫边境的安全，维护边境地区的社会秩序，防范与打击敌人的破坏活动，在边境地区除了实行与内地相同的户口管理、特种行业管理、爆炸危险物品管理、枪支管理等治安管理以外，还实行了居住通行管理、边民过境管理、船舶和渔船民管理、边境前沿生产作业管理等一系列具有边境特点的管理制度。

## 一、划定边境管理区和海防工作区

根据保卫边境安全和维护边境以及沿海地区社会治安的需要，中国政府规定，在边界线内侧和沿海海岸线，划出一定宽度的地区，作为边境管理和海防工作的区域，实行与保卫任务相适应的管理制度。

为了切实加强边境管理区和海防工作区的管理，从一九七三年以来，逐步建立和健全了各种管理机构：

（一）在边境地区对外开放的地方口岸，设立边防工作站，负责对出入境边民的检查工作。部分陆地边境上的边防工作站，还担负着国界线的军事警卫、武装巡逻、维护国界标志等项任务。

（二）在边境管理区和海防工作区，普遍设立边防派出所，在边境县公安局领导下，发动和依靠群众，与有关部门协同配合，搞好居住、通行管理和边境前沿以及领海内的生产作业管理等工作，维护边境地区的社会秩序。

（三）在通往边境管理区的交通要道上，设立公安检查站，依照国家关于边境管理区通行的有关规定，对出入边境管理区的人员、交通运输工具进行验证检查，堵截潜入潜出的特务分子、偷越国境分子，查缉在逃的犯罪分子。

（四）在广东、广西、福建、浙江等沿海省、自治区，设立海上公安边防巡逻大队，负责堵截偷渡的特务和非法出入境的分子，缉私缉毒，维护海上治安，保卫沿海渔船民生产作业的安全等任务。

## 二、居住通行管理

一九四八年东北全境解放后，在边境地区继续保留了曾在解放区实行过的通行管理制度。一九四九年东北公安部发出了《关于去绥芬河等国境地区旅行之居民，必须持有各地公安机关签发之旅行证明的通知》；一九五〇年东北公安部进一步强调：为了

防止敌特分子潜入国境地区进行破坏活动，凡前往绥芬河、满洲里、黑河、葫芦岛等国境地区旅行者，必须先向当地公安机关申领旅行证。一九五〇年十二月东北公安部又制定了《关于前往满洲里、绥芬河国境地区旅行之军政人员均需领取护照的规定》。鉴于各地使用的通行证极不统一，一九五〇年中央人民政府公安部制定了《国内护照颁发使用办法》，统一了全国的通行护照。

福建、浙江、江苏省沿海地区为防范与打击国民党残余势力的窜扰破坏活动，从一九五一年至一九五三年，也曾实行了通行证制度。

一九五五年九月，广东省在毗邻港澳地区的宝安、珠海、中山县76个乡18万人口的地区，实行了边境居民证制度。对年满15岁以上的居民和国家机关、人民团体、企事业单位的工作人员，经审查合格发给了边境居民证。它既是身份证，又是通行证，作为出入边防区的合法证件。这一制度的实行，有力地限制和打击了敌特分子的潜入潜出活动。以后，全国其他边境地区也陆续实行了边境居民证制度。

一九七五年国务院、中央军委在关于边境地区安全保卫工作若干问题的规定中，提出了对边境地区居住和通行实行从严管理的方针。据此，各沿边沿海省、自治区在划定边境管理区和海防工作区的基础上，对在边境地区居住的15岁以上公民，普遍填发了边境居民证。边境居民证，由省公安厅统一印制，由县公安局填发。各地对于丢失、损坏、换发、注销边境居民证，都各自规定了具体实施办法。一九七七年三月，公安部制定了中华人民共和国边境管理区通行证，统一了全国进入边境管理区的通行证件及其签证机关、签发范围和有关问题的处理办法。内地中国公民进入边境管理区，需申领边境管理区通行证；海外侨胞、港澳台



地区同胞进入边境管理区探亲访友，从事贸易活动，需持有由县以上公安机关签发的通行证；外国人（含外籍人）进入边境管理区，需持有由县以上公安机关填发的按指定路线、地点旅行的外国人旅行证。

### 三、船舶管理和渔船民管理

据一九八七年底统计，在沿海地区从事捕鱼、运输和农副业生产的各类船舶约有20多万条，渔船民约有150多万人，而且还在不断增多。他们是发展海上经济的重要力量，也是保卫海防安全，维护沿海社会治安的重要力量。一九五五年召开的全国边防工作会议，确定在沿海地区实行边防制度，划分船舶停泊区，控制非开放港口、岙口的出入船舶，实行统一样式的渔船民出海证件。中共十一届三中全会以来，沿海船舶管理工作又有了进一步加强。一九八二年七月公安部、交通部、农牧渔业部联合印发了《关于加强沿海船舶、港口治安管理若干问题的规定》，对沿海船舶、渔船民管理提出了明确具体的要求。所有这些都对加强海防，保卫海防安全，产生了积极的作用。

三十多年来，对船舶、渔船民的管理，一贯坚持了既方便生产，方便群众，又严格管理，保证安全的原则。具体办法是：

（一）对各类船舶，按隶属关系进行管理。从事渔业生产、水产运输和渔业生产服务的各种船舶，由渔政、渔港监督部门管理；从事客货运输的船舶，由交通、航运部门管理；从事农副业生产的船舶，由所在乡、村政府管理。

（二）各类船舶均要向有关部门和边防派出所申报登记，领取统一制发的证件。渔业船舶向渔船检验、渔港监督和渔政管理部门领取船舶检验证书、船员证书、航行签证、捕捞许可证等有效证件；农副业生产船舶，向交通、航运主管部门登记，领取航行

证件；集体和个体渔船、运输船、农副业生产船，向各主管部门登记、编号，领取船舶证书，然后向边防派出所申报领取船舶户口簿；年满14岁的船员，向边防派出所领取出海船民证。

（三）为加强对船舶的监督与管理，所有船舶均须在就近的港口登记，确定船籍港。乡、村以及个体所有的交通船、农副业船和渔业船的申请登记，需持所在乡、村政府的证明，经边防派出所审查后登记确定船籍港。并对各类船舶按隶属关系，统一编号管理。

（四）凡集体、个人所有的出海船舶，均要办理出海船舶证。一九八二年公安部制定了关于统一船舶户口簿、出海船民证、临时出海船民证式样的通知，规定各类证件由省公安机关印制，报公安部备案。申领上述证件的人，先向边防派出所申请，然后由县公安局统一编号签发。

（五）各类船舶新造、引进、更新、改造、买卖、报废、转让、出租和出借，均应按隶属关系向主管部门提出申请，经批准后方可办理发证、过户和注销手续。集体和个人所有的船舶被盗、被劫、毁沉，应向发生事件所在地和原船籍港的边防派出所和主管部门报告。

（六）各类船舶和船员、渔民、船民，均应服从公安边防机关的治安管理、户口管理、船舶管理和其他边防管理，接受检查验证。

（七）凡出海作业的船舶，要在划定的海域从事生产作业。对到靠近邻国或国民党占据岛屿的海区作业的，还专门规定了各类船舶的航线。

（八）加强船舶进出港口和停泊的管理。一是船舶进出港要申报登记；二是对船舶进行定期或不定期的检查；三是对各类船舶

划分停泊区；四是因地制宜地建立船管组织，健全值班看管制度。

自一九七九年元旦全国人大常委会发表《告台湾同胞书》以来，台湾渔船来东南沿海洽谈贸易、避风修船、探亲访友、参观游览、求医买药的日益增多。针对这些情况，福建、浙江、江苏等省沿海地区的公安边防部门，协同有关部门，既积极保障台湾渔船民的正常往来，又对来往的台轮进行必要的行政管理。规定台轮按指定港口和停泊点停靠，并问明前来的目的。对洽谈贸易、避风修船的，给予方便；对上岸参观游览、探亲访友、求医买药的一律欢迎，给予安排；对台湾渔民要求传递信件的，也给予积极协助。一九八七年十二月公安部又决定对从台、澎、金、马乘船直接到达沿海地方口岸探亲旅游的台胞，由边防工作站审批和签发旅行证明。

此外，在广东沿海还有3.7万多名具有香港、澳门和珠海、深圳、惠东、惠阳入户的双重户籍的港澳流动渔民。他们约有3400艘渔船，经常来往于香港、澳门和东南沿海捕鱼。按照广东省公安厅的规定，由边防部门向双重户籍的渔民颁发粤港澳流动渔民证、粤港澳临时流动渔民证和粤港澳流动渔民户口簿，并加强户口管理和治安管理。

#### 四、边境前沿地区和界江、界河、界湖生产作业的管理

在中国2.2万多公里的陆地边界上，有5000多公里是以江河湖泊为界，那里有可以利用的丰富的水产资源。新疆、内蒙古、西藏等有许多边境地区地势平坦，牧草肥美，是发展牧业的好地方。但是，边境前沿地区又是两国交界处，是极敏感的地区。一九七四年以来，为了维护国家主权，防止发生涉外事件，在总结过去经验的基础上，公安边防部门对到边境前沿地区和界江、界湖耕种、放牧、捕捞、采伐、维修堤坝、筑路爆破以及狩猎等各种生

产活动，进一步明确规定了应注意的事项。主要是：

（一）严守国界。在两国双方边界线划法一致的地区，严守条约规定的边界线。

（二）保护国界标志，不拆、不移、不损坏界碑和界桩。发现对方私立、移动界标或界标受到损坏时立即报告；遇到对方人员破坏或移动界桩时，立即制止，并将情况准确上报；发现界河改道或可能改道，界河中岛屿和沙洲发生变化，也要及时报告。

（三）到边境前沿地区的生产作业人员，要遵守边境管理规定，不准越境生产作业。

（四）在边境前沿两公里内，不准随意鸣枪。

（五）在界江、界河、界湖中生产作业，要严格遵守航行的有关规定。在界江、界河、界湖中，不准炸鱼、电鱼、毒鱼、不准动用漂流木，不准砍伐护岸树木。

多年来，根据上述规定的精神，公安边防部门经常采取各种形式，向边境地区的干部和群众广泛进行宣传教育，做到家喻户晓，严格遵守。由于认真贯彻执行了这些规定，维护了边境地区的安宁，保护了群众的正常生产活动。

## 五、边民过境管理

在中朝、中缅、中老、中越、中尼等边境地区，历史上形成了边民互相探亲访友、互市贸易、过耕、过牧、求医买药等来往习惯。中华人民共和国成立后，为照顾这种历史习惯，方便边境居民往来，增进友谊，采取了不同于通过国家开放口岸入出国境的管理办法。五十年代，先后同朝鲜民主主义人民共和国和越南人民共和国签定了有关边民过境的协议。在有些边境地区双方虽然没有签订协议，但有关文件、协定中肯定了边民往来的合法性。截至一九八七年底，中国政府在中朝、中缅等边境地区共设立了

135个边民出入点和边境贸易点,出入边民络绎不绝。据一九八五年至一九八七年统计,出入境边民共有673万多人次,出入境车辆63万多辆次。对出入的边民和车辆,由边防工作站和边防派出所进行检查和管理。由于出入方便,双方边民都比较满意。

## 六、依靠群众,堵截偷越国境分子

新中国建立以来,边境地区经常发生偷越国境的事件。为了及时防止外国和台湾国民党的特务越境潜入和国内人员越境外逃,公安边防部门历来十分重视在边境地区加强堵截控制工作,深入发动和依靠各族人民群众,做到对非法越境者能够及时发现和及时堵住。在这方面的主要作法是:

(一)做好宣传工作。经常对群众进行爱国主义教育和革命警惕性的宣传,提高群众热爱祖国、热爱社会主义的觉悟,不断增强敌情观念,并运用发生的潜入潜出的事例,教给群众识别非法越境分子和同他们作斗争的本领。在此基础上,发动群众制定“爱国护境公约”,使广大群众自觉地同非法越境分子作斗争。

(二)组织群众搞好联防。以治安保卫委员会为骨干,紧密结合农牧渔副业等生产组织和地方行政组织,建立和健全各种形式的联防组织,把村与村、单位与单位之间联合起来,一旦斗争需要,互相及时通报情况,统一指挥,统一行动,严密封锁边境地区。

(三)加强沿边沿海地区的火车站、汽车站、水运码头、旅馆、饭店、澡塘等处所的管理。在沿边沿海地区,实行凭边境管理区通行证购买车票、住宿旅店的制度。发动和依靠有关单位的职工群众提高警惕,严格执行有关制度。有重点地派出边防武装警察小分队巡逻,以便及时发现、堵截潜入潜出的特务分子和偷越国境分子。

## 七、反走私斗争

三十多年来，边境地区的反走私斗争，一直没有间断过。

一九八〇年以来，广东、福建、浙江三省沿海地区走私活动猖獗，并且还涉及内地许多地区。中共中央、国务院对此很重视，先后作过多次指示，要求三省采取措施，坚决打击走私活动，并加强综合治理。根据国务院的统一部署，三省的海关、工商和公安部门联合一致，先后开展了多次突击性的联合打击行动，有力地打击了海上走私活动，在陆上取缔了贩卖走私物品的市场，查获了一些走私集团和惯犯。据广东、福建、浙江三省公安机关的统计，一九八〇年至一九八七年，在海上共截获走私船4268艘，查获走私物品价值人民币3.2亿元。例如：一九八二年十二月二十一日晚，福建省平潭县边防大队在东海海域东沙岛缉获香港专营走私船“志信”轮，缴获大批走私收录机、手表、尼龙布、录音磁带等，价值人民币270多万元。一九八三年一月三十一日，广东海上公安巡逻大队“海公152”艇，在海南白马井海域截获一艘香港走私船，查获收录机2200部，价值人民币72万元。福建省晋江县边防大队参谋兼海上缉私队队长邱国鉴，自一九八〇年十月至一九八三年十月，先后查获走私船61条，缴获黄金20多公斤、白银200多公斤以及价值1000多万元的走私物品。为了表彰邱国鉴英勇缉私的事迹，武警部队总部授予他“海上缉私先锋”的荣誉称号和二级英模奖章。

## 八、处理边境涉外事务

在边境地区，经常发生一些双方人、畜相互越界和由于发生自然灾害需要相互救援的事情。中国公安边防部门始终坚持睦邻友好的原则，本着发展与邻国的团结友谊、互相合作的精神，认真而又稳妥地处理发生的各种事情。

(一) 对外国人员越入中国边境的处理。据一九七七年至一九八六年的不完全统计, 外国人员越入中国边境的共 821 人。处理方法, 一般是劝他们返回; 如不听劝阻, 则予扣留, 移交对方边防部门; 在中国境内犯有罪行的, 依照中国法律予以追究处理。

(二) 对外国军警人员越入中国边境的处理。这类事情, 在五十年代发生较多。据一九五二年至一九五七年的不完全统计, 缅甸军警人员越入中国边境的有 60 次, 307 人; 港澳地区的英、葡军警人员越入的有 53 次, 150 多人。他们越入的原因: 一是误入; 二是为追击犯人越入; 三是在本国或本地区犯罪后逃入。对他们都采取了严肃认真的态度, 依法作了合情合理的处理: 对误入的, 向他们指明已经越入中国边境, 要他们立即返回, 不听的立即解除武装, 予以扣留; 对追捕逃犯的, 要他们返回, 逃犯由中国军警追捕; 对犯罪后逃入中国的, 则予拘留, 通知对方接回。

(三) 对牲畜越界的处理。牲畜越界, 在中蒙边境地区经常发生。处理办法, 一般是就地赶回; 如已进入中国边境纵深地区, 暂予圈留, 通知对方派人接回。

发现邻国的车辆、船艇越入中国边境前沿地区后, 立即劝他们返回。对越入纵深或前沿村屯的车辆和进入内河的船艇, 则予收留, 通知对方接回。

在界江、界河发现漂流尸体和其他漂流物品, 经查明是邻国的, 则移交邻国; 确定不了归属的物品, 登记造册, 予以保存; 国籍不明的尸体, 就地火化处理。

(四) 当邻国边境地区发生水灾、火灾, 对方要求中方救助时, 中国公安边防人员一面向上级报告, 一面向往救助。救助完毕, 立即返回。中国边境发生水灾、火灾有可能蔓延至邻国时, 中国公安边防部门及时通知邻国采取预防措施。邻国的船艇在界江、

界河中国一侧搁浅或出事故不能航行时,中国主动派出人员救助,同时允许对方派船救助。中国船艇出事故需要派船前往救助时,也及时通知对方,并接受对方的救助。

为了交换情况,及时处理边境发生的涉外事件,中国与苏联、蒙古、朝鲜、越南等国建立了边防代表定期或不定期的会谈会晤制度和联系的方法。中国与缅甸、老挝虽未订立协议,但双方边境地区的公安部门,也经常举行一些联系活动。据一九八五年和一九八六年的统计,中国公安边防代表与朝鲜边境公安代表会晤240次,与缅甸代表会晤83次,与越南代表会晤2次,与港澳地区警方代表会见397次。通过这些活动,增进了友谊,及时地处理了边境事务。

## 第二节 边 防 检 查

边防检查,是公安边防部门在国家对外开放的港口、机场、国境车站和孔道,以及特许的进出口岸,代表国家对入出境的中外人员和交通运输工具进行的检查和监督管理。搞好边防检查工作,对维护国家的主权和尊严,保障国家安全,具有重要意义。

### 一、边防检查站的建立

一九四九年新中国建立后,首先在天津、青岛、烟台、厦门、深圳和中朝边境的主要港口、通道上建立了公安检查站(组),或水上公安局、派出所,负责对出入境人员和交通运输工具的检查和管理。当时,由于专职检查机构和制度尚未建立,漏洞较多,空隙较大。从一九五〇年起,为了控制国家的门户,保卫国家的主权和安全,开始有计划、有步骤地建设边防检查工作。

一九五〇年十一月,政务院公布了《进出口船舶、船员、旅



客、行李检查暂行通则》，决定在丹东、黄埔、湛江、拱北、深圳、北海等6个地方建立边防公安检查站。

一九五一年五月，政务院又公布了《进出口飞机、机员、旅客、行李检查暂行通则》和《进出口列车、车员、旅客、行李检查暂行通则》，决定在北京、满洲里、大连、图们、集安、哈尔滨、齐齐哈尔、汕头、水口等9个地方建立边防公安检查站。

一九五二年七月，政务院又公布了《出入国境治安检查暂行条例》，重申在国家对外开放的港口、机场、国境车站、国境孔道和特许的出入口岸设立边防检查机构，并统一名称为“中华人民共和国××边防检查站”。同时，决定在上海、虹桥、天津、秦皇岛、青岛、连云港、福州、厦门、汕尾、畹町、河口、思茅、友谊关、霍尔果斯等14个地方建立边防检查站。

一九五三年四月召开的全国边防检查站工作会议提出，在国家对外开放的口岸，全部建立边防检查站。会后，经政务院批准，在临江、南坪、三合、开山屯、绥芬河、广州、巴克图、沈阳、南宁、东兴、海口、亚东、托云、大铲等14个地方建立了边防检查站。

截至一九五五年底，全国共建立了43个边防检查站。这是中国边防检查工作进入新的历史时期的一个重要标志。

一九五六年至一九六五年，在巩固、完善已建边防检查站的基础上，经国务院批准，又新建了广州白云、温州、昆明、普兰、聂拉木、八所、同江、吉隆等8个边防检查站。

一九六五年四月三十日，国务院公布施行了《边防检查条例》，明确规定了边防检查站的职权和检查程序，为正确实施边防检查工作提供了法制保证。

一九六六年至一九七六年，经国务院批准，陆续建立了烟台、

乌鲁木齐、红其拉甫、和田等6个边防检查站。

一九七九年以来，为了适应对外开放的新形势，在新开辟的国家对外开放口岸又陆续新建了南京、杭州、宁波、成都、西安、桂林、瑞丽、泉州、南通、张家港、营口等58个边防检查站（含分站）。

据一九八七年底的统计，全国共有边防检查站（含分站）115个，其中机场站23个，港口站62个，陆路孔道站30个。

## 二、边防检查工作的基本任务和主要成就

中华人民共和国边防检查工作的基本任务是保卫国家的主权和安全，便利进出境人员和交通运输工具的通行，其具体职责是：

（一）对出入国境的中外籍人员及其所持护照、签证和其他证件，实施边防检查。在检查中，注意发现和查缉特务、间谍和其他违法分子，发现持用被吊销作废的证件的分子和伪造证件、冒



图 19 北京边防检查站在进行护照检查

名顶替的分子，禁止无有效证件的和规定不准入出境的人员入出境；及时发现和处理各种入出境手续不符的人员。

(二) 对入出境人员的行李物品，实施边防检查。检查中注意发现夹带枪支、弹药和其他凶器等违禁物品，或者特务、间谍和其他违法分子夹带的犯罪证据。

(三) 对入出境的船舶、飞机、火车、汽车等交通运输工具及其所载运的货物，实施边防检查。注意发现隐藏的潜入潜出人员和隐藏的爆炸物品以及其他走私物品。

(四) 对入出境的交通运输工具，实施监护。在入出境的火车、飞机实施边防检查期间，入出境的火车在国境线至国境车站的区间行驶期间，外国船舶在锚地作业和港湾、码头停泊期间，国际航行的飞机在客机坪降停期间，边防检查站派出人员进行监护，维护上下交通运输工具的秩序，保护交通运输工具的安全。



图 20 烟台边防检查站在进行外轮梯口监护

(五)对上下交通运输工具的服务、作业人员,进行监督管理,签发有关证件。

三十多年来,入出国境人员和交通运输工具逐年增多,边防检查站担负的检查任务越来越繁重。据一九五七年至一九八七年的统计,共检查入出境人员3.15亿人次,检查交通运输工具2007万次。(见表7)

1957年至1987年边防检查一览表

表 7

时 间	入出国境人员 (万人次)	入出国境交 通运输工具 (万艘、架、 列、辆次)	时 间	入出国境人员 (万人次)	入出国境交 通运输工具 (万艘、架、 列、辆次)
1957	242	7.16	1973	396	24.00
1958	129	6.70	1974	417	22.75
1959	135	5.09	1975	378	20.38
1960	153	6.55	1976	363	20.23
1961	158	6.71	1977	424	30.22
1962	137	7.24	1978	566	32.68
1963	123	10.45	1979	1022	43.40
1964	154	11.88	1980	1356	69.54
1965	176	12.55	1981	1764	100.88
1966	217	17.36	1982	1854	121.10
1967	161	10.28	1983	2226	141.64
1968	176	9.99	1984	2976	193.40
1969	191	12.08	1985	4080	260.14
1970	182	12.34	1986	5033	326.05
1971	228	15.50	1987	5904	427.59
1972	319	21.44			

通过边防检查,发现和了大量问题,主要是:

(一)查出一些企图从口岸混入混出的特务、间谍和其他不法分子。在一九五一年至一九五二年期间,先后查获南朝鲜、日本

派来的间谍船15艘。一九五一年四月，有一艘外国轮船企图掩护30名台湾国民党特务分子由塘沽登岸入境，被天津边防检查站查获。一九五七年台湾国民党行动特务欧德俊，企图入境炸毁周恩来总理的出访专机，他刚从云南畹町入境，即被畹町边防检查站查获。一九六二年，深圳、拱北边防检查站通过精心检查，先后查获行动特务分子6人，查获夹带炸弹、炸药案件8起，及时防止了破坏事件的发生。

(二) 截获大批偷渡外逃分子和持假证件企图混进混出的人员。据一九七三年至一九八七年的统计，全国共查获从口岸偷渡外逃人员14万人。一九八〇年十二月二十三日，外逃集团陈权等11人，冒充中央代表团，持伪造的“特别护照”，从福建长乐县出发，经过江西、湖南、广西、贵州，窜到云南边境重镇畹町，企图外逃，被畹町边防检查站一举抓获。一九八三年二月十日，虹桥机场边防检查站发现一个名叫林武新的人企图持假护照在上海出境，经审查，配合上海市公安局挖出一个以港商蔡福汀为首的5人偷渡集团，缴获了伪造的印章和作案工具，以及伪造的外国护照。一九八七年十月二十七日，北京边防检查站查获6名持假护照的偷渡分子和2名组织偷渡的不法分子。

(三) 查出大批违禁物品和黄色书刊。据一九五〇年至一九五七年的统计，全国边防检查站共查获密写药9包，电台5部，电讯器材99件，雷管176个，炸药268公斤，枪286支，子弹2.43万发，伪造的证件2386份，黄色书刊、图片11.14万份，禁止出口的书报3469份，还协助海关查获大量走私的金银、珠宝等物品。另据一九八二年至一九八七年的统计，全国口岸共查获炸药414公斤，黄色书画2.54万份，以及一部分毒品。

(四) 检查出大量证件手续不符合规定的问题，并作了及时处

理。据一九八二至一九八七年的统计，全国口岸共查出证件手续不符合规定的旅客8.14万人，占同期入出境旅客总数的3.6%。对证件手续不符的人员，多数采取补办手续后放行和登记后放行的办法，让他们入出国境；禁止入境的为1.4万多人，占查出总人数的17%。

### 三、适应对外开放的新形势，改革边防检查工作

一九七九年以来，随着改革开放政策的深入贯彻，入出国境的人数急剧增长，口岸检查任务日趋繁重。为了适应新的形势，一九七九年七月六日，经国务院批准由公安部公布了《关于边防检查工作中若干问题的暂行规定》，纠正了以往限制过多过死的规定，提出了“维护主权，方便往来，坚持制度，保证安全”的指导方针。在具体工作中，为了方便中外旅客入出中国口岸，改革和简化了入出境手续，归纳起来有以下几点：

（一）简化了入出境的验证手续。对入出境人员，由原来的三次验证（初验、查验、交验），改为一次验证放行。对入出境的港澳旅客，从查验“三证”（即港澳同胞回乡证、香港身份证、港英护照）改为只查验港澳同胞回乡证。对因公经常出入国境的中国工作人员，凭有效证件，每年首次出入国境时加盖验讫章，以后出入国境时即验证放行。船舶入出境，由原先集中船员验证，改为由船方统一交验船员证件和船员名单；对船体和船员房间，一般不再进行检查。对外国来华的旅游船，原先每到达一个港口都要进行检查，现在只在入境口岸和出境口岸办理联检手续。

（二）改革了入出国境登记卡，减少了填单项目。

（三）扩大了办证范围，方便了旅客。台湾同胞来大陆可以凭身份证，在边防检查站办理台湾同胞旅行证。过境外国人离开机场、外国船员登陆住宿，边防检查站可以办理停留手续和签发船

员住宿证。外国轮船抵达中国港口时，可以在船上签发船员登陆证。

(四) 缩小了船舶的监护范围，放宽了船员家属登外轮的条件，为船员和家属团聚提供方便。

为了适应边防检查改革的需要，还不断改善了边防检查的技术装备。自一九八〇年以来，全国边防检查站装备了较为先进的通讯、检查、监护技术设备和查控、取证的计算机设备。还先后举办了各种类型的技术训练班，提高了边防检查干部的素质。

#### 四、边防检查人员自觉地为中外旅客服务

边防检查站是国家对外的一个窗口。边防检查人员的言行举止，直接关系到国家的对外影响和声誉。因此，长期以来，公安机关十分重视对边防检查人员的培养和教育，不断提高他们的政治和业务素质。在工作中，坚持文明检查，礼貌待人，主动扶老携幼，帮助老年旅客提拿行李，帮助查找丢失物品，及时送还捡拾物品，自觉地勤勤恳恳为中外旅客服务，不断受到广大中外旅客的赞誉。北京边防检查站安检科一班16名女战士，自从一九八一年建班以来，在提高安全检查质量和效果的同时，坚持文明执勤，被公安部命名为“边检三八红旗班”。她们针对各国旅客的不同特点和风俗习惯，主动为旅客办好事。截至一九八六年，拾金不昧3700多起，谢绝馈赠礼品8300多起。一九八四年五月，检查员王晓玲在检查完登机旅客之后，突然发现检查台上放着一部照相机。她马上赶到卫星厅，没有找到失主，又急忙登上即将起飞的班机，最后在即将飞往莫斯科的班机上找到了失主。失主是一位苏联旅客，他连声道谢说：“中国青年好！中国青年好！”一九八七年八月十二日，“边检三八红旗班”副班长陈岩，在检查台上拣到一个手提包，内装几十万日元。她到处查找，终于在卫星厅里

找到了失主。失主是日本旅客朝仓治美女士，当她接到失而复得的手提包时，连连鞠躬，表示感谢。一九六七年十一月的一个夜晚，塞浦路斯籍“阿天米达”号轮船在长江口搁浅下沉，船灯熄灭，周围一片漆黑，船员慌作一团。在这危急时刻，上海边防检查站随船执行监护任务的战士梁学年、吴怀贵挺身而出，协助指挥抢救，将船员迅速转移到救生艇上。他们冒着严寒，迎着七级海风，拼搏3个小时，终于使23名希腊船员脱险。当海员们登上飞机离开中国时，激动地高呼：“万岁—友谊！救星—中国！”

在边防检查队伍中，还涌现出一批先进模范人物，有的甚至以身殉职，献出了自己宝贵的生命。深圳边防检查站检查员陈治文，自一九五七年担任安全检查组组长后的五年时间里，先后查获特务、间谍分子29名，一九五九年光荣出席了在北京召开的全国公安、检察、司法先进工作者代表大会。一九六二年八月二十九日，他在检查一位旅客行李时，身边另一件行李发生爆炸，他受伤倒地后还高喊：“抓住那个坏蛋，不要让他逃跑了！”经送医院急救，终因流血过多，光荣殉职。他牺牲后，被追记一等功，授予“模范边防检查员”的光荣称号。一九六二年十月十三日，拱北边防检查站安全检查组组长肖榕江，在检查旅客林大妹的行李时，发现她携带的食品罐头中装有定时炸弹。为了众多旅客的安全，他将这个罐头迅速转移到远离检查台的一个安全坑内，在排除雷管的过程中发生爆炸，不幸壮烈牺牲。



# 第十四章

## 中国人民武装警察部队

中国人民武装警察部队（以下简称武警部队）担负国内安全保卫任务，是国家武装力量的组成部分。新中国建立以来，这支部队日益发展壮大，不断加强了部队的革命化、现代化、正规化建设，逐步提高了战斗力和执勤能力，为维护国家主权，维护社会治安，保卫国家和人民生命财产的安全，保卫社会主义建设作出了重大贡献。

### 第一节 概 述

#### 一、武警部队的沿革

武警部队是一支具有光荣历史的部队。早在土地革命战争、抗日战争和解放战争时期，为巩固革命政权，适应对敌斗争的需要，在各个苏区、抗日根据地和解放区，就曾先后建立了不同名称的执行公安保卫任务的人民武装力量。

一九四九年八月三十一日奉中央军委命令，成立了中国人民公安中央纵队。同时，在较大的城市以及解放较晚的边沿地区和少数民族地区也建立了公安武装。

《中国人民政治协商会议共同纲领》规定：“中华人民共和国建立统一的军队，即人民解放军和人民公安部队，受中央人民政府革命军事委员会统率，实行统一的指挥、统一的制度、统一的编制、统一的纪律。”根据这个规定，在一九四九年十月召开的首次全国公安高级干部会议上制定了《整顿各级人民公安武装的方案》。一九五〇年一月至五月，各省公安厅和大城市公安局据此方案，进行了整编、扩建公安武装的工作。在公安机关领导下，以公安中央纵队、地方公安武装及部分野战军部队为基础，分别组成各地公安部队。一九五〇年九月二十二日中央军委发布了《关于成立公安部队领导机构的电令》，统一了全国公安部队的领导。

在此以后，这支部队的体制、名称有过多变动和调整，曾先后称“中国人民解放军公安军”、“中国人民公安部队”、“中国人民武装警察部队”；有时归军事系统建制领导，有时归公安机关建制领导，有时实行军事系统和公安机关双重领导。

一九八二年六月十九日，中共中央决定将人民解放军担负的地方内卫任务及其执勤部队移交公安部门，同公安部门原来实行义务兵役制的武装、边防、消防三个警种统一起来，重新组建中国人民武装警察部队。同年八月，公安部召开了武警部队组建工作会议。一九八三年四月五日正式成立了中国人民武装警察部队总部。

## 二、武警部队的组织形式和管理原则

武警部队在一九八二年重新组建后，归国务院、中央军委统一领导，属于国务院编制序列。武警总部归公安部领导。

武警部队采取军事组织形式，实行义务兵和志愿兵相结合的制度，执行人民解放军的条令条例，享受人民解放军同等待遇。在各省、自治区、直辖市设立总队，各地区（自治州、盟）和大中

城市设立支队。武警总部、总队、支队的第一政治委员分别由公安部长、公安厅（局）长、公安处（局）长兼任。各级领导机关中设司令部、政治部（处）、后勤部（处）。支队以下设大队、中队。

地方各级武警部队是各级公安机关的一个组成部分，在各级公安机关领导下进行工作，并受上级武警部队的领导，实行统一规划、分级管理、分级指挥的原则。在编制序列、服装式样、供应标准、纪律要求、教材训练、边缘地区的协作和政治思想工作等方面，由武警总部统一规划和管理。部队的执勤、训练和兵力部署，以及各项业务建设工作，由各级公安机关领导和指挥。

武警部队作为国家武装力量之一，在部队建设的大政方针上受中央军委的领导；为了有利于部队建设，同时还接受总参谋部、总政治部、总后勤部的领导。

## 第二节 武警部队的光辉业绩

武警部队及其前身公安部队、公安军，在新中国成立后的各个历史时期，无论在军事斗争中，还是在安全警卫和维护社会治安秩序等方面，都创造了光辉的业绩。

### 一、参加抗美援朝战争

一九五〇年十月，中国人民公安部队奉中央命令，组织了中国人民志愿军公安部队赴朝参战。在抗美援朝战争中，志愿军公安部队在朝鲜军民的支援下，与兄弟部队协同配合，胜利完成了维持战地和后方治安、监视敌机、押运物资、保护交通运输安全、清剿匪特、防空护路、警备城市、纠察执法和看押俘虏等任务。据不完全统计，先后共捕获特务、土匪629名，击落击伤敌机154架，



图 21 公安部队战士在排除公路上的炸弹

捕获敌机驾驶员 7 名，排除敌机投下的定时炸弹和爆炸物 5000 余枚，抢救被炸公路、桥梁 1 万多次，协助兄弟部队修复被炸毁、被洪水冲坏的桥梁 1570 余座，从敌人的轰炸、扫射下抢救出伤员 3880 余名。

在完成各项战斗任务中，涌现出不少功臣和模范。邓彰德在朝鲜上甘岭战役中，与 7 名战友坚守 537 高地，打退美军 3 个营轮番进攻 24 次，他一人毙敌 120 余名，被授予特等功臣、“二级战斗英雄”称号，并荣获朝鲜民主主义人民共和国一级国旗勋章。班长张明启只身入匪穴，生擒 8 名匪特，荣获一等功臣称号。庞林、官俊太用轻武器对空射击，各自击落敌机 1 架，均荣获一等功臣称号。营长戴子和英勇抢救朝鲜人民军一位高级将领，荣获朝鲜民主主义人民共和国三级国旗勋章，并被评公安部队二级执勤模范。文化教员张景春为了保护朝鲜人民的安全，勇敢排除炸弹，壮烈牺牲，被追认为烈士，荣获了“二级舍己救人英雄”称号。

## 二、参加剿灭土匪的斗争

新中国成立初期，公安部队积极参加了清剿土匪的战斗。在一九四九年至一九五五年期间，配合野战军消灭了大量土匪和武装特务。例如：

一九五〇年西南公安部队配合野战军剿匪，在八个月的进剿中，仅四川公安部队即参加大小战斗40余次，歼匪7000余人，缴获长短枪3000余支。

一九五一年五月中旬，国民党残余部队李弥指挥5000余人从缅甸分三路向云南耿马、双江等地进犯，潜藏在云南边境地区的残匪也起而配合。云南公安部队参加军区组织的耿马、双江剿匪战役，从六月二十四日开始，七月八日结束，共歼匪700余名。七月中旬，李弥残部二次进犯，公安部队配合野战军歼匪360余名，缴获六〇炮1门、轻重机枪11挺、长短枪410支，并缴获、夺回被抢去的牲畜和一部分物资。同年九月四日，国民党残余部队陈令德、陈伟彬率400余人在福建登陆，企图以游击方式进行破坏活动。公安部队当即配合驻军，于九月十六日将其全歼，陈令德被俘，陈伟彬被击毙。

一九五二年七月中旬至九月中旬，西南公安部队和军区胜利地进剿了盘踞在四川黑水地区的傅秉勋股匪，共歼匪3635名，其中纵队长、支队长以上匪首30名，分队长以上匪首170名，重要匪首全部落网。缴获六〇炮9门、轻重机枪41挺、各种枪3772支、子弹10万余发和电台5部。

一九五三年三月，西北公安部队积极参加了进剿马良股匪的草地战役，共歼股匪1400余名。这一战役的胜利，粉碎了敌人妄图在川、甘、康、青建立反共基地的梦想。同年七月十六日，国民党残余部队凑集了1.2万余人，坦克21辆、舰艇13艘，由十九军军长陆静澄指挥从金门出动，一个伞兵大队由台北出发配合，向

公安部队八〇团守备的东山岛进犯，吹嘘要以此揭开“反攻大陆”的序幕。在增援部队的配合下，八〇团进行了英勇的阻击和反击，共歼敌3400余人，击落敌机两架，全歼敌人伞兵，击沉小型登陆艇3艘，击伤敌舰1艘，残敌狼狈逃窜。

一九五四年全国公安部队使用1.8万余名兵力，密切配合公安机关，组织便衣分队对散匪实行搜捕缉拿。经过一年清剿，共剿匪1000余名，缴获机枪两挺，长短枪410余支。

一九五五年公安部队组织了3.35万名兵力执行剿匪任务。在剿匪斗争中，匪情较严重的四川、云南、广西、江西等省的公安部队，与公安机关密切配合，广泛发动群众，组织精干武装，采取军事进剿、政治瓦解、侦缉破案相结合的斗争形式，先后歼灭了朱德香、张南洋、王生仔、傅先洲、黄理正等18股土匪。广东省公安部队，还协同各专区、县公安机关组织了大量侦捕组，深入农村，结合中心工作，发动群众，对漏网的匪首、惯匪进行了侦捕，全年共歼灭股匪、散匪3790余名。

### 三、捕歼空投特务

朝鲜战争爆发后，美国和国民党特务机关为了搜集情报配合朝鲜战争，不断向大陆空投武装特务。为了粉碎敌人的这一阴谋，遵照毛泽东主席“对可能空降特务的山区，设武装便衣据点，专门对付空降特务”的指示，中央军委公安司令部于一九五二年十二月十八日召开各大军区公安部队司令员会议，确定在全国重点山区建立154个武装便衣据点，共使用兵力7000余名。这支反空降部队与公安机关密切配合，深入调查，熟悉地形，组织对空监视网，发现空投特务后及时围剿、追捕。从一九五三年至一九五八年，共捕歼美国和国民党空投特务225名，缴获电台63部、长短枪351支，有力地粉碎了敌人从空中派遣特务进行破坏活动的

阴谋。

#### 四、执行武装警卫任务

武装警卫是武警部队的一项重要勤务，担负着中共中央和国家领导人，来访的外国元首、政府首脑，中央和地方党政首脑机关，重要会议、大型集会，以及外国驻华使领馆、联合国驻华机构等单位的武装警卫任务。在值勤中，武警战士恪尽职守，日夜坚守岗位，协助有关部门防范打击敌对分子的阴谋暗害活动，预防治安灾害事故的发生，确保了警卫对象的安全。据一九八三年至一九八五年的统计，先后共担负各种警卫任务3.5万次，使用兵力123.9万人次。如一九八四年，为了保卫首都和各省、自治区、直辖市庆祝建国35周年活动的安全，武警部队在当地公安机关统一领导下，担负了繁重的警卫任务。仅北京总队就投入执勤兵力1.9万人次，出动车辆2400台次，连续执勤40个小时，出色地完成了阅兵、游行、晚会等活动的警卫任务。

#### 五、武装看押犯人，护卫劳教场所

武警部队依照法律规定，对看守所、监狱、劳动改造队以及少年犯管教所实施武装警戒和武装看押勤务，对劳动教养场所实行武装驻守的护卫勤务。看押部队在监区、劳作区和生活场所，担任外围警戒；在罪犯居住处的大门，担任门卫警戒；在犯人住地，利用制高点瞭望，掌握犯人动向。在劳动中，根据人数、劳作区地形、工作情况，派出执勤小组，实行随队看管。出工、收工时，实行途中警戒。遇到自然灾害时，加强警戒，并积极配合预审、劳改部门，抢救犯人和国家财产。

长期以来，武警战士在执勤中，立场坚定，高度警惕，坚持文明执勤，坚决抵制犯人、劳教人员的腐蚀拉拢和色情引诱，有效地防范和制止了犯人、劳动教养人员逃跑、闹事、行凶、破坏

等事件的发生。如担负劳改农场看押任务的内蒙古总队二支队二中队战士杜国华，一九八三年三月十六日在罪犯李喜根金钱收买面前毫不动摇，识破罪犯奸计，及时向领导反映李犯的阴谋，防止了3名罪犯阴谋结伙越狱逃跑的事件。河北省平泉县中队战士王国生，一九八三年二月十七日深夜执勤时，发现刚下过雪的房顶上有一处没有积雪，顿生怀疑，迅速占领制高点，细心观察，并将情况及时报告中队和看守所领导。经勘查现场和提审犯人，查明有5名在押犯乘黑夜掏开房顶，企图抢夺武器杀死哨兵、看守，远逃流窜。由于发现及时，预防了一起罪犯行凶越狱事件。河南省总队直属三支队一中队看押的劳改农场，一九八五年八月三日晚上狂风暴雨大作，五米高、三百米长的监墙突然倒塌，3名哨兵牺牲在哨位上。中队干部战士闻讯赶来，在风雨中立即用人组成了一条防线，无一犯人逃跑。

#### 六、协助逮捕、追捕、押解犯罪分子

武警部队在执行逮捕勤务中，主要是配合预审部门依法捉拿犯罪分子，实施武装警戒和途中押解。在执行追捕勤务中，主要是配合监管单位追踪、搜索、堵截、捕捉逃跑的犯人并押解归监。

在协同监管单位接送犯人的押解勤务中，不论是少量(单个)或成批押解，短途或长途、徒步或乘交通工具押解，广大武警战士时刻保持高度警惕，发扬吃苦耐劳的精神，与管教干部密切配合，果断处置遇到的各种复杂情况和问题，都安全地将犯人押送到了目的地。

#### 七、武装守卫守护重要目标

武警部队还担负着机场、电台和国家经济、国防建设等部门的重要单位，以及铁路、公路的重要桥梁、隧道等的守卫守护任





图 22 武警战士在钱塘江大桥哨位上

务。随着国家社会主义经济建设的发展，武警部队担负的守卫守护目标不断增加。多年来，广大武警战士不避严寒酷暑，日日夜夜坚守岗位，保卫了守卫守护目标的安全。甘肃总队一支队六中队三班，担负着黄河大桥的守卫任务，他们全心全意当好大桥卫士。一九八二年三月二日下午，一匹惊马冲到大桥上，后蹄卡在铁轨与枕木之间，一列满载物资的列车正以每小时60公里的速度疾驶而来，在这千钧一发之际，副班长王明荣带领全班奔赴大桥，一边发出报警信号，一边想方设法抢救，有的拖马腿，有的扒碎石，终于把马蹄子拔了出来，就在人和马离开铁轨的一瞬间，列车飞驰而过，避免了一起严重事故。一九八三年五月十三日，航天工业部一试验基地两个油罐车失火，刹那间形成一片火海，火焰扑向存放在附近的巨型燃料罐和储藏易爆物品的仓库以及制氧车间，随时都有发生剧烈爆炸事故的危险，整个试验基地受到严重的威胁。担负守卫任务的北京总队二支队十中队闻讯后，中队

长张本庭立即带领83名干部战士奔赴现场，冒着熊熊燃烧的大火和燃料释放出来的浓烈毒气，奋不顾身冲进火海，与试验基地工作人员和消防队协同作战，经过40分钟的战斗，扑灭了烈火，避免了一起特大事故。

#### 八、在大中城市进行巡逻，维护社会治安

武警部队还担负着全国30万人口以上的城市和一些特定区域的巡逻任务，积极参与社会治安的综合治理，为维护城市社会治安做了大量工作。仅据一九八七年的统计，全国武警部队在执勤中先后共抓获流氓、抢劫、凶杀等各类犯罪分子1.26万余名，收缴各种凶器5.8万件，制止聚众斗殴1.1万多起，为维护社会治安发挥了积极的作用。

### 第三节 武警部队的建设和管理

武警部队具有许多自身的特点。第一，武警部队以武装的手段执行公安保卫任务，它与公安机关的业务职能部门是配合关系。第二，武警部队的各项工作以执勤为中心，“天天养兵，时时用兵”。勤务种类繁多，绝大多数勤务都是年复一年、日复一日地不间断进行的。第三，兵力部署高度分散，部队遍布全国，点多、线长、面广。第四，与社会联系广泛，工作环境不仅艰苦，而且比较复杂。第五，担负的各项任务政策法律性强，对部队的政治素质要求高。根据上述特点，多年来，武警部队坚持“统一规划、分级管理、分级指挥”的原则，认真贯彻从严治警的方针，不断从各方面加强了部队的建设和管理，有效地提高了部队的政治和军事、业务素质。

#### 一、开展强有力的思想政治工作

(一) 坚持用马列主义、毛泽东思想和中国共产党的路线、方针、政策统一干部战士的思想。几年来,反复进行坚持四项基本原则教育和党的路线、方针、政策教育,使广大指战员加深了对党的路线、方针、政策的理解,充分认识到改革开放的必要性,从思想上、政治上提高了同中共中央保持一致的自觉性。在上述教育中,武警总部把团以上干部的学习作为重点,于一九八三年和一九八四年举办了三期团以上干部轮训班,共轮训 541 人;各总队轮训了副团职以下干部 2785 人。

与此同时,结合部队思想实际和任务特点,认真开展了武警部队性质、任务的教育,以及反腐败教育和法纪教育。通过教育,使广大武警干部战士明确自己肩负的历史责任,增强革命事业心和政治责任感,更加热爱中国共产党,热爱社会主义祖国,热爱人民,热爱武警部队。

(二) 开展有理想、有道德、有文化、有纪律教育(以下简称“四有”教育)。邓小平在全国科技工作会议上号召全国人民做到有理想,有道德,有文化,有纪律。一九八五年六月武警总部在沈阳市召开了“四有”教育试点经验交流会;九月中旬,又向部队发出了深入开展这一活动的通知。一九八六年一月在武警部队工作会议上,认真总结了这一活动的情况,提出了新的要求,使“四有”教育活动更深入地开展起来。

各地武警部队开展“四有”教育活动的普遍做法:第一,围绕“四有”教育的内容开展讨论,联系实际摆本单位存在的问题,把理想、纪律教育同党风党纪教育、法制教育、职业道德教育结合起来,逐个解决存在的问题。在教育方法上,注意采用干部战士易于接受的生动活泼的形式进行。第二,在“四有”教育活动中,强调从领导和机关抓起。通过抓领导带部队,抓党风带警风。

支队以上领导机关结合整党，发动群众，查摆党委、机关的问题，有的放矢地进行思想纪律作风整顿。第三，把“四有”教育同以执勤为中心的各项任务紧密结合起来。广泛开展“人民武警爱人民”、“为国徽增光添彩”和评选文明哨所、文明哨兵等活动。结合开展这些活动，各部队普遍制定了“四有”标准。北京总队提出的标准是：“热爱祖国，热爱人民；政治坚定，对党忠诚；严格执法，廉洁奉公；忠于职守，业务精通；令行禁止，纪律严明；勇敢果断，沉着机警；实事求是，办事公平；仪表端庄，警容严整；举止有礼，言语文明；学有专长，警地两用。”不少总队还制定了行为规范，对开展“四有”教育也起了积极作用。第四，注意发现典型，及时总结推广了开展“四有”活动的经验。许多总队还召开了“四有”教育表彰大会，表彰了一批先进单位和个人。

（三）开展立功创模活动。这是调动干部战士的积极性和创造性，推动各项工作开展，加快部队建设的一项重要措施。在这一活动中，采取了适应武警部队特点的做法：一是从部队大量基层单位分散驻守在繁华的大城市、港口、机场、关卡以及条件艰苦的边远地区等实际情况出发，强调对干部战士反复进行共产主义思想教育、爱国主义教育 and 革命英雄主义教育，使他们牢固树立社会主义、共产主义的坚定信念，提高分辨美与丑、善与恶、荣与辱的能力，增强革命斗志，自觉抵制形形色色的资产阶级腐朽思想的侵蚀，在任何情况下，都能经受住考验。二是发动广大干部战士学习雷锋，树立新风，增强内部团结，密切内外关系；学习先进人物的优秀品质，培养高尚的道德情操，多为社会做贡献，自觉献身公安保卫事业。三是把立功创模活动的要求在基层具体化，开展“四优”活动，即争当优秀中队长、优秀指导员、优秀司务长、优秀班长活动，有力地加强了基层建设和基础工作。四

是把立功创模活动贯穿到干部、战士工作、学习、训练和执勤中，大力扶植正气，鼓励关心集体、关心他人、热爱事业、忘我劳动的好思想和艰苦创业、勇于改革的精神。一九八四年五月召开了武警部队先进集体、先进个人代表大会，总结了经验，进一步推动了立功创模活动的深入开展。

开展立功创模活动，使部队的精神面貌发生了深刻变化，涌现出大批先进集体、先进个人。据一九八三年至一九八六年的统计，在涌现出的先进集体中，记三等功的3180个，记二等功的107个，记一等功的9个。获荣誉称号的单位有：在深圳特区执勤15年，严守政策纪律，一尘不染，自觉维护祖国的尊严，被授予“沙头角模范中队”称号的广东总队边防六支队十三中队；在部队率先抓精神文明建设的典型，群众赞誉为“文明之师”，被授予“精神文明先锋中队”称号的天津总队二支队四中队；在警卫工作中赤胆忠心、恪尽职守，被授予“忠诚卫士”称号的北京总队直属大队一中队四分队；坚守护桥岗位，连续三年立功，为过往群众做好事上万件，英勇抢救落入黄河中的群众10人，被授予“护桥爱民模范班”称号的甘肃总队一支队十中队三班。在涌现出的先进个人中，记三等功的26276人、记二等功的428人、记一等功的67人，授予荣誉称号或二级英模称号的13人。其中有在追捕、围歼抢枪杀人潜逃犯王宗坊、王宗玮的战斗中，英勇献身的“好参谋”吴增兴、“歼敌勇士”郑万寿、“搜捕尖兵”甘象青；为保护儿童，勇拦惊马，壮烈牺牲的“无私无畏的武警战士”李云；刻苦钻研医术，研制成功治疗烫伤特效中草药10种，热忱为患者服务的“全心全意为人民服务的共产党员”田义忠；在基层工作岗位上做出显著成绩的“模范班长”杨康健、林联生、姚卫锋、刘智英、张国林等。

此外，一九八五年六月，在全国开展的“祖国为边陲优秀儿女挂奖章”活动中，武警部队有12人荣获金质奖章，109人荣获银质奖章，413人荣获铜质奖章。

## 二、坚持从严治警的方针，加强部队的行政管理

武警部队重新组建以后，结合武警部队的实际，认真贯彻执行人民解放军的纪律条令、内务条令、队列条令，以条令为依据，统一行政管理工作的标准。不少总队分别培养贯彻条令的示范中队，对内务设置、物品摆放、营区规划等作出了具体规定。在贯彻条令中，各部队普遍注意了坚持抓三个环节：一是从新兵抓起。切实抓好起居作息、内务卫生、警容风纪、举止行态、礼节礼貌、队列动作等方面的养成。二是从集体活动抓起。早操、开饭、操课、点名、集会、集体外出等，都严格按照规定，做到着装整齐，行动统一，作风紧张，纪律严明。三是从点滴抓起。对衣帽不整、不讲卫生等不良行为，随时予以纠正。

为了提高部队行政管理水平，从武警部队实际出发，一九八五年十月十二日发布了《中国人民武装警察部队行政管理条例(试行)》，对武警部队行政管理的指导思想、基本任务和原则，各级人员职责，部队内部关系，工作生活秩序，日常制度和安全工作等，都作了明确的规定。通过贯彻这个条例，干部的管理水平有了明显提高。干部严格执行“八个不准”，即：不准打骂体罚战士，不准接受战士的礼物，不准侵占战士的利益，不准对战士罚款，不准酗酒，不准赌博，不准看淫秽书刊，不准弄虚作假。使官兵关系有了很大改善。整个部队实现了行政管理正规化，干部战士行动规范化，一日生活制度化。

## 三、进行严格的训练教育

(一) 结合执行勤务特点，各部队从执勤需要出发，突出了轻

武器射击、擒敌技术、执勤业务、捕歼战术等基础训练，并不断充实内容，加大难度。四川总队坚持严格训练，严格要求，狠抓擒敌技术的训练。一九八三年至一九八六年，先后培训了252名技术尖子、7650名骨干，基本形成了总队有尖子，支队有骨干，中队有小教员三个梯次的擒敌技术骨干队伍。同时，擒敌技术在女兵中也得到了普及，并培养出一个女兵擒敌技术尖子班。河南总队许昌支队，在实弹射击训练中设置了各种靶型，从不同距离、不同角度，采取不同姿势、不同方法进行射击训练，使训练更加符合实际需要。许多单位还实行专勤专训，担负什么任务，就训练什么内容，并结合各自的任务，组织执勤方案演练。辽宁总队五支队五中队，以处置执勤中的重大情况为背景，将技术、战术、执勤业务和技能训练有机结合，在运动长径为800米的复杂地形上，进行了执勤中对重大情况的判断处置，对地形、地物的利用，与敌遭遇时的擒敌动作，超越障碍，战斗射击等五项内容的单兵多能综合训练，收到了很好的效果。他们还编写了适合武警部队特点的训练教材，并不断用训练改革的成果丰富教材，用以指导训练。

（二）组织军事竞赛、表演。多年来，为加强部队正规化训练，武警总部和各总队分别组织了多次阅兵、比武和军事汇报表演等活动，展示了武警部队严整的警容，战斗的风貌，熟练的技艺，严格的组织纪律和优良的战斗作风。如一九八四年六月十二日，武警驻京部队隆重举行军事业务训练汇报表演，彭真、杨尚昆、杨得志、余秋里、秦基伟、陈丕显等领导人出席观看。这次表演有射击、刺杀、队列、擒敌术、气功、警犬、攀登、驾驶、灭火等科目，规模大，组织严密，效果很好，受到普遍赞扬。通过军事竞赛、表演活动，检验了部队的训练水平，锻炼了机关的组

织指挥能力，培养了部队的革命英雄主义精神，为长期分散执勤的部队提供了交流经验、互相学习的机会，推动了群众性练兵活动的开展。

（三）办好武警部队院校。武警部队重新组建后，十分重视院校建设，在短短的五年时间内，已先后组建起武警部队专科学校、武警部队学院、武警部队技术学院。与此同时，将省、自治区、直辖市武警总队教导队改建为初级指挥学校，还成立了总部直属的水面船艇学校、卫生学校、特种警察学校。截至一九八七年底，全国武警部队共有院校30所，已培养出毕业生11679人，充实了部队基层干部队伍，为部队建设输送了新鲜血液。

#### 四、加强基层建设

武警部队重新组建以来，非常重视部队的基层建设。一九八三年四月十九日召开武警部队工作会议，提出了加强基层思想政治工作的意见，推动了部队基层思想政治工作的开展。一九八四年一月二十三日武警总部发出了《关于对内卫执勤分队进行教育整顿的指示》，对加强部队的基层建设发挥了很大的作用。一九八六年又把加强基层建设作为全年工作的重点，要求各级领导机关进一步转变作风，提高工作效率，帮助基层部队办实事，更好地为基层服务。

（一）加强班长队伍建设。一九八五年四月在北京召开了优秀班长代表会议，统一了对班长地位作用的认识，总结交流了当好班长和加强班长队伍建设的经验。会议根据各地的经验明确指出，武警部队优秀班长的标准主要表现在十个方面：胸怀理想、好学上进、一尘不染、忠于职守、精通业务、严守纪律、知法执法、勇于献身、尊干爱兵、拥政爱民。这次会议之后，各总队认真贯彻落实会议精神。多数总队组织了优秀班长报告团，深入部队介绍



优秀班长的事迹和加强班长队伍建设的经验，发动班长对照优秀班长的标准，找差距、定措施，掀起比学赶超的热潮，开展了争当优秀班长的活动。湖北、天津、河北等省总队，还作出了向优秀班长学习的决定，号召全体班长学先进、创先进、超先进。湖北总队通过开展争当优秀班长的活动，使原来责任心不强的正副班长有80%跨入了先进行列。安徽、贵州、浙江、甘肃、新疆等20个总队，先后召开了优秀班长代表会议，表彰先进，树立典型。实践证明，加强班长队伍建设，充分发挥班长的作用，对于加强部队基层建设具有重要意义。

（二）认真开展基层部队的文化工作。武警部队许多基层单位远离城市，条件艰苦。因此，在基层单位广泛开展歌咏、体育比赛活动，办好俱乐部和图书阅览室，组织节日文艺晚会，是活跃基层文化生活的一个重要方面。为了改善和活跃基层文化生活，武警部队单独建立了电影发行系统，为基层部队配发了电影放映机、电视机、收录机等。一九八六年总部和各总队先后举办了文艺培训班，培训了一批文化活动骨干。随着部队文化工作的开展，基层单位出现了一些乐队、吉他队等文艺队伍。广东、浙江、福建、江苏等省总队的一些中队，还购买了电子琴、沙锤、吉他、电子游艺机等一些富有时代气息的文体器材。现在有一半以上的总队组建了短小精干的业余文艺演出队，经常深入基层为广大武警战士表演，即活跃了基层的文化生活，又密切了警政、警民关系。

（三）组织干部战士学习科学文化知识。武警部队学习人民解放军的经验，从实际出发，因地制宜，组织广大干部战士学习科学文化知识，努力培养“警地两用”人才，取得了可喜的成绩。据22个总队的统计，一九八三年至一九八六年，先后有1446名干部获得大专以上文凭，1.8万名干部获得高中或中专文凭。武警部队

干部的初中文化补习任务已经完成，不少单位还完成了干部高中文化的普及任务，并正向大专教育发展。各单位在抓干部队伍文化学习的同时，还抓了战士的初中、高中文化的普及工作。以上海总队为例，到一九八六年底，已有2400名战士取得高中毕业证书，3600名战士取得高中单科结业证书。科学文化教育的蓬勃开展，使武警部队知识结构发生了变化，也为培养警地“两用”人才奠定了坚实的基础。截至一九八六年的统计，全国武警部队共有警地“两用”人才培训基地和培训点1327个，先后参加学习的干部战士近14万人，已获取各类技术合格证书的达3.9万多人。在培训项目上，既有种植、养植等农副业型项目，又有烹调、缝纫、家用电器修理等服务型项目；既有机械加工、电工、汽车驾驶等技术型项目，又有新闻写作、摄影、书法等知识型项目，从多方面满足了广大干部战士成才的愿望。培养的这些警地“两用”人才，既为部队建设出力，退伍后又能为国家四化建设服务。据统计，一九八五年退伍的农村籍战士，按警地“两用”人才安置使用的达90%以上。

### 五、建立和发展新型的警民关系

在新的历史时期，武警部队继承发扬人民军队和公安机关的光荣传统，十分重视群众工作，努力建立和发展同人民群众的密切关系。

（一）积极参加地方社会主义经济建设和社会公益事业，为人民群众办好事、办实事。据统计，一九八三年至一九八六年，武警部队助民劳动达41.7万个劳动日，植树700万余株，植草坪50万平方米，为群众治病97.4万人次。上海武警总队七中队和一中队在担负宝钢的警卫任务中，经常组织指战员到建设工地参加劳动。一九八五年四月宝钢一项重要工程进行投产试验，因原料供

应不上，试验面临失败危险，在此紧急时刻，全体指战员迅即赶赴现场，登上20多米高的作业台，突击装原料400多吨，保证了试验成功，为国家避免了数百万元外汇的损失。

(二) 参加抢险救灾，解救人民群众的危难。据不完全统计，武警部队自一九八三年至一九八七年，共参加各种抢险救灾活动4.6万余次，抢救受难群众9.7万人，抢运物资23.44万吨。一九八六年六月十二日，湖北省秭归县长江沿岸山坡发生大面积整体滑坡，将新滩镇1650间房屋和200万立方土石冲入江中80多米远。在滑坡发生前出现险象时，县武警中队的干部战士首先帮助群众转移到安全地带，后又冒着极大的危险返回险区，仔细检查每一间房屋，又将15名老弱病残群众救了出来，使全镇1327人无一伤亡。同年十月中旬，地处世界屋脊的唐古拉山，青海玉树地区和果洛草原遭到百年未遇的特大暴风雪的袭击，鹅毛大雪下了8天8夜，封盖了16个县、两亿多亩草原、25万平方公里土地。受灾严重地方的帐篷被埋在1.5米积雪中，人、畜受到断粮断草和严寒的威胁。青海总队立即组织部队奔赴灾区，冒着零下40度的严寒，克服交通断绝的困难，英勇抢险。许多干部战士冻伤四肢，仍然坚持抢险。在这次救灾中，青海总队出动兵力2800多人次，车辆135台次，运输各种物资550吨，装运空投物资1375吨，运羊2万余只，为牧民治病435人次。《青海日报》、青海广播电台先后10余次报道武警部队抗雪救灾的事迹，称赞：“哪里灾情最重；哪里就有闪亮的国徽”；“哪里困难最大，哪里就有武警战士的身影”。

(三) 开展警民共建社会主义精神文明、物质文明活动。这是在新时期拥政爱民活动的发展，是密切警政、警民关系的新途径。一九八四年全国武警部队同1.4万个街道、村庄、工厂、学校、车站开展了共建文明活动，涌现出群众工作模范单位491个，先进

个人1193人,获荣誉称号的386人。一九八五年共建文明活动在总结经验的基础上,有了较大的发展。共建文明的规模、范围扩大了,由共建文明商店、街道,发展到警民共建文明城市;内容增多了,由开展便民活动、智力助民、助民致富,发展到共育四化建设人才,突出法制教育,综合治理社会治安,改变社会风气。开展共建文明活动中,先后有1017个单位受到地方政府表彰。

武警部队开展警民共建文明活动的特点,主要在于“五个结合”:一是结合法制建设搞共建。福建总队龙岩地区支队,一九八五年上半年同龙岩市开展了全市规模的共建文明活动,成立了领导小组,并制定了“以法治城,以德育人,警民共建法制文明城”的总体规划,经过两年多的实践,已取得了明显的成效,使龙岩市已逐步成为政治安定、法制严明、秩序井然、环境优美的社会主义新型文明城。二是结合经济建设搞共建。如湖北总队蕲春县中队,与该县吴庄村开展共建文明活动,首先帮助村里建立了文化室和青年之家,并赠送科技图书;出面为困难户在信用社贷款担保,帮助困难户承包农副业生产,无偿提供必要的致富条件,扶植困难户致富;倡导新道德、新风尚,帮助农村树立劳动致富的观念,走共同富裕的道路。从而使吴庄村的剩余劳动力很快组织起来,治穷致富。一九八六年吴庄村每人年平均收入已达650多元。三是结合开展五讲四美三热爱(讲文明、讲礼貌、讲卫生、讲秩序、讲道德,心灵美、语言美、行为美、环境美,热爱社会主义、热爱中国共产党、热爱祖国)活动搞共建。如青海总队玉树自治州支队,驻在少数民族聚居的高寒地区,他们针对当地的民族特点,开展以讲科学、讲卫生、讲文明礼貌、讲民族团结为中心内容的共建文明活动,自觉尊重少数民族群众的宗教信仰和风俗习惯,从宣传科学知识,倡导文明卫生入手,帮助藏族群众提

高科学文化水平。四是结合拥政爱民活动搞共建。武警部队有数以万计的学雷锋小组，长年活跃在各个共建文明点上，树新风，做好事。北京总队十一支队十二中队一班8名战士，担负着京原铁路下庄一号隧道的守护任务。他们长期坚持与驻地的小山村搞共建文明，与当地群众结下了亲密关系。通信员玄绪华，自一九八四年以来，在做好本职工作的同时，每天翻山越岭，穿隧道，步行20多公里，为驻地附近的车站、工厂、居民区、敬老院等单位投递信件、报刊、邮包2万余件，被北京市人民政府树为“精神文明标兵”。五是结合培养“警地两用”人才搞共建。各部队在与地方开展共建文明活动时，注意把共建文明和培养“警地两用”人才结合起来，充分发挥武警部队和地方在师资力量、机械设备、专业技能等方面的优势，有计划、有步骤地培养“警地两用”人才，有力地促进了武警部队的建设。据不完全统计，到一九八七年底，地方为武警部队开办60多项技术专业学习班，使大批干部战士得到了培训。

## 六、搞好后勤工作

武警部队各级后勤部门紧紧围绕部队的革命化、现代化、正规化建设这一中心，创造性地开展武警部队的后勤工作，取得了显著成绩。

(一) 建立各项规章制度，制定供应标准，调整供需矛盾，保障供给。武警部队重新组建初期，供应渠道不够畅通，供需矛盾相当突出。为了加快部队建设的步伐，后勤部门充分发挥主观能动性，逐步建立健全了一整套后勤工作规章制度，制定了供应标准，不断改进供应工作，合理使用国家拨给的经费和物资。对供应方法作了改进，能就地筹措的装备物资，就地拨给经费，减少实物供应，既保证了供应的及时性，又节约了费用。针对武警部

队任务复杂、情况多变、机动性大、反应快等特点，组织好特殊供应，还努力自筹经费、物资、补助部队供应。

(二) 做好医疗卫生工作，提高部队健康水平。医疗卫生保障工作后勤保障的一个重要方面，也是提高部队战斗力不可缺少的重要因素。自一九八三年部队重新组建以来，积极组建了各级医疗卫生机构，增强了医疗保障能力。截至一九八七年底，武警部队已初步形成了三级医疗体系，现有总医院1所，各总队、院校医院32所，支队卫生队597个，相当一部分大队也建立了卫生所，中队设立了卫生室、配备了卫生员。一九八四年和一九八五年，各总队、院校医院进行了整顿，调动了医护人员的积极性，提高了科学管理水平和医疗质量，使医院朝着管理制度化、工作质量标准、技术操作规范化、护理工作常规化、室内陈列系列化的方向迈进了一步。在搞好医疗工作的同时，开展了以临床应用为主的新技术的研究工作，并取得初步成果。仅一九八七年就有7项新技术获得全军科技进步三等奖。其中山东总队医院外科副主任毕复海等人研制成功的新型多功能矫形延长器，被国家选为先进康复治疗器械之一，参加了国际第36届布鲁塞尔尤里卡世界发明博览会，获银牌奖。

(三) 发展生产，改善部队生活。在生产经营上，武警部队各级后勤部门发扬艰苦创业的优良传统，寻找经营门路，很快打开了局面，逐年有所发展。种植业方面，在重视粮食、蔬菜生产的同时，增加了油料、药材、瓜果、花卉等经济作物的种植面积。养殖业发展很快，基层普遍重视发展养猪、牛、羊、鸡、鸭、鱼等生产，种类越来越多，规模越来越大，效益不断提高。各部队还抓了工副业和服务业，一批招待所、修理所、制药厂、煤矿、被装加工厂等相继建成，并已获得收益。吉林总队晨光制药厂、福

建总队长城制冷总厂和山西总队煤矿等，年收益均在100万元以上。在生产经营中，普遍实行了以承包为主要形式的各种经济责任制，提高了管理水平，促进了生产经营向深度和广度发展。一九八三年至一九八七年累计，共生产粮食9472万公斤、蔬菜2.4亿公斤、油料495万公斤、肉类2550万公斤，生产经营收益2.6亿元，使部队生活大大改善。许多中队实现了“斤半加四两”（每人每日一斤半蔬菜、一两动植物油、一两鱼或禽或蛋、一两肉、一两豆制品）的伙食标准。

# 第十五章

## 公安法制建设

建立和完善公安工作的法制，严格依法办事，对人民公安机关具有特殊重要的意义。三十多年来，公安法制建设有了长足的发展。目前，中国的公安工作在主要方面已经实现了有法可依、有章可循，初步形成了公安法规的体系，从而保证了公安机关正确地富有成效地进行职能活动。

### 第一节 公安法规的创制和发展

新中国公安法规的创制和发展，大体上经历了四个阶段。

#### 一、新中国建立初期

新中国建立的初期，一方面是国家来不及也不可能在较短时间内制定出完整、统一的公安法规；另一方面，公安机关又面临着肃清反革命残余势力、镇压反革命的破坏活动和建立新的革命秩序等极为急迫的任务。在这种情况下，公安机关只能是主要根据《中国人民政治协商会议共同纲领》的有关原则规定和中国共产党制定的一系列有关公安工作的政策，来完成国家赋予的职责和任务。同时，由于全国城乡解放有先有后，地区之间的政治、经



济状况和公安工作基础又有所不同，所以又不得不更多地依靠地方政府因地制宜地制定的地方性公安法规。据粗略统计，在这一时期，各大行政区军政委员会以及各省、自治区、直辖市人民政府制订的有关处理国民党军政警特人员、肃匪反霸、取缔反动会道门、封闭妓院、严禁烟毒等法令，以及其他维护社会治安秩序的规章，为数不下千件。这些地方公安规章为国家制订有关公安工作的法律、法规、政令和规章，积累了实践经验。从一九五〇年起到一九五四年宪法公布前，中央人民政府、政务院以及公安部制订公布的有关公安工作的法律、法规和暂行规定，主要有：《中华人民共和国惩治反革命条例》、《管制反革命分子暂行办法》、《中华人民共和国劳动改造条例》、《治安保卫委员会暂行组织条例》、《城市户口管理暂行条例》、《城市陆上交通管理暂行规则》、《枪支管理暂行办法》、《无线电器材管理暂行条例》、《城市旅栈业暂行管理规则》、《印铸刻字业暂行管理规则》、《公共娱乐场所暂行管理规则》、《外国侨民出入及居留暂行规则》等。

新中国建立初期制订的这些公安法规，有力地维护了社会治安秩序，保障了恢复国民经济、肃清残余反革命势力和各项社会改革的顺利进行，也为健全公安法规打下了基础。

## 二、一九五四年宪法公布到一九六五年

从一九五四年九月二十日《中华人民共和国宪法》公布到一九六五年，是公安法规创制发展较好的时期。有关公安工作的立法进度加快，涉及的内容更为广泛。特别是一九五六年社会主义改造基本完成以后，国家开始转入全面的大规模的社会主义建设，公安工作立法的侧重点，随之转向补充和完善公安行政管理方面的法规，使治安行政管理工作逐步走上依法管理的轨道。在这十一年中，先后制订在全国适用的有关公安工作的法律、法规和规

范性文件达 600 余件。其中主要的法律、法规有以下几种：

为了加强公安派出所的建设，一九五四年十二月三十一日经第一届全国人大常委会第四次会议通过，毛泽东主席命令公布了《公安派出所组织条例》。

为了及时惩罚犯罪，并保障公民的人身自由不受非法侵犯，一九五四年十二月二十日公布由第一届全国人大常委会第三次会议通过的《中华人民共和国逮捕拘留条例》。其中规定，逮捕人犯要经人民法院决定或者人民检察院批准，并必须持有逮捕证才能执行；公安机关拘留人犯，应当在拘留后的24小时以内，把拘留的事实和理由通知本级人民检察院，人民检察院应当在48小时以内作出批准逮捕或者不批准逮捕的决定；不批准逮捕的，公安机关应当立即释放。

为了明确人民警察的任务、职责、权限、条件、领导关系以及奖惩纪律和待遇，一九五七年六月二十五日经第一届全国人大常委会第七十六次会议通过，毛泽东主席命令公布了《中华人民共和国人民警察条例》。

为了使治安处罚规范化，一九五七年十月二十二日毛泽东主席命令公布了经第一届全国人大常委会第八十一次会议通过的《中华人民共和国治安管理处罚条例》。这个条例规定了治安处罚的范围，同时对处罚的种类、幅度和裁决程序，也都作了明确规定，使公安机关处罚违反治安管理的行为有了法律依据。

为了维护公共秩序，预防和减少犯罪，一九五七年八月三日国务院公布了经第一届全国人大常委会第七十八次会议批准的《关于劳动教养问题的决定》，对劳动教养的有关问题作了明确规定。

为了加强消防工作，一九五七年十一月三十日国务院公布了经第一届全国人大常委会第八十六次会议批准的《消防监督条

例》。这是新中国成立以来制定的第一部消防行政法，对依法加强消防监督管理，起了重要的指导和促进作用。

为了严格管理爆炸物品，一九五七年十二月九日公安部公布了经国务院批准的《爆炸物品管理规则》，统一了爆炸物品管理范围，加强了全面的管理工作。

为了维持社会秩序，保护公民的权利和利益，一九五八年一月九日毛泽东主席命令公布了经第一届全国人大常委会第九十一次会议通过的《中华人民共和国户口登记条例》，使全国的户口管理工作有了完整的、统一的法律规定。

为了保卫中华人民共和国主权和国家安全，便利进出境人员和交通运输工具的通行，继一九六四年四月十三日国务院公布施行《外国人入境出境过境居留旅行管理条例》之后，一九六五年四月三十日国务院又公布了《边防检查条例》，加强了边防检查工作。

这一时期的公安法规建设，尽管在某些时候、某些方面受到“左”倾思想的影响，仍然取得了明显的成就和发展。

### 三、十年动乱期间

“文化大革命”的十年，由于“左”倾错误恶性发展，特别是林彪、江青两个反革命集团的破坏，庄严的宪法和法律被践踏，公安工作的很多行之有效的规章制度被作为“资本主义管卡压的反动枷锁”予以砸烂。

一九七五年邓小平主持中央日常工作，狠抓了各方面工作的整顿，使公安立法工作也出现转机。在这期间，由国家基本建设委员会、公安部和燃料化学工业部共同制订发布了《建筑设计防火规范》，虽然这是技术性规范，但从基本建设抓起，有利于加强消防工作。为整顿铁路治安秩序，国务院批发了公安部、铁道部《关于全国铁路治安工作会议的情况报告》，这是公安机关整顿铁

路交通秩序，打击流窜犯罪活动的重要规范性文件之一，对扭转当时铁路和城乡社会治安秩序的混乱状况起到了重要作用。

#### 四、中共十一届三中全会以来的新时期

中共十一届三中全会强调指出，为了保障人民民主，必须加强社会主义法制，使民主制度化、法律化，使这种制度和法律具有稳定性、连续性和极大的权威，做到有法可依，有法必依，执法必严，违法必究。中共中央关于发展社会主义民主、加强社会主义法制的基本方针，为加强公安立法指明了方向，使公安法制工作进入建国以来最好的发展时期。从一九七九年在一九八七年，经全国人大及其常委会修改、制定的与公安工作直接有关的法律有7件；经国务院批准、制定的法规和法规性文件有75件；公安部制定或与有关部门联合制定的部门规章和规范性文件有700多件。以上三项合计，约占新中国建立以来制定的公安法规总数的50%。在此期间，各省、自治区、直辖市人大及其常委会和人民政府，为公安工作制定的地方性法规、规章也达600余件。以上这些连同十一届三中全会以前制定的现行有效的公安法规，公安工作在主要的、基本的方面，已经初步做到了有法可依。

这一时期，国家加强了刑事立法。一九七九年二月二十三日叶剑英委员长命令公布了由第五届全国人大常委会第六次会议通过修订的《中华人民共和国逮捕拘留条例》。同年七月六日公布了由第五届全国人大第二次会议通过的《中华人民共和国刑法》和《中华人民共和国刑事诉讼法》。随后，最高人民法院、最高人民检察院和公安部共同制订了关于执行刑事诉讼法规定的案件管辖范围的规定；公安部对公安机关分管的刑事案件及其立案标准和管理制度，也作了相应规定。

为了严厉打击严重危害社会治安的犯罪分子，扭转社会治安

的不正常状况，一九八一年到一九八三年全国人大常委会接连发布了《关于处理逃跑或者重新犯罪的劳改犯和劳教人员的决定》、《关于严惩严重破坏经济的罪犯的决定》、《关于严惩严重危害社会治安的犯罪分子的决定》和《关于迅速审判严重危害社会治安的犯罪分子的程序的决定》等重要刑事法律。

为了解决中华人民共和国国籍的取得、丧失和恢复的法律依据，一九八〇年九月十三日叶剑英委员长命令公布了由第五届全国人大第三次会议通过的《中华人民共和国国籍法》，以基本法的形式肯定了中国各民族的人都具有中国国籍，以及外国人或无国籍人申请加入中国国籍的条件。

在新的历史时期，为适应改革开放的形势和维护社会治安的需要，全国人大常委会、国务院加强了有关公安工作的立法。其中主要的有以下几种：

一九八〇年二月二十九日国务院发布了《关于将强制劳动和收容审查两项措施统一于劳动教养的通知》，这一行政法规加强了劳动教养工作，明确了“对于有轻微违法犯罪行为又不讲真实姓名住址、来历不明的人，或者有轻微违法犯罪行为又有流窜作案、多次作案、结伙作案嫌疑需要查清罪行的人”，可予以收容审查。

一九八二年十二月一日国务院发布了《关于保障民用航空安全的通告》，对于保障民用航空的安全，防止劫持、破坏民航飞机和破坏民用航空设施事件的发生，确保公共财产和旅客生命财产的安全，具有重大意义。

为了保障公民人身安全，防止不法分子利用刀具作为凶器进行犯罪活动，一九八三年三月十二日国务院批准公安部公布实施《对部分刀具实行管制的规定》。

为了严格管理民用爆炸物品，预防爆炸事故的发生，防止反

革命分子和其他犯罪分子利用爆炸物品进行破坏活动，保障社会主义建设和人民生命财产的安全，一九八四年一月六日国务院发布了《中华人民共和国民用爆炸物品管理条例》，同时废止了一九五七年公布的《爆炸物品管理规则》。

一九八四年五月十一日第六届全国人大常委会第五次会议批准，同年五月十三日国务院公布了《中华人民共和国消防条例》，自一九八四年十月一日起施行，一九五七年十一月二十九日公布施行的《消防监督条例》即行废止。

为了证明公民身份，保障公民的合法权益，维护社会秩序，一九八四年四月六日国务院发布了《中华人民共和国居民身份证试行条例》，经过一年多的试行，一九八五年九月六日经第六届全国人大常委会第十二次会议通过，同日由李先念主席命令公布了《中华人民共和国居民身份证条例》。

为制止淫秽物品的泛滥，保护广大人民特别是青少年的身心健康，维护社会治安，一九八五年四月十七日国务院发布了《关于严禁淫秽物品的规定》。

为了适应开放的形势，维护国家主权、安全和社会秩序，保障中国公民出入中国国境的正当权益，有利于发展国际交往，一九八五年十一月二十二日经第六届全国人大常委会第十三次会议通过，同日由李先念主席命令公布了《中华人民共和国外国人入境出境管理法》和《中华人民共和国公民出境入境管理法》。

在新的历史时期，违反治安管理行为有新的变化，原定的罚则已不足以达到教育与处罚相结合的目的。为此，经过修订的《中华人民共和国治安管理处罚条例》，于一九八六年九月五经第六届全国人大常委会第十七次会议通过，同日由李先念主席命令公布。从一九八七年一月一日起施行，一九五七年十二月二十二

日公布的《中华人民共和国治安管理处罚条例》同时废止。

在这一时期，公安部为了具体贯彻实施国家有关公安工作的法律和行政法规，依照法定程序制定公布了一批实施细则，同时根据实际需要按照职权范围制定发布了一系列的重要规章。如：《中华人民共和国居民身份证条例实施细则》、《中华人民共和国外国人入境出境管理法实施细则》、《中华人民共和国公民出境入境管理法实施细则》、《中华人民共和国消防条例实施细则》、《中国公民因私事往来香港地区或者澳门地区的暂行管理办法》、《人民警察使用武器和警械的规定》、《中华人民共和国枪支管理办法》、《公安部关于特种车辆安装、使用警报器和标志灯具的规定》、《公安部关于城镇暂住人口管理的暂行规定》、《公安部关于没收、处理违反治安管理所得财物和使用工具的暂行规定》、《旅馆业治安管理办法》，等等。总之，这几年在逐步完备公安法规方面，向前大大跨进了一步。

## 第二节 公安法规的现状

经过三十多年的建设，中国的公安法规已初步形成了层次分明的自身体系。第一层次是，由国家权力机关制定或发布的有关公安工作的法律；第二层次是，国务院发布或批准的公安行政法规；第三层次是，公安部制定或者会同有关部门联合制定的一系列部门规章和其他规范性文件；第四层次是，地方性公安法规。

中国现行的公安法规和规章制度，大体上可以分为治安管理、刑事侦查、边防和出入境管理、组织建设四类。

### 一、治安管理类

治安管理条例是公安法规中数量最多的一类，包括：户口、交

通、消防、危险物品、特种行业、公共场所秩序管理等。其中重要的法律是《中华人民共和国治安管理处罚条例》。其他治安管理条例、法规，按照内容可以分为：

(一) 户口管理。户口管理制度是社会治安管理工作的基础。为了搞好户口管理，对城镇户口、农村户口、船舶户口的管理，以及农民进入集镇落户、控制农业人口转为非农业人口、人口统计等，都分别有相应的规定和管理规则。

(二) 交通管理。中国的交通管理，分为城乡道路交通、内河航行、民用航空和铁路运输四个方面。道路交通管理的主要法规，有《城市交通规则》、《公路交通规则》和《机动车管理办法》。铁路和内河航行方面的安全法规，有严禁旅客携带爆炸易燃物品乘坐车船的规定，守护铁路桥梁、隧道的规定等。为保障民航安全，国务院发布有《关于保障民用航空安全的通告》和《关于加强防止劫机的安全保卫工作的命令》。公安部和民航局为落实民航安全措施，对民用客机安全检查以及购买国内机票手续等都作了规定。

(三) 消防管理。消防管理法规较为齐全。以《中华人民共和国消防条例》为主导，对公安消防队、专职消防队、义务消防队的编制、器材装备、执勤、灭火战斗，工棚、宿舍、仓库、建筑工地、石油化工、易燃易爆物品、榨油业、古建筑、高层建筑、油田、码头、森林等各方面消防规则和技术规范，以及消防器材、产品质量监督、火损计算等，都分别有相应的法规。据统计，截至一九八七年底，由全国人大常委会、国务院以及公安部和有关部门先后批准或制定的全国性消防法规共有32件。此外，各级地方人民政府也制定了一些地方性消防规章。

(四) 危险物品管理。现行法规有《中华人民共和国枪支管理办法》和《中华人民共和国民用爆炸物品管理条例》。其他有关枪



支、弹药、部分刀具，以及民用爆炸物品、易燃性物质、具有放射性、腐蚀性物品和麻醉药品等在生产、储存、运输、保管、使用上也都有相应的安全管理法规。

(五) 特种行业和公共场所管理。对旅店、刻字、废旧金属收购等行业，以及车站、码头、民用航空站、商场、运动场、影剧院、公园等公共场所都有单行治安管理条例，基本上是适应管理需要的。

此外，为维护社会治安，对一些影响正常工作、生产、社会秩序的违法活动，都由国务院或经国务院批准由公安部发布了禁令或取缔的规定。

## 二、刑事侦查类

这类法规，包括国家发布的刑事法律，以及公安部为了保证国家法律的正确实施制定的或者会同最高人民法院、最高人民检察院和其他有关部门联合制定的关于办理刑事案件的程序性规定。公安部为了全面贯彻实施《中华人民共和国刑事诉讼法》中有关公安机关职责权限的规定，于一九八七年三月制定了《公安机关办理刑事案件程序规定》。这个规定在总结三十多年办案经验的基础上，较为全面、系统地规定了各级公安机关在刑事诉讼中的职能，统一了办案程序，是公安机关刑事执法方面的重要规范性文件。

刑事侦查类法规在内容上，可以分为案件管辖、强制措施、侦查、预审和执行等方面。这些法规，使各级公安机关在同刑事犯罪作斗争的各个环节上，基本上实现了有法可依、有章可循。

(一) 案件管辖。案件管辖是国家司法机关受理刑事案件的分工。《中华人民共和国刑事诉讼法》对公安、检察、法院三机关各自管辖的刑事案件做了原则规定。为了明确公安机关管辖案件的

范围，公安部会同最高人民检察院、最高人民法院于一九七九年十二月十五日制定了《关于执行刑事诉讼法规定的案件管辖范围的通知》，其中规定由公安机关负责侦查的刑事案件共有四十九种。这个通知体现了公、检、法三机关分工负责、互相配合、互相制约的原则，是三机关分工受理刑事案件的重要依据。同年十二月二十五日，公安部制定了《关于刑事侦察部门分管的刑事案件及其立案标准和管理制度的规定》，基本上明确了各级公安机关和公安机关各业务部门分工负责侦查的案件范围。此后，随着刑事诉讼法的实施，公安部还会同有关部门，就铁路、交通、民航、林业系统发生的刑事案件的管辖，军队与地方互涉案件的管辖，以及人民武装警察部队人员犯罪案件的管辖，分别做出了明确规定。据统计，从一九七九年到一九八七年，公安部制定和会同有关部门联合制定的关于案件管辖的规定共有24件。

(二) 强制措施。根据《中华人民共和国刑事诉讼法》的规定，公安机关在侦查中，可以决定对被告人进行拘传、取保候审、监视居住、拘留，经人民检察院批准或者人民法院决定，对被告人执行逮捕。为使各级公安机关在办案中严格执法，正确使用强制措施，公安部制定了拘留、逮捕人犯的政策界限，建立了严格的审批制度。对各种强制措施的适用对象、适用条件、执行方法和要求等，也作了具体的规定。其基本要求：一是依法严格掌握。对被告人采取拘传、取保候审、监视居住和拘留措施，一律经县级以上公安机关负责人批准；执行逮捕必须由县级以上公安局长签发《逮捕证》。二是准确及时。明确各种强制措施的适用对象和条件，对执行这些强制措施中的主要环节规定了时间限制。三是注意保护被告人的诉讼权利。拘留或逮捕人犯后，一经发现不应逮捕或拘留的，必须立即释放，并发给《释放证明书》。

(三) 侦查、预审。侦查、预审主要包括现场勘查、询问证人、讯问被告人、搜查、人身检查、侦查实验、鉴定、通缉、扣押物证书证、追缴赃款赃物、移送案件等一系列专门活动。三十多年来,公安部制定的关于这方面的规章制度比较多,其中比较重要的有:《刑事案件现场勘查规则》、《刑事技术鉴定规则》、《预审工作制度》等。

(四) 执行。为了保证刑事诉讼法和劳动改造条例的实施,公安部制定了大量的内部规章和其他规范性文件。其中较为全面系统的规定,是一九八二年制定的《监狱、劳改队管教工作细则》。这些规定,集中反映了具有中国特色的劳改工作制度。一九八三年劳改工作划归司法行政机关管理以后,公安机关仍担负一部分执行刑罚的任务,主要是看押被判处有期徒刑尚有余刑一年以下和其他不能送往劳改场所执行刑罚的犯人、拘役犯,对判处拘役、有期徒刑缓刑、管制、剥夺政治权利和裁定假释、监外执行的罪犯进行监督考察。一九七九年十二月二十八日公安部制定的《关于管制、拘役、缓刑、假释、监视居住的具体执行办法的通知》,对有关事项做了具体规定。

### 三、边防和出入境管理类

这一类法规有30余件。在边防检查方面,以《边防检查条例》和一九七九年七月国务院批准发布的《关于边防检查工作中若干问题的暂行规定》为主导,其中有进出口船舶、船员、旅客、行李检查,进出口飞机、机员、旅客、行李检查,以及机场安全检查等规章。在入境出境管理方面,主要法律、法规是《中华人民共和国公民出境入境管理法》、《中华人民共和国外国人入境出境管理法》以及这两个管理法的实施细则和《中国公民因私事往来香港地区或者澳门地区的暂行管理办法》。

#### 四、组织建设类

有关公安机关、人民警察和保卫组织建设方面的主要法规有《中华人民共和国人民警察条例》、《公安派出所组织条例》、《治安保卫委员会暂行组织条例》等。公安部还于一九八七年七月印发了《经济民警管理工作规定(试行)》。

为了加强人民警察队伍的建设,公安部还制定了一些内部规章,如《公安人员八大纪律十项注意》、《人民警察内务条令(试行)》、《人民警察奖惩条例(试行)》、《人民警察基层单位政治指导员工作条例(试行)》等。公安部还与劳动人事部联合制定了《关于吸收人民警察的规定(试行)》,与财政部联合制定了《关于公安干警服装发放范围的规定》。

### 第三节 建立法制机构,健全执法制度

建立公安工作的法制,不仅要有完备的公安法规,做到有法可依,而且要有健全的执法制度,做到有法必依。

早在一九五四年第一届全国人大一次会议通过颁布《中华人民共和国宪法》之后,公安部就于一九五五年一月发出了《必须严格遵守宪法和法律的指示》,强调每一个公安人员都必须严格遵守宪法和法律,并具体规定了公安机关处理案件必须遵守的程序和依法办事的措施,要求各级公安机关加强执法检查工作。三十多年来,在大部分时间里,公安机关十分重视健全执法制度,经常不断地开展法制教育,增强干警的法制观念。特别是中共十一届三中全会以来,公安机关采取一系列措施,在完善公安法规的同时,进一步建立健全了法制机构和执法制度。

#### 一、建立健全法制机构

各级公安机关建立法制机构和法制专职人员，是促进公安机关法制建设的组织保证。一九五五年公安部曾成立法律室，许多省、市公安机关也相继成立了专门机构，负责审查、拟订公安法规草案，检查了解各级公安机关的执法情况，总结和研究执法中的经验和问题，做了许多有益的工作。中共十一届三中全会以后，为适应公安法制建设和承办法律事务的需要，公安机关的法制机构得到了加强。一九七九年公安部重新组建了政策法律研究室（后改为法律政策研究室）。此后，公安部又发出《关于各级公安机关建立健全法律研究机构的通知》。一九八六年八月，公安部进一步调整加强了法制工作机构，将法律政策研究室改建为法规局，成为规划公安法制建设、主管有关法律事务的职能机构。到一九八七年底，绝大多数省、自治区、直辖市公安厅、局的法制机构已经建立，大部分省辖市公安局和一部分行署公安处也先后建立了规模不等的法制机构，一支从事专职公安法制工作的队伍逐步成长起来。

## 二、建立法律顾问和委托诉讼代理人

为了提高公安机关的执法水平，从一九八五年开始，全国已有一部分县公安局先后配备了法律顾问，主要是负责提供法律咨询，参与案件的法律把关，对保证公安机关依法办案起了积极的作用。

随着国家行政立法和民事法律的日趋完善，为了办理公安机关民事和行政诉讼等法律事务，一九八六年九月十八日公安部发出《关于县以上公安机关设立委托诉讼代理人的通知》。到一九八六年底，全国县以上公安机关已普遍设立了委托诉讼代理人，主要是负责参与有关公安机关的行政和民事诉讼活动。

## 三、全面清理公安法规，加强公安法规管理

由于情况的变化,过去制定的大量公安法规亟需进行清理,以便于修订或制定新的法规。为此,从一九八三年开始,按照国务院的要求,公安部对新中国成立以来制定发布的公安法规进行了清理,截至一九八七年底统计,共清理出公安法规和其他规范性文件1780件。其中,现行有效的法规932件,占52.4%;需要修改的33件,占1.9%;应当废止的(包括已经废止和自行失效的)815件,占45.8%。通过清理,为编制长远的立法计划,进一步建立健全公安机关的各项工作制度,提供了可靠的依据。

为了加强公安法规管理,为便于公安干警学法、执法,公安部汇编出版了两本《公安法规汇编》(1950—1979和1980—1986);一九八〇年以来,逐年汇编出版《执法手册》,并不定期地编发《公安法规建设》专刊和法制工作学习资料。这些工作,对于促进公安法制的建设都起了积极的作用。

#### 四、加强法制宣传教育

为保证国家法制和公安法规的贯彻实施,公安机关历来重视开展法制宣传教育,使广大干警知法、懂法,增强法制观念,并向广大群众进行宣传,真正做到有法必依,执法必严,违法必究。主要做法:一是结合公安法规的发布和维护社会治安、打击刑事犯罪斗争的需要,各地公安部门和宣传、文化、教育、新闻部门以及工、青、妇等群众团体相结合,采取登报、广播电视、宣传橱窗以及干警上街宣传等各种形式,广泛宣传。二是有计划地举办法律短训班,对干警进行培训;有的送到正规院校去深造。三是及时通报公安干警模范守法、严肃执法的事迹和经验,认真纠正和处理公安干警执法不严以及各种违法行为。四是通过在职学习和岗位培训,组织干警系统学习法律基本知识,尤其是与本职工作有关的法律知识。与此同时,采取措施切实加强对各级公安

机关执法、守法的检查监督。从而不断增强广大干警认真学法、模范守法、严格执法的自觉性，提高了公安队伍的法律素质。

#### 第四节 公安机关对违法犯罪人员的强制手段和措施

新中国成立以来，公安机关对违法犯罪人员使用的强制手段和强制措施，也经历了一个发展变化的过程，其中有的由于情况的变化已经废止；有的行之有效现仍需执行的已经或者正在纳入法制轨道。这些手段和措施主要有：

##### 一、拘留和逮捕

早在全国解放前夕，中共中央在《关于城市工作的指示》、《关于军事管制问题的指示》、《关于新解放城市处理敌特问题的指示》中就曾指出，解放区和新解放的城市逮捕人要严格执行政策，严禁乱捕乱拘。并规定除军事管制机关和政府公安机关外，任何团体和个人不得逮捕人。在新中国成立前后，新解放的城市一般都经过短暂的军管时期。当时，逮捕人犯由军管会的执法机关执行。各级人民政府成立后，逮捕人犯必须经过一定的审批手续，绝大多数由公安机关执行。一直到一九五四年制定《中华人民共和国逮捕拘留条例》以前，拘留与逮捕实际上并无严格区别，统称逮捕。制定《中华人民共和国逮捕拘留条例》时为便于公安机关在特殊情况下来不及事先办理逮捕手续时能够采取必要的紧急措施，才把拘留和逮捕分开。一九七九年二月重新修订公布的《中华人民共和国逮捕拘留条例》，在拘留、逮捕程序上作了一些修改，使之更有利于准确地打击犯罪分子，防止错捕错押。

一九七九年七月公布的《中华人民共和国刑事诉讼法》，吸收

《中华人民共和国逮捕拘留条例》的有关规定，对逮捕人犯，又补充了“对主要犯罪事实已经查清，可能判处徒刑以上刑罚的人犯，采取取保候审、监视居住等方法，尚不足以防止发生社会危险性，而有逮捕必要的，应即依法逮捕”的规定。

逮捕、拘留人犯法律手续的日益完善，反映了国家社会主义法制的不断加强，既有效地保证了及时准确地惩处刑事犯罪分子，又切实保护了公民的民主权利和人身权利。

## 二、管制

管制原是对历史上有罪恶的、虽需给以一定惩罚但其罪恶程度尚不需逮捕判刑的反革命分子所采取的一种强制手段。一九五〇年十月十日中共中央《关于镇压反革命活动的指示》中提出：“对于罪恶较轻而又表示愿意悔改的一般特务分子和反动党团的下级党务人员，应即实行管制，加以考察。”根据这个指示，在建国初期开展的镇压反革命运动中，各地即开始对上述人员进行管制。经过两年多的实践，一九五二年七月十七日公安部公布了经政务院批准的《管制反革命分子暂行办法》。其中规定：管制的目的，是在政府管制与群众监督下，给反革命分子以一定的惩罚和思想教育，使其获得改造成为新人。管制期限定为三年以下，必要时可以延长管制期限；确有悔改表现的和立功的，可以缩短或撤销其管制。应予管制的分子，在农村由区乡人民政府提出，报县公安局审查批准；在城市由公安派出所、公安分局提出，报市公安局审查批准。

对历史反革命分子的管制，从一九五〇年开始到一九五六年历经六年时间，已把其中的绝大多数人改造成为自食其力的劳动者。一九五六年十一月全国人大常委会作出了《关于对反革命分子的管制一律由人民法院判决的决定》，此后凡是应予管制的，都



要经过侦查认定，由人民检察院提起公诉，由人民法院审判，交由公安机关执行。一九七九年在制定《中华人民共和国刑法》时，根据实践经验，把管制列为国家刑罚的一种，并按照刑事诉讼程序执行管制。

### 三、劳动教养

在一九五五年下半年开始进行的肃清暗藏的反革命分子运动中，从机关团体、企事业单位内部清查出一批不够逮捕判刑，又不适于继续留用，放到社会上又会增加失业的反革命分子和其他坏分子。为了解决这一批人的出路，一九五六年一月十日中共中央决定由民政、公安机关举办劳动教养，并为此发出了《关于各省、市应立即筹办劳动教养机构的指示》。从此，各地开始举办劳动教养。这一期间的劳动教养，主要是对一批不够判刑的反革命分子和其他坏分子进行集中管制，同时也具有安置就业的性质。

经过一年多的试办，根据已经取得的经验，一九五七年八月三日国务院公布了经第一届全国人大常委会第七十八次会议批准的《关于劳动教养问题的决定》。这个决定规定了劳动教养的对象和劳动教养的审批程序，劳动教养工作由民政、公安部门负责领导和管理。并明确指出，劳动教养是对劳动教养的人实行强制性教育改造的一种措施，也是对他们安置就业的一种办法。

一九七九年十一月二十九日，经第五届全国人大常委会第十二次会议批准，国务院根据新的情况又公布了《关于劳动教养的补充规定》。补充规定的主要内容为：省、自治区、直辖市和大中城市人民政府成立劳动教养管理委员会，由民政、公安、劳动部门的负责人组成，领导和管理劳动教养的工作，并负责对需要送劳动教养的人员进行审批。劳动教养的期限规定为一年至三年；必要时得延长一年。并明确规定，劳动教养人员解除劳动教养后，就

业、上学不受歧视；对其家属、子女不得歧视。还补充规定人民检察院对劳动教养机关的活动实行监督。

为了做好新时期的劳动教养工作，根据上述两个决定，结合实际经验，经国务院批准，公安部于一九八二年一月制定了《劳动教养试行办法》。为了同《中华人民共和国刑法》相衔接，《劳动教养试行办法》对劳动教养对象作了适当调整。明确规定，对劳动教养的人，实行教育、挽救、改造的方针。并确定劳动教养的性质是对被劳动教养的人实行强制性教育改造的行政措施。

随着司法领导体制的改革，原设在公安机关的劳动教养工作机构，一九八三年六月转归司法行政机关建制，劳动教养场所也交由司法行政机关领导和管理。

#### 四、强制劳动

强制劳动是对有轻微违法行为尚不够刑事处罚和劳动教养的人所实行的一种强制性教育措施。从一九六一年起，曾在全国各大中城市试行。强制劳动的方式，多数是就地组织参加生产劳动，有些地方是集中到指定场所组织劳动。劳动中实行同工同酬，外出请假需经批准。一九八〇年二月二十九日国务院决定将强制劳动措施统一于劳动教养。

#### 五、收容审查

在一九六〇年前后出现的国民经济暂时困难时期，一部分农村地区人口大量流动，少数违法犯罪分子混迹其间，给生产和社会治安带来了不利的影 响。一九六一年十月中共中央、国务院决定，在大城市和交通要道设立收容遣送站，由民政部门负责收容，公安部门负责审查，通过审查从中发现了不少反革命分子，惯盗惯窃分子，逃跑的劳改犯和劳教人员。一九七五年十一月根据国务院批发的《关于铁路治安会议纪要》的精神，将这一做法发展

为对流窜犯罪分子和流窜犯罪重大嫌疑分子进行强制性行政审查的措施。多年来的实践表明，中国地域辽阔，交通不便，对一些流窜作案的犯罪分子和犯罪嫌疑分子在规定的刑事拘留时限内难以查清，对这些人采取收容审查的办法是维护社会治安，打击流窜犯罪活动的一种必要的措施。

收容审查的具体办法是：对收容审查的人必须经县以上公安机关批准，收容后二十四小时以内进行询问，并把收容的原因和处所在二十四小时以内通知被收容人的家属或所在单位。如果发现不应收容的，必须立即解除收容审查。一般应当在一个月內查清事实，案情复杂或跨省、区作案，在一个月內不能审查清楚的，经报上一级公安机关批准，可以延长审查期限一个月，如果仍不能审查清楚而又有延长审查期限必要的，可以报请省、自治区、直辖市公安厅、局批准延长，但审查期累计不得超过三个月。对不讲真实姓名、住址的人，审查时间不受此限，直到查清为止。收容审查工作要接受人民检察院的监督。

## 六、治安管理中的行政处罚

公安机关在出入境管理中，对违法违章的外国人予以不准入境、限令出境、阻止出境和驱逐出境等处罚；在其他治安管理中，对违法违章人员予以治安拘留、罚款、吊销营业执照和驾驶证件、限令停止营业整顿、没收违禁品等处罚，也都具有行政强制性质。这些处罚的适用对象，分别由国家法律、法规以及公安规章规定。执行各种处罚均有相应的审批决定程序，并受到法律和民主监督。对于处罚不服的，可以依照法律规定，提请复议或向人民法院提出行政诉讼。

多年的实践证明，公安机关对违法犯罪分子使用的上述强制手段和措施，是适合中国国情的，有利于充分发挥公安机关在维护社会治安、保卫国家安全方面的职能作用。

# 第十六章

## 公安科学技术

公安科学技术是现代科学技术与公安业务相结合的产物，是提高公安队伍战斗力的重要因素。

新中国成立时，无论在案件侦破鉴定方面，还是在消防、交通管理等公共安全方面，运用科学技术的水平都很落后，在很多方面还处于空白状态。经过三十多年的努力，公安科技工作有了较大的发展，不断提高了公安机关在指挥、管理、预防、侦察、后勤等方面的工作效率和战斗能力，并初步形成了公安科研生产体系，研究开发了一批有较高水平的科研成果，生产了大量公安业务需要的器材。

### 第一节 公安科学技术工作的建设和发展

新中国成立后，中国共产党和人民政府十分重视公安科学技术工作的建设和发展。一九五六年春，周恩来总理指示公安部在全国各地公安机关建立刑事侦察技术机构，并拨专款购置刑事技术器材。在各级党委和人民政府的关怀和支持下，直接用于案件侦察、鉴定的技术机构发展很快。到一九六六年，全国已基本建

成了从公安部到省、地（市）公安机关的三级刑事技术网，开展了法医、文件检验、痕迹鉴定、化验、照相和指纹六个方面的技术工作。为了保证案件分析鉴定的质量，还在北京、天津、上海、沈阳、西安、武汉、重庆、广州等城市建立了刑事技术鉴定复核点。

为了加强公安科学技术研究和生产公安专用器材，一九五六年在北京建立了专门生产公安专用技术器材的工厂，并在工厂中设立了专门进行科学研究工作的实验室。一九六〇年初在北京又建立了公安科学技术研究所，并很快发展成为具有机械、电子、光学、声学、化学分析等多学科的综合应用技术研究机构，在上海、天津、沈阳、武汉、杭州等地，也建立了生产公安专用器材的工厂。到一九六六年，已初步形成了以在北京的工厂和公安科学技术研究所为主体的，包括一所多厂、从元器件到整机的科研发生产体系。

在消防科研生产方面，从一九五九年，根据国务院的决定，将全国消防器材生产统一收归公安部负责管理。一九六二年一月公安部发出了《关于进一步开展消防科技工作的通知》，公安部消防局和北京、上海、天津、辽宁等省、市公安消防部门，先后建立了消防科学研究室。一九六三年，公安部又分别成立了中国消防器材公司和消防科学研究所。一九六五年，上海、天津、沈阳消防科学研究所也先后成立。到一九六六年初，公安消防的科研、生产布局已经初步形成。科技人员在设备比较简陋的条件下，开展了灭火剂、灭火器材和石油灭火技术的研究，并在天津建成了大型灭火试验场，为开展消防科学试验创造了良好的条件。

新中国成立后的头十七年，公安科学技术发展迅速，研究开发了一批公安业务急需的新技术，生产了一批公安专用器材，并

在实践中培养和锻炼了一支公安科学技术骨干队伍，为公安科学技术事业的进一步发展奠定了基础。但是从总的水平来说还没有完全改变落后状态。

“文化大革命”前半期，公安科学技术研究、生产机构全部被砍掉，科技人员被调走，仪器设备流失，公安科学技术事业遭到了严重的破坏，以致更加落在世界先进水平的后面，给公安保卫工作造成了很大的损失。面对这种情况，一九七一年周恩来总理指示，迅速恢复建立公安保卫技术工厂。一九七二年周恩来总理又指示，建立公安部刑事科学技术研究所。当时，在极其困难的条件下，调回了一批科技人员，初步恢复了公安科学技术工作，但是由于不断受到“四人帮”及其党羽的干扰破坏，进展十分缓慢。

粉碎“四人帮”以后，特别是中共十一届三中全会以后，公安科学技术工作才得到了迅速的恢复和发展。一九七八年公安部召开了全国公安科学技术会议，并设立了科学技术局，统一管理全国公安科学技术工作。为了加速公安科学技术工作的发展，在原有基础上，先后组建了公安部第一、二、三研究所到一九八五年，已有北京、上海、天津、辽宁、吉林、黑龙江、广东、青海、内蒙古等20多个省、自治区、直辖市公安厅、局，以及武汉、青岛、广州、杭州等市公安局，先后建立了公安科技研究所和刑事技术研究所。同时，各地公安机关加快了基层刑事技术点的建设。

消防科技工作在一九七九年召开全国消防科技会议以后，逐步走上正轨。一九八〇年恢复建立了中国消防器材公司，上收了八个消防器材工厂，统一管理消防器材的生产，提高了产品质量，使消防器材的品种和数量都有了很大的发展。天津、上海、沈阳、四川消防科研所，先后组建为公安部直属消防科研所。北京、广

州等市公安局还建立了地方性的消防科研所。四川、安徽、广东、广西、辽宁、吉林、黑龙江等省、自治区公安消防总队，成立了专门的消防科技机构。部分省辖市也建立了消防科技组织。这样，全国基本上形成了多层次的消防科研、生产体系。

随着国家经济建设的迅速发展和城市人口、车辆的增加，城市交通现代化管理越来越迫切。一九八二年组建了公安部交通管理技术研究所，担负城市交通管理法规、交通管理设施和技术器材的研究、开发工作。与此同时，北京、上海、天津、广州、武汉、重庆、深圳等市公安局，也建立了地方性的交通管理技术研究所或研究室。

为了加强对全国公安通信业务的指导和管理，加强对电子计算机的安全监察，推动电子计算机技术在公安工作中的应用，一九八三年公安部成立了电子计算机管理和监察局。四年来，在推动电子计算机应用和发展公安通信方面，取得了较大进展，并着手开展公安信息的现代化管理工作。全国计算机安全监察工作也逐步开展起来。

为了加强社会公共安全的研究，一九八六年公安部成立了公共安全研究所，开展了预防与打击刑事犯罪和维护社会公共安全等方面的社会科学研究。

三十多年来，公安科学技术事业的建设从无到有，从小到大，取得了显著的成绩，在对敌斗争和业务建设中，越来越显示出它的重要作用。

## 第二节 刑 事 技 术

新中国成立时，刑事技术人员寥寥无几，只是在南京、重庆、

上海等大城市接管的国民党警察局内有一点法医、指纹、照相的技术摊子。新中国成立后，刑事技术发展很快，大大缩短了与世界先进水平的差距。目前，某些技术已经进入了世界先进行列。

### 一、法医学技术

法医学技术包括法医病理学、临床学、精神病学、生物物证学、牙科学、人类学、血清学等学科。从五十年代起，中国公安法医科研人员就开展了对法医技术的研究，并不断取得成果。在法医病理损伤方面，系统地总结了中国古代损伤检验经验，吸收了国外生物力学方面的成就，使损伤检验由形态观察、形象比对发展到从损伤形成机制来检验、研究和解释。开展了法医人类学和法医牙科学的研究和鉴定工作，发明了面貌复原技术和颅像重合技术。在中国汉族男性长骨推算身高、根据尸温推断死亡时间、骨骼钝器伤和头部钝器伤方面的研究，也取得了较大的进展。

在法医生物物证检验方面，八十年代以来，公安法医科研人员开展了体细胞核染色质检验技术区分性别，微量血斑的 A B O 型解离检验技术、液体血和血斑的酶型和血清型分型检验技术，以及精斑、唾液斑等体液斑的血型检验技术，利用杂交瘤技术制备单克隆抗 M 抗 N 血清等技术的研究工作，并在侦破案件中推广应用，从而缩短了中国在这方面同世界先进水平的差距。目前，正在开展的 D U A 指纹检验技术，将使法医生物特征在个体识别方面取得突破性进展。

### 二、毒物分析技术

毒物分析技术是通过通过对中毒或死亡者的体液、组织进行毒物的定性和定量检验，判明中毒或致死原因的一项技术。八十年代以来，公安机关的毒物检验人员，针对不断出现的新型医药、农药中毒以及用麻醉品使人昏迷后进行犯罪活动的新情况，积极开



展了对有机磷、氨基甲酸酯、拟除虫菊酯等类农药，巴比妥、吩噻嗪等类药品以及麻醉毒品的提取、净化、检测分析方法的研究。在提取净化方面，改进了斯奥氏法，根据不同检材采用了不同的提取净化新方法，缩短了提取时间，回收率高的达70—95%。在分析方法上，从过去传统的常量的化学反应法发展到使用各种微量分析和精密仪器分析，紫外吸收光谱、发射光谱、薄层分析、气相色谱等分析手段已被普遍采用。与此同时，开始采用毛细管色谱/质谱/计算机联用仪分析毒物，大大提高了检测的灵敏度。一九八七年六月公安部第二研究所使用这一技术，从埋葬25年的尸骨和泥土中检测出苯巴比妥及其含量，为判明死亡原因提供了可靠证据。在检验范围方面，从胃内容定性扩大到血液、组织、肠、肝、肺、肾、脾、心、脑、胆汁等十余种检材的定性定量分析，并可作部分毒物在组织内代谢物的检验。

### 三、痕迹检验技术

痕迹检验技术是研究与犯罪有关客体，包括手印、脚印、牙齿、枪弹、工具、车辆等遗留痕迹的形成机理变化规律，以及发现、提取、固定和同一认定的理论和方法。八十年代以来，痕迹检验技术人员广泛吸收国内外新成就，开展了对痕迹的显现、提取、固定和检验鉴定技术的研究，取得了可喜成果。一九八〇年，公安部第二研究所研究的8-羟基喹啉喷雾显现指纹技术，有效地解决了墙壁、塑料等粗糙客体潜在手印显现的技术难题。一九八五年，上海市公安局刑事科学技术研究所研制出擦划痕迹计算机自动识别检索系统，使工具痕迹检验由直观观察、线痕比对，发展到运用光学和电子技术自动检验的阶段。对公安机关在侦破案件中遇到的一些疑难问题，如对皮肤、纺织品上手印的显现，对灰尘足迹的提取，以及根据足迹分析认定人身等方面的研究，也取得了

可喜进展。在枪弹检验方面，研究出了根据现场弹壳、弹头和射击残留物判断枪支种类和射击距离、角度的方法，对枪杀案现场分析有着重要作用。目前，痕迹检验技术正朝着基础理论系统化、检验方法标准化、特征描述定量化的方向发展。

#### 四、微量物证分析技术

微量物证分析技术，是对违法犯罪有关的微量有机和无机物证的物质结构形态和成分进行分析检验的技术。中国微量物证分析技术的研究起步较晚，但由于采用了扫描电镜、等离子发射光谱、付里叶变换红外等先进分析仪器，加快了纤维、油漆、油脂、金属、橡胶、塑料、火药和爆炸残留物等微量物证分析技术的研究，并在同犯罪行为作斗争的实践中，不断丰富和完善。一九八二年十二月四川省发生一起重大爆炸案，侦察人员从嫌疑人家中查获一把剪刀，用肉眼观察看不到任何火药物质，但用电镜分析，从剪刀的刀口部位检出与导火索相同的火药物质，为侦破案件提供了证据。一九八六年一月河南省夏邑县发生一起造成四死一伤的严重交通事故案，肇事者畏罪驾车逃跑。经用付里叶变换红外光谱法和裂解色谱法对被撞自行车后支架上少量黄色附着物进行检验，认定该黄色附着物与嫌疑汽车牌照表面的油漆成分一致，从而为破案提供了科学的证据。

#### 五、文件检验技术

文件检验技术，包括笔迹鉴定、印刷文字检验、印章印文检验、损坏和伪造文件检验、文件材料检验、不易见文字的显现、语言识别和人相检验等项技术。在笔迹鉴定方面，中国文检技术人员运用辩证唯物主义原理和现代生理学、心理学的研究成果，吸收和继承了中国传统书法艺术成就，在实际工作中不断摸索，对笔迹个性的形成以及伪装笔迹的特征、变化规律进行了广泛深入

的研究，初步建立了具有中国特色的笔迹鉴定体系。语言识别方面，在继承国内汉语语言学专家研究成果的基础上，结合同犯罪行为作斗争的实践，研究了地域性语言、词汇、语法、异体字的特点和规律，为侦察判断作案人的民族、性别、籍贯、年龄、文化程度、职业以及是否精神病、聋哑人等提供了新的技术手段和方法。一九八五年出版的北京市公安局邱大任所著的《语言识别》一书，是这方面的代表作。在文件技术检验方面，采用了现代化的先进分析仪器，开展了对伪造文件、货币识别方法的研究和对文件纸张、油墨、墨水、颜料、粘贴物等物证的物质结构形态、成分分析方法的研究，取得了可喜的成果，并在鉴定案件中发挥着越来越大的作用。

#### 六、指纹档案管理技术

根据指纹每个人都不相同、终身不变的特点，应用现代科学技术管理犯罪分子指纹档案，对于迅速查寻犯罪分子具有重要作用。在五十年代，刑事技术部门就根据中国人的指纹特点，研究制定了全国统一的《刑事登记十指指纹分析法》，建立了中央和省（市）两级管理的十指指纹档案。进入八十年代后，随着电子计算机技术的发展和普及，开展了电子计算机管理检索指纹档案的研究。一九八五年集中指纹专家和计算机专家，共同研究开发了全国统一的指纹人工编码微机存储检索系统；一九八六年通过部级鉴定，并在天津、武汉、青岛等地试点应用，取得了成效，破获了一些重大案件。一九八五年十一月至一九八七年二月，北京市东城区连续发生8起重大盗窃案，经对现场遗留指纹查对，认定是一人所为。经查对北京市全部指纹档案，都未找到，致使案件久侦未破。一九八七年四月北京市公安局派人携带从被盗现场提取的一枚指纹痕迹，到天津市公安局应用指纹编码计算机检索，仅

用30分钟就从4万份指纹档案中检出15枚相似指线，经技术鉴定很快确定了作案分子，一举侦破了8起重大盗窃案。目前，指纹图像信息处理技术的研究正在积极进行，并取得了一定进展。

### 七、刑事照相技术

刑事照相技术，包括现场照相、录相和物证检验照相等。五十年代，刑事照相主要借助于用照相器材，使用黑白感光材料，以记录性质为主。进入八十年代以来，各地刑事技术部门，根据侦破案件的需要，刑事照相专业器材的研制和新的检验方法的研究，使刑事照相器材的现代化向前迈进了一步。同时还开展了彩色照相、分色照相、脱影照相、偏振光照相、紫外照相、红外照相、荧光照相、低温红外照相、激光照相、口述组合像貌照相、窄波段分光照相等检验照相技术和录相技术的研究，扩大了物证检验照相的范围，提高了取证能力。当前，刑事照相技术已经从单一的记录手段发展成为一种重要的鉴定技术手段。

## 第三节 通信指挥和信息管理技术

### 一、通信网的建设

有线通信网的建设。新中国成立时，公安通信主要依靠市内电话，只在几个大城市才有共电总机或步进总机的公安警备电话网。以后，陆续在一些大城市建立起了警备电话网，但是全国城市之间公安机关的通信联络仍然靠邮电部门的长途电话。随着公安业务的发展，原有的通信手段越来越不适应公安业务工作的需要。为加强对全国公安机关的通信指挥，一九八〇年开始组建全国公安专用通信网。经过几年的努力，到一九八七年已经基本建成了以公安部为中心的联通各省、自治区、直辖市和部分地区、

市、县公安机关的专用通信网，并开通了长途电话、文字传真、电话会议等通信业务，保证了公安通信指挥的准确、及时。

无线通信网的建设。五十年代中期，公安机关开始在部分大城市的侦察业务中使用移动无线电通信设备。六十年代中期，公安科研生产部门开始自行设计生产警用无线电通信机。到七十年代中期，基本上实现了全固态化，使用范围逐步扩大。进入八十年代，公安科研生产部门又自行设计生产了新一代单双频兼容的超短波通信机，并引进了国外部分先进机型，进行了改造提高，初步形成了单双频兼容、分级组网的公安基本级移动通信模式。一九八六年公安部发出《公安移动通信网基本级——中等城市组网方案》和《公安超短波移动通信频率规划分配准则》，使公安移动通信建设有了统一的规范。到一九八七年，全国大中城市公安机关都已不同程度地建立了专用移动无线电通信网，部分地、县和小城市公安机关也装备了专用移动无线电通信设备。少数省已实现全省统一组网，全省开通。移动无线电通信具有机动灵活的特点，是侦察、治安、警卫、边防、消防、交通管理等项公安业务工作不可缺少的重要通信工具。

新中国公安有线和无线通信网的建设，与发达国家警用通信设备相比还有相当大的差距，要满足公安机关的快速反应和机动灵活的作战要求，还有待于进一步发展和提高。

## 二、公安信息管理技术

一九八三年公安部拟订了建设公安信息系统总体规划，加快了电子计算机技术在公安工作中的应用和推广，使公安工作从传统的手工模式逐步向电子信息管理模式过渡。到一九八七年，公安计算机信息网络首期工程已经完成，公安部与近10个省、市公安局已初步联网，并开展了部分业务管理系统的软件研究和局

部应用工作。

一九八六年六月，国务院电子振兴领导小组在北京举办了全国计算机应用展览会。公安部门作为一个行业参加展出，共有40多个项目，分别从人口管理、边防查控、刑事侦察、消防、交通管理、公安信息网络系统、武警内卫值勤、科技情报检索、计算机安全监察等方面，反映了计算机技术在公安业务中的应用情况和效果。这是对近年来公安系统信息管理技术成果的一次检阅。

#### 第四节 安全防范技术和特种警用武器

安全防范技术，是采用现代化的科学技术手段，对危险的或者可疑的人和物进行控制的技术，其目的是为了预防犯罪和灾害事故的发生。它包括安全检查、防爆、预防报警和安全监控等技术。安全防范技术在中国起步较晚，但是发展较快，个别项目已接近世界先进水平。

##### 一、安全检查技术

安全检查技术是指用一定的技术手段对爆炸物、枪支、放射物质、毒物等进行检查，以防止危害。为了加强安全检查，一九五九年在部分边防口岸设立了进口邮包安全检查机构。到一九八七年底，全国已有100多个机场和部分边防口岸、车站和要害部位安装了安全检查设备。这些设备大部分由国内研制生产，如公安科研生产部门研制生产的金属探测器、金属探测门、低剂量X射线检查装置、防电波泄漏检查器材、毒物检测箱等。对于重大节日庆祝活动，外国首脑来访等，公安部门都进行周密的安全技术检查，预防危害安全的事故和恐怖活动的发生。

##### 二、防爆技术

防爆技术是对爆炸物搜查和处理的技术。五十年代对于反革命分子和其他犯罪分子放置的爆炸物，主要是靠有经验的工作人员采用手工检查的方法进行处理。八十年代以来，随着暴力犯罪案件的增加，防爆技术工作越来越受到重视，公安机关初步建立起了专业防爆技术队伍。公安科研部门与有关单位密切配合，先后研制出了一些防爆检查器材。同时从国外进口了一些防爆器材。一九八六年，公安部科技局与原兵器工业部合作，研制成功了我国第一代排爆机器人，达到八十年代初国际水平，公安部还采取派技术人员到国外进行防爆技术考察和学习、邀请外国防爆技术专家来中国讲学等措施，提高了公安部防爆技术人员的水平。

### 三、预防报警与安全监控技术

五十、六十年代，一些基层单位为了保卫国家、集体财产安全，在一些重点部位安装了简单的报警器。到七十年代，随着科学技术的进步，开始将电子技术应用于安全报警领域。先后研制出控制门窗用的开关报警器、感应报警器、声控报警器、红外报警器等。八十年代，又研制出了微波报警系统、视频报警装置、远距离主动红外报警装置、大视场被动红外报警装置、超声波报警器等。为了适应夜间安全监控的需要，研制成功了微光摄像机和与摄像机配套的各种摄像管、自动光圈镜头、高清晰度监视器、录像设备、微机程控装置、光缆传输装置、开路电视设备等，从而促进了电视监控技术产品逐步实现国产化、系列化。

### 四、非致命性警用武器技术

非致命性警用武器是公安干警追捕犯罪分子和自身防卫的武器。它能使犯罪分子暂时丧失抵抗能力，而又不造成死亡和永久性伤残。这是为适应同刑事犯罪作斗争而发展起来的一种新技术。

一九八二年公安科研部门开始进行非致命性警用武器的研究。一九八三年八月在呼和浩特市召开了非致命性警用武器研究座谈会，对非致命性警用武器的研制进行了组织协调。到一九八四年底，已研制出电击器、催泪染色喷射器等非致命性多种警用武器。一九八五年十月，公安部在北京举办了非致命性警用武器技术展览和汇报演习，取得了良好的效果。目前，有关部门正在积极研究和制定有关非致命性警用武器的管理和使用规定。

## 第五节 消防技术

消防技术是关于认识和研究火灾发生、发展、扑救规律以及使用技术手段预防、控制、扑救火灾的一门应用技术。新中国成立后，特别是中共十一届三中全会以来，消防科学技术有了较大的发展。

### 一、消防科学技术研究

一九七九年召开全国消防科技会议后，进一步明确了消防科研的指导思想和任务，充实了技术力量，加强了组织管理，明确了四个部属消防科研所的任务分工。天津消防所侧重火灾理论、工程消防和火灾原因鉴定技术的研究；上海消防所侧重消防部队装备和灭火战术、技术的研究；沈阳消防所侧重消防通信和火灾探测报警器的研究；四川消防所侧重建筑防火的研究。各地公安机关消防科研部门也开展了大量科研工作。到一九八七年底，四个部属消防科研所共取得科研成果 300 多项，主要有：建筑物爆炸泄压、泄放比和碳酸氢钠干粉灭火机理等基础研究，火灾统计分析技术和计算机应用技术研究，小天井住宅楼火灾特性和 1 立方米可燃气体、蒸气爆炸装置等应用研究，氟表面活性剂“6201”中



间试验，“1301”自动灭火系统，“1211”自动灭火系统，烟雾自动灭火系统，油罐液下喷射自动灭火系统，高倍泡沫发生器和P Hy20型比例混合器，全硅化小苏打干粉灭火剂，FJ-2700系列离子感烟探测器和报警装置，飞机库高倍泡沫灭火系统工程研究等。这些成果，在应用中产生了很好的社会效益和经济效益。与此同时，还制订了一些消防技术标准和规范，在消防管理科学方面也取得了一批科研成果。

## 二、消防器材生产

新中国成立后，消防器材生产发展较快。一九六三年成立了中国消防器材公司，有计划地新建了一批生产企业，开发了一批新产品。中共十一届三中全会以后，随着改革开放政策的贯彻执行，改善了经营管理，引进了一些国外先进技术和设备，产品品种、规格、数量都有了较大幅度的增长，产品质量不断提高，消防器材生产的布局也更加合理。一九八七年统计，全国从事消防器材生产的企业已发展到400多家。一九八一年生产消防车13个品种，年产1101辆，到一九八七年发展到16个品种，年产1899辆。手提式灭火器，一九八一年生产5个品种、16个规格型号，年产150万具，到一九八七年发展到9个品种、50多个规格型号、年产300万具。一九八〇年以前，中国只能生产钠盐普通干粉灭火剂和少量的“1211”灭火剂。到一九八五年，全国大多数消防厂都能生产全硅化干粉灭火剂和高效能的“1301”灭火剂、高倍泡沫等。国产的离子感烟、感温和感光火灾自动探测报警装置和“1211”、“1301”自动报警灭火设备投入市场后，受到用户欢迎。消防产品除供应国内需求外，每年还有部分出口。

消防器材生产企业普遍注意了加强质量管理，产品质量有了明显提高。“六五”期间，消防器材生产行业共获得国家优质产品

银质奖 8 个，获得部级优质产品奖 14 个。

## 第六节 交通管理技术

交通管理技术，是应用现代化的科学技术手段，研究管理道路交通，保证交通安全，提高交通道路的利用率和车辆运行效益的一项综合技术。中国的交通管理技术在八十年代以前发展比较缓慢，水平很低。交通指挥主要靠手势和指挥棒，车辆监测和违章检查靠眼看、耳听、手摸。交通通信指挥，只在少数大城市装有少量有线电话。

中共十一届三中全会以来，公安交通科研部门，在有关院校、科研单位的配合下，积极开展了交通流理论、合理使用现有道路、交通事故分析和预防、交通管理技术装备和设施、交通法规等方面的研究，同时引进了一些国外先进技术和设备，使交通管理技术落后的状况初步有所改变。

### 一、采用单个交叉路口的现代化控制技术

在一九七七年以前，全国城市中的交通灯光信号管制路口，大都是人工控制。一九七八年以后，开始采用和推广电子技术控制，各城市相继引入定周期信号控制机，并相应改变了放行灯色相位制式，把原来的绿黄灯左转弯的七相位灯控制式改为二相位制灯色控制，大大提高了交叉路口的通行能力。到一九七九年底，全国 30% 以上的灯管路口采用了定周期自动信号控制。在此基础上，加强了单点定周期信号控制路口放行方案最优化技术的研究，对放行周期、绿信比等控制参数进行优化，初步改变了“绿灯方向无车过，红灯方向有车等”的不合理现象，提高了道路的运行能力和车速。北京市公安交通管理部门在有关科研单位的配合下，在

一些路口采用了优化控制,在平峰期间绿灯利用率提高了30—40%,基本上消除了空放现象,提高路口通行能力5%。主次方向交通量相差较大的交叉路口,采用了半感应和感应控制。天津市一些路口采用了感应控制后,比原来采用定周期控制时停车率平均减少了18%。

## 二、推广“线控”技术

“线控”技术是对一连串交叉路口的交通信号的协调控制,是保证主干道畅通的交通控制技术。“线控”技术研究是从一九七四年开始的。一九七八年首先在北京崇文西大街至宣武西大街采用了电子计算机控制和“线控”系统,随后又在北京市东长安街采用了无电缆“线控”系统。上海、天津、沈阳、大连等城市也进行了试验,效果良好。沈阳市建设大路实行“线控”后,机动车行驶的平均速度由29.1公里/小时提高到40公里/小时,路口停车率由42%下降到22%。在此期间,还开展了“面控”技术的研

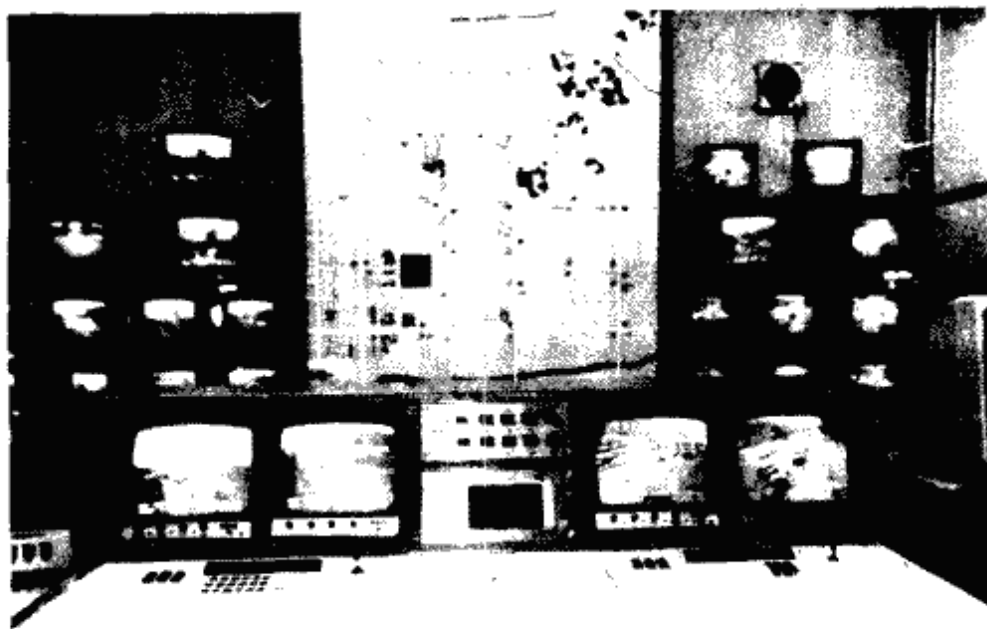


图 23 北京市东城区的交通信号控制系统

究，开发了适合中国特点的城市道路控制技术。北京、上海、深圳等城市在吸收国外交通控制系统的同时，还研究适合中国交通特点的控制系统，探索中国道路交通现代化的模式。

### 三、研究和推广交通检测技术

北京、上海、广州等城市，引进国外先进设备，建立了车辆检测线。哈尔滨、长春、大连等城市，采用电子计算机存储检索车辆和驾驶员档案。一些城市在车辆管理方面，研制并装备了雷达、制动灯光检测器，驾驶员饮酒检测器，盗车报警检测器，以及交通量调查仪等检测器材。在此基础上，还开展了交通管理设施装备标准、技术规范的研究。部分城市应用交通电视监测系统，在监视道路交通安全和疏导交通阻塞方面发挥了作用。

### 四、建立交通管理指挥系统

根据中国道路交通管理技术基础落后的情况，确定交通管理指挥系统采取以特大城市为重点，逐步扩大通信区域并形成网络的形式。北京、天津、上海三市建立交通管理通信指挥中心，组建了从交通局（处）到区队（中队）、主要岗站的三级无线通信网，基本上保证了交通指挥联络的及时、有效和通畅。同时，还建立了交通管制和交通事故预防系统。这个系统包括交通信号控制、交通通信与广播、交通监控、交通信息采集和交通事故预防等。北京、上海、南京等市建立交通管制和交通事故预防系统后，减少了交通事故，提高了道路通行能力。

### 五、加强城市交通的综合治理和总体研究

城市交通管理技术现代化，只是城市交通综合治理的一部分。要使交通管理技术发挥更大的效益，还必须同城市的道路规划与建设、公共交通、交通运输等方面统一研究。“七五”期间列为国家重点科技攻关项目的大城市交通合理结构和新型交通运输

方式的研究，就是其中的一项。这一项目将研究大城市交通建设发展战略，大城市综合交通体系、大城市交通的合理结构和新型交通运输方式，大城市交通安全技术与现代化交通通信技术，大城市交通规划、设计和交通管理技术法规和规程等。通过这项科研成果的推广和应用，将提高中国城市交通规划设计和管理现代化水平，对城市交通将产生巨大的社会效益和经济效益。

## 第七节 公安科学技术的管理

### 一、公安科学技术工作的基本方针

公安科学技术工作的主要任务，是用先进的技术和装备武装公安机关，不断提高公安队伍的战斗力。公安科学技术的发展，涉及自然科学和社会科学的各个方面。根据这一特点，三十多年来经过不断摸索，逐步形成了一套指导公安科技工作的基本方针。其内容概括起来主要有以下几点：

（一）公安科学技术面向全国公安干警，紧密结合公安业务建设，为提高公安队伍的战斗力，为公安工作现代化建设服务。

（二）公安科学技术主要依靠国家和社会各方面的力量，大力移植、吸收、改造国内外现有的、适用的科学技术成果，并在继承的基础上创新。

（三）公安科学技术注重发挥社会效益，不以追求经济效益为主要目的。在这一前提下，适当兼顾经济效益，力争为国家减少负担和有所贡献。

（四）公安科研生产实行“专民结合，以专为主，以民补专”的方针，在保证公安科研生产任务的条件下，努力挖掘潜力，为社会多生产适用的产品。

(五) 公安科学技术管理实行全面规划, 分级管理, 以部属单位为主导, 对地方单位进行引导、扶植, 注意发挥中央和地方两个积极性。

## 二、制订公安科学技术发展规划

三十多年来, 根据公安工作发展的需要, 结合国家各个时期的经济建设情况, 研究制订了公安科学技术的发展规划。

一九六二年公安部制定了《一九六三年——一九七二年消防科学技术十年发展规划》, 经国家科委批准, 纳入了国家科学技术发展规划。经过贯彻执行这个规划, 基本上实现了消防科研、生产的布局。

一九七五年邓小平主持中央工作期间, 发出了加强科学研究、发展科学技术的号召。公安部根据对刑事犯罪斗争发展的需要, 制订了全国刑事技术十年发展规划。这个规划在执行中, 虽然受到当时客观情况的影响, 但对推动刑事技术的发展还是起到了一定的作用。

粉碎“四人帮”, 迎来了中国科学技术的春天, 公安科学技术管理逐步理顺了关系。一九七八年公安部制订了《公安科学技术“六五”规划纲要》, 按照规划纲要基本实现了全国公安科研、生产的布局, 为公安科学技术的发展奠定了基础。一九八三年公安部制定了《公安科技“七五”规划纲要》, 指出公安科技必须面向公安业务建设, 围绕公安工作现代化的目标, 从实际情况出发, 参照国内已有的科学技术成就和发展趋势, 按照公安工作装备的需要与可能, 通过对国内外先进适用技术的消化吸收, 对新技术、新装备、新材料的研究开发, 新成果的推广应用, 逐步提高科技水平, 缩小与世界先进技术水平的差距。这个规划对发展公安科学技术指出了明确的方向, 保证了公安科学技术的健康发展。

### 三、加强科技情报工作

科技情报工作是发展科学技术的“耳目”和助手。早在五十年代，就在公安部有关业务局设立了技术情报室。六十年代初，在公安部科学技术研究所设立了科技情报室，与全国各地大专院校和科研部门建立了科技情报渠道，进行了国内外科技情报的搜集、编译工作，出版了多种专题译文集，为公安科技的引进、科研、生产提供了大量的参考资料。

粉碎“四人帮”以后，随着公安科技事业的迅速恢复和发展，一九七八年建立了公安部科技情报研究所，加强了国内外有关科技书刊、资料、警用器材装备样品、样本的收集和交换。

为了使公安机关内部科技信息共享，一九八五年建起了公安部科技情报网，加强了横向联系，沟通信息。同时，还先后多次组织公安科技人员参加国内外厂家和技术部门在中国举办的各种技术交流和展览会，使科技人员开阔了眼界。

### 四、开展对外技术交流，引进吸收国外先进技术

五十年代初期，中国刑事技术建设开始起步，从国外引进了部分技术装备，并结合中国的实际情况进行必要的改装。一九五七年，公安部聘请苏联刑事技术专家，为中国刑事技术干部开办了文件检验、痕迹鉴定、化验等训练班。进入六十年代，公安部科学技术研究所和消防研究所相继成立，公安器材工厂和消防器材工厂都有了很大的发展，进口了一些国外先进设备，同时引进技术和技术交流活动的相应增多。粉碎“四人帮”以后，随着对外开放政策的贯彻执行，公安科技对外交流和引进工作出现了新的局面，除进口一些比较先进的仪器设备外，特别注意了先进技术的引进、消化和吸收。为了加强机场的安全保卫工作，防止恐怖分子劫机和爆炸，七十年代中期从国外引进了机场安全检查装

置金属探测门样机，经公安部第一研究所分析研究、改造和发展，在较短时间内就用中国自制的金属探测门装备了国内各重要机场。与此同时，消防技术、交通管理技术、公安通信、电子计算机应用等，在引进、消化、吸收国外先进技术方面，也都作了许多有益的工作，取得了很好的社会效益和经济效益。

八十年代以来，公安机关还注意加强同世界各友好国家警方开展有关公共安全方面的技术交流、技术合作。每年都派一定人数的团组出国进行技术考察，并经常接待外国警方和有关部门的技术专家来访，交流有关刑事、治安、出入境、消防、交通等方面的技术和经验。通过对外技术交流，促进了公安科学技术的发展和提高。

### 五、开展标准化和质量管理工作

开展标准化和质量管理工作，是实行公安业务现代化管理和保障公共安全产品质量的重要手段。公安科技系统开展标准化工作虽然起步较晚，但是发展较快。首先在消防科技部门进行标准化工作，到一九八五年底，消防科研、生产部门共制定了国家标准和部级标准46个，其中半数以上采用了国际标准。以后，又在刑事技术、交通管理技术、电子计算机应用技术和公安技术装备等部门开展了标准化工作。为加强公安系统标准化工作的统一领导，一九八七年二月成立了公安部标准化管理委员会，具体负责有关公共安全技术标准的制定和修订。

产品的质量监督检查工作，是技术监督工作的重要组成部分。一九八七年在国家标准局的指导和资助下，沈阳、上海、四川消防科研所分别建立了国家级质量监督检查中心，即：沈阳消防所为消防电子产品质量监督检查中心；上海消防所为消防装备产品质量监督检查中心；四川消防所为防火建筑材料质量监督检查中





图 24 沈阳消防电子产品质量监督检测中心功能试验室一角

心。天津消防所的国家级质量监督检测中心正在建设中。公安部第一研究所建立了国家级的安全和警用电子产品质量监督检测中心。公安部第三研究所建立了安全防范报警系统产品质量质量监督检测中心。这些检测中心，既对国内产品质量进行监督，也对进口的有关产品的质量进行监督。

## 六、公安科技成果管理

(一) 公安科技成果管理规章制度的建立。为了适应公安科学技术发展的新形势，鼓励科技人员多出成果，快出成果，一九八二年公安部成立了科研成果奖评选委员会，一九八四年报经国家科委批准，成立了公安部发明奖评选委员会。一九八五年国家科技进步奖评审委员会设立了公安、安全行业评审组，负责审定公安、安全专用保密项目的国家级科技进步奖。同年公安部科研成果评选委员会改为科学技术进步奖评审委员会，并制发了《公安部科学技术进步奖评审委员会章程》、《公安部科学技术进步奖奖

励办法》和《关于设立厅局级公安科学技术进步奖的若干规定(试行)》，定期组织对公安科技成果的评审和奖励，使公安科技成果管理工作走上了制度化的轨道。

(二) 公安科技成果的推广和应用。公安科技成果管理的重要目的，是紧密结合公安业务进行推广和应用，使科技成果变为公安队伍的战斗力和社会生产力。三十多年来，在这方面取得了显著的成绩，产生了良好的社会效益和经济效益。

公安部第一研究所的科技人员，克服重重困难，于一九七五年九月在国内首先研制成功GD<sub>1</sub>型微光摄像管。经过几年的改进提高，稳定了生产工艺，形成了小批量生产能力，初步解决了公安、军事、科研、医疗和工业等领域的急需。这项成果一九八五年荣获国家科学技术进步二等奖。

公安部第二研究所研制的有机磷农药中毒检验方法，解决了长时间以来的有机磷农药中毒案件的鉴定问题。在三年内，经过对近百起有机磷农药中毒案件的鉴定证明，这种检验方法具有取材量小、回收率高，简便、快速、准确的优点，其检验灵敏度指标已接近国际先进水平，一九八五年获得国家科学技术进步三等奖。

沈阳消防科研所研制的“点型感烟火灾探测器”“火灾报警控制器标准检测设备”及其国家标准，一九八七年获得国家科学技术进步二等奖。

辽宁省铁岭市公安局213研究所，一九八〇年为解决一起重大碎尸案件的身源鉴定问题，开始研究应用颅像重合技术鉴定无名颅骨身源。一九八二年完成了“中国汉族成年男性颅像重合法的研究”，荣获一九八四年国家发明二等奖；一九八五年又研制成功了我国第一台应用电子计算机进行重合鉴定的“TLGA-1颅

骨身源鉴定仪”，荣获一九八七年国家科学技术进步三等奖。该鉴定仪一九八七年在布鲁塞尔第36届尤里卡世界发明博览会上荣获金奖。一九八七年他们又完成了中国汉族女性颅像重合法的研究。自一九八二年以来，已应用颅像重合技术为全国22个省、自治区、直辖市的公安、司法机关作了108起重大人命案件的颅骨身源鉴定，准确率达100%。

（三）对公安科技专门人才的奖励和表彰。新中国成立后，特别是中共十一届三中全会以后，极大地调动了公安科技人员的积极性和创造性，在各项技术方面都涌现出了一批专门人才。对他们的创造性劳动，都及时给予奖励和表彰。一九七八年在全国科技大会上，公安系统获奖项目有26项。“六五”期间，全国公安科研部门获国家发明奖4项，获国家科学技术进步奖19项，获公安部科学技术进步奖211项，受奖的科技人员达1000多人，涌现出了一批公安科技战线的英雄模范人物。

山西省公安厅法医黄环英，在二十多年的法医工作中，刻苦钻研，坚持科学态度，尊重客观事实，经她检验的案件没有发生过差错，为侦察破案提供了确凿的证据。她还积极传授法医技术，经她研究出的A B O微量干血检验，精斑、唾液斑的检验方法，已在全省公安法医部门应用。为了提高检验范围，她和有关人员共同研究骨髓课题，先后写出了《受伤骨中铁的测定》和《损伤与骨髓》的论文，为法医鉴别提供了新的依据。她还和山西省药物检验所的科技人员试验成功了琼脂板扩散技术检验精斑的新方法。一九七九年中华全国妇女联合会授予黄环英“全国三八红旗手”称号。一九八〇年公安部授予她“公安战线一级英雄模范”称号。

荣获一九八五年国家科学技术进步二等奖的GD<sub>1</sub>、GD<sub>2</sub>型微光摄像管研制组负责人蒋先进，是五十年代中期参加公安工作的

知识分子。长期以来，他辛勤耕耘，取得了多项科研成果。一九七三年在公安部技术工厂（现公安部第一研究所的前身）刚刚恢复建设时，他就提出并和其他技术人员一道开始了微光摄像管的研制。他们打破技术封锁，在短短的两年里就研制成功 GD<sub>1</sub> 型微光摄像管。根据公安工作的需要，他和其他科技人员一道又不断努力，先后研制成功 GD<sub>2</sub>、GD<sub>3</sub> 型微光摄像管等多种光电导摄像管，填补了中国电视摄像管方面的多项空白。一九八〇年蒋先进被公安部授予“公安战线二级英雄模范”称号。

荣获一九八三年国家发明二等奖项目颅骨身源鉴定技术和荣获一九八六年辽宁省科技进步二等奖项目颅骨身源鉴定仪的主要完成者、辽宁省铁岭市公安局高级工程师兰玉文，是公安战线自学成才的典型。他一九六三年毕业于中等师范学校，参加公安工作后，结合工作需要，自学了法医人类学、摄影光学、电子技术和机械制图等。他运用所学知识，与其他人合作，发明了颅骨身



图 25 兰玉文在工作

源鉴定新技术，并成功地鉴定了上百起案件。这项技术在国际上处于领先地位。由于兰玉文在公安科技战线的突出成就，一九八三年荣立一等功，一九八七年被中华全国总工会授予全国“五一”劳动奖章。同时，公安部还授予他“全国优秀公安干警”

称号。

北京市公安局法医高富愿，在法医科研和法医鉴定方面作出了贡献。血型检验是刑事技术工作的一个重要部分，在确定案件性质、提供侦察线索和犯罪证据方面都具有重要作用。但是长期以来，中国法医在血型检验方面一直比较落后。一九八三年高富愿带领两名青年成立了法医血型检验科研小组。他们查阅了国内外数万份资料，走访了国内有关科研单位，自己动手设计、制做设备，对北京地区上万件血样进行了检测试验，完成了血液的G L O—1、E s D、H P、G C型分型方法的研究，使血型检验由原来的十几型增加到近千型，这项成果具有国内先进水平。不仅解决了在办案工作中急待解决的难题，而且为国家节省了大笔外汇。一九八五年公安部授予高富愿“公安战线二级英雄模范”称号。

公安科技战线还有很多象黄环英、蒋先进、兰玉文、高富愿这样的英雄模范人物。他们埋头苦干，勤勤恳恳地工作，献身公安科学技术事业，为保卫祖国社会主义四化建设和人民生命财产安全，做出了自己的贡献。

# 第十七章

## 公安教育事业

公安教育事业，是整个国家教育事业的一个组成部分，担负着培养公安专门人才的任务。它既有普通教育的一般规律，又不同于普通教育，在培养目标、专业设置、教学内容和方法、学生管理等方面，都有着自身的特点。

在革命战争时期，中国共产党就十分重视对公安保卫人员的教育和训练。新中国成立后，特别是中共十一届三中全会以来，在大力加强在职干警培训的同时，陆续建立了一批正规的中等、高等公安院校，公安教育事业有了很大的发展。目前，全国已初步形成了一个分级管理、分级培训、多层次、多规格、多种形式培养公安专门人才的公安教育体系，公安教育事业正在有计划有步骤地向前发展。

### 第一节 在职干警教育

在公安教育事业中，在职干警教育占有重要地位。三十多年来，在职干警教育经历了五个阶段。

一、一九五二年以前，在职干警教育以培训新干警为主

随着全国的解放，为了建立一支新型的公安队伍，各级公安机关都陆续吸收了大批青年学生和工人参加公安工作。他们政治可靠，具有初中以上文化程度，有较高的革命热情，但是对马克思列宁主义、毛泽东思想知之甚少，对公安机关的性质、任务及其职能也不了解。因此，抓紧对这些新干警进行培训，就成为公安机关的一项紧迫任务。

中央人民政府公安部成立后，将原华北人民政府公安部于一九四九年初建立的华北公安干部学校改为中央公安干部学校。在此前后，除华北以外的各大行政区和各省、自治区、直辖市公安机关，也陆续建立了35所公安学校或训练班。各公安干部学校或训练班，采取短期轮训的形式，对新干警分期分批进行培训。每期半年或三四个月。训练内容，以政治教育为主，在学习政治理论提高思想觉悟的基础上，讲授必要的公安业务基础知识。政治教育，主要是学习马克思列宁主义、毛泽东思想的基本理论，中国共产党的路线、方针和政策，使学员热爱社会主义、热爱新中国、热爱中国共产党，树立革命的人生观和全心全意为人民服务的思想，为当一名人民公安人员打好思想基础。业务教育，主要是学习公安业务基础知识，使学员了解公安机关的性质、任务和职能，认识公安工作的重要性，树立公安人员的光荣感和责任感。

短期训练针对性强，收效快。广大新干警经过短期培训，学到了一定的理论知识和业务知识，提高了思想觉悟，面貌一新。据统计，到一九五二年底，全国共培训干警8万余人。这批干警充实到各级公安机关后，使公安队伍的战斗力得到了加强。

二、一九五三年至一九五八年，在职干警教育有较大发展，并转变为以轮训业务骨干为主

一九五三年以后，随着公安业务工作的开展，公安队伍的不

断扩大，需要尽快提高广大干警特别是一些业务骨干的政治、业务素质，以适应保卫社会主义建设的需要。为此，采取了如下一些措施：

（一）制定全面轮训在职干警的规划。一九五三年七月公安部召开全国公安学校教育工作座谈会，提出了干警教育的重点由培训新干警转变为轮训业务骨干，制定了干警教育的五年规划。要求在五年内将全国公安系统的业务处、科、股、所、队长普遍轮训一遍，并有计划地培训一些公安科技、外语和师资人才。各地公安机关根据这次座谈会的要求，也都制定了本地区轮训干警的具体规划。

（二）新建扩建公安院校。一九五三年，在北京的中央公安干部学校扩建为中央人民公安学院。一九五四年大行政区撤销后，在沈阳的原东北公安学校扩建为公安部第一人民警察干部学校，上海的原华东公安学校、武汉的原中南公安学校、重庆的原西南公安学校、西安的原西北公安学校，也分别扩建为中央人民公安学院分院。同时，将原铁道公安干部学校改属公安部领导。一九五六年又将中央人民公安学院武汉分院改建为公安部第二人民警察干部学校。以上均为公安部直属院校。在此期间，各地也新建扩建了一些公安学校。据一九五六年统计，全国各类公安院校由原来的35所增加到52所，其中公安部直属院校7所，省、自治区、直辖市公安机关所属公安学校45所。学员总容量达到了2.7万余名。

（三）各院校明确划分训练对象。公安部直属院校，负责训练全国公安系统的县公安局长、科长以上干部和公安科技干部；各省、自治区、直辖市的公安学校，负责训练本地区的县公安局副局长、副科长以下干部。公安部的7所直属院校，又各有分工。各院校明确划分了训练对象以后，使教学力量和设备得到充分利用，



教学质量得到了提高。

(四) 加强院校建设。着重抓了三个方面:一是师资队伍建设。各公安院校除聘请公安机关的领导干部和业务骨干兼任业务课教师外,还从公安机关选调了一批业务水平、文化水平较高又适合做教师的干部,培养成为一支专职的业务教师队伍。这批业务教师,经过长期的教学实践和学习提高,其中大部分人成为各院校的教学骨干。二是教材建设。公安院校开办初期,没有系统的业务教材。从一九五四年到一九五七年,公安部从各公安院校选调了一批熟悉公安业务、有一定写作水平的业务教学骨干,统编了13种公安专业教材,从而适应了教学的需要,保证了教学质量。三是添置教学仪器设备。第一人民警察干部学校添置了刑事侦察技术的教学设备,第二人民警察干部学校添置了军事训练设备。各院校普遍购置了大量的图书资料。

(五) 进行教学改革。一是统一了培训时间。公安部直属院校每期为一年。省、自治区、直辖市公安学校每期为半年。个别特殊专业,如少数民族班、外语班、警犬技术训练班等,每期为二年至三年。二是恰当安排政治课与业务课的教学时间。一般是政治理论课教学时间占40%,法律课占15%,公安业务课占45%。技术、外语班的业务教学时间占70%以上。三是改进了教学方法。由过去的单课独进集体上大课,改为多课并进穿插进行的小班课堂讲授制,并辅以自学、辅导、课堂讨论、参观实习和测验考试等教学形式,有效地提高了教学质量。

经过五年的努力,业务骨干的培训工作取得了显著成绩。据统计,全国公安院校共训练了干部7.2万多人,其中县公安局长、科长以上干部1.3万人,副科长以下干部近6万人。大批业务骨干经过训练以后,对提高整个公安队伍的素质起了很大作用。

### 三、一九五九年至一九六六年，公安院校进行精简调整，在职干警教育受到一定影响

一九五九年一月，经中共中央批准，中央人民公安学院与中央政法干部学校合并，继续沿用中央政法干部学校的名称，隶属公安部领导，担负培训县级公安局长、检察长和法院院长的任务。由于国家经济暂时困难，全国各个部门普遍进行精简，公安院校也作了大的调整。经过调整后，公安部的直属院校只保留了中央政法干部学校和第一人民警察干部学校，到一九六二年这两所院校也暂时停办。与此同时，各省、自治区、直辖市的公安干部学校大多也相继停办。

一九六三年以后，随着国家经济形势逐步好转，在职干警教育逐步恢复，各公安院校陆续复课。中央政法干部学校先后举办了9期轮训班，同时还和北京、天津、旅大、河北、辽宁、广东等省、市公安学校，分别举办了英、日、俄、德、法、印尼语等语言训练班。第一人民警察干部学校举办了法医、化验、指纹检验、文件检验、痕迹检验、警犬技术、步法追踪等刑侦科技干部和消防科技干部训练班。各省、自治区、直辖市公安学校也都分别举办了短期训练班。到一九六六年，全国公安院校共培训干警3万余人。

这个时期的在职干警教育，取得了一定的成绩，也有深刻的教训。由于受“左”的思想影响，片面强调政治教育，忽视专业教育，有的甚至以政治运动代替教学，影响了教学质量。

### 四、一九六七年至一九七六年，在职干警教育基本中断

在十年动乱期间，公安院校教职工被下放“五七干校”劳动，许多校舍被占，校园被分。教学设备和图书资料等遭到了严重破坏。在职干警教育基本中断。一九七二年十月经国务院批准，恢

复了原公安部所属沈阳民警干部学校，培训专业干部。一九七三年江西省公安学校恢复，改名为江西省政法干校，承担公、检、法干部的轮训工作。

### 五、一九七七年至一九八七年，在职干警教育蓬勃发展

一九七六年粉碎“四人帮”以后，特别是中共十一届三中全会以来，中共中央对干部提出了实现革命化、年轻化、知识化、专业化的要求，提高公安干警的素质成为公安机关的迫切任务。到一九七八年，各省、市、自治区公安学校都基本恢复，绝大多数是轮训在职干警。一九八〇年，公安部召开全国公安院校工作座谈会，对新时期如何发展公安教育作了研究。一九八一年，在山东省菏泽地区召开公安教育现场会，要求各地举办各种形式的公安学校和训练班，加强干警培训。一九八四年又召开了全国公安教育工作会议，对发展新时期的公安教育事业作了充分讨论，提出了建立中央、省、地（市）三级管理的公安教育体制，采取多层次、多种形式办学，加快干警教育的步伐，并制定了《全国培训公安干警六年规划》。各地公安机关认真贯彻全国公安教育工作会议精神，制订了本地区的干警培训规划，加强了公安院校建设，从而使在职干警教育出现了蓬勃发展的新局面。

（一）建立公安管理干部学院，发展了成人高等公安教育。从一九八四年到一九八六年，公安部和广西壮族自治区、四川省、贵州省、北京市、武汉市公安厅、局先后建立了6所公安管理干部学院，有教职工1300余人。这些学院学制为二年至三年，开设有公安管理、治安管理、刑事侦察和法律等专业，对入学的在职干警进行相应的文化和专业教学。学生毕业时取得大学专科学历，回原单位工作。到一九八七年，6所学院已培养出在职干警大专毕业生1438人。

(二) 建立公安干部中等专业学校, 发展了成人中等公安专业教育。从一九八五年到一九八七年, 各地公安机关建立公安干部中等专业学校57所, 有教职工1600余人。这些学校学制为二年, 学生毕业时取得中专学历, 回原单位工作。到一九八七年, 已培养出中专毕业生6609人。

(三) 在高等、中等公安院校里开办了干部专修科和中专班。从一九八三年到一九八七年, 全国先后有14所高等公安院校开办了干部专修科; 从一九八四年到一九八七年, 全国先后有55所省、自治区、直辖市人民警察学校开办了干部中专班。这些干部专修科和中专班, 学制均为二年, 学生毕业时分别取得大专和中专学历, 回原单位工作。到一九八七年, 这些院校已培养出大专毕业生2090人, 中专毕业生3891人。

(四) 组织干警参加业余大专、中专学习, 鼓励自学成才。一九八五年以来, 中国人民公安大学开办了法律专科夜大学, 中国人民警官大学开办了中文专业函授大学, 中国刑事警察学院开办了刑事侦察专业函授大学, 一九八七年共招收学员5755人。与此同时, 吉林、江西、贵州三省开办了公安大专自学考试, 参加学习的学员共有近1.8万人。从一九八四年起, 江苏、浙江、四川、湖北、安徽、广西、天津、湖南、吉林等省、市、自治区公安机关, 开办了公安中专函授教育, 参加函授的学员有8万余人。到一九八七年, 江苏、广西已有毕业生1200余人。从一九八五年起, 辽宁、吉林、云南、黑龙江、广东、上海、安徽、湖北、山东、河北等省、市公安机关, 开办了中专自学考试, 参加学习的学员有4.9万余人。到一九八七年, 辽宁已有毕业生2883人。业余大、中专学制均为三年, 参加学习的学员, 经考试合格, 发给大、中专毕业证书, 国家承认其学历。实践证明, 大、中专函授和自学考

试，是干警自学成才的一种好途径、好形式。它招生数量大，投资少，收效快，不脱产，以业余自学为主，深受广大干警欢迎。

(五) 普遍举办短期专业轮训班。近几年来，全国各级公安机关和公安院校坚持干什么学什么，缺什么补什么，学以致用、学用结合的原则，举办各种类型的专业轮训班，培训在职干警，时间长短不一。据一九八五年到一九八七年统计，全国共轮训干警28万人次。这种轮训班时间短，效果好，是提高干警知识和技能的好办法。

(六) 举办干警文化补习班。从一九八一年起，各级公安机关普遍办起文化补习班，组织初中以下文化程度的干警脱产或半脱产学习文化。到一九八六年，通过文化补习，全国已有9万余名干警达到高中文化程度。

三十多年中，除了上述各种形式的培训外，还有专门为西藏、新疆培养少数民族公安干部的训练班。原中央人民公安学院（后为中央政法干部学校），从一九五七年开办了西藏青年班，到一九八二年共办了10期，培训藏族干部1548人。这些学员，绝大多数是藏族翻身农奴的子女，他们入学前没有文化，不懂汉语，经过二、三年的学习后回到西藏从事公安工作，成了建设和保卫西藏的一支生力军。从一九六三年到一九八四年，还先后开办了7期藏族干警训练班，共培训700余人。同时开办了新疆干部训练班，培训了新疆少数民族干警465人。从一九六四年到一九六七年还开办了新疆青年班，共培养了100名中专毕业生。一九八五年公安部管理干部学院建立后，又开始为西藏培训具有大专学历的干警，已招收学员70人。他们将成为西藏公安系统第一批具有大专学历的藏族公安专业人才。西藏班和新疆班的学员，历来受到中共中央和人民政府的关怀照顾。在五十年代和六十年代，每届毕业生

都受到毛泽东主席、周恩来总理等党和国家领导人接见，并合影留念。每期毕业前，学校还组织他们到各地参观祖国重点建设工程和名胜古迹，增强学员热爱社会主义祖国的观念和民族团结的观念。经过培训的少数民族公安干部的茁壮成长，为中国的公安教育事业增添了光彩。

## 第二节 中等公安专业教育

中等公安专业教育，是公安教育事业中的一个重要层次。各省、自治区、直辖市和地、市的人民警察学校主要承担中等公安专业教育的任务，负责培养中等公安专门人才。它在七十年代末开始创立，并得到迅速发展，在短短的七八年时间内，就显示了生机和活力，为基层公安机关输送了大批的中等公安专门人才。

### 一、人民警察学校的建立和发展

新中国成立以后到七十年代中期，中等公安专业教育几乎是个空白。一九六五年，公安部按照建国初期的六大行政区，筹建了6所人民警察学校，计划招收青年学生，培养中等公安专门人才，后来由于“文化大革命”的发动而夭折。一九七六年以后，四川、湖北、湖南、北京、天津等省、市公安学校开办了类似中专的公安专业班，招收青年学生，培训一年毕业，分配到基层公安机关工作。在这期间，全国没有正规化的人民警察学校，中等公安专门人才十分匮乏。

为了加强基层公安机关的力量，适应社会主义现代化建设事业的发展，经国务院批准，国家计委、教育部、公安部于一九七八年四月八日发出《关于各级公安学校增设中专班培训新干警的联合通知》，决定在全国28所公安学校、政法干校开办公安中专班。

这一年，共招收高中毕业生5607人，学制二年，毕业后分配当民警。中共十一届三中全会以后，中等公安教育蓬勃发展。一九八〇年六月，国家计委、教育部、财政部、粮食部和公安部发出《关于设立省、市、自治区人民警察学校的联合通知》，提出将各地的公安中专班改为中等专业学校性质的人民警察学校。从此，除个别缺少条件的省区外，各省、自治区、直辖市公安厅、局先后建立起人民警察学校，开始正规化地培养中等公安专门人才。随后，有一些地、市公安处、局也建立了人民警察学校。据统计，从一九七八年到一九八七年，全国共建立人民警察学校83所，其中公安部直属的1所，各省、自治区、直辖市公安厅、局直属的28所，地、市公安处、局直属的52所，铁道部公安局、交通部公安局直属的各1所，先后毕业的学生共有8万余人。（见表8）

表 8 1978年至1987年人民警察学校发展概况

时 间	学 校 数	招 生 数	在 校 生 数	毕 业 生 数	备 注
1978		5607	5607		这是公安学校中专班的学生数
1979		5487	11094		
1980	28	7713	13200	5600	
1981	45	9847	17560	5475	
1982	57	11085	20932	7701	
1983	65	12570	23655	9839	
1984	76	13376	25946	11070	
1985	83	14803	28179	12559	
1986	84	13030	27833	13362	
1987	83	11364	24394	14793	

人民警察学校的毕业生，大多数政治、业务素质较好，热爱公安工作，有较强的事业心和责任感。他们经过了几年实际工作

锻炼，已成为基层公安机关的骨干力量。据一九八六年浙江、上海、湖北、山东、安徽和沈阳等省、市人民警察学校对4544名毕业生的调查，其中荣立一、二、三等功的有94人，占2.1%；受到各种嘉奖或授予荣誉称号的有621人，占13.6%；提拔为处级干部、县公安局长和股、所、队长的有411人，占9.7%。

## 二、人民警察学校的性质、培养目标和课程设置

公安部经过认真的调查研究，于一九八〇年制定了《人民警察学校专业教学计划(试行稿)》，对学校的性质、培养目标和课程设置等作了具体规定。在一九八四年十一月召开的全国公安教育工作会议上，对这个教学计划又作了修订，使之更好地体现了中等公安专业教学的特点和培养基层公安专门人才的要求。

(一) 学校性质。人民警察学校是培养中等公安专门人才的学校，是属于中等专业学校的范畴。学制多数为二年，招收高中毕业生；少数为四年，招收初中毕业生。学校实行军事化管理，学生着警服，享受人民助学金待遇。学校招生与军事院校一样，按绝密专业，实行提前单独招生、择优录取的办法。招生的政治条件，强调要思想进步、品德良好，作风正派、勇敢机智和志愿献身公安事业。

(二) 培养目标。人民警察学校的基本任务，是贯彻德智体全面发展的教育方针，把学生培养成有理想、有道德、有文化、有纪律并具有专业知识的从事基层公安工作的干警。具体要求：一是掌握马克思列宁主义、毛泽东思想的基本原理，树立辩证唯物主义、历史唯物主义世界观，树立热爱公安工作、立志献身于公安保卫事业和全心全意为人民服务的思想，正确执行中国共产党的路线、方针和政策，自觉地为保卫社会主义现代化建设服务。二是比较系统地了解和掌握有关的法律知识。三是懂得公安机关的



性质、任务和公安工作的方针、政策,掌握公安专业的基本理论、基本知识、基本技能,具有较强的从事基层公安工作的实际能力。四是具有健壮的体魄,掌握擒拿格斗的基本要领和枪支警械的使用方法,达到国家规定的体育锻炼标准和学校规定的军事体育项目训练标准。

(三) 课程设置。学校设必修课20门,其中公共课6门,专业基础课8门,专业课6门。课程有:马克思主义哲学、政治经济学、中国革命史、公安应用文、形式逻辑、法学基础理论、宪法、刑法、刑事诉讼法、民法、公安基础理论、犯罪心理学、军事体育、刑事侦察、治安管理、保卫工作、刑事技术、预审等。在教学课时总数中,公共课占27.4%,专业基础课占34.3%,专业课占38.3%。为了拓宽学生的知识面,学校还设选修课,有外语、国际法常识、法医常识、现代公安科技等。



图 26 上海市第一人民警察学校在上法医课

根据几年的教学实践，对有的学科作了增减，同时对总教学课时的安排也作了必要的调整，适当压缩了公共课的课时，增加了专业基础课和专业课的课时，并加强了实践环节的教学，从而使课程安排更加科学，使理论与实际更好地相结合，更有利于巩固学生的学习成果。

### 三、教学原则和方法

根据人民警察学校的性质，在教学上实行以下的原则和方法：

(一) 注重思想政治教育。一是认真抓新生入学教育。新生入学教育一般安排一至二周。入学教育的主要内容有：形势教育，公安机关的性质、任务和职能教育，公安机关的优良传统作风教育，举行庄重的着警服仪式教育，进行军事训练等。通过入学教育，帮助学生提高对公安工作的认识，初步确立热爱公安工作，树立做一名人民警察的光荣感和责任心，为顺利实现以后的教学任务打下良好的基础。二是重视政治理论课的教学。在教学中，注意把学习政治理论课与当前形势和党的中心任务相联系。通过政治理论课教学，使学生比较系统地掌握马列主义理论知识，提高用马列主义、毛泽东思想的立场、观点和方法分析和解决问题的能力，坚持社会主义道路，自觉地执行中国共产党的路线、方针和政策。三是把思想政治工作渗透到各项工作中去。教师既教书又育人，经常深入到学生中，了解学生的思想情况，有的放矢地做思想工作。同时广泛开辟第二课堂活动，如组织摄影、书法、写作、武术等活动小组，举办演讲会、智力竞赛会、诗歌演唱会和科学技术讲座等。通过这些活动，丰富学生的生活，拓宽学生的知识面，陶冶学生的情操，使学生思想积极向上，充满活力。

(二) 强调理论联系实际，加强实践环节的教学。学校在组织教学中，都十分重视处理好理论与实践、课堂教学与实验、学校

教学与社会实习的关系。根据教学需要,有计划地组织实验教学、现场教学、模拟教学和观摩教学,到基层公安机关见习,请有经验的老干警到学校讲课,组织学生进行社会调查,组织安排阶段性课程实习和毕业实习。学校尤其把学生的毕业实习,作为理论联系实际、加强实践环节教学的一项重要措施。学校成立领导小组,制订实习方案和实习计划,选派责任心强、业务水平高的教师担任实习队的负责人。实习时间为二至三个月。学生到实习点,在老干警的带领和指导下,参与侦察、预审、治安管理等工作。通过实践,使理论知识与实际相结合,丰富学生的感性知识,加深对理论的理解,提高学生从事公安工作的实际能力。

(三) 不断改进教学方法,努力提高教学质量。学校与当地公安机关建立实习基地,有计划地组织教师到实习基地参加实际工作,进行调查研究,取得第一手资料,充实教案和讲义,提高教师的素质和教学水平。充分发挥教师的主导作用,变“灌输式”教学为“启发式”教学,教学内容少而精,引导学生独立思考,培养学生的分析能力和解决问题的能力。组织讨论课,引导学生敞开心扉,大胆争议,培养学生的口头表达能力、思辩能力和应变能力。组织学生进行社会调查、法制宣传活动,使学生接触实际,接触群众,学会做群众工作。不断加强教学设备建设,利用现代化教学工具进行教学。一些学校还在考试方法上进行改革,采用

















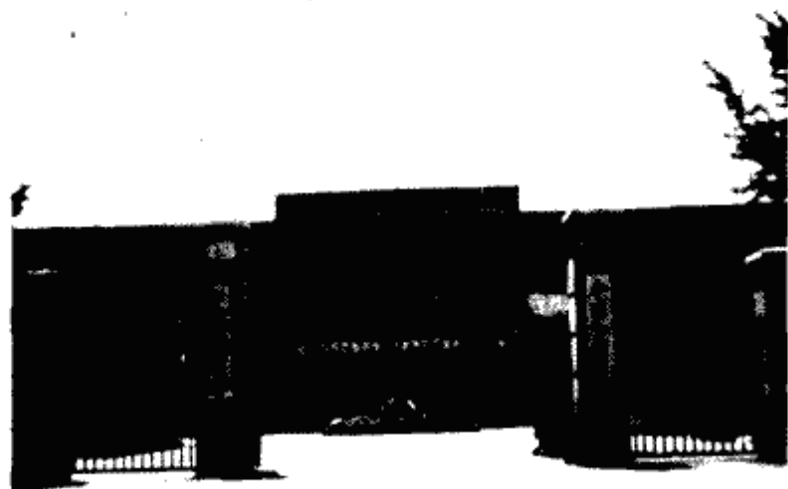


图 27 邓小平为中国人民公安大学题写的校名

中國人民公安大學

公安大学时，邓小平为学校题写了校名。

中国人民公安大学的任务是，培养德智体全面发展的公安管理、侦察、保卫、政工、治安管理、法律等专门人才、研究人才和公安院校师资。现设有公安管理、侦察、治安保卫、法律四个系，公安管理、公安政工、侦察、治安、保卫、法律六个专业，开设90余门课程。本科学制四年，专修科学制二年。现有教职工934人，其中教师336人（教授3人，副教授45人，讲师126人，助教130人，教员32人）。一九八七年底有在校生1286人。学校开办有夜大学法律专科，学制三年，共有学员389人。

学校占地面积14.8万平方米，建筑面积5.5万平方米。设有照相、痕迹检验、物理、化学、法医、物证、电子技术等实验室。拥有激光报警器、气相色谱、紫外分光光度计等精密仪器。图书馆面

积为4200平方米，藏书48万册。出版有《中国人民公安大学学报》。

## （二）中国人民警官大学。

中国人民警官大学建于一九八四年二月，是由一九七八年建立的国际政治学院改建而成的。地址在北京大兴县。彭真为学校题写了校名。

中国人民警官大学的任务是，培养德智体全面发展的公安交通管理、科技、外语、中文等公安专门人才。学校占地面积33.3万平方米，建筑面积5.4万平方米。现设有外语、中文、科技、城市交通管理四个系，英语、日语、法语、德语、俄语、汉语言文学、无线电技术、计算机应用技术、电视技术及图像传输、通讯、城市交通管理等10个专业，开设156门课程。本科学制四年，专修

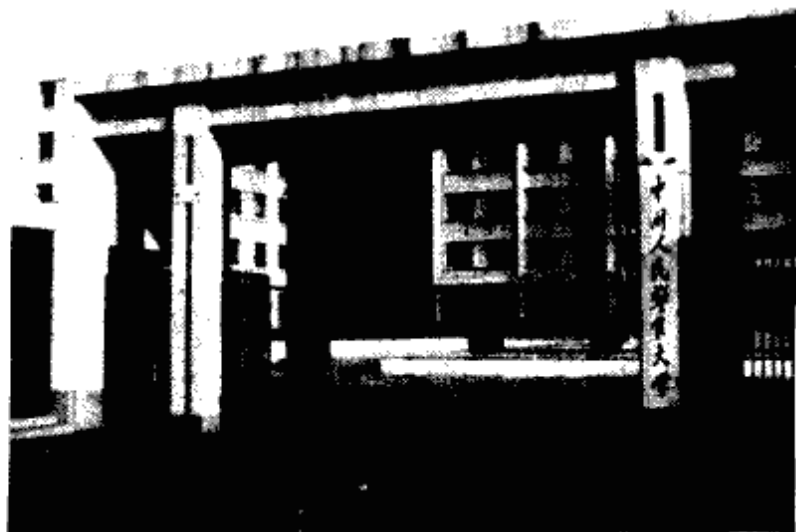


图 28 彭真为中国人民警官大学题写的校名

科学制二年。现有教职工662人，其中教师315人（教授1人，副教授43人，讲师115人，助教99人，教员57人）。一九八七年共有在校生1240人，内本科生1160人，干部专修科生80人。建校以来已有本科毕业生1189人，普通专科毕业生88人，干部专修科毕业生241人，教师专科生46人。学校举办有函授大专中文专业，学制三年，共有学员2714人。

学校有实验室46个，包括公安通讯、计算机、电视、电子线



图 29 中国人民警官大学电化教育控制中心

路、物理、语言等。有一个电教馆，总面积为2067平方米。拥有VAX750计算机系统、2131频谱仪数字盒带记录仪等仪器，已能开出警务电视、传真技术、电声技术、脉冲数字电路等45门实验课。图书馆面积为3000平方米，藏书22万册，期刊823种，报刊125种，外文资料106种。出版有《中国警官大学学报》。

### （三）中国刑事警察学院。

中国刑事警察学院建立于一九八二年一月，地址在辽宁省沈

阳市。它的前身最早是东北公安干部学校，创建于一九四九年一月，一九五四年改建为公安部第一人民警察干部学校。从一九五四年至一九八七年，先后共培养训练刑事侦察干部和教学骨干18911人。

中国刑事警察学院是中国第一所培养德智体全面发展的刑事侦察、刑事科学技术专门人才的高等学校。学院占地面积24万平方米，建筑面积8万平方米。现设有刑事侦察、痕迹检验、法医化验、文检照相四个系，刑事侦察、痕迹检验、刑事化验、文件检验、刑事照相五个专业，开设108门课程。本科生学制四年，专修科学制二年。现有教职工676人，其中教师241人（副教授38人，讲师90人，助教12人，教员101人）。一九八七年共有在校生1316人，已毕业的本科生有575人，干部专修科生39人，师资专科生39人。学院开办有函授大学刑事侦察专业，学制三年，一九八七年共有学员2654人。



图 30 中国刑事警察学院图书馆一角

学院有一座面积为9800平方米的教学楼和4360平方米的实验楼。各专业均有自己相应的实验室和实验设备。现有实验室59个，其中基础课14个，专业技术基础课18个，专业课27个。仪器设备中有较先进的比较显微镜、气相液相色谱仪、紫外分光光度计、红外光光度计、荧光显微镜仪，以及现代通讯设备。学院还有设备较好的电教馆、体育馆、地下靶场。图书馆面积为2982平方米，藏书15万册。出版有《中国刑事警察学院学报》。

# 第十八章

## 公安政治工作

公安机关的性质、特点和所担负的同反革命及其他刑事犯罪分子作斗争的繁重任务，要求公安机关必须建立强有力的政治工作。为此，从新中国成立开始，公安机关就十分重视政治工作，逐步建立健全了政治工作机构和工作制度，摸索总结了许多适合公安机关特点的工作方法和经验，不断加强了公安队伍的思想建设、组织建设和作风建设。实践充分证明，坚强有力的政治工作，是公安机关胜利完成各项任务的重要保证。

### 第一节 公安政治工作的建立和发展

新中国建立初期，公安政治工作由公安机关内的人事部门承担。当时，省以上公安机关均设立了人事局、处，地区公安处、县公安局设有专管人事工作的干部。这些机构和人员，既负责干部管理工作，又负责公安机关的党的工作和政治宣传教育工作。

随着公安工作的发展和公安队伍的不断扩大，一九五二年十月召开的第五次全国公安会议，作出了《关于建设公安部门政治工作的决议》。这个决议确定：各级公安部门一律设立政治工作机



关或专职政治工作人员；各级政治机关的主要领导干部由各级公安部门的副职兼任；政治机关在当地党委和公安部门首长领导下进行工作，基本任务是保证党对公安机关和公安工作的绝对领导，保证党的方针政策的贯彻执行，保证公安队伍的纯洁性，提高公安队伍的战斗力和战斗力；政治工作建设以一九二九年十二月古田会议决议和一九四四年四月谭政在西北局高级干部会议上《关于政治工作的报告》为基本指导思想，紧密结合公安业务，依靠党的支部工作为基础，采取一般号召与周密细致的组织工作相结合、思想领导与解决具体问题相结合、发扬民主与开展批评和自我批评相结合等工作方法。这个决议下达后，从中央到地方各级公安机关，都在原人事部门的基础上，建立健全了政治工作机构。公安部、大行政区公安部和省、自治区、直辖市公安厅、局以及大城市公安局设政治部，地区（市）公安处（局）设政治处，县（市）公安局、城市分局设政治协理员或政治协理员办公室，派出所由副所长兼管政治工作。一九五六年一月召开的全国公安政治工作会议，在总结以往工作的基础上，在继续采取措施健全政治工作机构的同时，进一步提出了公安政治工作要加强政治思想教育和加强组织工作的任务。

一九五七年至一九六六年，公安政治工作有较大的发展。一九五八年六月召开的第九次全国公安会议，提出了建设一支密切联系群众的，为人民所喜爱、为敌人所惧怕的，经得起考验，受得住风险的人民警察队伍的奋斗目标。随后召开的全国公安政治工作会议，又确定在公安机关经常开展理论学习、纪律教育、先进工作者、劳动生产、文化体育等五大运动。一九六一年二月召开的第十一次全国公安会议，又专门作出关于加强政治工作的决议，要求全体公安干警提高执行政策的自觉性，提高遵守法律的

自觉性，大兴办好事之风，大兴调查研究之风。这些措施的贯彻执行，大大推动了公安政治工作的开展，特别是基层政治工作搞得比较活跃，创造、总结了不少好的经验，提出了很多加强基层政治工作建设的具体办法。同时采取措施加强基层公安政治工作的组织建设，将县（市）公安局、城市分局的政治协理员改为政治教导员，在派出所设立政治指导员。

“文化大革命”期间，公安政治工作遭到了严重破坏。粉碎“四人帮”以后，特别是中共十一届三中全会以来，充实、健全了公安政治工作机构，公安政治工作又重新走上了健康发展的轨道。一九七九年十一月召开的全国公安政治工作会议，重新明确和肯定了公安政治工作行之有效的基本原则和基本方法，即坚持用马克思列宁主义、毛泽东思想教育干部和民警；坚持人民警察全心全意为人民服务的宗旨；坚持政治和业务、政治和技术的统一；坚持任人唯贤、德才兼备的干部路线和从政治上组织上纯洁队伍；坚持以表彰先进为主的教育方针；坚持整顿纪律作风，增强干警遵纪守法的自觉性；坚持党委领导和群众路线，严格接受党的监督、群众监督、法律监督，实行公安机关内部自上而下和自下而上的监督；坚持在党委、政府的领导下，上级政治机关对下级政治机关的工作进行领导和督促检查的制度，等等。一九八〇年十月召开了树立和发扬公安队伍优良作风的工作会议。在以后的几年里，根据客观形势的要求，公安部又提出了“从严治警”的方针，先后召开了全国公安政治工作会议和全国公安基层政治工作会议，确定了人民警察的职业道德规范，制定了《人民警察内务条令（试行）》、《人民警察奖惩条例（试行）》和《人民警察基层单位政治指导员工作条例（试行）》，并且决定在公安系统内开展普及法律常识的教育和大力整顿纪律作风，从上到下进一步建立、

健全政治工作和纪律检查工作机构。在各省、地、市、县公安机关，普遍设置纪律检查组或专职纪检干部；在省、地（市）公安机关由副职担任政治部门的主要领导；在县（市）公安局设立政治委员并设置政工科或政工办公室。这一时期公安政治工作的深入开展，不仅提高了公安队伍的政治思想水平和战斗力，而且也在新历史时期进一步加强公安政治工作奠定了良好的基础。

## 第二节 进行政治思想教育

新中国成立以来，公安机关始终把政治思想教育摆在政治工作的首位，把提高广大干警的思想觉悟作为政治工作的根本任务。通过教育，使广大干警坚定政治方向，确立革命的人生观和世界观，自觉地为维护社会治安，保卫国家安全和社会主义建设事业而斗争。在这方面，着重进行了坚持人民民主专政，坚持全心全意为人民服务，贯彻群众路线，坚持一不怕苦、二不怕死的教育。

### 一、坚持人民民主专政的教育

公安机关一贯重视对公安干警进行坚持人民民主专政的思想教育。新中国建立初期，有少数干部认为革命已经胜利，敌人已被消灭，到了“刀枪入库，马放南山”的时候了；多数新干警对坚持人民民主专政的重要性认识不足，理解不够。针对这种情况，罗瑞卿部长在各种会议上，反复阐述为了巩固新生的人民政权，不能丝毫松懈麻痹，必须坚持人民民主专政的道理。全国各级公安机关也普遍组织学习了毛泽东主席的《论人民民主专政》和马列主义著作中有关无产阶级专政的论述。使广大公安干警认识到，在拿枪的敌人被消灭以后，不拿枪的敌人依然存在，帝国主义者和国内反动派决不甘心于他们的失败，还企图在中国复辟，公安

机关面临着严重的斗争任务。从而克服了麻痹松懈情绪，全力投入了镇压反革命的伟大斗争。

一九五六年随着社会主义改造的基本完成，阶级关系发生重大变化，国内主要矛盾已由工人阶级和资产阶级的矛盾转为人民对于经济文化迅速发展的需要同当前经济文化不能满足人民需要的状况之间的矛盾。毛泽东主席在一九五七年二月作了《关于正确处理人民内部矛盾的问题》的讲话，把正确处理人民内部矛盾作为国家政治生活的主题提了出来。面对这一重大历史转折，公安机关把《论人民民主专政》和《关于正确处理人民内部矛盾的问题》规定为必读文件，组织干警认真学习，使大家弄清专政和民主的关系，学会正确处理敌我和人民内部两类不同性质的矛盾。因此，尽管后来在国家三年暂时经济困难时期，敌我矛盾和人民内部矛盾交织在一起，社会治安一度出现极为复杂的状况，但公安机关在执行方针政策和处理人民内部矛盾方面没有发生大的偏差。十年内乱期间，林彪、江青反革命集团及其在公安部门的党羽，接过无产阶级专政的口号，把矛头直接指向共产党内，妄图把所谓的“走资派”作为专政对象。他们的倒行逆施，也受到绝大多数公安干警的抵制。

粉碎“四人帮”以后，特别是中共十一届三中全会以后，党中央确定了正确的路线、方针和政策，党的十三大又提出了社会主义初级阶段的理论，明确国家的中心任务是进行经济建设，发展生产力。针对这种情况，公安机关组织广大干警，不断地、反复地认真学习中共十一届三中全会以来的重要文件，尤其是邓小平关于坚持四项基本原则的重要论述，使广大干警及时转好思想弯子，迅速把工作重点转移到保卫社会主义现代化建设上来。一方面加强人民民主专政，依法严厉打击反革命分子和其他刑事犯

罪分子的破坏活动；一方面通过健全法制和改进工作，主动为改革开放服务，有效地保卫社会主义现代化建设的发展。

## 二、坚持全心全意为人民服务和贯彻群众路线的教育

为人民服务是人民警察区别于旧警察的根本标志之一。公安机关从成立的那一天起，就坚持教育公安干警牢固树立全心全意为人民服务的思想，做人民的公仆和勤务员。进行全心全意为人民服务的教育，主要包括三个方面的内容：

（一）正确对待和运用手中的权力，反对旧警察作风和特权思想。公安机关由于执行任务的需要，国家赋予了它许多特殊的权力。正确运用这些权力，可以起到打击敌人、保护人民的作用；反之就可能放纵敌人，伤害群众。因此，公安机关始终把反对旧警察作风和特权思想作为公安队伍思想建设的重要内容，要求广大干警正确对待和运用国家赋予的特殊权力，严禁滥用职权。五十年代初期，在全体公安干警中集中进行了反对旧警察作风和特权思想的教育。五十年代后期和六十年代前期，又经常告诫公安干警不要“以管人者自居”。八十年代以来，则着重教育干警树立“我为人民管治安”的思想，而不能“我为治安管人民”。对于利用特权谋取私利的思想和行为，坚持一经发现即予严肃查处，并在内部通报教育，必要时还公开处理，以教育干警，挽回不良影响。经过坚持不懈的教育，尤其是随着民主和专政的各个环节逐步制度化、法律化，绝大多数公安干警都能正确地对待和运用手中的权力，秉公执法、文明执勤的自觉性大为增强。当然，由于几千年封建制度的遗毒和资产阶级思想影响广泛存在，少数公安干警中的特权思想至今还没有根除，需要继续作长期艰苦的努力加以肃清。

（二）热情为群众服务，密切联系群众。早在一九五一年毛泽

东主席就指示：公安人员要热爱人民，使敌人惧怕。毛泽东主席的教导，是三十多年建设公安队伍、教育公安人员的座右铭。罗瑞卿部长根据这一指示，多次教育公安人员要密切联系群众，要把联系群众当作自己一切本领的根本来源。一九五七年他到重庆市的一个派出所检查工作时，曾问一位民警：“你下去时（下户口段）老百姓叫你什么呀？”民警说：“叫段长。”他说：“叫你段长，就没有叫你老张、老王、小刘、小李那样亲切呀！这就表示群众还不把你看作是他们里边的人。同志，你要很好警惕呀！”这次谈话使基层公安人员受益很大，他们纷纷以实际行动争做群众里边的人。一九五八年召开的第九次全国公安会议决定：在每年年终的一个月（或春节期间）开展爱民月活动。从一九五九年至一九八五年（除“文化大革命”中的前八年外）共开展了20次爱民月活动，已成为公安机关的优良传统。在爱民月活动中，通过向群众报告工作，检查一年来遵守纪律的情况，开展批评与自我批评；发动群众对公安人员的纪律作风提出批评意见，协助公安人员克服缺点，改进作风；在此基础上为群众多办好事。各地在执行中，都把爱民月活动与经常的政治思想工作结合起来，开展了“爱民周”、“爱民日”活动或每天为群众办一件好事的活动，使爱民活动经常化，随时随地注意密切联系群众，不断增强全心全意为人民服务的思想。

中共十一届三中全会以后，为恢复公安队伍的优良传统教育，在一九八〇年召开的树立和发扬公安队伍优良作风的工作会议，强调每个公安人员，不论职位高低，都是人民的公仆，都要全心全意为人民服务，要密切联系群众，讲究文明礼貌，办事公道，为群众多办好事，做人民的勤务员。一九八二年各级公安机关抓住全国统一部署开展“五讲、四美、三热爱”活动的大好时机，

结合本部门的实际，开展了文明办案、文明执勤、礼貌待人、使用文明用语等活动，使密切联系人民群众的好传统在“五讲、四美、三热爱”活动中又有了新的发展。经过长期反复的教育，广大公安干警树立了牢固的群众观念，养成了随时随地为人民服务的职业习惯，先后涌现出一批又一批的爱民模范和先进集体，与群众建立了鱼水般的亲密关系。

（三）在工作中贯彻群众路线，防止和克服神秘主义、孤立主义。公安工作具有相当大的机密性。但是，人民民主专政是占人口绝大多数的人民群众对少数敌人的专政，这就决定了公安工作应当而且必须走群众路线，依靠广大人民群众打击敌人，维护社会治安，只有这样，才能不出或少出偏差。进行贯彻群众路线的教育，也是从新中国建立初期就开始进行的。一九五一年五月，罗瑞卿部长就号召公安干警必须学会在工作中走群众路线，善于培养、依靠群众中的积极分子，作为战胜反革命的力量源泉。一九五五年以后，公安工作转入经常斗争，中共中央及时告诫公安干警：适当地强调公安工作中的秘密斗争和侦察工作是完全必要的，但决不可因此放松教育群众提高警惕性。动员全党、全体人民同反革命分子进行斗争，把专门机关的工作同广大群众的斗争结合起来，是公安保卫工作的光荣传统和必须遵守的原则。神秘化、孤立化的作法，在任何情况下都是错误的，应该随时加以防止。各级公安机关几十年如一日，按照中共中央的指示，结合各个时期的工作任务，广泛宣传和发动群众，并且创造了走群众路线的多种形式。诸如，在城乡组建治安保卫委员会，发动群众进行“四防”（防特、防盗、防火、防治安灾害事故），依靠社会力量帮教失足青少年，在企业事业单位实行治安承包责任制，等等。这些依靠群众维护社会治安的活动和组织形式，使公安工作扎根

于群众之中，三十多年来公安工作所取得的巨大成就，是同认真贯彻执行了群众路线分不开的。

### 三、坚持一不怕苦、二不怕死的教育

由于公安工作职业的需要，三十多年来，各级公安机关对广大干警坚持进行英勇奋斗，一不怕苦、二不怕死的传统教育。在这方面，特别注意了运用典型进行教育。例如一九五五年前后，随着镇反斗争的胜利，有少数公安干警产生了轻敌麻痹思想，有些新干警缺乏尖锐斗争的实际锻炼，先后发生了几起在对敌斗争中畏缩不前、临阵脱逃的事件。公安部和有关省、市公安机关，抓住这些反面典型，对全体公安干警进行教育，要大家引以为戒。通过典型教育，使广大干警提高了觉悟，认识到畏缩不前、临阵脱逃是同公安干警的光荣职责不相容的。

一九六〇年广东省英德县马口硫铁矿的40多名干警，在马口纸厂发生重大火灾时，为抢救国家财产，冲进浓烟烈火中扑救，有12人壮烈牺牲，29人负伤。公安部在嘉奖他们的英雄行为时向全体公安干警指出：马口硫铁矿的干部和民警创立的这一事迹，是人民公安人员献身于国家和人民利益的一个光辉范例。党历来教导公安干警要做坚强的无产阶级战士，忠心耿耿地为革命事业奋斗，全心全意地为人民服务。全国公安机关，一贯地遵循着党的教导，既同政治敌人做英勇的斗争，又同治安灾害事故做顽强的斗争。“马口事件”中的这些同志，接受了党的教育，具有坚强的革命意志和无产阶级的高尚品质，因此，当国家和人民的利益受到损害的时候，他们能挺身而出，在生死紧急关头，能够坚韧不拔，他们视集体的利益重如泰山，视个人的利益轻如鸿毛。这些同志为革命事业流血牺牲，为人民立下卓越的功绩。嘉奖令并要求全体公安干警，以自己的实际行动来发扬“马口事件”中这



些优秀公安干警的崇高的共产主义精神。此后，公安机关还先后组织干警学习了雷锋、王杰、焦裕禄等英雄人物的事迹。特别是王杰“一不怕苦、二不怕死”的精神，在广大公安干警中产生了强烈的共鸣，成为他们遇到艰险时的一种巨大的鼓舞力量。

粉碎“四人帮”以后，社会治安一度比较混乱，刑事犯罪活动猖狂。为了激励全体公安干警同刑事犯罪分子作坚决斗争，公安部自一九七九年以来，大力表彰了许多干警在同严重刑事犯罪分子斗争中敢于斗争、敢于拼搏的英雄事迹，号召全体公安干警以英雄为榜样，学习他们英勇顽强、临危不惧、不怕牺牲、前赴后继的崇高革命精神，发扬公安机关一不怕苦、二不怕死的优良传统，使广大干警进一步受到了深刻的教育。

### 第三节 培养良好的纪律作风

三十多年来，各级公安机关坚持不懈地努力从多方面制定行为规范，加强教育，并且经常进行检查整顿，从而使公安队伍养成了良好的纪律作风，做到了令行禁止，步调一致，始终保持了很强的战斗力。

#### 一、经常进行树立优良作风的教育

新中国成立后，公安机关一直十分重视对广大干警进行树立优良作风的教育。在建国后召开的首次全国公安高级干部会议上，罗瑞卿部长就向全体公安干警提出了树立实事求是的作风的要求。一九五三年陈龙副部长在公安机关内部发表了题为《一切从调查研究做起》的文章，教育办案的同志树立调查研究的作风，把调查研究、从实际出发贯穿于工作的始末。一九六一年第十一次全国公安会议所做的关于加强政治工作的决议中，还专门写了一条

大兴调查研究之风。特别是一九五六年，根据毛泽东主席和周恩来总理的指示，普遍组织公安干警观看了昆曲《十五贯》，使大家受到了一次生动形象的防止主观臆断和刑讯逼供的教育。十年动乱结束后，通过组织干警学习中共中央制定的坚持实事求是、一切从实际出发的思想路线，使广大干警从马克思主义认识论的高度加深了对实事求是的认识和理解。一九八〇年十月针对有些地方公安干警违纪案件增多的情况，召开了树立和发扬公安队伍优良作风的工作会议，进一步强调公安人员必须树立调查研究，实事求是；发扬民主，依法办事；廉洁奉公，遵纪守法；立场坚定，敌我分明；机智勇敢，团结战斗的作风。

经过长期的教育锻炼，公安队伍逐步养成了良好的思想作风。广大公安干警几十年如一日，默默无闻，甘当无名英雄，日日夜夜地为保卫人民的利益、保卫祖国的社会主义建设事业，无私地奉献着自己的青春年华。许多干警在“文化大革命”期间遭受打击迫害，但是他们重新出来工作以后，把个人心灵上肉体上的创伤置于脑后，仍然对公安事业一往情深，继续努力做好公安工作，为国家和人民的安宁而奋斗。

## 二、制定严格的纪律作风规定

三十多年来，公安机关对公安干警的纪律作风不断提出严格要求。除要求严格执行党政干部的纪律规定和政法干部的纪律规定外，还针对不同时期、不同警种的工作任务和工作性质，提出了具体要求。例如一九五六年四月，罗瑞卿部长在全国人民警察、治安保卫委员功臣模范代表大会上提出：不准随便抓人，不准打骂犯人，不准逼供、诱供，不准随便搜查，不准占便宜，不准贪污，不准吓唬好人，不准包庇坏人，不准捏造假材料、说假话，要保守秘密。一九八三年八月严厉打击严重刑事犯罪的斗争开展

后，公安机关在公安干警中宣布了“约法三章”：第一，凡是与犯罪分子沟通，通风报信的，凡是徇私枉法、渎职卖放的，凡是包庇自己的犯罪子女、亲友，干扰破坏这次行动的，一经发现，不论其职位高低，都要受到党纪、政纪、军纪、国法的严厉制裁。第二，由于麻木不仁，极端不负责任，互相扯皮，贻误战机，致使犯罪分子乘机逃跑，或抢夺枪支，行凶报复，给国家财产和人民安全造成新的重大危害的，要追究失职者和领导者的责任。第三，以种种借口，抵制或拒不执行中央这一命令的，或在执行中有意曲解和怠工的，要坚决调离领导岗位和政法工作岗位。一九八五年刘复之部长在全国公安战线功臣模范和立功集体表彰命名大会上，提出了维护公安干警良好形象的五条要求，即：热爱人民，严格执法，精通业务，机智勇敢，实事求是。以上这些纪律作风方面的要求，在实践中都发挥了很好的作用。

作为全体公安干警的工作纪律，是一九五八年第九次全国公安会议制定的《公安人员八大纪律十项注意》。这是根据公安机关的性质、特点，对公安干警的纪律作风提出的全面、系统的严格要求。

八大纪律是：（一）服从领导服从指挥；（二）遵守政策遵守法律；（三）不准泄漏国家机密；（四）不准侵犯群众利益；（五）不准贪污受贿；（六）不准刑讯逼供；（七）不准包庇坏人；（八）不准陷害好人。

十项注意是：（一）立场坚定敌我分明；（二）坚决勇敢沉着机警；（三）多办好事服务人民；（四）说话和气办事公平；（五）敬老爱幼尊重妇女；（六）注意礼貌讲究风纪；（七）尊重群众风俗习惯；（八）纠正违章不准刁难；（九）执行政策做好宣传；（十）劳动学习全面锻炼。

长期的实践证明,《公安人员八大纪律十项注意》的各项规定是严格的、必要的,又是切实可行的,已成为广大干警自觉遵守的行为准则。

### 三、不断检查和整顿纪律作风

公安机关在经常对干警进行纪律作风教育的同时,还针对每个时期出现的突出的或带有倾向性的问题,有重点地及时进行检查整顿。一九五二年在全国开展的“三反”、“五反”斗争中,公安系统着重检查整顿了旧警察作风,严肃处理利用特权贪污受贿、敲诈勒索、贪赃卖法等违法乱纪问题。六十年代初期,针对三年暂时经济困难给公安工作和公安队伍建设带来的问题,在强调正确处理人民内部矛盾的同时,深入开展了艰苦朴素、艰苦奋斗的教育,检查纠正了少数公安干警利用特权多吃多占、侵犯国家和人民利益的行为。鉴于十年动乱给公安机关造成的深重灾难,粉碎“四人帮”以后,公安机关在恢复、发展的过程中,对队伍纪律作风的检查整顿抓得更紧。一九八二年十二月,公安部召开全国公安厅局长会议,专门讨论了检查整顿纪律作风,制止少数公安干警违法乱纪的问题。一九八四年针对对外开放后出现的新问题,公安部明确提出了从严治警的方针。一九八六年结合贯彻中共中央《关于社会主义精神文明建设指导方针的决定》,公安部作出《关于坚决纠正公安系统不正之风的决定》,深入检查了在部分干警中存在的不正之风和违法乱纪行为。

在整顿纪律作风中,各地公安机关强调从领导机关抓起,从领导干部做起,一级抓一级;对于违法乱纪案件,坚持发现一起查处一起,不护短、不迁就,不容许任何人包庇纵容。为了使公安机关保持良好的警风,各地公安机关还建立了定期向群众报告工作的制度,创造了民警挂牌值勤、设置监督电话、发动群众

评选最佳民警等做法，主动争取有关部门和人民群众的监督。因此，近几年来公安队伍中的违法乱纪问题虽然仍有发生，但是从总体上看纪律作风是比较好的，在改革开放的新形势下经受住了考验。

#### 第四节 搞好组织建设

搞好公安队伍的组织建设，是公安政治工作的重要任务之一。这方面的基本要求是：保证公安队伍的纯洁、可靠，尤其要保证各级公安机关的领导权掌握在可靠人员手中。

##### 一、招收公安干警坚持严格的录用条件

公安机关对招收录用公安干警的条件，要求很严。五十年代初期，要求吸收历史清白、社会关系清楚、政治上可靠的人，主要是青年学生、青年工人和转业军人。调入人员都要在政治培训过程中进行严格挑选和审查。这在当时的情况下是非常必要的，并在实践中有效地保证了公安队伍的组织纯洁。

进入社会主义建设时期以后，随着全社会文化水平的提高，公安机关在吸收录用公安干警时，相应地强调了文化素质，即在坚持政治标准的前提下，要求新吸收的人员一般应具有初中以上的文化水平。一九八七年后强调新干警要经过公安学校训练。中共十一届三中全会以来，对公安队伍的素质提出了新的要求，各级公安机关必须按照革命化、年轻化、知识化、专业化的要求，真正建设一支政治坚强、组织纯洁、纪律严明、业务熟练、同人民群众保持血肉般联系的有战斗力的公安队伍。公安部于一九八二年发出了《关于吸收新干警工作的暂行规定》，一九八四年又与劳动人事部联合发出了《关于吸收人民警察的规定（试行）》，明

确提出人民警察的主要来源是公安院校的毕业生。在特殊情况下，经上级公安机关和劳动人事部门批准，按计划公开招收录用的人员，必须具备以下条件：坚持四项基本原则，拥护党的路线、方针、政策；作风正派，服从组织纪律；具有中专或高中以上文化程度；身体健康，体型端正，年龄在25岁以下。吸收前认真审查，并经考试、体检、目测，择优录取。凡被招收录用的人，除转业军人或其他单位调入的干部外，一律实行试用一年的制度。试用期间发现不符合条件的，予以辞退，或者商请劳动人事部门另行安排工作。这个规定，对于提高公安队伍的政治文化素质具有重要意义。

对于已经录用的公安干警，公安机关在加强政治思想教育的同时，经常进行考查，发现政治上、思想上严重不纯的人，随时进行清理。在清理队伍的工作中，注意了掌握政策界限，根据不同的情况，区别对待。坚持了教育为主的方针，“多换思想少换人”，能够挽救的尽量挽救，不“一棍子打死”，不一推了事。对确实不适合做公安工作的人，坚决清除出公安机关。

## 二、加强领导班子建设

中共中央历来十分重视公安机关领导班子的建设。毛泽东主席曾多次强调：公安机关的领导权一定要掌握在可靠人的手里。因此，各级党委都为各级公安机关配备了政治上业务上比较强的领导干部。粉碎“四人帮”后，各级党委对各级公安机关的领导班子进行了认真清理，把经过考验的老公安干部和优秀青年干部充实到各级公安机关领导班子中来。近几年中共中央又一再重申，要切实加强公安机关领导班子的建设。

公安机关在建设中，也始终把领导班子的建设放在首位，并且采取了很多有效措施。从五十年代到六十年代中期，各级公安

机关的领导干部均由上一级公安机关协同地方党委直接管理、考核，主要负责人多数担任同级市委常委或政府副职。中共十一届三中全会以后，中共中央逐步改革干部管理体制，下放干部管理权限，但是对公安机关的领导干部仍实行由公安机关协助党委下管一级的制度。这种考察管理干部的制度，有利于加强各级公安机关领导班子的建设。

近几年，随着强调干部队伍要逐步实现革命化、年轻化、知识化、专业化，各级公安机关在领导班子建设中，在坚持革命化的前提下，进一步注意了干部的文化知识和专业知识水平，并在年龄上形成梯形结构。同时，各地还都注意物色和培养后备干部，使领导班子后继有人。

### 三、严格党团组织生活

公安干警中历来是共产党员占大多数，各级公安机关有健全的党组织，领导机关设有党组、党委，在基层单位设有党支部。这是加强政治思想和搞好组织建设的重要保证。各级党组织经常以党的路线、方针、政策教育党员，以党的纪律规范约束党员的行动。坚持严格的组织生活制度，定期召开思想见面会、生活检讨会和上党课，教育党员严格要求自己，不能因为周围同志多数是党员而放松对自己的要求。党组织还定期开展评选先进支部和优秀党员活动，激励党员好学上进。遇有艰险的任务，党组织号召党员奋勇当先，带头完成；遇有改善生活福利待遇等机会，则教育党员先人后己，顾全大局。罗瑞卿在任公安部长期间以身作则，要求领导干部都过严格的组织生活，留下了好的传统。各级公安机关的领导干部大也都把过严格的组织生活，作为密切联系群众、取得基层党组织监督的经常的重要渠道。由于各级党组织，特别是基层单位的党支部，坚持了严格的组织生活制度，不

断深入开展政治思想教育，自觉地团结群众，充分发挥了战斗堡垒作用，保证了各项工作任务顺利完成。

公安机关的非党员青年中，共青团员也占大多数，各级共青团的组织比较健全。广大团员在党组织的领导下，坚持严格的组织生活制度，经常同党员一起学习党的路线、方针、政策和公安业务知识，在工作和斗争中较好地发挥了突击队的作用。各级团的组织已成为各级党组织的得力助手。

## 第五节 开展立功创模活动

开展立功创模活动，是做好政治思想工作的一个主要方法和重要形式。它极大地鼓舞了广大公安干警的革命精神，激励着整个公安队伍不断朝气蓬勃地奋勇前进。

公安机关的立功创模活动，早在新中国成立初期开展的镇压反革命运动中，就已经开始了。在这场伟大斗争中，一大批公安干警为人民建立了功勋，各地公安机关从中评选出一批功臣模范，并广泛宣传了他们的事迹。一九五六年公安部首次制定了《人民公安机关立功创模运动试行办法》，并于当年四月在北京召开了全国人民警察、治安保卫委员功臣模范代表大会，有912名代表出席大会。毛泽东、刘少奇、朱德、陈云、邓小平、彭真等领导人在中南海亲切接见了全体代表，并合影留念。这次大会在广大公安人员中产生了深远的影响。各地公安机关的立功创模活动，结合党的中心任务和公安业务，有领导有计划地进行；评选工作由党组织和行政组织共同负责，领导与群众相结合提出立功评模名单，经评选委员会审查，按干部管理权限，报相应的领导机关批准。还采取了定期考绩、评比等措施推动立功创模活动的开展。



一九五七年四月，公安部为了同全国各条战线开展的先进生产者运动的名称相一致，将公安机关的立功创模运动改为先进工作者运动。一九五八年召开的第九次全国公安会议，制定了《人民公安机关先进工作者运动试行办法》。一九五九年五月，公安部同最高人民检察院、最高人民法院联合在北京召开了全国公安检察司法先进工作者大会。出席大会的先进单位和先进工作者代表共2344名，其中公安系统的1595名。会议期间，刘少奇、宋庆龄、董必武、朱德、周恩来、陈云、邓小平、彭真等党和国家领导人接见了全体代表，董必武、陈毅、薄一波、谢觉哉、张鼎丞、罗瑞卿在会上讲了话。

十年动乱结束后，公安系统的先进工作者活动重新开展起来。鉴于先进工作者的称号不足以表彰做出了突出成绩的公安干警的功绩，公安部于一九八〇年决定对公安系统有突出贡献的人颁发英雄模范奖章和立功奖章，并制定了《关于颁发英雄模范奖章和立功奖章的几项暂行规定》。同年四月，公安部在北京召开了全国公安战线先进集体、先进工作者表彰大会。出席大会的代表共565名，有12个成绩卓著的先进集体被授予“全国公安战线模范集体”称号，52名成绩卓著的先进工作者分别被授予“全国公安战线一级英雄模范”、“全国公安战线二级英雄模范”称号。彭真、薄一波、彭冲等领导人出席了大会，薄一波在会上作了重要讲话。

一九八四年五月召开的全国公安政治工作会议，根据各地公安机关的意见，决定将公安机关过去开展的先进工作者运动和立功创模活动统一为开展立功创模活动。这次会议根据几十年开展立功创模活动和先进工作者活动的经验，制定了《人民警察奖惩条例（试行）》。条例规定：个人立功根据功绩大小，分别评记一、二、三等功或授予英雄模范称号；单位或集体立功，根据功绩大

小，分别评记集体一、二、三等功。一九八五年三月公安部在北京召开了全国公安战线功臣模范和立功集体表彰命名大会，对在严厉打击严重刑事犯罪活动的斗争和保卫国庆三十五周年工作中作出突出贡献的551名功臣模范和立功集体的代表进行了表彰，并对23个立功集体和24名功臣模范授予了荣誉称号。彭真等领导人接见了全体代表。彭真并为大会题了词：“向全国公安战线的立功模范学习，发扬光荣传统，更好地为人民服务，为社会主义四化服务。”

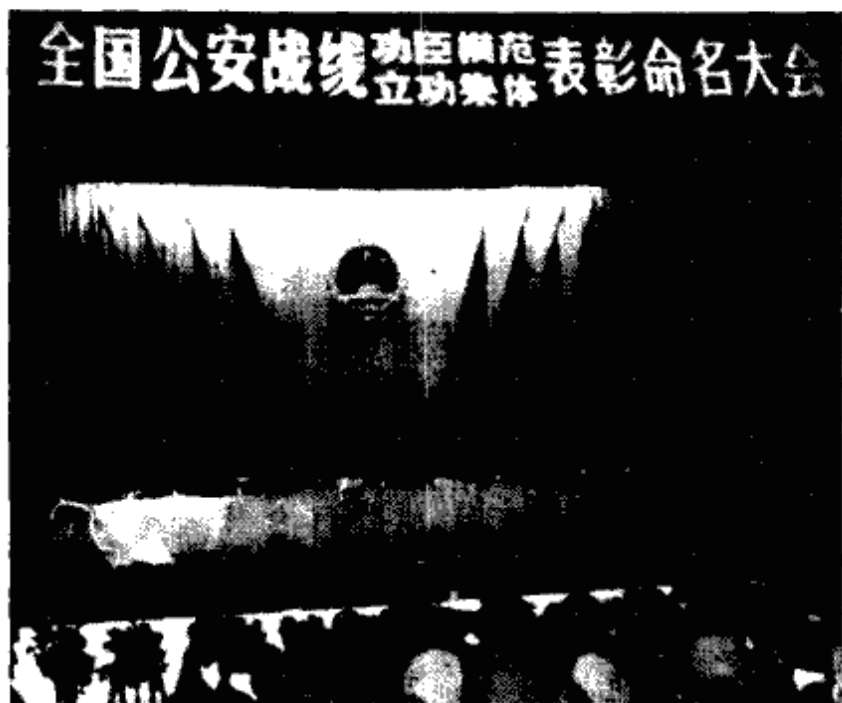


图 31 表彰命名大会会场

三十多年来，随着立功创模活动的不断深入发展，公安队伍中先进人物不断涌现。仅一九八〇年至一九八七年，就有50人被授予一、二级英雄模范称号，有9566人荣立一、二、三等功，有226147人受到嘉奖，有11760个单位和集体立功受奖。为了充分发挥英雄模范和立功人员的榜样作用，各级公安机关通过各种渠道

宣传了他们的事迹。如组织英模报告团在公安系统巡回报告，在公安报刊上开辟“英雄谱”、“光荣榜”等专栏，经常刊登先进人物和英雄模范的事迹。各地公安机关还通过各种报刊和广播、电视广泛进行宣传，在人民群众中引起了热烈的反响。

## 第六节 公安队伍在斗争中茁壮成长

三十多年来，公安机关通过坚强有力的政治工作和斗争中的千锤百炼，培育出一支优秀的公安队伍。这支队伍忠于祖国，热爱人民，英勇顽强，不怕牺牲，在公安保卫战线上为祖国和人民建立了特殊的功勋。他们无愧于人民卫士的光荣称号。

### 一、对祖国无限忠诚

长期的斗争实践证明，广大公安干警对社会主义祖国都有一颗赤诚的心。他们对祖国的无限忠诚，不仅体现在坚决服从领导、听从指挥，认真贯彻执行中国共产党的路线、方针、政策和国家的法律、法令上，而且体现在孜孜不倦的埋头工作中。公安机关的工作特点是养兵千日，用兵千日，长年累月都在夜以继日地进行战斗。特别在节日期间，为了保证安全，当群众欢度节日的时候，广大公安干警正在紧张地值班执勤，很多人连续几年、十几年的春节都是在坚守岗位中度过的。他们默默无闻，年复一年地做着无名英雄的贡献。北京市的公安人员，除了节假日照常值勤外，每逢党和国家召开重要会议或重要国宾来访前后，经常是连续工作十几天甚至几十天不休息。有的老人病故顾不上回去料理，爱人生孩子不能到医院去看望；有的把婚期一推再推，更多的人带病坚持到完成工作任务。有些边远地区，交通不便，公安干警为了及时赶赴现场侦破案件，经常要迈开双脚，顶风冒雪，跋山

涉水，日行几十里去追查线索，抓捕犯罪分子。他们都把繁忙的工作引以为荣，把由辛勤劳动换来的万家欢乐看作是祖国对自己的最高奖赏。

为了维护国家的利益和安全，广大干警在长期的斗争中经受了社会阴暗面的袭击和考验。他们拒腐蚀、永不沾，廉洁奉公，秉公执法，称得上是一尘不染。广东省深圳边防检查站从建立那天起，就面临来自香港的资产阶级生活方式的影响，甚至金钱美女的引诱。但是他们绝大多数人都能够坚定不移，始终坚持原则，坚持打击各种非法活动，三十多年来为守卫祖国的边防口岸作出了积极的贡献。辽宁省大连市公安局干部毛子圣，在刑事侦察战线战斗了三十年，天天同刑事犯罪分子打交道。他经常说：“干我们这一行最重要的，是要有一双干净的手和一颗忠于祖国的正直的心。”他无数次谢绝了请客送礼，面对犯罪分子行贿的大把钞票和金首饰义正辞严地说：“你就是有座金山，也买不动我一根毫毛。”

在对越自卫反击战中，处于云南、广西前线的广大公安干警，除了维护战区治安，组织群众转移，进行战地灭火，抓捕特务、间谍，维护交通秩序，保证军车顺利通过外，还主动担负起给部队提供情况、介绍地形、带路、当翻译、抢救伤员、运送弹药，以及照顾过往部队的的生活等任务。有时还要直接参加战斗，坚守边防执勤点。广西水口边防检查站，对越自卫反击战打响前，有36名干警写请战书，决心用自己的生命和鲜血保卫祖国河山。有一次部队一个侦察连到前方执行任务，一天没有吃饭喝水，检查站立即准备了足够的饭菜和开水，站领导带领民警，经过敌人的布雷区和火力点，走了10华里的山间崎岖小路，把饭菜和开水送至战士面前。云南麻栗坡县天保边防派出所，位于老山山坡上，经常遭受越南炮火的袭击。几年中他们心怀祖国，围绕老山搬了32

次家，在条件极其艰苦的情况下，始终坚守岗位，坚持工作。

## 二、热爱人民，服务人民

三十多年来，广大公安干警牢记全心全意为人民服务的宗旨，俯首甘为孺子牛，急群众之所急，帮群众之所需，时刻把群众的安危挂记心间。哪里群众面临险境，遇有危难，那里就有警徽在闪烁。

积极参加抢险救灾。各地每当发生严重自然灾害时，公安干警不仅担负着维护灾区社会治安的任务，而且都奋战在抢险救灾的第一线。例如，一九七六年震惊世界的唐山大地震发生后，幸存的公安干警从瓦砾中爬出来，有的顾不上料理自己遇难的亲人，有的顾不上扒救自己埋在瓦砾下边的老人和孩子，有的不顾自己被砸伤的身体，以惊人的毅力，自觉地组织起来抗震救灾，奋力扒救遇险群众，安排群众生活，维护灾区治安。一九八三年陕西省安康县发大水，县公安局全体人员争先到最前线抢救灾民。民警李安飞、郑庆友，在洪水中搏斗一昼夜，从死亡线上抢救出60多名群众。一九八五年七月下旬，辽宁省11个市53个县连遭暴雨洪水袭击，出现了多年罕见的洪水灾害，全省公安系统出动14560人次、900多部无线电台、上千辆汽车，全力以赴参加抗洪抢险。先后解救疏散灾民9.2万多人，抢救各种物资折款1200多万元。参战的公安干警置个人和家庭的安危于不顾，有的发高烧不休息，有的家中被淹顾不上去解救，有的亲人下落不明，却奋力抢救受灾群众，充分表现了公安人员无私的高尚品质和忘我的献身精神。

为群众排忧解难。在群众遇到困难的时候，公安干警总是挺身而出，奋力相助。三十多年来，公安干警为年轻的父母送去无数名丢失的孩子；帮助无数名无业的失足青少年改正了错误，安排了工作；把数以千万计的急病患者送往医院；在江河湖海中救

起过许多落水的群众。浙江温州市公安局水上分局副局长李本春，三十多年来在完成本职工作的同时，曾25次跳入瓯江救活了群众26名。他55岁时还冒着零度以下的气温从急流中救起一名比他身材高大的旅客，自己上岸后却栽倒在地。一九八〇年以来，他40多次为迷路儿童查访家长，50多次解囊相助遇到困难的旅客。

帮助群众寻亲觅友。旧社会不少群众为生活所迫夫妻离散，鬻儿卖女或去海外谋生，失掉了同亲人的联系。新中国成立后，他们纷纷要求公安机关帮助查找失散的亲人。广大公安干警怀着深厚的感情，不辞辛苦，通过查户口簿，走访群众，向有关单位调查、发函联系等方法，不厌其烦地进行查找，千方百计让他们骨肉团聚。内蒙古商都县公安局，一九六五年为了给沈阳市居民赵荣莲找到离散三十五年的亲人，做了长达一年半的调查访问工作。北京市公安局从一九七八年至一九八五年，先后共协助群众找到了失散多年的亲友8046名。远离祖国、同亲人失去联系三十八年的日籍华人南文雄，经北京市公安干警的热情查访，终于在一九八六年同他的母亲、小妹和弟弟在北京重新团聚。他们激动地说，感谢公安局的帮助，感谢人民政府的关心。著名歌唱家马国光，在辽宁省锦州市公安局等单位的帮助下，也找到了在日寇铁蹄下被迫离散了四十五年的老母亲。

热情照顾孤寡老人。许多派出所、交通队、消防队和武装民警队，都把照顾本管区或驻地附近的孤寡老人当成自己的义务。他们定期为老人担水劈柴，买粮买菜，请医送药，清扫房间，拆洗衣被。吉林省长春市东盛派出所有一条传所的爱民扁担，从解放初期到现在，用这条扁担定时为管区内的孤寡老人担水。这条扁担一代一代地从老民警手中传给新民警，三十多年如一日，从未间断。北京市朝阳区派出所的民警，下责任区工作时，都主动去

照顾鳏寡孤独和子女不在身边的老人，帮助他们买煤买粮，请医送药，入冬时安火炉，入夏时安纱窗，甚至为患病在床的老人接



图 32 邵裕桥在照顾双目失明的老妈妈

屎接尿。苏州市皮市街派出所的民警，定期为责任区内一位孤老清扫房屋，每当换季的时候，帮助申请补助，添置衣物，修缮房屋，老人病逝，又会同居委会料理后事。群众说：“人民警察真是五保户的亲人。”

### 三、英勇顽强、不怕牺牲

在同各种犯罪分子的长期斗争中，广大公安干警还充分发扬了英勇顽强、不怕牺牲的精神，创造了许多可歌可泣的英雄业绩。早在五十年代，就出现过“杨子荣式”的孤胆英雄。河南嵩县公安局政保股长苏德禄和贵州省公安厅侦察员焦国华，分别深入匪穴，摸清敌情，分别迅速破获了聚众阴谋暴乱的反动会道门案件，捕获了隐藏七年之久的13个大道首。四川重庆市黄沙溪公安派出所民警张国富，一九五六年六月二日，奋不顾身将一名在铁道上被火车惊呆了的儿童推出轨道，自己却光荣牺牲。

八十年代以来，公安战线更是英雄辈出。他们的英雄事迹，受到全国人民的称颂。例如：

湖南省祁东县公安局侦察员官同生，一九八一年五月二十八日，同十多名干警一起到一旅社抓捕7名盗手枪和弹药的罪犯。罪犯拒捕，开枪打穿他右腿股动脉和胸腔，鲜血喷射而出。他以惊人的毅力，打掉罪犯正在射击的手枪，紧紧压住罪犯的身体，保护了战友的安全，并抓获了全部罪犯，而他终因失血过多，当场牺牲。

山西省寿阳县公安局教导员张效增，一九八二年三月一日，得知两名盗枪杀人犯逃至一军火库中，立即赶赴现场，冒着生命危险同二犯在近距离对话，迫使二犯走出仓库，举手投降。由于他的机智和勇敢，既保住了军火库，又使参战人员避免了伤亡。

四川省美姑县公安局副局长甘铁古（彝族），一九八二年五月十日在逮捕盗窃枪支并预谋杀人的罪犯时，第一个扑上去，抓住罪犯所持冲锋枪奋力下压，一串串子弹打出后，他被跳弹碎石击成重伤，仍奋不顾身地压住灼热的枪管，直到其他同志赶来擒住罪犯。由于他的英勇斗争，遏制了逞凶的罪犯，使10多名干部、群众免遭伤害。

吉林省吉林市公安局昌邑区分局干部陈鹤，一九八四年二月二十八日同另一同志登上无轨电车搜捕两名身藏两枚手榴弹的杀人犯。当他向凶犯靠近时，凶犯正在拉手榴弹的引线，他猛扑上去，抱住凶犯，用自己的身体挡住爆炸的手榴弹，保护了车上近40名乘客的安全，自己壮烈牺牲。他被誉为“黄继光”式的英雄民警。

武汉市公安局舵落口检查站民警吴用智，一九八四年九月八日晚，在堵截两个盗枪杀人犯时展开枪战，身中四弹仍坚持战斗，



终将二犯击毙击伤，自己则因伤势过重，光荣牺牲。

象以上这样的英雄模范人物，在公安战线上不胜枚举。仅据一九八〇年至一九八七年的统计，全国公安机关在执行任务中共牺牲干警1215名，负伤8254名，他们都是公安战线的优秀代表。他们所表现出的英勇顽强、不怕牺牲的精神，反映了中国公安机关的战斗风貌。

公安战线已经牺牲了的英雄模范人物，一直受到广大人民群众和地方政府的尊敬和怀念。重庆市人民政府在张国富烈士牺牲的地方，建立了“模范人民警察张国富烈士纪念碑”。湖南省人民政府把一级英雄模范官同生的照片挂在长沙烈士纪念塔内。

公安战线英雄模范的光辉业迹，已经成为向人民群众和全体公安人员进行共产主义和革命英雄主义教育的生动教材。他们正在激励着全体公安干警，在中国共产党和人民政府的领导下，沿着中共十三大指引的方向，继续为祖国的公安保卫事业作出新的更大的贡献。

## 后 记

---

一、本书的编写过程是：在编委会领导下，经过研究讨论，先由编辑部拟出大纲，经编委会审定后，由各章作者分头撰写初稿，再由编辑部统编加工。初稿完成后，先后曾进行了两次大的修改，每次也都是先送各编委审阅，送公安部咨询委员会各委员和有关业务单位，各省、自治区、直辖市公安厅、局征求意见，然后由各章作者根据意见分头进行修改，再由编辑部对全书进行统编加工。高兴国、刘春和、曹可良协助编辑部进行了加工校订。最后是由公安部党组审定的。

二、潘嘉钊、廖贤金、侯俊华、钟敏、邬家福、许望桂、林素艳曾分别参加了有关章节资料搜集和初稿撰写工作。

三、在本书编写的过程中，《当代中国》丛书编辑部，中央国家机关有关部门，以及一些公安战线的老同志，都热情的给予了关心、帮助和支持。在此，谨表示衷心的感谢。

## 附 录

# 当代中国公安工作大事记

(一九四九——一九八七年)

### 一 九 四 九 年

七月六日 中央人民革命军事委员会(以下简称中央军委)决定在中央军委下设立公安部,罗瑞卿任部长。

八月三十一日 中央军委命令成立中国人民公安中央纵队,吴烈任司令员,邹衍任纵队政治委员。十一月八日人民公安中央纵队在北京举行成立大会,朱德亲临检阅部队并讲了话。

十月十五日至十一月一日 全国公安高级干部会议(后为第一次全国公安会议)在北京举行。会议讨论确定了全国公安机关的组织机构和公安工作的方针、任务等问题。毛泽东、朱德、周恩来、董必武等接见了会议代表,朱德到会讲了话。

十月十九日 任命罗瑞卿为中央人民政府公安部(以下简称公安部)部长,杨奇清为副部长。

十二月六日 毛泽东主席乘火车前往苏联进行正式友好访问,一九五〇年三月四日回到北京。公安部和北京、天津、河北、辽宁、吉林、黑龙江等省、市公安机关负责警卫工作,圆满完成任务。

### 一 九 五 〇 年

一月七日 公安部通报北京市公安局封闭妓院的工作经验。

此后，各地公安机关仿照北京市的做法，普遍开展了取缔妓院的工作。

一月十一日 公安部建立中央公安干部学校。

一月十二日 公安部、财政部联合发布《关于人民警察的等级划分、服装、领章、帽徽及其供给待遇标准的规定》。

二月二十四日 政务院发布《关于严禁鸦片烟的通令》。

三月十八日 中共中央发出关于镇压反革命活动的指示，指出：对于一切手持武器、聚众暴动、抢劫仓库物资之匪众，必须给以严厉的及时的镇压，决不能过分宽容。

三月二十日 公安部颁发《布告》，禁止外国侨民及其团体私设电台。

三月二十四日 政务院发出《关于在国家财政经济部门中建立保卫工作的决定》，要求立即建立与加强财经部门中的保卫工作。

四月二十一日至五月十九日 公安部在北京召开全国经济保卫工作会议，研究确定了经济保卫工作的组织形式和方针任务。朱德到会讲了话。

六月六日 毛泽东主席在中共七届三中全会上作《为争取国家财政经济状况的根本好转而斗争》的报告，指出：“必须坚决的肃清危害人民的土匪、特务、恶霸及其他反革命分子。在这个问题上，必须实行镇压与宽大相结合的政策，即：首恶者必办，胁从者不问，立功者受奖的政策，不可偏废。全党和全国人民对于反革命分子的阴谋活动，必须提高警惕性。”

六月三十日 《公安建设》创刊号出版。这是公安部编印的政策业务指导性的内部刊物。毛泽东主席为《公安建设》题写了刊名。

七月六日至八月十二日 公安部在北京召开全国治安行政工

作会议，研究了公安机关治安行政部门的职责、建设人民警察、派出所工作和城乡治安管理等问题。

八月二十五日 公安部在北京召开全国侦察工作会议，研究确定了方针和任务。

十月十日 中共中央发出关于镇压反革命活动的指示，指出：必须镇压一切反革命活动，坚决地肃清一切危害人民的土匪、特务、恶霸及其他反革命分子；要坚决克服“宽大无边”的右倾偏向。

十月十六日至二十一日 第二次全国公安高级干部会议（后排列为第二次全国公安会议）在北京举行，根据中共中央关于镇压反革命活动的指示，研究部署镇压反革命的工作。刘少奇、彭真到会讲了话。

十一月十四日至十二月五日 中国人民解放军总政治部召开全军保卫工作会议，毛泽东为公安保卫工作题了词。同年十二月，刘少奇、周恩来、朱德也分别为公安保卫工作题了词。

十一月二十八日 公安部同司法部联合发出《关于监狱、看守所和劳动改造队移转归公安部门领导的指示》。

## 一九五一年

二月二十一日 中央人民政府公布《中华人民共和国惩治反革命条例》。

五月十日至十五日 公安部在北京召开第三次全国公安会议。经毛泽东主席亲自修改审定的会议决议，全面地总结了镇压反革命的经验，制定了镇反运动的路线、方针和政策。这次会议对以后公安工作的建设和发展产生了深远影响。

六月二日至五日 公安部在北京召开全国公安人事工作会议。

会议除了讨论公安系统人事工作的任务和整顿、充实公安机构的问题以外，特别强调了要加强公安人员的思想领导与政治领导。

六月十五日至二十六日 公安部在北京召开全国边防保卫工作会议，确定了边防保卫工作的方针、任务和政策，并明确了边防机构的组织形式与领导关系。

七月十六日 公安部公布《城市户口管理暂行条例》。

九月十一日至十七日 公安部在北京召开第四次全国公安会议，罗瑞卿部长作了《为彻底肃清反革命的残余势力而斗争》的报告，周恩来、彭真到会讲了话。会议检查了镇反斗争的情况，要求把镇反不彻底的地区和方面搞彻底，比较彻底的地区要加强各方面的经常工作。

十月十日至十四日 公安部在北京召开管制反革命工作会议，讨论起草管制反革命分子暂行办法。

## 一九五二年

三月四日 政务院发布《关于严防森林火灾的指示》。

四月十五日 中共中央发出《关于肃清毒品流行的指示》，提出为了根除毒品流行，有必要在全国范围内有重点地大张旗鼓地发动一次群众性的运动，来一次集中的彻底的扫除。根据中共中央决定，全国禁毒运动主要由公安部掌握。七月二十八日公安部召开了全国禁毒工作会议，对开展禁毒运动作了具体部署。

四月十九日 任命徐子荣、陈龙为公安部副部长，免去杨奇清的副部长职务。杨奇清已于二月七日被任命为中南公安部部长。

六月二十七日 政务院批准《管制反革命分子暂行办法》，公安部于七月十七日公布施行。

八月十一日 经政务院批准，公安部公布《治安保卫委员会

暂行组织条例》。

十月十二日至十八日 公安部在北京召开第五次全国公安会议，讨论了镇压反革命工作。会议还通过了《关于建设公安部门政治工作的决议》。

## 一 九 五 三 年

一月十七日 中共中央批准公安部成立交通保卫局，负责掌管全国交通运输系统的保卫工作。

一月二十八日 经中共中央和毛泽东主席批准，公安干部学校扩建为中央人民公安学院，罗瑞卿部长兼任院长。

二月十八日 中共中央批转罗瑞卿部长关于取缔反动会道门情况的报告和关于管制反革命工作情况的报告。

二月十九日 公安部发出《关于取缔“圣母军”工作的指示》，要求于一九五三年内在全国范围统一开展一次取缔“圣母军”的斗争，给帝国主义分子一次集中打击。

四月二十日至二十五日 公安部召开全国基本建设保卫工作会议，研究了基建保卫组织的建立、干部配备、领导关系等问题。

七月三十一日 毛泽东主席为中国人民公安部队首届功臣模范代表会议题词：“提高警惕 保卫祖国”。

八月五日 中共中央转发《公安部关于文化保卫工作的指示》，强调指出，国家已进入大规模经济建设与文化建设时期，要迅速采取措施加强文化保卫。

九月十五日至二十四日 公安部召开全国民警治安工作会议。会议确定继续加强各项业务建设和组织建设，打击反革命分子和其他刑事犯罪分子的破坏活动，努力减少治安灾害事故，进一步巩固社会治安。

九月十六日 公安部发出《关于加强水利保卫工作的指示》。

十月二十五日 公安部发出《关于保卫粮食的计划收购与计划供应的紧急指示》，要求各级公安机关破坏粮食计划收购与计划供应的投机奸商和反革命分子。

## 一九五四年

二月十三日 公安部、邮电部联合发出《关于加强邮电系统保卫工作与建立充实保卫机构的决定》。

四月十三日至二十日 公安部召开全国城市交通管理工作会议，讨论了城市交通管理工作的任务，修改了一九五一年颁发的《城市陆上交通管理暂行规则》。

五月十七日至六月十七日 公安部在北京召开第六次全国公安会议，以党在过渡时期的总路线、总任务为指针，研究提出了加强业务建设、全面转入经常斗争的方针，确定在今后一个时期内公安工作的中心任务是：保卫国家的社会主义经济建设和国防建设，保障社会主义改造的顺利实施。董必武、彭真到会讲了话。

八月十日 公安部公布经国务院批准的《外国侨民居留登记及居留证签发暂行办法》、《外国侨民旅行暂行办法》、《外国侨民出境暂行办法》。

十月二十三日 根据中央人民政府委员会第三十二次会议《关于撤销大区一级行政机构和合并若干省、市建制的决定》，公安部发出关于大区公安局撤销后公安部与省、自治区、直辖市公安厅、局之间职权划分的若干问题的规定。

十一月一日 任命杨奇清、徐子荣、许建国、汪金祥、周兴、陈龙、王昭为公安部副部长。

十一月二十日至三十一日 公安部召开全国文化保卫工作会



议。陈毅到会讲了话。

十二月六日 公安部举办的“美国空投特务罪证展览会”在北京开幕。后到上海、广州、西安、沈阳等地巡回展出。参观人数达500万人次。

十二月二十日 毛泽东主席命令公布经第一届全国人大常委会第三次会议通过的《中华人民共和国逮捕拘留条例》。

十二月二十日至二十四日 公安部在北京召开全国公安厅局长会议，讨论通过了《一九五五年公安工作计划》和《各级人民公安机关必须严格遵守宪法和法律的指示》。中共中央一九五五年二月十九日批转了这两个文件。

十二月三十一日 毛泽东主席命令公布经第一届全国人大常委会第四次会议通过的《公安派出所组织条例》。

## 一 九 五 五 年

二月九日至二十一日 公安部召开全国刑事侦察工作会议，讨论了集中打击刑事犯罪分子的措施，制定了刑事侦察工作业务建设和队伍建设的方针、任务、原则与制度。

四月五日至十八日 公安部召开全国铁路公安保卫工作会议，讨论了铁路公安保卫工作的方针、任务和工作措施。

四月二十一日 国务院第九次全体会议听取和批准了公安部副部长徐子荣所作的工作报告，并通过了国务院《关于加强镇压反革命分子和各种犯罪分子的斗争的决议》。

五月十二日 毛泽东主席在最高国务会议上的讲话中提出了肃反工作的方针：“提高警惕，肃清一切特务分子；防止偏差，不要冤枉一个好人。”

六月十三日至十五日 公安部在北京召开全国公安厅局长会

议，传达贯彻中共中央五月二十七日《关于全党必须更加提高警惕性加强同反革命分子和各种犯罪分子进行斗争的指示》，对继续开展镇反斗争进行了研究和部署。

七月一日 国务院发布《关于建立经常户口登记制度的指示》。

七月三十日 国务院发布《关于专区、县公安部队改编为人民武装警察的命令》。

八月十九日 公安部公布《城市交通规则》。

十月十四日至二十四日 公安部召开全国边防保卫工作会议。

十一月二十四日至二十八日 公安部召开全国武装民警工作会议，研究了武警工作的方针，布置了工作。

十二月十六日至二十四日 公安部在北京召开第七次全国公安会议，讨论确定了一九五六年全国公安工作的任务。周恩来总理到会讲了话。

十二月二十一日 任命汪东兴为公安部副部长。

## 一 九 五 六 年

一月五日至十四日 公安部召开全国公安政治工作会议，要求健全各级政治工作机构，继续深入开展思想教育，做好干部的培养、训练和选拔工作。

一月十三日 国务院发出通知，决定将内务部和各级民政部门掌管的农村户口登记、统计工作和国籍工作移交公安机关管理。

三月七日 公安部在北京举办入侵中国领空的美国军事侦察气球展览会，五月十五日结束，观众近百万人次。

三月十日至二十日 公安部召开全国户口工作会议，确定了户口工作的任务。

三月二十八日至四月五日 公安部在北京召开全国公安厅局

长会议，针对反革命分子出现成批投案自首的新情况，提出必须正确运用镇压与宽大相结合的政策，加强对反革命分子进行分化瓦解的工作。彭真到会讲了话。

四月四日至十一日 公安部召开全国财政贸易保卫工作会议，确定了财政贸易保卫工作的方针任务。

四月六日至十四日 公安部召开全国人民警察、治安保卫委员功臣模范代表大会。毛泽东、刘少奇、朱德、陈云、邓小平、彭真接见了全体代表。

四月二十五日 毛泽东主席在中共中央政治局扩大会议上发表《论十大关系》的讲话，在论述革命与反革命的关系时，充分肯定了镇压反革命的伟大成就，系统地阐明了镇反、肃反的路线、方针和政策。

四月二十五日 毛泽东主席命令公布经第一届全国人大常委会第三十四次会议通过的《关于处理在押日本侵略中国战争中战争犯罪分子的决定》。

九月十九日 罗瑞卿在中共第八次全国代表大会上作《我国肃反斗争的主要情况和若干经验》的发言。

十一月十六日 第一届全国人大常委会第五十一次会议通过《关于宽大处理和安置城市残余反革命分子的决定》和《关于对反革命分子的管制一律由人民法院判决的决定》。

十二月二十日至二十八日 公安部在北京召开第八次全国公安会议，研究提出了坚决打击一切反革命分子的破坏活动、继续进行政治争取和瓦解残余反革命分子，大力开展同刑事犯罪活动的斗争和进一步做好改造工作的任务。

## 一九五七年

二月二十五日至三月二日 公安部在天津市召开全国公安学

校教育工作会议。

二月二十七日 毛泽东主席在最高国务会议上发表《关于正确处理人民内部矛盾的问题》的讲话中指出：我们在肃清反革命方面的成功，无疑是我们国家巩固的重要原因之一。我们的肃反工作，成绩是主要的，但是也有错误。过火的，漏掉的，都有。我们的方针是：“有反必肃，有错必纠”。

四月十日至十四日 公安部召开全国公安档案工作会议。

六月二十五日 毛泽东主席命令公布经第一届全国人大常委会第七十六次会议通过的《中华人民共和国人民警察条例》。

八月三日 国务院公布经第一届全国人大常委会第七十八次会议批准的《关于劳动教养问题的决定》。十三日，公安部同内务部、财政部发出《对执行〈国务院关于劳动教养问题的决定〉的联合通知》。

八月二十六日至九月三日 公安部召开全国公安厅局长会议，针对敌人的破坏活动，研究采取了一系列的治安措施。

九月二十日至十一月二十七日 公安部在北京劳动人民文化宫举办反革命分子和其他刑事犯罪分子罪证展览会，以后还在上海、广州、武汉、成都、西安巡回展出，观众达474万人。

十月十六日至二十五日 公安部召开全国消防工作座谈会，认真研究贯彻国务院《关于加强消防工作的指示》。

十月二十二日 毛泽东主席命令公布经第一届全国人大常委会第八十一次会议通过的《中华人民共和国治安管理处罚条例》。同月二十三日，《人民日报》为此发表了题为《维护公共秩序是每个公民的光荣义务》的社论。

十一月三十日 国务院公布经第一届全国人大常委会第八十六次会议批准的《消防监督条例》。

十二月十七日至一九五八年一月十八日 公安部在北京召开全国预审工作会议，总结了建国以来预审工作的经验教训，制定了预审工作的方针任务。

## 一 九 五 八 年

一月二日 任命梁国斌为公安部副部长，免去周兴的公安部副部长职务。

一月九日 毛泽东主席命令公布经第一届全国人大常委会第九十一次会议通过的《中华人民共和国户口登记条例》。同月十日，《人民日报》发表了题为《让户口登记工作更进一步为人民服务》的社论。

六月二十三日至八月十六日 公安部在北京召开第九次全国公安会议，罗瑞卿部长代表公安部党组作了关于九年来公安工作总结的报告，会议一致同意这个报告，作了相应的决议。会议还就今后公安工作的部署和公安业务建设、公安队伍建设作出了一系列决议。董必武、陈毅、谭震林、陆定一、薄一波到会作了报告。会议结束时，彭真讲了话。

八月十八日至二十三日 公安部召开全国公安政治工作会议，研究提出了进一步加强干部训练工作和公安基层单位政治工作的措施。

十二月四日 罗瑞卿就一至十月份全国逮捕反革命分子和坏分子的情况向中共中央作了报告。十二月十一日中共中央在批转这个报告时指出：在国家已经空前巩固、反革命分子已经不多了的情况下，捕人、杀人要少，管制也应当比过去少（后简称为“三少”政策）。至于人民内部问题，任何时候都必须坚持用说服教育的方法加以解决。

## 一九五九年

一月二十日至三十一日 中共中央政法小组召开全国政法工作会议，研究贯彻“三少”政策，制定了《关于当前对敌斗争几个政策问题的规定》。

一月二十九日 任命李天焕为公安部副部长，免去许建国、汪东兴的公安部副部长职务。

二月十八日至二十八日 公安部召开全国治安工作会议，根据一月全国政法工作会议的精神，着重研究了加强同治安灾害事故的斗争。

三月十一日至二十四日 公安部召开国防工业保卫、保密工作会议。

三月二十八日至四月十六日 公安部召开全国科学保卫工作会议。

四月十八日 中共公安部党组向中共中央报告：鉴于一九五八年以来，火灾、爆炸、中毒、交通事故和工伤事故相当严重，建议在全国开展一次安全检查运动，以保障国家建设的安全。中共中央于五月二十六日将这个报告批转各地执行。

五月十一日至二十二日 公安部、最高人民检察院、最高人民法院召开“全国公安、检察、司法先进工作者大会”。参加大会的先进工作者共2044人。刘少奇、朱德、周恩来等党和国家领导人接见了全体代表。董必武、陈毅、薄一波到会讲了话。

六月二十七日至七月十日 公安部召开全国警卫工作会议，总结了十年来的警卫工作经验，部署了国庆十周年的警卫工作。

八月二十五日 任命徐子荣、杨奇清、汪金祥、王昭、梁国斌、李天焕为公安部副部长。

九月十七日 第二届全国人大常委会第九次会议通过《关于特赦确实改恶从善的罪犯的决定》，刘少奇主席发布“特赦令”。据此，从一九五九年十二月四日到一九六六年四月十六日，分六批特赦释放了国内战犯296名。一九七五年三月十七日第四届全国人大常委会第二次会议通过《关于特赦释放全部在押战争罪犯的决定》。根据这个决定，同年三月十九日将在押的293名国内战犯全部特赦释放。

九月十八日 任命谢富治为公安部部长，免去罗瑞卿的公安部部长职务。

## 一 九 六 〇 年

二月十一日至二十七日 公安部在北京召开第十次全国公安会议，讨论部署一九六〇年的公安工作。陈毅到会作了报告。

二月二十二日 公安部发出《关于打击美蒋特务空投活动的指示》，要求全面加强对空监视，在敌机窜扰过的地方及时组织搜查空投特务。

七月五日 任命王近山为公安部副部长。

八月十日至九月二十日 公安部在北京召开全国边防保卫工作会议，研究边境地区的管理工作等问题。

八月三十一日 任命汪东兴为公安部副部长。

十二月八日 为了维护暂时经济困难时期的社会治安，公安部发出《重要通知》，强调指出：在面临着同困难、同缺点、同敌人三种不同性质的斗争互相交错的复杂情况下，公安机关要准确地执行党的政策，防止混淆敌我和人民内部两类不同性质的矛盾。

## 一九六一年

二月十四日至三月六日 公安部在北京召开第十一次全国公安会议，着重研究解决了容易混淆两类矛盾的十个政策问题，并通过了《加强公安政治工作的决议》。

四月 免去王昭的公安部副部长职务。

五月三十日 公安部发出《关于夏收安全工作的重要通知》，进一步提出了正确区分和处理两类不同性质矛盾问题的原则和方法。

七月十日 刘少奇主席写信给公安部，指示：要把湖南公安厅关于冯国全破坏耕牛的平反报告登公安简讯，最好能发至县以上公安政治部门阅读，对各地几年来所有由于死牛的胃内、肺内发现铁钉、铁丝等定为“破坏耕牛”的案件，都进行一次认真的调查，以便使我们的结论都能符合实际情况。十五日，公安部发出通知，号召各级公安人员学习刘少奇主席的这个指示，深入调查研究，对错案都应当予以平反。

十一月七日 中共中央批转《中共公安部党组关于十项治安措施的报告》，指出社会治安管理必须从严，以利于生产和克服暂时困难。

## 一九六二年

三月十八日 公安部发出《密切掌握情况，集中力量抓紧作好春荒中的治安工作的通知》。

六月九日 针对台湾国民党军队可能冒险进犯大陆的情况，公安部发出《关于福建以及广东、浙江、江苏、江西、上海公安工作战备部署的通知》。六月二十三日至二十五日，公安部又召开



十八省、市公安工作战备部署座谈会，进一步落实战备中的公安工作。

八月十五日 中共公安部党组向中共中央作《关于当前反革命活动情况和我们的对策的报告》，针对台湾国民党叫嚣进犯大陆的情况，提出应当有领导、有计划、有准备地、比较集中地给敌人以打击。

十月十九日至十一月十五日 公安部在北京召开第十二次全国公安会议，根据中共八届十中全会的精神，讨论部署了公安工作。彭真、陆定一、陈毅、谭震林到会讲了话。

十二月二十九日 公安部发布公报：从一九六二年十月到十二月，沿海地区的公安机关同广大军民密切配合，歼灭了从海上登陆和空投的九股美蒋武装特务172名。

## 一 九 六 三 年

三月十三日 免去王近山的公安部副部长职务。

四月六日 公安部发出《关于坚决打击反动会道门复辟活动的通知》。

六月三十日 公安部发布公报：一九六三年六月，广东、福建、浙江沿海地区的公安机关与广大军民密切配合，连续歼灭了从海上偷渡登陆的六股美蒋武装特务62人。

八月十日 公安部发出《关于严厉打击凶杀、抢劫等现行破坏活动的通知》。

九月六日至十六日 公安部召开全国城市治安管理工作会议，着重研究了治安业务的基本建设。

九月十七日至二十六日 公安部召开全国消防工作会议，总结安排了工作，讨论修改了《关于城市消防管理工作的规定（试

行草案》)、《关于加强农村消防工作建设的若干问题(试行草案)》以及《关于进一步加强公安消防队伍建设的若干措施》。

十一月五日 公安部发出公报：最近一个时期，广东、福建、浙江、江苏、山东沿海地区公安机关与广大军民密切配合，连续歼灭九股偷渡登陆和空降的美蒋武装特务90人。

十二月二十日至二十五日 公安部召开全国公安政治工作会议，研究了公安机关整顿队伍等问题。

## 一 九 六 四 年

一月十三日 任命刘复之、凌云为公安部副部长。

一月十四日 中共中央发出《关于依靠群众力量，加强人民民主专政，把绝大多数四类分子改造成为新人的指示》。二月二十八日至三月十八日，公安部在北京召开第十三次全国公安会议，研究了贯彻这一指示的措施。

二月十五日 毛泽东主席指示公安部调查处理有人反映北京市北苑劳改化工厂劳教分子胡芷芸坦白问题没有得到宽大，反受加刑处分的问题。经公安部调查，情况完全属实。四月七日毛泽东主席审阅了公安部调查报告后批示：“人是可以改造的，就是政策和方法要正确才行。”“劳改必须以人的改造为主，不能以劳改生产为主，不能只重物，不重人。”

六月二十九日 公安部发布公报：从一九六三年十一月到一九六四年六月，广东、福建、浙江沿海地区公安机关与广大军民密切配合，连续歼灭九股美蒋武装特务74人。

九月九日 任命梁国斌为中共中央监察委员会驻公安部监察组组长，免去其公安部副部长职务；任命严佑民、于桑为公安部副部长；免去李天焕的公安部副部长职务。

## 一 九 六 五 年

二月一日 公安部发布公报：从一九六四年七月到一九六五年一月，广东、福建、浙江、江苏沿海地区公安机关与广大军民密切配合，连续歼灭七股美蒋武装特务196人。

三月十五日至四月十九日 公安部在京召开全国预审工作会议，强调要依法办案，推动预审工作的制度化、法制化。

四月三十日 国务院公布《边防检查条例》。

六月十一日至七月六日 公安部在北京召开第十四次全国公安会议，总结执行中共中央、毛泽东主席关于依靠群众专政、少捕人，不要把矛盾上交的指示的情况，讨论了公安战备和加强政治工作问题。

七月一日 免去严佑民的公安部副部长职务。

九月二十三日 公安部发出通知，提出在二十三个开放城市，对严重危害社会治安的分子要经过调查分别处理，把社会秩序整顿好。

## 一 九 六 六 年

五月十一日 公安部发出《关于确保外国人安全的通知》。

九月三日 任命李震为公安部常务副部长。

## 一 九 六 七 年

一月十三日 中共中央、国务院发出《关于在无产阶级文化大革命中加强公安工作的若干规定》。一九七九年二月十七日，经中共中央批准，撤销了这个错误文件。

八月七日 谢富治在公安部全体工作人员大会上的讲话中，

公开提出“彻底砸烂公、检、法”的反动口号。

十二月九日 中共中央、国务院、中央军委、中央文革小组发出《关于公安机关实行军事管制的决定》。

### 一九六八年

二月七日 中共中央批准成立公安部领导小组。成员：谢富治、汪东兴、李震、于桑、曾威、施义之、赵登程。

十二月十一日 最高人民检察院军代表、最高人民法院军代表、内务部军代表、公安部领导小组联合向中共中央、中央文革小组作了《关于撤销高检院、内务部、内务办三个单位，公安部、高法院留下少数人的请示报告》。

### 一九六九年

三月八日 公安部1000多名干部及其家属子女被下放、劳动。在此前后，全国各地公安机关的大多数干警也被下放劳动。

九月四日 根据公安部的要求，国家计划委员会发出通知，决定将公安部直属的上海红卫消防机械厂，上海、北京、天津、长春、武汉、宝鸡消防器材厂，分别交给所在省、市领导管理。

十一月一日 经报国务院批准，停办公安部所属的沈阳、华北、东北、西南民警学校。将公安部所属的上海、天津、沈阳、四川消防科研所下放所在省、市领导。

### 一九七〇年

一月三十一日 中共中央发出《关于打击反革命破坏活动的指示》。

六月二十二日 中共中央批准成立中共公安部核心小组，成

员：于桑、刘复之、李震、张其瑞、施义之、赵登程、曾威。李震任组长，于桑、曾威任副组长。

六月 免去汪东兴的公安部副部长职务。

七月三日 公安部革命委员会成立。

十二月十一日至一九七一年二月十一日 公安部在北京召开第十五次全国公安会议。周恩来总理到会作了重要讲话。

## 一 九 七 一 年

八月十五日 根据周恩来总理的指示，公安部决定对首都交通秩序进行一次全面整顿。

八月十七日 国务院批准交通部设立公安局。

八月二十五日至九月九日 公安部在北京召开外事保卫工作座谈会，决定各省、自治区、直辖市公安机关都把警卫机构建立、健全起来。

## 一 九 七 二 年

一月 任命黄庆熙为公安部副部长。

一月二十四日至二十七日 公安部召开北京、天津、河北等十三省、市、自治区公安机关负责人会议，研究搞好各项安全保卫工作，保证尼克松访华的安全。

五月三十日 公安部发出《一九七二年公安工作要点》，部署加强对敌斗争，打击反革命分子和其他刑事犯罪分子的破坏活动，维护社会治安，加强侦察保卫等项业务工作。

七月九日 中共公安部核心小组向中共中央作《关于公安系统落实干部政策情况和意见的报告》，建议：对应解放尚未解放的干部抓紧工作，及时解放，原则上都应在公安部门分配适当工作；

公安机关军管已完成了历史任务，应予以撤销。中共中央同意了  
这个报告。

八月二十二日至二十六日 公安部、交通部联合召开地方交  
通安全紧急会议，研究贯彻执行《中共中央关于加强安全生产的  
通知》，要求各地迅速改变交通事故多、运输安全不好的状况。

九月二十五日至三十日 日本首相田中角荣访华，公安机关  
圆满完成了警卫任务。

十月四日 国务院批准恢复公安部所属沈阳民警学校，并改  
名为公安部人民警察干部学校。

### 一 九 七 三 年

二月十二日至五月五日 公安部在北京召开第十六次全国公  
安会议，主要是讨论批林整风，加强公安工作。叶剑英、李先念、  
纪登奎、华国锋、汪东兴等到会讲了话。

七月二十一日 公安部同商业部联合发出《关于加强企业专  
职消防队伍建设的通知》。

九月二十六日 公安部发出《关于加强爆炸物品管理严防和  
打击反革命分子制造爆破事件的紧急通知》。

十月二十一日 李震因追随谢富治积极参与林彪、江青反革  
命集团篡党夺权阴谋活动畏罪自杀。

### 一 九 七 四 年

七月五日 国务院、中央军委发出通知，要求各地采取有效  
措施，切实加强对爆炸物品的安全管理工作。

十月十八日至二十八日 公安部在河南郑州召开全国冬防座  
谈会，总结交流经验，安排冬春防火工作。

## 一 九 七 五 年

一月十七日 第四届全国人大公告：任命国务院副总理华国锋兼公安部部长。

六月十八日至七月十五日 公安部、铁道部联合召开全国铁路治安工作会议，检查各地整顿铁路治安秩序的情况，研究下一步工作。华国锋、王震到会讲了话。

七月十六日 公安部发出《关于坚决打击阶级敌人利用反动黄色书刊毒害青少年的通知》。

八月十日至二十七日 农林部、公安部在哈尔滨召开全国森林防火现场会议，参观了大庆和护林防火先进单位，总结交流了经验，研究了加强护林防火工作的措施。

九月九日 毛泽东主席批准中共公安部核心小组《关于清理在押国民党省、将级党政军特人员的请示报告》，决定对在押的341名省、将级以上人员和3300名县团级以上人员一律释放。据此，公安部召开清理工作会议作了具体布置。到十二月底，在押的原国民党县团级以上人员全部宽大释放。

十月九日 任命杨奇清、严佑民、凌云为公安部副部长。

## 一 九 七 六 年

七月二十八日 河北省唐山市、丰南县一带发生强烈地震。公安部和部分省、市公安机关抽调人员协同当地公安机关全力投入抗震救灾斗争，积极维护社会治安。

## 一 九 七 七 年

三月一日至十三日 公安部、铁道部联合召开全国铁路治安

会议，部署整顿铁路治安秩序，保障铁路运输安全。

三月二日 任命赵苍璧为公安部部长。

九月 任命席国光、吕剑光、高文礼为公安部副部长。

十二月一日至一九七八年一月十五日 公安部在北京召开第十七次全国公安会议，联系实际揭发批判林彪、“四人帮”的罪行，分清路线是非，研究部署新时期的公安工作任务。会议期间，经中共中央、国务院批准，向出席会议的各省、自治区、直辖市公安厅、局负责人，中共中央和国务院各部、委、中国人民解放军三总部、各大军区、各兵种保卫部门的负责人，通报了李震畏罪自杀的有关情况。

## 一九七八年

四月八日 经国务院批准，国家计委、教育部、公安部发出《关于各级公安学校增设中专班培训新干警的联合通知》。

四月十四日至五月九日 公安部召开全国侦察工作会议，讨论侦察工作面临的形势和任务。华国锋、邓小平、李先念、汪东兴接见了会议代表。

七月十一日 公安部发出《关于认真作好信访工作的通知》，要求省、地和大中城市公安机关都要设立专门的信访工作机构，县公安局要设立专职干部，对信访案件要认真查办。

七月十五日 公安部发出《关于进一步作好清案工作的通知》，指出对清理积案中发现的错案、假案和冤案要首先处理，实事求是地予以平反、落实政策。并再次强调，拘留、逮捕人，必须严格依法办事，手续完备。

八月十一日至三十一日 公安部召开全国治安工作会议，联系实际揭批林彪、“四人帮”，总结经验，分析社会治安形势，研究



在新的发展时期全面整顿、恢复和加强治安管理工作的方针、任务及措施。

八月 免去黄庆熙的公安部副部长职务。

十一月一日 公安部发出《关于整顿和加强对流窜犯罪分子收容审查工作的通知》。

十二月十九日 任命李广祥为公安部副部长。

十二月 任命李握如为公安部顾问。

十二月二十五日至一九七九年一月十九日 公安部召开全国公安厅局长会议，根据中共十一届三中全会的精神，研究公安工作把重点转移到保卫社会主义现代化建设上来，为巩固安定团结的政治局面创造更加良好的社会秩序。

## 一 九 七 九 年

一月二十三日 公安部发出通知，要求各级公安机关认真贯彻落实中共中央《关于地主、富农分子摘帽问题和地、富子女成份问题的决定》。

一月二十八日至二月五日 访美安全小组顺利完成邓小平访美的安全保卫工作。

二月二十三日 叶剑英委员长命令公布经第五届人大常委会第六次会议通过的新修订的《中华人民共和国逮捕拘留条例》。

五月十六日至二十四日 公安部在北京召开全国边防保卫工作会议，研究贯彻四月二十五日至五月初中共中央召开的全国边防工作会议精神。

七月一日 第五届全国人大第二次会议通过《中华人民共和国刑法》、《中华人民共和国刑事诉讼法》，七月六日、七日叶剑英委员长命令公布，并决定自一九八〇年一月一日起施行。

七月十四日至三十日 公安部召开全国预审会议，讨论了预审、看守工作执行《刑法》、《刑事诉讼法》的准备工作等问题。

八月十六日 中共中央批转公安部、文化部、教育部、国家劳动总局、中共中央宣传部、共青团中央、全国总工会、全国妇联等八个单位《关于提请全党重视解决青少年违法犯罪问题的报告》。

八月二十日至九月二十三日 公安部召开全国公安厅、局长会议，讨论公安工作进一步解放思想、端正思想路线，适应全党全国工作着重点的转移等问题。彭真到会讲了话。

十一月一日至十五日 公安部召开全国政治工作会议，研究在新形势下公安政治工作的任务和恢复发扬优良传统、整顿领导班子、加强干警教育训练等问题。

十一月二十二日至二十六日 中央政法委员会召开全国城市治安会议，彭真作了《关于整顿城市治安问题的几点意见》的报告，提出要坚决刹住严重破坏社会秩序、危害人民安全的歪风，迅速把社会秩序整顿好。

十一月二十九日 国务院公布经第五届全国人大常委会第十二次会议批准的《国务院关于劳动教养的补充规定》。

十二月九日 中共中央发出《关于整顿城市治安应集中目标打击现行犯的通知》。

十二月十八日至二十六日 公安部召开全国警卫工作会议。

## 一九八〇年

一月四日至十五日 公安部召开全国经济文化保卫工作会议，研究了新时期经济文化保卫工作的形势和任务。

二月二十九日 国务院发出《关于将强制劳动和收容审查两

项措施统一于劳动教养的通知》。

三月三十一日 任命孟昭亮为公安部顾问。

四月二十五日至三十日 公安部召开全国公安战线先进集体、先进工作者表彰大会，彭真、薄一波、彭冲等出席了大会，薄一波讲了话。

七月十五日 公安部公布经国务院批准的《人民警察使用武器和警械的规定》。

九月十三日 叶剑英委员长命令公布经第五届全国人大第三次会议通过的《中华人民共和国国籍法》。

九月十六日 中共中央批转中央纪律检查委员会关于康生、谢富治的两个审查报告。中纪委根据确凿证据，查明康生、谢富治两人政治品质恶劣，在“文化大革命”期间直接参与林彪、江青等人篡党夺权的反革命阴谋活动，犯下严重罪行。中央决定把康生、谢富治的反革命罪行向全党公布，撤销对这两个人的“悼词”，开除他们的党籍。

九月二十二日 公安部对林彪、江青反革命阴谋集团案侦查终结，将该案《起诉意见书》连同在押的十名主犯及案卷材料，移送最高人民检察院起诉。

十月十五日至二十五日 公安部召开有各省、自治区、直辖市、公安厅、局主管政治工作的厅、局长，政治部主任，以及劳改、劳教、预审部门负责人参加的工作会议，研究进一步加强思想政治工作，树立和发扬公安队伍的优良作风，以及进一步整顿和加强劳改、劳教、看守工作的问题。

十月二十日至二十七日 公安部召开全国城市公安派出所基础工作座谈会。

## 一九八一年

三月十五日 公安部发出《通告》：决定从一九八一年四月一日起，在国内各民用机场，对乘坐国际班机的中、外籍旅客及其携带的行李物品实行安全技术检查。

六月十四日 中共中央批转中央政法委员会关于《京、津、沪、穗、汉五大城市治安座谈会纪要》和彭真、彭冲在座谈会上的讲话，要求各地采取扎实的措施，把社会治安整顿好，力争在下半年取得显著成效。

六月十八日 公安部在河北廊坊成立中国人民武装警察部队学院。

六月二十三日至三十日 公安部、铁道部联合召开十个省区、十个路局整顿铁路治安座谈会。

七月九日 国务院批准中国民航总局设立公安局。

十月七日至十日 公安部同水利电力部联合召开华北地区保护电网输电设施安全座谈会。余秋里到会讲了话。

十月十二日至十一月三日 公安部召开全国公安厅局长会议，讨论进一步整顿社会治安和加强公安队伍建设问题。彭冲到会讲了话。

十一月十九日至二十一日 国务院召开座谈会，讨论《关于释放和安置在押和留场就业的原国民党县团以下党政军特人员的方案》。杨静仁、廖承志到会讲了话。

十二月十五日至二十五日 公安部召开全国公安装备工作座谈会，研究加强装备管理工作问题。

## 一 九 八 二 年

一月八日 公安部召开电话会议，向各省、自治区、直辖市公安厅、局通报了近期刑事案件上升的情况，强调要抓好第一季度的工作。

一月九日 公安部将在沈阳的人民警察干部学校改建为中国刑事警察学院。

三月八日 第五届全国人大常委会第二十二次会议通过《关于严惩严重破坏经济的罪犯的决定》。

六月十六日 任命赵苍璧为公安部部长，王文同、凌云、李广祥、惠平为副部长，席国光为顾问。原任副部长、顾问的职务一律免除。

六月二十六日 根据第五届全国人大常委会第二十二次会议通过的《关于宽大释放全部在押的原国民党县、团以下党政军特人员的决定》，将在押的4237名原国民党县团级（不含县团）以下党政军特人员全部释放。

七月十日至二十四日 全国政法工作会议在京召开。会议提出：政法机关要坚持人民民主专政的职能；打击经济领域中严重犯罪活动，普遍建立治安保卫责任制和岗位责任制，加强对青少年教育。

七月二十九日 公安部发出《关于加强反劫持飞机斗争的紧急通知》，并成立反劫机特种警察部队。八月二十一日至二十二日，公安部与中国民航总局在北京召开全国反劫机安全保卫工作会议。

八月十六日至二十日 根据中共中央的决定，公安部召开人民武装警察部队组建工作会议。

十一月三十日至十二月九日 公安部召开全国公安厅局长会

议，专门讨论制止少数公安干警违法乱纪的问题。万里、陈丕显到会讲了话。

## 一九八三年

一月十四日至十六日 公安部、中国民航总局召开全国反劫机安全保卫工作会议，确定在全国各民用机场组建安全检查站，并在二十七个较大机场组建公安消防队。陈丕显到会讲了话。

二月十九日 中共中央批转中共公安部党组和中共全国妇联党组《关于坚决打击拐卖妇女儿童犯罪活动的报告》，要求各地进一步调查研究，查明原因，实行综合治理，对首犯、惯犯要坚决打击，依法从重从快惩处。

二月十九日 公安部发出《关于保卫劳动致富打击勒索抢劫犯罪活动的通知》。

四月五日 中国人民武装警察部队总部成立。李刚任司令员，公安部长赵苍璧兼任政治委员。

四月十九日 中共中央纪律检查委员会通知，决定向公安部派驻纪律检查组。

四月十九日至二十七日 中央政法委员会召开全国公安工作会议，讨论通过了关于加强和改革公安工作的若干问题等文件，彭真、陈丕显到会讲了话。

四月二十日 任命刘复之为公安部部长，免去赵苍璧的公安部部长、凌云的公安部副部长职务。

六月九日 公安部、司法部联合发出通知，根据中共中央、国务院决定将公安机关管理的劳改、劳教工作移交给司法行政部门管理。

七月十一日 任命李广祥、王文同、陶驷驹、俞雷为公安部

副部长，席国光、姚伦、解衡为公安部顾问。

八月二十五日 中共中央发出《关于严厉打击刑事犯罪活动的决定》。

九月二日 第六届全国人大常委会第二次会议通过《关于严惩严重危害社会治安的犯罪分子的决定》。据此，全国各地迅即开展了严厉打击严重刑事犯罪分子的斗争（简称“严打”）。

十一月十五日至二十二日 公安部召开全国公安厅局长会议，总结“严打”前一阶段的经验，部署下一阶段的工作。

十二月七日 公安部成立咨询委员会。

## 一九八四年

一月六日 国务院发布《中华人民共和国爆炸物品管理条例》。

二月五日 公安部成立中国人民警官大学。

二月二十三日 公安部成立中国人民公安大学。

四月六日 国务院批转公安部《关于颁发居民身份证若干问题的请示》，同时发布《中华人民共和国居民身份证试行条例》。

四月九日 公安部召开全国外国人管理工作会议，提出外管工作要适应对外开放的形势，并确定采取一系列简化手续，方便往来的改革措施。

五月三日 国务院批准林业部设立公安局。

五月十三日 国务院公布经第六届全国人大常委会第五次会议批准的《中华人民共和国消防条例》。

五月二十五日至六月九日 公安部召开全国公安政法工作会议，研究改进加强思想政法工作的措施，进一步加强公安队伍的建设。陈丕显到会讲了话。

六月十三日 公安部发出关于试行《中华人民共和国人民警

察内务条令(试行)》、《人民警察奖惩条例(试行)》和《人民警察基层单位政治指导员工作条例(试行)》的通知。

八月十三日至十四日 公安部召开会议,部署于九月十日至十四日在全国开展打击流窜犯罪分子的统一行动。

八月二十九日至九月三日 公安部召开全国消防工作会议,研究有关改革消防工作的基本措施等问题。

九月五日 在卢森堡举行的国际刑事警察组织第五十三届大会上,中国被接纳为该组织正式成员国。

九月六日 中国消防协会成立。

十月五日 公安部创办《人民公安报》。

十一月一日至九日 公安部召开全国公安教育工作会议,讨论制定了《全国培训公安干警六年规划》。

十二月四日 任命胡之光为公安部副部长。

十二月十五日至二十四日 公安部在北京召开全国公安基层基础工作会议,研究进一步改革治安管理,加强基层基础工作。

## 一九八五年

一月十日 公安部在北京举办全国打击刑事犯罪展览会。此后,展览会在十四个省的三十七个城市陆续展出,于一九八六年十二月三十日结束,观众近700万人。

一月二十二日 公安部在上海召开全国公安厅、局长会议,研究部署继续深入开展“严打”斗争,改革公安工作,加强综合治理,争取社会治安的进一步好转。

三月十一日至十四日 全国公安战线功臣模范和立功集体表彰命名大会在北京举行。有550名功臣模范和立功集体的代表出席。彭真等领导人接见了出席会议的人员。



四月十五日至二十二日 公安部在北京召开全国公安纪律检查工作会。

八月六日 公安部同最高人民法院、最高人民检察院联合发出《关于严格禁止赌博活动的通知》，要求各地集中一段时间，开展有声有势的群众性的禁赌工作。

八月二十三日 任命阮崇武为公安部部长，免去刘复之的公安部部长职务。

九月六日 李先念主席命令公布经第六届全国人大常委会第十二次会议通过的《中华人民共和国居民身份证条例》，在全国开始实行居民身份证制度。

九月十四日 公安部管理干部学院成立。

九月二十六日 公安部发出《关于大力加强反盗窃斗争的通知》。

十一月二十二日 李先念主席命令公布经第六届全国人大常委会第十三次会议通过的《中华人民共和国外国人入境出境管理法》和《中华人民共和国公民出境入境管理法》，自一九八六年二月一日起施行。

十二月十二日至十四日 公安部同交通部在北京联合召开全国整顿沿海口岸治安秩序会议。

## 一 九 八 六 年

一月二十三日 公安部发出《关于严防犯罪分子制造恶性爆炸案件的紧急通报》。

三月五日至八日 公安部召开全国公安厅局长会议，研究贯彻全国政法工作会议精神，部署一九八六年公安工作任务。

三月十五日 免去李广祥、王文同的公安部副部长职务、免

去姚伦的公安部顾问职务。

五月三日 免去席国光的公安部顾问职务。

六月九日至十四日 公安部在天津市召开全国公安基层政治工作会议，着重研究端正警风、建立健全岗位责任制和领导机关为基层服务三个问题。

八月五日至二十日 全国铁路系统以京沪、京广、陇海、京哈四条干线为重点，开展集中打击流窜犯罪分子的统一行动。

八月二十二日 公安部公共安全研究所成立，其主要任务是研究和探讨新时期公安工作中的新课题，为领导决策提供咨询服务。

九月五日 李先念主席命令公布经第六届全国人大常委会第十七次会议通过的新的《中华人民共和国治安管理处罚条例》。

十月七日 国务院发出《关于改革道路交通管理体制的通知》，决定全国城乡道路交通由公安机关负责统一管理。

十一月五日 公安部发出《关于使用微计算机管理人口基本信息的通知》。

十一月二十八日 公安部公布经国务院批准的《中华人民共和国居民身份证条例实施细则》。

十二月六日至十一日 公安部在北京召开全国公安宣传工作会议。

## 一九八七年

一月十七日 公安部发出《一九八七年全国公安工作要点》，强调继续抓紧严厉打击严重刑事犯罪的斗争，改革、加强治安管理和安全保卫等工作。

二月八日 公安部发出通知，要求各级公安机关把打击和防

范严重暴力犯罪作为同刑事犯罪作斗争的重点。

二月二十六日 公安部发出《关于黑龙江双鸭山市元宵冰灯会发生重大伤亡事故的通报》，要求各地公安机关从这类惨痛事故中吸取教训，确保群众的安全。

二月二十七日 公安部召开全国电话会议，阮崇武部长和国务院副秘书长王书明就颁发居民身份证工作讲了话。

三月十六日 公安部发布经国务院批准的《中华人民共和国消防条例实施细则》。

三月二十日至四月二日 中央政法委员会召开全国政法工作座谈会。会议回顾了三年多的“严打”斗争，分析了社会治安的状况和发展趋势，讨论和部署了一九八七年工作。彭真到会讲了话。在会议开始和结束时，乔石也到会讲了话。

三月二十一日 国务院办公厅发出《关于防止重大火灾事故的紧急通知》。

四月十一日 任命王芳为公安部部长，免去阮崇武的公安部部长职务。

五月二十一日 公安部发出通知，调派 400 名公安消防干警协助扑救大兴安岭森林火灾。

五月二十六日 国务院发布《关于打击盗掘和走私文物活动的通告》。同日，公安部就贯彻国务院的通告发出通知。

六月五日 公安部召开全国电话会议，强调要坚决打击流氓滋扰和哄抢活动，切实维护好夏季治安秩序。王芳部长在会上讲了话。

六月二十四日 铁道部、公安部发出《关于贯彻李鹏副总理对铁路治安工作重要指示的通知》，要求铁路和地方公安机关会同有关部门，采取有效措施，坚决制止盗窃铁路器材的违法犯罪活

动，搞好铁路治安。

六月二十八日 最高人民法院、最高人民检察院、公安部、司法部联合发出《关于严厉打击倒卖走私黄金犯罪活动的通知》。

七月十七日 中央政法委员会召开全国电话会议。会上，乔石作了题为《努力把下半年的政法工作抓紧抓好》的讲话。王芳部长就坚决查禁取缔卖淫嫖宿活动和严厉打击拐卖妇女儿童犯罪的问题讲了话。

七月二十一日至三十日 公安部召开全国公安厅局长会议，回顾上半年的工作，检查全国政法工作座谈会精神的贯彻落实情况，部署下半年的工作。乔石、陈丕显、彭冲接见了与会代表。

八月四日至六日 国家旅游局、公安部联合召开部分省、自治区、直辖市旅游安全保卫工作座谈会。同月二十五日，国家旅游局、公安部联合发出《关于加强旅游安全保卫工作的通知》。

九月十七日 公安部、中国人民银行、中国工商银行、中国农业银行、中国建设银行、中国银行联合发出《关于加强银行系统安全保卫工作的通知》。

十一月十七日 公安部召开全国电话会议，王芳部长作了题为《认真贯彻十三大精神做好今冬明春的公安保卫工作》的讲话。

十二月十日至十三日 公安部治安局在天津召开全国精神病管治工作会议，专题研究解决精神病人危害社会治安的问题。

## 彩色插图目录

1. 中国人民警察警徽
2. 毛泽东接见出席第三次全国公安会议代表
3. 毛泽东、刘少奇、周恩来、朱德等接见中央人民  
公安学院学员 中国人民公安大学供稿
4. 毛泽东在武汉接见女民警 公安部档案处供稿
5. 刘少奇、周恩来接见中央人民公安学院部队学员  
中国人民公安大学供稿
6. 周恩来在第四次全国公安会议上讲话  
公安部档案处供稿
7. 周恩来在中央人民广播电台发射台视察安全工作  
公安部经济文化保卫局供稿
8. 朱德在罗瑞卿陪同下检阅中央公安纵队  
公安部档案处供稿
9. 邓小平在四川接见公安干警 四川省公安厅供稿
10. 叶剑英在深圳与边防检查站工作人员合影  
公安部边防局供稿
11. 李先念、彭真、万里等接见全国公安工作会议代表  
《人民公安》编辑部供稿
12. 杨尚昆接见北京市交通民警 北京市公安局供稿
13. 万里视察北京交通信号控制系统 北京市公安局供稿

14. 李鹏参观汽车桩考仪 公安部交通管理局供稿
15. 王震在南宁接见边防前线公安干警功臣模范代表  
《人民公安》编辑部供稿
16. 乔石在天津市和平区公安分局视察工作  
天津市公安局供稿
17. 罗瑞卿在公安部成立大会上讲话 公安部档案处供稿
18. 陈丕显在医院看望一级英模女民警周怡  
《人民公安》编辑部供稿
19. 彭冲在北京市公安局朝阳门派出所看望干警  
《人民公安》编辑部供稿
20. 赵苍璧在第五届全国人大常委会第六次全体会议上作  
关于修改《中华人民共和国逮捕拘留条例》的说明  
《人民公安》编辑部供稿
21. 刘复之在河北省视察公安工作
22. 阮崇武在北京参观全国公安系统计算机应用成果展览  
公安部第一研究所供稿
23. 王芳在山西省公安厅同干警亲切握手
24. 杨奇清深入发案现场指导工作  
《人民公安》编辑部供稿
25. 英姿严整的国宾护卫队 刘建南摄
26. 节日夜晚交通民警坚守在岗位上 刘建南摄
27. 治安民警维护公共秩序 刘建南摄
28. 把千家万户记心上的户籍民警 付军晓摄
29. 全国“五一”劳动奖章获得者交通民警王殿云在指挥交通  
《黑龙江公安》编辑部供稿
30. 武装警察在严守国界

31. 山东烟台龙口边防工作站民警在港湾巡逻  
公安部边防局供稿
32. 民警巡逻在大连海滨  
《辽宁公安》编辑部供稿
33. 铁路执勤民警检查货物列车  
铁道部公安局供稿
34. 给外国朋友办理居留手续的外事民警  
刘建南摄
35. 勘查现场  
《河北公安》编辑部供稿
36. 追捕  
公安部边防局供稿
37. 吉林省八家子武装森林警察中队的战士在严密监视火情  
林业部公安局供稿
38. 奋战在火场的消防战士
39. 民警和夜间执勤的群众治安小组在一起  
李建生摄
40. 民警同群众治安小组交流情况  
刘建南摄
41. 田间走访  
王文玉摄
42. 广西边防民警同当地民兵在边境线上观察  
《人民公安》编辑部供稿
43. 合肥车站公安派出所民警和联防队员在上岗之前  
郭维民摄
44. 缕缕情深  
王利民摄
45. 警民携手防洪固堤  
邵清滢摄
46. 送一程  
王炳亮摄
47. 车站执勤民警扶老携幼  
铁道部公安局供稿
48. 天津市交通民警护送儿童过马路  
王炳亮摄
49. 纠正违章先敬礼  
石晓南摄
50. 问路  
王吉库摄
51. 上门登记户口  
曹启贵摄
52. 春风满面  
徐锦霓摄

53. 鱼水情深 安达摄
54. 北京市公安局的一个拾物招领处 刘建南摄
55. 踏上中国第一步 肖发摄
56. 公安部第一研究所的一角 公安部第一研究所供稿
57. 公安部第一研究所通讯中心控制台  
公安部第一研究所供稿
58. 公安部上海八二二厂机械加工车间一角  
公安部科技局供稿
59. 金属探测门 公安部科技局供稿
60. 上海市城区交通信号控制系统  
公安部交通管理局供稿
61. 中国刑事警察学院图书馆大楼外貌 公安部教育局供稿
62. 中国人民公安大学学生在上外语课 公安部教育局供稿
63. 中国人民公安大学学生在进行格斗训练  
公安部教育局供稿
64. 列队式 《四川公安》编辑部供稿
65. 刺杀训练 《四川公安》编辑部供稿
66. 丹东市武警支队在进行瞄准训练  
《辽宁公安》编辑部供稿
67. 四川省武警总队在进行擒敌技术表演  
《四川公安》编辑部供稿
68. 灭火演习 王可登摄
69. 广东武警总队在进行警犬训练 何维和摄
70. 特技训练 毛福世摄
71. 中国代表团在国际刑警组织一九八七年全体成员大会上  
公安部刑侦局供稿