

图书在版编目 (CIP) 数据

中国治安史/陈鸿彝主编. —北京: 中国人民公安大学出版社,  
2002.8

21 世纪警官高等教育系列教材

ISBN 7-81087-072-6

I. 中… II. 陈… III. 治安管理 - 历史 - 中国 - 高等学  
校 - 教材 IV. D691.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 061061 号

中国治安史

ZHONGGUO ZHIANSHI

主编 陈鸿彝

---

出版发行: 中国人民公安大学出版社  
地 址: 北京市西城区木樨地南里  
经 销: 新华书店  
邮政编码: 100038  
印 刷: 河北省抚宁县印刷厂

---

版 次: 2002 年 8 月第 1 版  
印 次: 2002 年 8 月第 1 次印刷  
印 张: 13.25  
开 本: 850 毫米 × 1168 毫米 1/32  
字 数: 324 千字  
印 数: 0001 ~ 1000 册

---

书 号: ISBN 7-81087-072-6/D·066  
定 价: 26.00 元

---

本社图书出现印装质量问题, 由发行部负责调换

联系电话: (010) 83903254

版权所有 翻印必究

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

## 第一节 党的保卫工作和工农 民主政权的治安管理工作

(1921—1937年)

中国共产党建党初期，为了防范国民党右派的破坏，曾组织“特别保卫大队”，保卫共产党人和国民党左派的安全。

### 一、党的保卫工作

工农运动的兴起，遭到反动统治阶级的仇视、破坏和镇压，我们党为着保卫工农民主政权，在工农革命运动中产生了惩办工贼、镇压土豪劣绅、维护治安秩序、防止反革命破坏、保卫工农运动深入发展的保卫工作。

1924年爆发“五卅”运动和省港大罢工，建立了严密的罢工组织。罢工委员会建立工人纠察队，下设总队、大队、支队、小队和班，法制局，会审处等。法制局、会审处系权力机构，法制局专门起草各种规章条令，由罢工工人代表大会通过后公布实施，颁布的法规有《会审处组织法》、《办案条例》、《纠察队组织法》等；会审处是收押、审讯人犯的机构。工人纠察队是一支类似武装警察的队伍，根据《纠察队组织法》规定，它的任务是：①维持秩序；②截留粮食；③严拿走狗；④拘捕工贼；⑤查缉私货；⑥封锁香港、澳门及沙面的交通。另设有水陆侦察队，负责侦察一切不利于罢工的事情。

此时，工人运动中的保卫工作主要有四个方面：一是维持秩序。由工人纠察队站岗、巡逻、维持罢工斗争中的治安秩序，防止破坏。工人纠察队分成若干小队，四处巡逻、设岗守望，或巡行于市，甚至排解纷争，行警察职权，此外，还担负禁运、缉私

等任  
调查  
全。  
全。  
立了  
湖北  
民自  
装，  
贪官  
(草  
人民  
中央  
作处  
全，  
作处  
中央  
即总  
负责  
奸；  
日，  
特委  
是：  
态，  
逮捕  
是周  
安全



等任务。二是了解敌情。了解敌情，防范破坏，在纠察队下设立调查处、侦察队等，调查一切不利于罢工的事情。三是警卫安全。主要是保卫罢工领导人、工人领袖的安全和重要部位的安全。四是惩戒坏人。主要是同混在工人队伍中的工贼作斗争，建立了秘密的工人纠察队，逮捕了一批破坏罢工的反动分子。

农民运动也在中国共产党的领导和国民党左派的支持下，以湖北、湖南等省为中心，出现了高潮。建立了农民协会，组织农民自卫军（自卫队、梭镖队）等，农民自卫军取代地主团防武装，维持农村治安，禁止鸦片烟毒、聚众赌博，惩办土豪劣绅、贪官污吏。许多农会通过了“惩办土豪劣绅、贪官污吏的决议案（草案）”。

中国共产党的保卫组织，是在大革命失败，共产党人和革命人民遭到血腥镇压的情况下，开始建立的。1927年5月，中共中央自上海迁到武汉后，建立了中央军委（中央军事部）特务工作处，主要任务是了解反动派的活动动向，保卫中央领导人的安全，惩办叛徒、内奸等。8月，中共中央决定迁回上海，特务工作处暂告一段落，在此过程中，中央着手建立党的保卫组织——中央特科。从1927年11月到1928年10月，中央特科下设四科，即总务科，主要负责保卫中共中央领导人的安全；警报科，主要负责了解敌情，防范敌特破坏；行动科，主要负责对付叛徒、内奸；交通科，主要负责建立无线电通讯联络。1928年11月14日，中共中央常委会决定，建立中央特别工作委员会，简称中央特委，中央特科是中央特委的下属机关。中央特科的任务主要是：一是保卫中共中央机关和重要活动的安全；二是掌握敌情动态，防范敌特破坏；三是建立秘密的通讯联络；四是营救被敌人逮捕的领导人；五是惩办叛徒、内奸。中央特科在中央特委主要是周恩来的领导下，进行了艰巨复杂的斗争，为保卫中共中央的安全做出了重要贡献。由于形势紧张，1935年10月，再一次遭

到敌人破坏后，没有再恢复。

大革命失败后，中国共产党确定了土地革命和武装反抗国民党反动派的总方针。中国共产党领导了南昌起义、秋收起义、广州起义和全国各地的武装起义，建立了革命根据地，伴随着革命根据地的创建，革命政权肃反机关的肃反委员会产生了。肃反委员会是革命政权的组成部分，兼有公安、司法两个方面的职能。委员会下设若干工作人员和武装力量，武装力量称政治保卫队，是“政权机关内的一种武装组织”，主要任务是“肃清反动派，巩固政权”。包括以下几个方面：一是镇压土豪劣绅、反革命分子的反抗和破坏；二是捉拿混入苏区的敌探、奸细；三是清查混入革命队伍内部的反革命分子；四是调查了解敌情动向；五是打击盗匪和经济犯罪；六是担负领导人、领导机关以及监所的警卫、警戒任务；七是护秋护粮，保卫群众利益；八是禁烟禁毒；九是维护社会秩序；十是为革命政权筹款。肃反委员会执行的政策、法令主要是各地工农代表大会通过的一些法令，如《杀尽反动派案》、《惩治反革命条例》、《赣东北特区暂行刑律》、《土地法暂行条例》等。

## 二、人民公安机关的诞生

随着革命根据地的扩大和巩固，中华苏维埃共和国中央临时政府于1931年11月在江西瑞金成立，中央临时政府设立了内务部民警管理局和国家政治保卫局，标志着中国共产党领导下的人民公安机关的正式成立。

国家政治保卫局是中央临时政府的一个职能部门，内设侦察部（含侦察、检查）、执行部（含执行、审讯、看守）和政治保卫队（特务队、警卫队），以后又增设红军工作部和白区工作部。在各省、市、县设立分局，在区设特派员。此后，革命根据地的各级肃反委员会，一般都改为国家政治保卫局的分局、政治保卫



处，有的仍保留肃反委员会。

内务部下设民警管理局和刑事侦探局。根据1931年11月《地方苏维埃政府暂行组织条例》规定，省属内务部之下，设立民警厅、市政厅、刑事侦探局；后制定的《地方苏维埃组织法(草案)》规定，省内务部所在地设省民警分局，直属于内务部民警管理局。其下，在大城市设民警厅、小城市设民警所，成为垂直的组织系统；1932年6月，《内务部暂行组织纲要》再规定，城市苏维埃设行政科，管理民警厅兼管刑事侦探工作，大城市设市政科、行政科，管理市政民警及刑事侦探事项。民警的主要任务：一是调查户口，登记生死和婚姻；二是维持市面治安；三是禁止烟赌；四是设置街灯、管理街道卫生。在治安管理方面，许多根据地党组织和苏维埃政府发动群众，扫除吸鸦片、卖淫、赌博等丑恶现象，反对、取缔封建迷信活动，发动群众订立不吸鸦片、不聚赌、不宿娼、不偷摸的民约，有的颁布《禁烟禁毒条例》等。

由于当时的革命根据地主要在农村，受客观条件限制，民警厅、局机构不十分健全，许多地方的缉捕盗匪、清查户口等工作，实际上是由政治保卫局负责的。

## 第二节 抗日民主政权的治安管理

(1937—1945年)

1937年7月7日，日本侵略军发动“卢沟桥事变”，8月13日，进攻上海，中国驻军奋起抵抗，全国性抗日战争开始。经过中国共产党的积极倡导和努力，国共两党第二次合作，抗日民族统一战线形成。此时，日本侵略者成为中国人民的主要敌人，民族矛盾成为主要矛盾，国内的阶级矛盾降到了次要地位。



## 一、抗日根据地的治安管理

中国共产党领导的人民公安工作（锄奸保卫工作）面临的基本任务是“锄奸保国”：日本帝国主义是主要的敌人，严厉镇压日本特务和汉奸；同时，打击国民党特务的反共破坏活动，巩固抗日根据地的民主政权，巩固抗日民族统一战线，战胜日本帝国主义侵略，保家卫国。

初时，锄奸保卫工作主要是部队的锄奸部门管理，称保卫委员会。在日寇猖狂进攻下，国民党军节节败退，军政官员纷纷逃走，地方政府陷于瘫痪，日伪汉奸乘机活动，社会秩序十分混乱。保卫委员会的任务就是镇压汉奸、特务的破坏活动，维护社会秩序，保卫人民安全，以建立抗日民主政权。

随着抗日民主政权的建立，各个抗日根据地也相继建立起各类群众性的锄奸保卫组织，有锄奸小组、锄奸团、自卫队等；有的对旧政权改造，建立起公安局或公安大队；在山东抗日根据地，中共山东省委决定，建立政治保卫局，此后，山东各地相继建立政治保卫局。

中共中央针对当时的抗日斗争形势，提出：要提高政治警惕，重视锄奸斗争。中央成立了保卫委员会，后又建立保卫部；1939年2月18日，中共中央作出了《关于成立社会部的决定》，同时，建立了中央社会部——中央保卫组织。各抗日根据地均加强了保卫组织的建立和领导，分别建立公安总局、公安局、公安处、司法科（保安科）、保安处等。中共中央社会部于1940年制定《公安局组织纲要》。《纲要》规定公安局的性质：公安局是抗日民主政权维持治安的机关，……是各级政权机构中的一个组成部分。公安局的任务：在保卫抗日政权，保障一切公民的民主权利，与保障各抗日党派的合法自由的原则下，坚决镇压敌探汉奸与少数的阴谋破坏分子，以达到维持社会安宁，巩固抗日根据地之目的。公安局的组织：从边区政府起，直到区一级止，边区政

府下设总公  
员，县设县公  
报、社会调查  
对群众进行  
分别设立警  
他保卫任务  
安、动员民  
了晋察冀  
先，拥护  
清汉奸。  
抗日根据  
组织纲要  
公安组

法制  
一步  
处组  
《刑  
治

解  
奸

府下设总公安局，行政公署下设行署公安局，专署设公安督察专员，县设县公安局，区设治安员。公安局内部设社会（侦查、情报、社会调查）、司法（预审、看守、起诉）、教育（管理干部、对群众进行锄奸教育）、秘书部门；边区、行署、县三级公安局分别设立警卫大队、中队、区队，执行武装警械、看押犯人及其他保卫任务。县以上公安局有侦察、检查、逮捕、审讯、维持治安、动员民众锄奸等职权。同时，中共中央社会部经过修改转发了晋察冀边区的《公安局警务公约》，要求：警务人员，抗日当先，拥护政府，保障民权。巩固边区，维护政权，镇压敌探，肃清汉奸。缉匪捕盗，勇敢向前，保护人民，维护治安。……许多抗日根据地根据实际，相继颁布了《公安局暂行条例》、《公安局组织纲要》、《边区公安局组织条例》等，促进了各级抗日政权的公安组织建设。

## 二、抗日民主政权的法制建设

随着抗日民主政权的建设发展，中共中央加强了锄奸工作的法制建设。主要有：各抗日根据地普遍制定了保障人权条例；进一步健全了锄奸保卫机关的规章、条例，如：《陕甘宁边区保卫处组织规程》、《晋察冀公安局组织条例》等；陕甘宁边区起草了《刑法总分则草案》、《盗毁空室清野财物治罪条例》、《拐卖人口治罪条例》等。

至1943年以后，抗战进入全面反攻阶段，接管和收复了新解放的地区。新解放地区锄奸保卫工作：一是迅速恢复和建立锄奸保卫组织；二是发动群众，捕捉汉奸、特务，对罪大恶极的分子，实行镇压；三是对各类敌伪人员进行登记、清查，分别处置；四是剿灭土匪，打击会道门的反动活动；五是开展侦察工作，打击暗藏敌人包括国民党特务的破坏活动；六是维护治安，稳定社会秩序，保障人民的正常生活。



### 第三节 解放区人民民主政权的治安管理工作

(1945年8月—1949年9月)

1945年8月15日，日本帝国主义宣布无条件投降，经过八年浴血奋战的中国人民迎来了抗日战争的最后胜利。但是，国民党政府完全不顾全国人民的愿望，坚持独裁、内战的反动方针，妄图独霸抗战的胜利果实，挑起内战。中共中央确定了针锋相对的斗争策略，一方面争取和平，另一方面，保持高度警惕，进行自卫战争的准备。

#### 一、解放区的治安形势与任务

随着形势的发展，公安工作的任务也发生了变化，主要是：教育和发动群众，认清形势，揭露国民党特务机关的阴谋，防范和打击特务分子的破坏活动。

在新老解放区，针对国民党特务进行的爆炸、投毒、暗杀、煽动暴乱、策反等活动，加强了安全保卫工作，发动群众，强化解放区的治安管理。治安管理方面的主要措施：一是建立路卡、路哨，实行夜间巡逻和路条制度。站岗放哨，盘查过往行人；路条由公安机关或村、区、县的行政负责人签发，按照不同的行政级别，逐级签发。二是建立户口管理制度。在中小城市，建立户口登记、迁居、转移等制度，并经常清查；对于流动人口，以店房清查为主，对于身份不明的过往人员予以审查。三是对公共场所，如交通要道、车站、码头及其他公共场所，实施重点控制。四是消除解放区内的不安定因素。以各村、区的公安助理员为主，改造乡村中的游民、懒汉、二流子，帮助他们解决实际困难，动员他们参加生产；发动妇女、儿童禁烟、禁毒等，基本上



消灭了乞丐、偷盗、吸毒、赌博等现象。

## 二、公安保卫工作的新发展

随着解放区的不断扩大，公安保卫工作的组织建设有了新的发展。东北、华东、西北、华北等分别逐级建立了公安机关。1946年5月，晋察冀边区太行区公安局发布了《革命警察之性质、任务、条件、守则》，将警察分为户籍、治安、消防卫生和外事四种，规定了各自的任务，提出新民主主义社会里的警察是民主政权和各民主党派合法权利的保卫者，也是保障广大人民的自由民主权利以及一切利益的有力组织，完全是为人民服务的。1946年9月，第四次东北行政委员会通过了《东北各级公安机关组织暂行条例》，规定了东北地区公安机关的机构设置，特别突出和明确了各级公安机关的任务与职权，“各公安机关为锄奸治安之执法机关，不是一般之警察行政机关”，其任务：一是彻底清除日寇法西斯侵略残余势力、汉奸、特务、土匪，以防止日本侵略势力及其合作者再度侵入中国；二是防止与镇压实行阴谋破坏、暗杀恐怖、组织叛乱、破坏民主的反革命分子，以保护东北人民之民主权利；三是动员和领导东北人民，进行反奸、翻身运动，教育提高群众防特防匪工作；四是维护社会治安，保护市政交通，巩固民主秩序，保障人民生命财产之安全。

随着中国共产党领导的反对帝国主义、官僚资本主义、封建主义的革命斗争走向胜利，以农村包围城市，最后夺取城市，革命重心开始由农村向城市转移，公安保卫工作也由农村转向城市，建立了城市公安工作，各大解放区党委相继成立社会部，各地人民政府也都建立公安机关。

城市人民公安机关的建立，主要是在接管国民党警察机构的基础上，进行改造、重新调配而组建的新的各级公安机构，对旧警察人员予以安置、处理和教育，区别对待。



领工务局执照许可，而擅自在马路边沿建棚造屋、摆设摊贩者，公安干警有责任加以制止及清除。

许多城市的政府拨出专款，培训交通警察，修建、更换交通路标、交通岗台、岗伞及其他设施，对内河的航行运输，也加强了航运、泊位、航行方向、行驶速度的管理，水上运输管理也日趋正常。

(6) 加强特种行业管理。在当时的社会环境下，列入特种行业的有：旅店业、铸刻字和印刷业、娱乐业、照相业、寄卖业、电料行及无线电修理业、妓院等。对于旅店业，规定有开业、歇业的申请报告制度，住宿旅客的登记制度，禁止在旅店内进行赌博、吸毒、嫖妓等不法活动；对于铸刻、印刷业，规定凡承揽铸造机关团体的各种钢印、火印、徽章，刻制机关团体的官印、关防、公章，印刷机关团体的布告、文件以及各种委任状、护照、证券、警政机关的名片等业务，必须办理审批手续，并将底样及成品样本随时呈送公安局备案等制度；对于娱乐行业，公安机关负责登记开业，审查艺员来历等，禁止这些场所内酗酒闹事；对于妓院，解放区包括解放较早的中小城市，已经封闭。解放战争后期接管的大城市，由于情况复杂，考虑到这一畸形阶层及其外围的生活出路问题，一度采取“寓禁于限”的方针，颁布暂行管理规则，登记妓院主、妓女，核发有关证照，使其逐步被消灭。

解放战争中后期，为夺取全国的最后胜利，也为胜利后建立全国统一的人民公安机关准备条件，公安工作日益加强，比较突出的是建立了法规性质的治安管理工作制度。如：《农村治安工作条例（草案）》（1948年8月20日）、《关于外侨在解放区旅行居住就业暂行办法》（1948年9月）、《枪支管理暂行办法》及附件《携带枪支暂行规则》（1948年11月18日）、《华北区战时边境出入办法》（1948年12月1日）、《关于取缔封建会道门的布