

# 我国公安法制工作创新之历史考察

## (1949-1978)

张翼飞

**摘要** 公安法制工作的建设和创新与我国社会主义民主法制的制度创新和整个公安工作的建设与创新同步发展,取得了可喜的成绩。以中国特色社会主义建设事业的历史进程为依据,根据建国后国家各个不同时期政治、经济建设和各项社会改革事业的发展,我国公安法制工作创新大体上经历了三个历史阶段,公安法制创新在不同历史阶段的公安工作实践中逐步展开,在不同的历史阶段公安法制创新都取得了重要的阶段性成果,推动我国公安法制的建立健全,正是几十年来公安法制工作者的孜孜以求、不断创新加速了我国公安法制建设的进程,为我国的“法治政府”建设添上了浓墨重彩的一笔。公安法制部门在长期的工作创新中也总结了宝贵的经验,这些阶段性成就和基本经验对于未来公安法制工作的再创新和再发展弥足珍贵。

**关键词** 公安法制 创新 初步确立

**作者简介** 张翼飞,吉林大学法学院博士,吉林警察学院讲师。

**中图分类号** D631

**文献标识码** A

**文章编号** :1009-0592(2012)08-162-02

我国的公安法制建设,是在推翻国民党反动统治和彻底砸烂压迫人民的旧警察制度和总结新民主主义革命时期公安保卫工作的历史经验之上开始的,<sup>①</sup>也就是说,早期的公安法制工作创新是与新中国的人民民主法制建设紧密相联,并伴随人民民主法制建设向前推进的,建国初的三十年,我国的公安法制工作创新和建设走过了一条曲折艰辛的发展道路,公安法制工作初步确立。

### 一、公安法制工作创新的萌芽期

新中国成 1949 年秋,中国人民经过了一百多年的英勇奋斗,终于在中国共产党领导下,取得了反对帝国主义、封建主义和官僚资本主义的人民革命的胜利。此时,为了明确革命胜利后将要建立一个什么样的国家,把革命胜利的成果用法律形式固定下来,并且规定建国后的大政方针,中国人民政治协商会议第一届全体会议通过了起临时宪法作用的《中国人民政治协商会议共同纲领》(以下简称《共同纲领》)。作为全国人民共同遵循的准则,《共同纲领》明确规定了人民公安机关的性质、任务是“属于人民的武力,其任务为保卫中国的独立和领土主权的完整,保卫中国人民的革命成果和一切合法权益”。同时,《共同纲领》明确指出新中国要废除一切旧的压迫人民的法律、法令和司法制度,制定保护人民的法律,建立保护人民的司法制度。因此,新中国在彻底摧毁国民党旧法的基础上,以苏联模式为蓝本,开始了公安法制工作创新的艰难探索。

在建国初期,人民政府的首要任务就是巩固和维护新中国的国家政权,解决新政权面临的各种社会矛盾,因此,作为国家机器重要组成部分的公安机关,最重要的任务就是保卫和巩固刚刚诞生的人民民主专政的国家政权,帮助建立和维护各项社会秩序。根据这一时期的需要,中央人民政府相继创制了一系列有关公安工作的法律、法令和地方性公安法规。可以说这一系列法律、法令和地方性法规的颁行是我国公安法制建设的开端和萌芽,更是

新政权为了应对新的形势和社会问题的创举。这些法律法规包括:

1. 政权巩固方面:1950 年 7 月,中央人民政府政务院、最高人民法院发布《关于镇压反革命活动的指示》,1951 年 2 月,中央人民政府政务院颁布了《惩治反革命条例》,1952 年 6 月,经政务院批准公安部颁布了《管制反革命分子暂行办法》、《政务院关于没收战犯、汉奸、官僚资本家及反革命分子财产的指示》、《政务院关于没收反革命罪犯财产的规定》等刑事法规。

2. 社会治安管理方面:从 1951 年开始,公安部陆续发布《城市户口管理暂行条例》、《城市路上交通暂行条例》、《进出口船舶、船员、旅客、行李检查暂行通则》、《枪支管理暂行办法》等有关交通、户口、枪支、公共娱乐场所、特种行业管理的规定,以及严禁鸦片烟毒、出入境、边防检查、外国人管理,以及人民警察组织建设等公安行政法规和规范性文件。

3. 稳定经济秩序方面:1951 年 3 月 6 日中央人民政府政务院公布《中华人民共和国禁止国家货币出入境办法》,1951 年 4 月政务院颁布《妨害国家货币治罪暂行条例》等。

4. 公安机关组织建设方面:各级公安机关也根据中央精神建章立制,如,在此期间北京市公安局根据当时斗争形势的需要,于 1949 年 12 月发布了《七条规定的训令》,之后又制定了《派出所工作细则》、《北京市交通管理实施细则》等一些规范性文件,这标志着北京公安工作建章立制的开始,也是公安法制工作的开端。此外,在这一期间,各大区军政委员会或大行政区人民政府以及各省、市、县人民政府制订了大量有关处理国民党军警持人员、南匪反霸、取缔一贯道、封闭妓院、严禁烟毒等法令和政令总计约近千件。<sup>②</sup>

这一系列法律法规、规章制度的创制,对于建立和维护革命秩序,打击反革命残余势力,巩固新生的人民政权,保障国民经济

的恢复和发展起到了积极的法律保障作用,并为新中国公安法制建设创立了良好的开端和奠定了坚实的基础。

## 二、公安法制工作创新的巩固期

在取得恢复国民经济、“三反五反”以及镇压反革命等几大运动的胜利后,我国的政治经济形势发生了很大变化,阶级斗争已经不再是当时国家的主要任务,保护和发展生产力,巩固已经建立起来的政权和社会秩序,推动法律体系建设,已成为摆在党和国家面前的重要课题,这些都为创建新型公安法制体系提供了良好的社会条件。我国的公安法制工作创新也开始从“开创期”进入“巩固期”,从运动式发展走上稳定、正规发展的道路。

1954年9月15日—28日,一届全国人大一次会议在北京隆重召开,会议通过了《中华人民共和国宪法》(以下简称“五四宪法”),作为中华人民共和国的第一部宪法大典,“五四宪法”确立了我国社会主义政治、经济、社会制度的基本原则,为社会主义制度在中国的全面确立奠定了根本法基础,它创设了新的立法架构,为我国的公安法制创新提供了制度保障,从此我国的公安法制工作创新有了根本的法律依据,公安法制工作创新进入一个健康、稳步和较快发展的历史时期,取得了诸多成果。据统计,在这一时期制定的全国实行的公安法律、法规和规章,以及规范性文件达600多件。<sup>①</sup>

在维护社会秩序方面,刑事和治安管理方面的法规有所健全,1954年9月,政务院颁布《劳动改造条例》;1954年12月全国人大常委会制定的《中华人民共和国逮捕拘留条例》;1957年8月经全国人大常委会批准,国务院公布的《关于劳动教养问题的决定》;1957年10月全国人大常委会制定的《中华人民共和国治安管理处罚条例》;1957年11月全国人大常委会批我国政府公布的《消防监督条例》,同月经国务院批准,公安部公布的《爆炸物品管理规则》;1958年1月全国人大常委会通过的《中华人民共和国户口登记条例》等等。另外国家还组织力量,开始刑法典和刑事诉讼法典的起草工作,到1957年《刑法草案》已有22稿。《刑事诉讼法草案(初稿)》起草工作也已完成。

在公安机关组织建设方面,1954年公安部和一些地方公安机关成立了专门的法律工作机构——法律室,从事拟定公安法规草案,检查了解执法情况,总结执法经验,研究执法中的问题等工作,有力地促进了公安法制建设的发展。1957年,全国人大常委会通过《中华人民共和国人民警察条例》、《公安派出所组织条例》,第一次以单行法的方式对人民警察和公安派出所的性质、任务、职责、权限等一系列重大原则问题作了明确的规定,用法律形式确定了人民警察在国家中的地位 and 作用,构成公安组织建设方面的主体部门法规。这期间公安部还发布了一些公安规章,地方权力机关和政府制定了一些地方性公安法规。这些公安法律、法规和规章的制定实施进一步夯实了公安法制的基础,也标志着公安工作进入了法制轨道,使公安机关和人民警察履行职责有法可依。

在这一历史时期,公安机关的监督机构也开始产生。1952年

第五次全国公安会议通过了《关于加强公安机关政治工作的决议》,该决议不仅确定的公安政治工作的体制,而且明确规定了实施监督是政治工作部门的一项重要职责。1963年9月,中央监察委员会向公安部派驻了监察组,监察组在中央监察委员会的直接领导和公安部党组的指导下开展对公安机关的党组和党员的纪律检查工作。这是建国以后公安机关产生较早的内部监督机构。除此以外,履行公安内部监督职能的机构主要是各级公安机关的政工部门。

经过公安法制工作创新的“发展期”,公安法律法规体系的主要架构开始确立,公安法规体系的纵向构成上,形成公安法律、法规、规章的层次结构,公安法规体系的形成,逐步向较为规范、较为合理的方面迈进,为公安法规体系的形成奠定了基础,是这一时期我国公安法制工作创新的标志性成就。另外,作为专门从事公安法制工作的机构的公安法制部门第一次出现在了公安系统之中,这标志着公安法制创新开始具备了专门化和常态化的条件。

## 三、公安法制工作创新的停滞期

“文革”十年,我国的民主和法制建设迟到了极大的破坏,国家的整个立法工作陷于停顿,初步建立起来的法律秩序陷入混乱,公安法制创新取得的初步成就被破坏殆尽,公安法制工作创新进入停滞期。

“文化大革命”的十年由于“左”倾路线恶性发展,特别是由于林彪、江青两个反革命集团的破坏,许多公安法规被诬蔑为反动制度加以否定,各种行之有效的规章制度被视为“资本主义管卡压的反动枷锁”予以砸烂,广大公安干警惨遭迫害,以所谓的“革命行动”、“群众专政”代替了庄严的宪法以及其他法律、法规。这一时期,公安法制建设遭受严重的挫折和破纸停滞不前。林彪、“四人帮”一伙为了篡党夺权,镇压广大干部和群众,于1967年1月13日炮制了所谓《关于在无产阶级文化大革命中加强公安工作的若干规定》即臭名昭著的“公安六条”,其中规定:凡是反对林彪的,都是现行反革命行为,都要严格惩办。“公安六条”成了他们任意镇压、迫害干部和群众,制造大批冤假错案的“依据”,对全国规模的政治动乱起了推波助澜的作用,形成了违法有理、犯罪有功的无法无天的局面。<sup>②</sup>

1975年邓小平同志主持中央日常工作期间,狠抓了各方面工作的整顿,在当时的困难条件下尽力纠正“文化大革命”的错误。在公安立法方面,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定发布了《建筑设计防火规范》,为整顿铁路治安秩序国务院批发了《铁路治安安全纪要》。这些法规和规范性文件的制定实施,加之其他方面的工作整风使整个形势一度有所好转。<sup>③</sup>

注释:

① 贺电,政府法制论,吉林人民出版社,2007年版。

② ③ ⑤ ⑥ 王景荣,公安法制通论,群众出版社,1994年版,第8页,第9页,第10-11页。

④ 林芳,中国公安法制建设的回顾与展望,中国人民公安大学学报,1994(2),第14页。