



公安院校招录培养体制改革试点专业系列教材

# 国内安全保卫

郑 群 王春城 主编

群众出版社

公安院校招录培养体制改革试点专业系列教材

# 国内安全保卫

郑 群 王春城 主 编

公安机关  
内部发行

群众出版社  
2009年·北京

# 公安院校招录培养体制改革试点专业系列教材

## 编 委 会

### 主 任 (按姓氏笔画排序)

王卫国 冯文光 寿远景 李常青  
吴跃章 张小云 张子荣 张续进  
林爵枢 赵 翔 郭 宝

### 副主任 (按姓氏笔画排序)

马敏艾 申元初 任克勤 刘建昌  
李 啸 李晓鹏 宋 践 胡小平  
耿庆山 蓝长光

### 编 委 (按姓氏笔画排序)

丁建荣 马红玲 王 鹰 石向群  
朱其良 许细燕 张 晶 张先福  
张迁宁 陈志军 范大裕 岳 玮  
郑 群 胡志宏 贾志卿 贾硕果  
康 波 章春明 韩德明 谭建华

公安院校招录培养体制改革试点专业系列教材

国内安全保卫

主 编 郑 群 王春城

副主编 罗彩荣 周 庆 李 慎

孙宝华 袁德强

撰稿人 (按姓氏笔画排序)

王春城 孙宝华 李 慎

李 巍 罗彩荣 周 庆

郑 群 袁德强

## 前 言

目前,在部分公安院校进行的招录培养体制改革试点工作已全面展开。为了规范和加强公安院校招录培养体制改革试点工作,公安部印发了公政治[2008]355号文件《关于制定公安院校招录培养体制改革试点专业培养方案的意见》(以下简称《培养方案》),进一步明确了各试点专业(专业方向)的培养目标、办学层次、课程设置、培养模式、考核办法等教学要求,为组织教学活动、规范教学内容,提供了重要的基本依据。

按照《培养方案》的要求,结合各公安院校推进招录培养体制改革试点工作的需要,由公安部群众出版社组织,邀请了浙江警察学院、广东警官学院、江苏警官学院、云南警官学院、四川警察学院、广西警官高等专科学校、山西警官高等专科学校、重庆警官职业学院、贵州警官职业学院、内蒙古警察职业学院、青海警官职业学院等11所试点公安院校,联合编写了“公安院校招录培养体制改革试点专业系列教材”,现已正式出版发行,供各公安院校招录培养体制改革试点教学中使用。

这套公安院校招录培养体制改革试点专业系列教材,是以公安部制定的《培养方案》为依据,结合各公安院校招录培养体制改革试点教学的课程设置和教材建设的实际情况,经过各参编院校共同研讨后编写而成的。

这套教材以马列主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,贯彻落实科学发展观,以国家的法律、法规和公安

部的文件规定为依据;围绕公安工作和公安队伍建设的需求,针对招录培养目标和培养规格,打破学科体系和传统的教材编写体例;以“学为用”、“练为战”为指导,以公安业务综合素质培养为基础,以职业精神、基本技能和专业能力的教学为核心,突出警察职业核心能力的教育培养,以适应培养政治业务素质高、实战能力强的应用型、复合型公安专门人才的需要。

在这次教材的编写过程中,各参编公安院校严格按照公安部《培养方案》中规定的专业课程设置、课程结构和教学进程的要求,充分吸纳了警务改革成果和典型实战案例,强化了实践教学环节。为了保证教材的编写质量,更好地体现院校间优势互补、资源共享、打造精品的原则,每门教材的主编、副主编都经过了教材编辑委员会的认真遴选,并由各参编院校的教学领导和学科带头人担任;每门教材的编写组都吸纳了各院校的教学骨干参加。在教材的编写和审定过程中,各教材编写组严格按照教材的编写程序,多次研究讨论,集思广益,较好地完成了编写、修改、统稿等工作。

这套“公安院校招录培养体制改革试点专业系列教材”的出版,是在推进公安院校人才培养体制改革的新形势下,探索教、学、练、战一体化教学模式的一次有益尝试,也是对各公安院校在教材编写上打破常规,积极开展教法创新的一次极好检验。我们相信,通过今后的教学实践,这套教材将会对促进公安院校深化教学改革,推进公安院校招录培养体制改革工作,从根本上规范进入机制,为培养政治业务素质高、实战能力强的应用复合型人才,不断开创公安工作新局面发挥积极的作用。

公安院校招录培养体制改革试点专业  
系列教材编辑委员会  
2009年3月

## 编者的话

为适应公安院校招录培养体制改革和教学需要,群众出版社组织编写了公安院校招录培养体制改革试点专业系列教材,《国内安全保卫》就是其中的一本。

本教材以《中华人民共和国宪法》《中华人民共和国刑法》《中华人民共和国刑事诉讼法》《中华人民共和国人民警察法》《中华人民共和国国家安全法》等法律为准绳,以公安部《关于制定公安院校招录培养体制改革试点专业培养方案的意见》为依据,学习贯彻第三次全国国内安全保卫工作会议精神,运用理论联系实际的方法,在总结新时期国内安全保卫实践经验的基础上,吸收了国内安全保卫等学科的最新研究成果,构建了本教材的新体系。本教材突出了科学性、针对性、实用性的特点,力求反映新时期国内安全保卫的新理念、新思路、新对策,试图培养公安院校招录培养体制改革试点专业学生的政权意识、忠诚意识以及保障国家和社会政治稳定的职业能力。全书分为五个单元,内容包括基础理论、情报信息、侦察调查、防范保卫、化解处置。

在编写过程中,我们得到了有关公安院校的大力支持,参考了部分文献资料。在此,谨向有关公安院校和被引用文献的作者表示衷心的感谢。

本教材编写人员及其分工是:浙江警察学院郑群(第一单元 基础理论),广西警官高等专科学校李巍、内蒙古警察职业学院王春城(第二单元 情报信息),内蒙古警察职业学院王春城、浙江警察学院周庆、重庆警官职业学院袁德强(第三单元 侦察调查),青海警官职业学院孙宝华、重庆警官职业学院袁德强(第四单元 防范保卫),广东警官学院李慎(第五单元 化解处置),湖北警官学院罗彩荣(附录)。郑群教授对全书进行了统稿和修订。

由于编写此类教材是初次尝试,加之水平有限,教材中难免有不妥之处,敬请批评指正。

编者  
2009年5月

## 目 录

|                 |    |
|-----------------|----|
| 第一单元 基础理论       | 1  |
| 第一部分 基础知识       | 2  |
| 一、国内安全保卫的发展历程   | 2  |
| 二、国内安全保卫的特点     | 5  |
| 三、国内安全保卫的作用     | 8  |
| 第二部分 讲授重点       | 10 |
| 一、国内安全保卫的性质     | 10 |
| 二、国内安全保卫的任务     | 12 |
| 三、国内安全保卫的措施     | 15 |
| 四、基础调查的组织与实施    | 17 |
| 五、派出所国内安全保卫工作   | 19 |
| 第三部分 实训         | 22 |
| 实训项目:专项调查的组织与实施 | 22 |
| 第二单元 情报信息       | 24 |
| 第一部分 基础知识       | 25 |
| 一、情报信息概述        | 25 |
| 二、情报信息的传递       | 27 |
| 第二部分 讲授重点       | 29 |
| 一、情报信息的收集       | 29 |

|                 |     |
|-----------------|-----|
| 二、情报信息的处理       | 30  |
| 第三部分 实训         | 38  |
| 实训项目:《国保信息》编报   | 38  |
| 第三单元 侦察调查       | 41  |
| 第一部分 基础知识       | 42  |
| 一、专案侦察概述        | 42  |
| 二、煽动性案件概述       | 49  |
| 三、组织性案件概述       | 52  |
| 四、邪教案件概述        | 53  |
| 五、恐怖组织案件概述      | 60  |
| 第二部分 讲授重点       | 63  |
| 一、专案侦察的组织与实施    | 63  |
| 二、煽动性案件侦察的基本对策  | 67  |
| 三、组织性案件侦察的基本对策  | 73  |
| 四、邪教案件查处的基本对策   | 75  |
| 五、恐怖组织案件侦察的基本对策 | 77  |
| 第三部分 实训         | 79  |
| 实训项目:案例讨论       | 79  |
| 第四单元 防范保卫       | 82  |
| 第一部分 基础知识       | 83  |
| 一、民族方面保卫基础      | 83  |
| 二、宗教领域保卫基础      | 89  |
| 三、经济文化领域保卫基础    | 98  |
| 第二部分 讲授重点       | 101 |
| 一、民族方面保卫重点      | 101 |
| 二、宗教领域保卫重点      | 105 |

|                     |     |
|---------------------|-----|
| 三、经济文化领域保卫重点        | 110 |
| 第三部分 实训             | 113 |
| 实训项目一:专题调研          | 113 |
| 实训项目二:参观宗教活动场所      | 113 |
| 第五单元 化解处置           | 115 |
| 第一部分 基础知识           | 117 |
| 一、群体性事件概述           | 117 |
| 二、公安机关处置群体性事件的任务和原则 | 121 |
| 第二部分 讲授重点           | 123 |
| 一、国内安全保卫涉及的群体性事件范围  | 123 |
| 二、国内安全保卫应对的职责       | 123 |
| 三、国内安全保卫应对的原则       | 124 |
| 四、国内安全保卫应对的措施       | 125 |
| 第三部分 实训             | 126 |
| 实训项目:应对群体性事件的模拟训练   | 126 |
| 附 录                 | 128 |
| 一、国内安全保卫工作的法律依据     | 128 |
| 二、中华人民共和国国家安全法      | 144 |
| 三、中华人民共和国国家安全法实施细则  | 149 |
| 参考文献                | 155 |



## 第一单元 基础理论

### 教学目标

知识目标:了解国内安全保卫的由来和基础理论的主要内容,重点是理解国内安全保卫的概念、特点、作用、性质、任务、措施等。

能力目标:掌握并能够应用基础调查组织与实施的一般方法、步骤。

### 单元要目

#### 第一部分 基础知识

- 一、国内安全保卫的发展历程
- 二、国内安全保卫的特点
- 三、国内安全保卫的作用

#### 第二部分 讲授重点

- 一、国内安全保卫的性质
- 二、国内安全保卫的任务
- 三、国内安全保卫的措施
- 四、基础调查的组织与实施
- 五、派出所国内安全保卫工作

#### 第三部分 实训

实训项目:专项调查的组织与实施

### 引导性案例

2008年3月14日,在我国西藏拉萨地区发生打砸抢烧事件,给当地的社会稳定和人民生命财产造成极大的危害。我国政府新闻发言人严正指出,“3·14”拉萨事件,其本质是由达赖集团精心策划、煽动,有组织、有计划的严重暴力犯罪事件,其目的是分裂中国、破坏中国的主权和领土完整、破坏当地社会稳定、危害人民生命财产安全。

#### 问题

1. 如何认识达赖集团的民族分裂主义实质?
2. 西藏问题对我国国家安全和政治稳定带来哪些方面的挑战?
3. 我国的国内安全保卫工作如何应对?

## 第一部分 基础知识

### 一、国内安全保卫的发展历程

#### (一) 国内安全保卫的发展历程

“国内安全保卫”源于“政治保卫”,从本质上说,就是原来意义上的政治保卫工作。国内安全保卫理论是在总结国内安全保卫实践经验的基础上逐步建立起来的,因此,学习和研究国内安全保卫理论,首先应了解和熟悉国内安全保卫的发展历程。

我国的国内安全保卫是随着中国共产党、人民军队和人民政府的建立和发展而逐渐发展起来的,它产生于第二次国内革命战争初期。国内安全保卫自诞生以来,在中国共产党的领导下,紧紧围绕各个历史时期党的中心工作,在对敌斗争、保卫党中央安全、维护国家安全和政治稳定实践中,取得了辉煌成绩,建立了不朽功勋。

1. 革命战争时期的政治保卫。革命战争时期,是指中国共产党成立初期到中华人民共和国成立前的各个革命历史时期。在那个年

代,我党的政治保卫,主要是同敌特破坏活动作斗争,保卫党和军队领导机关的安全。随着各革命根据地和解放区的扩大、民主政权的建立,政治保卫范围也随之扩大,逐步成为党和人民政府领导下的一项重要的重要的专门工作,担负起安全保卫和侦察、情报的任务,积累了比较丰富的对敌斗争经验,并培养了大批侦察情报干部,为中华人民共和国成立后在全国建立政治保卫机构、开展政治保卫工作打下了坚实的基础。

1927年,蒋介石发动“四·一二”反革命政变,建立起封建、买办、法西斯政权。大革命失败后,党中央机关从武汉迁往上海,党组织转入秘密状态。面对当时的白色恐怖和特务、奸细的破坏,中央军委于1927年5月成立了“特务工作处”,下设情报、保卫、特务和匪运四个股。这是我党最早建立的政治保卫机构。同年11月,党中央决定成立“中央特别工作委员会”,简称“中央特委”,下设“中央特科”,作为中央特委的办事机构。中央特科设有总务、情报、行动和交通四个科。从成立到30年代初,中央特科在周恩来同志的直接领导下,同特务、叛徒进行了尖锐复杂的斗争,在危急关头保卫了党中央的安全,为中国革命事业作出了卓越的贡献。

1931年11月,中华苏维埃共和国临时中央政府在江西瑞金成立,组建了国家政治保卫局,内设侦察、执行、总务等部门。1935年10月改称西北保卫局。1937年1月成立了陕甘宁边区政府,西北保卫局更名为陕甘宁边区政府保安处。

抗日战争期间,党中央在总结历史经验的基础上,对政治保卫工作体制进行了重大的改革,将第二次国内革命战争时期实行的业务部门“垂直领导”体制,改为各级政治保卫组织受同级党委和政府的直接领导和监督、业务工作受上级政治保卫部门指导的体制。1939年2月18日,中共中央书记处决定成立中央社会部,并在县以上党委成立了社会部,各抗日根据地人民政府设立了保安处(科)或公安局,进一步加强对锄奸保卫工作的领导。1943年7月1日,毛泽东同志全面总结了肃反工作的经验教训,提出了著名的九条方针:

“首长负责,亲自动手,领导骨干与广大群众相结合,一般号召与个别指导相结合,调查研究,分清是非轻重,争取失足者,培养干部,教育群众”。在这一方针的正确指引下,我党的政治保卫沿着正确的方向发展。

解放战争时期,随着我人民解放军的不断胜利和解放区的不断扩大,政治保卫工作也有了迅速的发展,侦察队伍不断扩大,侦察情报工作不断加强,在各个解放区的公安机关内部,普遍成立了政治保卫机构,并且逐步取得了在大中城市开展隐蔽斗争的经验。这个时期的政治保卫,为配合解放战争在全国取得胜利、巩固各解放区的民主政权起到了重要作用,也为中华人民共和国成立后的政治保卫打下了坚实的基础。

### 【背景资料】

#### 国民党时期的两大特务系统

中统局:全称是国民党中央执行委员会调查统计局,成立于1938年,其前身是1928年成立的国民党中央组织部调查科。朱家骅、徐恩曾等曾出任局长。

军统局:全称是国民政府军事委员会调查统计局,成立于1938年,其前身是1931年成立的“力行社特务处”。陈立夫、戴笠等曾出任局长。

2. 新中国成立后的政治保卫。1949年10月1日,中华人民共和国宣告成立,同年10月公安部组建,在全国各级公安机关设立了政治保卫机构。这样,全国范围的政治保卫体系形成。新中国成立后的政治保卫经历了五个时期:初创时期(1949年到1956年);建设与发展时期(1956年至1966年);停滞时期(1966年至1976年);恢复与发展时期(1976年至1998年);新的发展时期(1998年以后)。

1983年,第六届全国人民代表大会第一次会议决定成立国家安全部,将公安机关主管的反间谍工作划归国家安全机关,其他方面的政治保卫仍由公安机关负责。

1998年9月,公安部召开了第一次国保工作会议。会议总结了1993年以来的政治保卫工作,分析了当前维护稳定工作面临的形势,研究了新形势下加强国保工作的意见和措施。会议决定将“政治保卫”更名为“国内安全保卫”。这次会议是在我国改革开放和社会主义现代化建设事业跨世纪发展的重要历史时期召开的,对于公安机关开创国保工作新局面,更好地担负起维护国家安全和社会政治稳定的重任,为改革和发展创造良好的社会治安环境,具有非常重要和深远的意义。

2002年6月,公安部召开了第二次国保工作会议。会议将维护国家安全和社会政治稳定,维护国家统一和民族团结,维护宪法确立的基本政治原则(简称“两个维护”)确立为新时期国保工作的指导思想。同时公安部党委提出了新世纪新阶段公安机关担负着巩固共产党执政地位、维护国家长治久安、保障人民安居乐业的重大政治和社会责任,据此,国内安全保卫进一步明确了新时期改革发展和队伍建设的新思路。

2008年12月,公安部召开了第三次国保工作会议。会议根据当今国内外风云变化的新形势和党的十七大会议精神,对国保工作的本质属性、地位、任务等系列问题进行了新的概括与界定,对国保工作的重点与措施作了新的规划与部署。此次会议的召开为国保工作的创新发展提供了强有力的指导。

### 二、国内安全保卫的特点

国内安全保卫主要有政治性、长期性、隐蔽性、风险性、保密性等特点。

#### (一) 政治性

所谓政治性,是指国内安全保卫服务政权和制度的特性。这是由国家的本质和公安工作的性质决定的。马克思主义认为,国家的本质是一个阶级对另一个阶级的专政。这个专政就是统治阶级凭借暴力强迫被统治阶级服从自己的意志并维护和发展有利于统治阶级的秩序。我国的公安机关作为国家机器的重要组成部分和人民民主

专政的工具,必须遵照国家的意志来行使国家警察权,履行人民民主专政职能。国内安全保卫作为公安机关的重要组成部分,必须毫不动摇地坚持公安机关的性质,始终将保卫共产党的执政地位,保卫人民民主专政的国家政权、保卫中国特色社会主义制度,保卫社会主义意识形态安全作为自己的根本任务,充分发挥对人民实行民主,对极少数妄图颠覆我国社会主义制度的敌对分子实行专政的重要职能,切实有效地维护国家安全和社会政治稳定。

### (二) 长期性

所谓长期性,是指国内安全保卫长期存在的特性,这是由隐蔽斗争的形势和阶级斗争的长期性所决定的。毛泽东曾指出:“帝国主义者及其走狗中国反动派对于他们在中国这块土地上的失败,是不会甘心的。他们还会互相勾结在一起,用各种可能的方法,反对中国人民。”我国目前处于社会主义的初级阶段,社会主义初级阶段是一个相当长的历史时期。在这个历史阶段中,国际上还存在着帝国主义、资本主义和霸权主义,存在着各种各样的隐蔽敌人。由于阶级本质的作用,他们必然要对社会主义的中国进行“遏制”,包括“和平演变”我国,也必然会对我国进行渗透、颠覆、策反等破坏活动。另一方面,在国际国内阶级斗争的影响下,国内还会滋生极少数新生的敌对分子,出现一些危害社会政治稳定的不安定因素。因此,我国的阶级斗争在一定范围内将长期存在,作为阶级斗争特殊形式的隐蔽斗争和反危害工作也将长期存在,这是不以人的意志为转移的客观规律。而开展隐蔽斗争和反危害工作又正是国内安全保卫的基本内容。

### (三) 隐蔽性

所谓隐蔽性,即国内安全保卫的秘密性,是指隐蔽战线上的敌我双方主要以秘密的方式进行较量的特性。国内安全保卫活动通常被认为是“看不见的斗争”“秘密战争”。隐蔽性的特点主要表现在两个方面:首先,隐蔽性是一切隐蔽敌人最基本的存在方式和活动方式。在我国的人民民主专政政权下,各种隐蔽敌人为了立足生存、实

施破坏、逃避打击,就只得将自己的一切危害行为隐蔽起来。无论是阴谋策划阶段,还是实施破坏阶段;也不管是进行渗透、情报、策反和颠覆,还是进行分裂、恐怖、骚乱等各种破坏活动,他们总是以公开掩护秘密,以合法掩护非法,进行各种伪装,并在秘密状态下进行阴谋破坏。否则,他们就无法立足、无法活动。其次,隐蔽性贯穿于国内安全保卫的各个工作环节。为了同隐蔽敌人进行斗争,国内安全保卫机构必须针锋相对,在秘密条件下开展侦察、防范活动。只有这样,才能实现自己的工作目的,取得隐蔽斗争的胜利。可见,隐蔽性制约着敌我双方的行动,因而它是国内安全保卫最突出的特点。

### (四) 风险性

所谓风险性,是指国内安全保卫具有一定危险的特性。主要表现在:第一,在对敌斗争方面。对敌斗争是国内安全保卫的重要任务之一,这种斗争是敌我双方的根本利益发生激烈冲突的斗争。在这场斗争中,各种隐蔽敌人破坏活动的矛头总是指向我人民民主专政的政权和社会主义制度。他们所从事的渗透、颠覆、策反、民族分裂、暴力恐怖等破坏活动,对我国的国家安全与社会政治稳定都构成了重大威胁。国保部门在开展反情报、反渗透、反颠覆、反分裂、反破坏的斗争中,必然要与隐蔽敌人短兵相接、针锋相对,表现出严重的对抗性。第二,在执行政策方面。国内安全保卫的工作任务涉及面广、范围宽泛。它涉及政治、经济、科技、军事、文化、外事、侨务、民族、宗教等方面,因而其政策性极强,工作中稍有不慎就有可能违反政策,造成不良影响,甚至还有可能影响到国家层面的政治稳定和宏观大局。以上这些都足以表明隐蔽斗争乃至整个国内安全保卫活动具有风险性。

### (五) 保密性

所谓保密性,是指国内安全保卫必须严守工作秘密的特性。保密性是国保工作的基本特征。隐蔽斗争必须在秘密状态下进行,不让对方发觉、掌握我们的侦察意图,从而实现我们的侦察目的。没有秘密就没有隐蔽斗争,就没有国保工作。严守秘密、隐蔽自己是做好

国保工作的前提。如果暴露了工作的机密,不仅会惊动对手给侦察控制等工作带来被动和困难,而且可能造成难以挽回的危害和后果,甚至危及我方侦察人员自身的安全。因此,严守机密不仅关系到国保工作的成败,而且还关系到党和国家核心利益的安危。对此,我们要有充分的认识,必须自觉增强安全保密观念,主动做好安全保密工作。

### 【背景资料】

#### 毛泽东关于公安工作的指示

“既要学习和敌人作公开的斗争,又要学会同敌人作隐蔽斗争;如果我们不去注意这些问题,不去学会和这些敌人作这些斗争,并在斗争中取得胜利,我们就不能维持政权,我们就会站不住脚,我们就会失败。”

### 三、国内安全保卫的作用

国内安全保卫的职能决定着它在巩固共产党执政地位,维护国家安全和社会政治稳定,保障社会主义现代化建设顺利进行方面起着非常重要的作用。

(一)国内安全保卫是维护国家安全和社会政治稳定的锐利武器

国家安全和社会政治稳定关系到国家的存亡。纵观世界各国的历史,统治阶级掌握政权以后,首要的任务就是维护国家安全和社会政治稳定,以巩固自己的政权。一个国家的长治久安和繁荣昌盛,都是以国家安全和社会政治稳定为前提的。敌对势力、敌对分子总是千方百计地破坏国家安全和社会政治稳定。新中国成立后的几十年历史充分证明了这一事实。从中华人民共和国成立初期到当今,国内外敌对势力和敌对分子从来没有停止过对我国的破坏。特别是我国改革开放以来,境外的各种敌对势力,利用我国扩大对外交往的便利条件,通过各种渠道,采取多种方式,进行渗透和破坏活动,矛头直接指向我人民民主专政的政权和社会主义制度。他们采取“西化”

“分化”的战略,在政治上、经济上对我国施加影响和压力的同时,利用和收买国内的敌对分子,进行渗透、颠覆和分裂活动。他们不仅如此,还千方百计地窃取、刺探情报。国内极少数敌对分子也极力寻求境外敌对势力的支持,与他们相勾结进行破坏和捣乱。与此同时,国内的不安定因素也日渐增多。因此,全力维护国家安全和社会政治稳定是隐蔽战线形势的客观要求,也是国内安全保卫的根本任务。国保部门是党和国家的“卫士”、人民民主专政的“利剑”、隐蔽敌人的“克星”,通过行使自己的基本职能,能够有效地揭露和打击各种隐蔽敌人的破坏活动,消除或减少不安定因素,从而达到巩固共产党执政地位、维护国家安全和社会政治稳定的目的。

#### (二)国内安全保卫是同隐蔽敌人作斗争的主要手段

同隐蔽敌人作斗争,是国内安全保卫重要而又艰巨的任务,它具有涉及面广、机密性强、艺术性高等特点。它需要社会有关方面,特别是公安机关其他业务工作的参与和密切配合。如外事、侨务、统战、民族、宗教等方面,以及经济保卫、警卫、治安管理、边防管理、出入境和外国人管理、基层基础、群众等工作的协助与支持。但是,仅有各方面的参与、配合是不够的,还必须发挥专门工作的效能。这就是说,要查明隐蔽敌人的犯罪活动,获取罪证,及时打击,惩治犯罪,达到维护国家安全和社会政治稳定的目的,必须依靠国内安全保卫的侦察调查工作。侦察调查在同隐蔽敌人的斗争中处于主导地位,起着决定性的作用。

(三)国内安全保卫是社会主义现代化建设顺利进行的重要保障

社会主义现代化建设,是当今我国人民民主专政政权的根本任务,也是党在新时期基本路线的核心之所在。社会主义现代化建设事业,需要一个安定的外部环境和内部环境。外部环境的安全主要依靠国家的外交、军事等力量去维护;而内部环境的维护则主要依靠国家的公安机关和安全机关的力量来保障,这其中,与国内安全保卫的关系重大。这是因为国内外的隐蔽敌人一直把我国的社会主义现

代化建设作为其破坏的重要目标,其活动有增无减。另一方面,由于多种原因所致,当今我国社会生活中还存在着不安定因素,群体性事件也时有发生。这些现象对社会主义现代化建设的内部环境的安全带来消极的影响。因此,揭露和惩治危害国家安全的行为、努力消除或减少不安定因素就成为国内安全保卫的重要工作。国保部门有效履行自身职责,也就是为社会主义现代化建设的内部环境安全提供了重要保障。

## 第二部分 讲授重点

### 一、国内安全保卫的性质

#### (一)国内安全保卫的概念

国内安全保卫,从广义上讲,是指一个国家特定的专门机关,根据本国宪法和法律的规定,对国家政权和社会制度的保卫。世界各国安全保卫机构的名称不尽一致,但其工作内容基本相同,都是以保卫国家政权和社会制度为目的。

我国的国内安全保卫,是指公安机关的国保部门依照宪法和法律的规定,为了维护国家安全和社会政治稳定,运用专门力量和手段隐蔽进行的特殊工作。它是公安工作的重要组成部分。国内安全保卫的概念包括以下含义:

1. 国内安全保卫的目的。国内安全保卫的根本目的是保卫共产党的执政地位,保卫人民民主专政的国家政权、保卫中国特色社会主义制度,保卫社会主义意识形态安全。

2. 国内安全保卫的工作主体。即从事国内安全保卫的工作机构。根据法律和国家的有关规定,公安国保部门是从事国保工作的主体或专门机构,它行使国内安全保卫的职权,其工作范围以国内为主。

3. 国内安全保卫的工作对象。国内安全保卫的工作对象是危害国家安全和社会政治稳定的人或事,包括境内外的敌对势力、敌对

组织、敌对分子和国内其他不安定因素及其危害行为。

4. 国内安全保卫措施的特殊性。国内安全保卫不同于一般的调查研究和安全防范工作,它不仅要运用各种公开的措施和方法,而且还要采取秘密的、公私结合的措施和方法来开展工作。因而,国内安全保卫是一种特殊的调查与防范活动。

5. 国内安全保卫的法律依据。国内安全保卫活动必须依法进行,其所有的业务活动均不能超出法律法规所规定的范围。我国国内安全保卫的职能机构、工作任务、职权范围、措施手段,以及遵循的基本原则等,法律法规都有明确的规定。这些规定,主要体现在《中华人民共和国宪法》《中华人民共和国刑法》《中华人民共和国刑事诉讼法》《中华人民共和国人民警察法》《中华人民共和国国家安全法》《中华人民共和国治安处罚法》等法律之中。

### 【背景资料】

#### 国际上几个主要国家的情报与安全机构

美 国:中央情报局、联邦调查局

英 国:秘密情报局、秘密保安局

俄罗斯:对外情报局、联邦安全局

以色列:情报局(简称摩萨德)、国内安全总局(又称欣贝特)

法 国:对外安全总局、领土监护局

德 国:联邦情报局、联邦宪法保卫局

日 本:内阁情报调查室、公安调查厅

#### (二)国内安全保卫性质的理解

性质是指事物本身所具有的、区别于其他事物的特征。国内安全保卫的性质是认识国内安全保卫基本属性的重要理论问题,也是确定国内安全保卫职能、任务、职权及对策的首要依据。国内安全保卫的性质体现在国内安全保卫的实践中。

根据马克思主义国家学说理论和国内安全保卫实践所表现出来的基本属性,国内安全保卫的性质可以概括为:它是维护国家安全和

社会政治稳定的专门工作,是从事隐蔽斗争的重要力量。

1. 它是维护国家安全和社会政治稳定的专门工作。维护国家安全和社会政治稳定,是公安机关在新世纪新阶段的总任务。国内安全保卫作为公安机关维护国家安全和社会政治稳定的主要职能部门,在公安机关巩固共产党执政地位、维护国家长治久安、保障人民安居乐业的重大政治和社会责任中担负着重要任务,是维护国家安全和社会政治稳定的主力军。它的工作成效如何,又直接关系到国家安全和社会政治稳定的大局,因而,它的地位和作用是其他公安职能部门所不可替代的。

2. 它是从事隐蔽斗争的重要力量。隐蔽斗争,从广义上看,是指“国家或政治集团以秘密形式和手段对敌对分子和敌对势力所进行的斗争。”<sup>①</sup>它的范围非常广泛,可分为国家安全方面的隐蔽斗争、公安方面的隐蔽斗争、军队方面的隐蔽斗争等。我国的隐蔽斗争是阶级斗争的特殊表现形式,其实质直接关系到国家政权的生死存亡问题。国内外阶级斗争的现实告诉我们:极少数敌对势力和敌对分子总是不甘心自己的失败,他们通过各种渠道,对我国国家政权和社会主义制度进行各种阴谋破坏,包括情报、渗透、颠覆、分裂等活动方式,企图危害我国国家安全和社会政治稳定,达到“和平演变”“不战而胜”的目的。为了维护国家安全和社会政治稳定,必须加强隐蔽斗争。国保部门根据国家和法律的意志以境外工作对象为主要目标,运用特殊的措施和手段,通过侦察与保卫的行为,完成党和国家交给的维护国家安全和社会政治稳定的光荣任务。从这个意义上说,国内安全保卫是从事隐蔽斗争的重要力量,是保障国家政权和社会主义制度安全的重要工作。

## 二、国内安全保卫的任务

### (一) 国内安全保卫职能的理解

国内安全保卫的职能,是指国保部门履行职责,完成相应任务所

应具有的功能和作用。国内安全保卫的职能主要体现在四个方面:情报信息职能、侦察调查职能、防范保卫职能、化解处置职能。其中,情报信息职能是国保工作的中心和基础,侦察调查职能是国内安全保卫的核心和主要手段,防范保卫职能是国内安全保卫的出发点和归宿,化解处置职能是国内安全保卫的策略手段。

### (二) 国内安全保卫的具体任务

国内安全保卫的任务,是指国保部门所承担的工作内容、要求及奋斗目标。在新的历史时期,国内安全保卫的根本任务是:保卫共产党的执政地位,保卫人民民主专政的国家政权,保卫中国特色社会主义制度,保卫社会主义意识形态安全。具体任务主要有:

1. 掌握与处理情报信息。情报,是国保部门采用公开和秘密方法获取的情况、消息、资料和研究成果的总称。信息,作为国内安全保卫的习惯用语,是指某种社会动态或苗头。因此,信息与情报既相互联系,又有严格区别。

掌握与处理情报信息是国内安全保卫的首要任务和中心环节。中国古代的军事家、间谍理论的鼻祖孙武认为:“故明君贤将,所以动而胜人,成功出于众者,先知也。先知者,不可取于鬼神,不可象于事,不可验于度,必取于人——知敌之情者也。”<sup>①</sup>所谓“先知也”,就是预先掌握情报信息。孙武的用间思想对于今天的国保工作仍然具有重要的现实意义。国内安全保卫具有情报信息、侦察调查、防范保卫、化解处置四方面职能,其中,情报信息手段是第一位的。因为它是国内安全保卫活动的营养和血液,是开展侦察保卫工作的前提和基础。没有情报信息作为基础,侦察保卫活动就好似无源之水、无本之木,发现、控制、制止隐蔽敌人的破坏就是一句空话。因此,国内安全保卫机构及其工作人员要高度重视情报信息工作,建立、完善多层次情报信息网络,及时获取敌人进行渗透、颠覆、分裂等破坏活动的情报信息,提高情报信息的分析和处理能力,努力达到耳聪目明、信

<sup>①</sup> 孙树理主编:《间谍情报与安全保密辞典》,290页,解放军出版社,1995。

<sup>①</sup> 吴如嵩:《孙子兵法浅说》,126页,战士出版社,1983。

息灵通、敌动我知、敌伏我晓的目标要求。

2. 开展侦察破案。侦察是国内安全保卫的基本职能和重要的业务工作。它是国内安全保卫运用国家和法律赋予的特殊职权,对危害国家和社会政治稳定的行为所进行的秘密调查工作。其目的是,通过侦察,及时发现、揭露、制止和打击隐蔽敌人的渗透、颠覆、分裂等破坏活动,保卫党和国家的安全,维护社会的政治稳定。

由于各种隐蔽敌人大多是以合法掩护非法,以公开掩护秘密,并且运用各种诡秘手段,包括使用现代科学技术手段,活动十分隐蔽、狡猾、奸诈。因此,国内安全保卫必须用秘密侦察调查的方法,才能达到侦察工作的目的。没有侦察工作,就没有隐蔽斗争,就没有国内安全保卫,也就不可能保卫党和国家的安全。从此意义上说,侦察工作的成败直接关系到党和国家的安危。从目前的侦察实践来看,危害国家和社会政治稳定的案件虽然在总体上数量较少,但必须看到,隐蔽敌人的活动能量大,现实危害严重,一旦阴谋得逞,将会给党和国家的安全造成重大危害。因此,无论何时,国内安全保卫都不能掉以轻心、放松侦察打击。相反,要充分认识到侦察工作的重要性和艰巨性,树立长期作战的思想,有效地加强侦察工作。

3. 防范和妥善处置群体性事件。防范和妥善处置因非法组织和敌对势力、敌对分子插手利用而引发的群体性事件,是国内安全保卫的一项重要职责,它直接关系到社会政治稳定的大局。保持稳定是我党的基本方针之一。在维护社会政治稳定的工作中,国内安全保卫首当其冲、责无旁贷。因此,国内安全保卫要将防范和妥善处置群体性事件置于工作的重要位置,不断增强政治鉴别力和政治敏感性,采取得力措施,做好预警预报等防范工作;对已经发生的群体性事件,则要积极协助党委、政府和其他警种予以妥善处置,防止事态的进一步扩大。

4. 做好特殊领域和方面的安全保卫。在国内安全保卫实践中,宗教、民族、高校、经济文化等特殊领域和方面直接关系到国家和社会政治稳定,因而它们既是国保部门的工作阵地,又是其安全保

卫的重点目标。这些领域和方面的安全保卫工作只能加强,不能削弱。

5. 加强基础业务建设。加强基础业务建设,是国内安全保卫的又一项重要任务。“基础不牢,地动山摇。”国内安全保卫的成功与否、效能的高低,关键还在于基础是否牢固,这也是为国内安全保卫长期实践所证明了的科学结论。国内安全保卫的业务建设,主要分为两大类:基本业务建设和基础业务建设。

基本业务建设主要包括政策法规、队伍素质、技术装备、物证管理、计算机网络、档案资料等方面的建设。基础业务建设主要包括基础调查、重点人的管理、阵地控制、秘密力量、预防犯罪、群众性防范组织等方面的建设。

### 【课堂讨论】

1. 怎样理解隐蔽斗争的概念?
2. 简述当今我国隐蔽斗争的主要特点与任务。

### 三、国内安全保卫的措施

国内安全保卫措施,从广义上讲,是指国保部门在侦察调查和防范控制活动中,依法所采取的各种方法和手段。

根据工作实践,国内安全保卫措施可分为常用措施、秘密措施、紧急措施和强制措施等种类。《中华人民共和国刑事诉讼法》第六章中规定:强制措施的实施主体是公安司法机关,它由逮捕、拘留、取保候审和监视居住以及拘传等措施构成。紧急措施,是指国保部门在侦察破案或处置突发事件过程中,为防止犯罪嫌疑人逃跑、毁灭证据、重新犯罪或事态扩大而采取的应急处置方式。它包括通缉、通报、追缉、堵截等。在此,仅对常用措施和秘密措施进行简述。

#### (一)常用措施

常用措施,是指国保部门在履行职能过程中所经常采用的一些公开性措施。主要包括基础调查、线索查证、重点控制、现场勘查、调查询问、侦察讯问、检验鉴定、公开搜查等。



1. 基础调查。基础调查,是指国保部门为了掌握隐蔽敌人的基本底数和某些社会动态而进行的调查活动。它包括准备、实施、分析、处理等环节。其目的是发现敌人,掌握动向,服务侦察保卫活动。通常把这种调查称之为“敌社情调查”或“社会调查”,它是一种重要的防范措施和业务建设。

2. 线索查证。线索查证,是指对嫌疑人和材料进行调查核实的一种专门措施,它是推动案件侦察进展的重要环节。对侦察调查中发现的所有线索,都应及时组织力量深入查证。线索查证内容包括:对物证线索的查证;对事实线索的查证和对嫌疑人的查证。通过查证,认定事实或否定嫌疑,并在线索查证的基础上,确定下一步侦察计划和重点。

3. 重点控制。重点控制,是指国保部门通过工作网络,对社会面上的重点对象和重点目标实施控制的一种防范性措施。其目的是发现线索、掌握动向、确保安全。

4. 现场勘查。现场勘查,是指国保部门对敌对分子犯罪的地点和遗留有犯罪痕迹物证的有关场所进行勘验、调查的一项专门措施。内容包括观察现场、实地勘验、现场访问、现场实验、现场研究以及制作现场勘查记录等。

5. 调查询问。调查询问,是指侦察人员为了发现和核实嫌疑线索、收集证据、揭露和证实犯罪,依法向有关人员进行调查了解的一项侦察措施。它是专门工作与群众工作相结合的具体体现,是侦破所有危害国家安全案件都普遍运用的、最经常的一项侦察措施。它贯穿于整个侦察工作的始终,是每个侦察人员的基本功。调查询问的方式主要是公开调查,即侦察人员以公开身份向有关群众进行调查,如个别访问、召开座谈会等。

6. 侦察讯问。侦察讯问,是指侦察人员为了收集证据、查明犯罪事实而依法对犯罪嫌疑人进行正面接触调查取证的一种侦察措施。侦察讯问的对象主要有以下几种:一是已经拘留、逮捕的犯罪嫌疑人;二是抓获现行或投案自首的犯罪嫌疑人;三是有违法犯罪行

为,但情节轻微,无需拘捕的犯罪嫌疑人。

侦察讯问的一般步骤包括:一是做好讯问前的准备工作,包括组织力量、确定讯问地点、熟悉案件情况、制订讯问提纲等;二是讯问嫌疑人的基本情况;三是采取适当的策略讯问犯罪事实;四是作好讯问笔录;五是及时查证核实。

7. 检验鉴定。检验鉴定,是指运用科学技术对侦察调查中获取的与案件有关的物品和痕迹(如笔迹、音像、文件、电子数据、纸张、黏合剂、笔墨、痕迹、指纹、尸体等)进行检验和鉴定的一种侦察措施。检验鉴定对于确定侦察方向、认定作案人、获取罪证、深入侦察有着重要的作用。

8. 公开搜查。公开搜查,是指国保部门依法对犯罪嫌疑人和可能隐藏犯罪嫌疑人或者犯罪证据的住处以及相关场所进行搜寻和检查的一种侦察措施。它是发现和获取犯罪证据、查缉犯罪嫌疑人的最常用的侦察措施。搜查一般分为人身搜查、室内场所搜查或室外场所搜查。

根据我国刑事诉讼法的规定,搜查时侦察人员应向被搜查人出示搜查证。搜查时应有被搜查人或其家属、邻居以及其他见证人在场。搜查所获得的情况应写成笔录,由侦察人员、被搜查人及其家属、邻居和其他见证人签名或盖章。

#### (二)秘密措施(略)

### 四、基础调查的组织与实施

#### (一)基础调查的重点

基础调查的主要目的是查明影响国家安全和社会政治稳定因素的相关情况,为侦察保卫工作提供准确、全面、翔实的信息资料。为此,要认真细致地调查掌握下列情况:国保工作对象的组织和人员的基本情况;国保工作对象的主要关系人、所属组织及相关案件(事件)等情况;国保工作对象违法犯罪活动的历史和现实情况以及公安机关采取的建设措施、处罚记录;其他影响社会政治稳定因素等情况。

在调查工作中,要牢固树立基础调查为现实斗争服务的意识,尽可能地将影响国家安全和社会政治稳定因素的各种情况调查清楚、收集齐全,形成全面、翔实、动态、关联的信息链,为侦察保卫建设提供重要参考。

## (二)基础调查组织与实施

国保部门要根据维护国家安全和社会政治稳定形势与任务的需要,在全国范围或局部地区,针对某一类特定对象,适时开展基础调查,不断夯实工作基础。

1. 基础调查的基本程序。第一阶段,梳理线索。开展基础调查,首先是梳理历史和现实情况,把历年来国保部门积累的组织、人头、案件和线索进行全面梳理;把有关部门掌握的涉及国家安全和社会政治稳定的线索梳理出来;把分散在国保工作人员笔记本、头脑中的嫌疑情况梳理出来,整理列出需要开展调查的对象。

第二阶段,普遍调查。本阶段调查的主要任务是:对所有通过梳理线索排出的调查对象逐一开展调查,同时要扩大调查视线,对所有可能发生危害国家安全和社会政治稳定活动的场所、部位、人群等都要进行调查,从中发现新的对象。普遍调查必须全面,遍及每一个具体的调查目标,不能有遗漏。

第三阶段,重点调查。根据普遍调查掌握的情况,排出需要进一步调查的对象,制订周密细致的调查方案,进行深入细致的调查。重点调查的对象主要是现实活动突出、影响危害较大的组织和人员,以及新发现的对象。对原已掌握的对象,重点调查时着重调查其现实活动及发展演变情况;对新发现的对象,在开展重点调查时要全面调查掌握其基本情况、主要社会关系、历史情况、现实表现等。

第四阶段,定期回查。重点调查阶段结束后,对审核确定为国内安全保卫对象的组织和人员,要根据其现实活动和危害程度划分控制级别,并按照不同控制级别的要求定期开展回访调查,准确掌握对象思想和活动的发展变化情况,及时更新档卡资料,为现实斗争提供动态信息。

2. 基础调查的基本方法。主要有公开调查、秘密调查、谋略调查等。国保部门不仅要在不同时期针对不同对象采用不同的方法,即使针对同一问题或对象,也不是单纯采用一种调查方法,而是交替使用、综合运用。

## 五、派出所国内安全保卫工作

国内安全保卫是保卫共产党领导的人民民主专政的政权、维护国家安全和社会政治稳定的重要工作,要做好这一重要工作,就必须重视基础建设。派出所国内安全保卫是这项基础建设工作的有机组成部分,其重要性主要表现在以下四个方面:有利于维护当地社会政治稳定;有利于密切联系群众;有利于落实基层基础建设;有利于开创国保工作的新局面。

### (一)主要任务

1. 做好情报信息建设。派出所要把情报信息作为基础建设和长期的业务建设来抓。要充分依靠群众和街道办事处、居委会、村委会以及各单位基层组织的作用,建立覆盖辖区的情报信息网络,开阔思路,广辟情报信息来源,尤其是要围绕重要对象、重要阵地、要害部位等,加强物建信息员的建设,通过他们收集敌社情和其他影响社会稳定的信息。在收集情报信息的基础上,派出所要根据敌社情表现出来的新特点、新动向,进行综合分析研究和预测,并提出对策和建议,及时提供给党委、政府和上级公安机关决策参考。

2. 开展宣传教育建设。派出所要结合国际国内形势,利用广播、电视、墙报、黑板报、开会、座谈等多种形式,经常性地对群众进行国内安全保卫防范知识教育,提高群众的警惕性,自觉地协助公安机关做好国内安全保卫。

3. 加强对重点人和阵地的管理和控制。对重点人口管理,主要由派出所负责进行。派出所警区民警要掌握动态,落实管理,加强控制,并经常向上级汇报。这些重点人口在机关团体、企事业单位内部的,教育改造建设要协同单位党政组织和保卫部门共同负责进行。

派出所要协助国保部门对复杂场所、重要部门、敏感方面和要害

目标进行控制。虽然各种敌对分子有不同的活动方式、特点和不同的隐蔽方式,但是,只要他们进入阵地从事活动,必然会引起阵地某些方面的变化。派出所要采取各种控制措施,掌握阵地动向,及时发现可疑的人和事,并左右阵地局势,牢牢掌握斗争的主动权。

4. 协助侦察破案。对于危害国家安全和社会政治稳定的案件,派出所要积极协助国保部门开展侦查建设。这些建设主要包括:保护和控制好发案现场,及时向国保部门报告案情和有关情况,协助国保部门勘查现场,调查摸排嫌疑对象,做好控制建设,提供其他帮助等。

5. 及时化解矛盾,消除不安定因素。在和谐社会建设的大背景下,派出所要凭借情报信息灵、就近反应快、辖区人员熟的优势,充分依靠当地党政部门和各单位有关组织,有针对性的做好教育、疏导建设,把问题解决在基层,解决在萌芽状态,努力消除不安定因素,努力增加和谐因素。

此外,派出所还要做好基础调查和预防犯罪等方面的建设。

## (二) 主要措施

1. 统一思想,提高认识。首先是公安机关领导干部要站在全局和战略的高度,真正在思想上重视派出所国内安全保卫。其次是提高派出所民警的思想认识。要通过对民警的敌社情教育,使他们充分认识到国内外敌对势力和敌对分子,仍然是我国人民民主专政的政权和社会主义制度的重大威胁,使他们明确影响社会政治稳定的不安定因素大量存在,从而使他们增强责任感和自觉性,切实做好派出所国内安全保卫。

2. 加强业务指导。加强对派出所国内安全保卫业务的指导,主要包括以下方面的内容:第一,国保部门要加强对派出所建设的业务培训。国保部门的民警,要深入基层,采取多种形式,向派出所民警传授业务知识,特别是派出所国内安全保卫的任务、建设范围、建设方式方法以及有关的法律法规和政策,不断地提高派出所民警的业务素质。第二,国保部门要定期向派出所通报敌社情和影响社会政

治稳定的动向,要根据不同时期维护稳定建设的需要,确定这一时期的建设重点,部署相关建设,提出建设要求。第三,国保部门要定期或不定期地对派出所国内安全保卫进行督促和检查。通过督促和检查,发现好的经验要及时总结和推广;发现不足方面,要及时指出和纠正。

3. 建立新的运行机制。实践证明,做好派出所国内安全保卫必须有一个合理的建设机制。目前,派出所国内安全保卫合理的建设机制应为:派出所所长负总责,对本所国内安全保卫全面领导、督促和检查;一名分管所领导具体负责,抓本所国内安全保卫建设;各警区民警包干负责,做好警区的国内安全保卫。各警区内,由责任民警、情报信息员、联络员以及其他社会力量组成一个覆盖辖区的情报信息网络。

4. 规范档案管理。为了加强对派出所国内安全保卫的规范化管理,派出所要设立专门的台账、档案管理室,要针对本地敌社情特点,在深入细致地开展基础调研建设的基础上,对重点人和阵地进行分类登记、做到一个(一类)一档,并有照片、笔迹、考核监控和建设记录等,要求台账、档案内容丰富,专柜存放,妥善保管。此外,还要经常进行核实和清理。只有这样,才能有力地促进派出所国内安全保卫基础建设。

5. 建立健全规章制度。这些规章制度主要包括所长责任制、警区民警责任制、考核制度等。公安机关要根据派出所“发案少、秩序好、社会稳定、群众满意”的基本标准,把国内安全保卫基础建设量化,纳入派出所民警目标考核中,与民警的政治荣誉和经济报酬挂钩,兑现奖惩,对国内安全保卫基础建设成绩突出的派出所和民警要予以表彰奖励;对由于国内安全保卫基础建设不落实、不扎实而导致重点对象失控,对危害社会稳定的重要情况未能及时发现或瞒报、误报、漏报、压报重要情报信息、造成严重后果的派出所及民警应追究责任。

**【课堂讨论】**

1. 为什么要在派出所开展国保工作?
2. 简述做好派出所国保工作的基本思路。

**第三部分 实训****实训项目:专项调查的组织与实施****一、目的**

使学生加深对专项调查知识的理解,掌握专项调查组织与实施的一般方法、步骤,初步具备做群众工作和开展专项调查工作的能力。

**二、内容**

对 A 市非政府组织(NGO)现状的专项调查

NGO 作为国际上的民间公益性组织,在帮助有关国家经济社会的基础建设、生态环保、扶贫济困、教育培训等方面做了许多工作。但不可否认的是,有些国家和政治集团却利用 NGO 组织企图达到“其他”目的,这就使 NGO 组织更为复杂。据 A 市有关部门通报,近年来,国外一些 NGO 组织进驻 A 市呈上升趋势,特别是近期有些境外 NGO 组织在市郊区开展的教育培训活动中,针对弱势群体学员培训有关“维权”“诉讼”方面的内容,超出了该组织的性质和职责范围。对此,A 市公安局决定开展专项调查,以摸清底数、掌握情况。

**三、条件**

借助图书馆、互联网。

**四、实施**

1. 组成 10 人为一组,整个班级 50 人拟分成 5 个调查专班。
2. 通过新型媒体、文献收集资料,了解 NGO 组织的由来及其背景等情况并形成书面材料。

3. 各组制订调查方案。包括调查目的、组织领导、人员分工、实施步骤、调查途径方法、工作要求、注意事项等。

4. 集中讨论。

**五、作业**

1. 提交关于 NGO 组织的由来及其背景等情况的书面材料。
2. 提交专项调查工作方案。

**单元小结**

本单元的教学内容是国内安全保卫的基础理论,分为基础知识、讲授重点和实训三个部分。在基础知识部分,主要是自学国内安全保卫的发展历程、特点和作用等知识;在讲授重点部分,着重介绍和阐述国内安全保卫的概念、性质、任务、措施、基层基础等知识和技能;在实训部分,主要模拟了专项调查的组织与实施。通过以上内容的教学与训练,目的是使学生熟悉和掌握国内安全保卫的基本原理和一般技能,进一步增强敌情观念、国家政权意识以及国内安全保卫意识。

**思考与练习**

1. 怎样理解国内安全保卫的概念与特点?
2. 怎样理解国内安全保卫的性质与作用?
3. 国内安全保卫的职能和任务是什么?
4. 国内安全保卫的基本措施有哪些?
5. 基础调查的重点内容和基本方法是什么?
6. 派出所国内安全保卫的任务有哪些?

## 第二单元 情报信息

### 教学目标

**知识目标:**理解国保情报信息工作的作用、任务、要求,熟悉国保情报信息工作程序。

**能力目标:**掌握国保情报信息收集和编报方法,能够运用常见分析方法进行情报信息分析。

### 单元要目

#### 第一部分 基础知识

##### 一、情报信息概述

##### 二、情报信息的传递

#### 第二部分 讲授重点

##### 一、情报信息的收集

##### 二、情报信息的处理

#### 第三部分 实训

实训项目:《国保信息》编报

### 引导性案例

某年5月据中国日报网站消息:经常见诸报端的俄罗斯与美国之间的间谍战又要登场了。俄联邦安全局局长尼古拉·帕特鲁舍夫5月12日披露,美国、英国和其他一些国家的情报机构除利用传统手段在俄罗斯收集情报外,还利用在俄罗斯活动的非政府组织

(NGO)搞谍报活动。他表示,俄联邦安全局已经挫败了多起外国非政府组织从事的间谍行动。至于俄罗斯情报机构到底发现了多少间谍,以及掌握了什么样的证据,帕特鲁舍夫没有明说。

近些年,我国在16个省市开展的调查发现,有来自27个国家和地区数百个境外非政府组织在我境内活动,美国、欧洲、亚洲各占30%多一点。他们在教育、卫生、科研等领域,广泛与我国相关部门进行合作,开展慈善等公益活动,其中也确有“别有用心”的少数组织负有情报、渗透、颠覆活动嫌疑。

### 问题

1. 涉及国内安全保卫的情报范围有哪些方面?
2. 如何掌握少数“别有用心”组织在我境内的活动情况?

## 第一部分 基础知识

### 一、情报信息概述

#### (一)情报信息的概念

情报,指经过收集、传递、分析而获得的关于某种特定对象情况的信息、报告或资料。信息,一般泛指包含新内容、新知识,并可以传递的消息。情报是信息的一个组成部分。情报和信息通常以语言、文字、数据、符号、信号、图像、图表等形式表现出来。情报信息是国家和社会管理决策所不可缺少的前提和条件。

国保情报信息,是指国保部门在维护国家和社会政治稳定的工作中,通过秘密手段或公开方式获取的各种有关情况、消息、资料以及对其研判后的相关成果。

国保情报信息工作,是指国保部门为获取情报信息而进行的一切工作的总和。它包括收集、传递、分析、提供、贮存等工作环节。

#### (二)情报信息的特点

国保情报信息属于社会科学情报信息范畴,它具有一般情报信

息的特点,即知识性、传递性和价值性,同时又具有自身的特点,即机密性、时效性。

1. 知识性。知识是人类社会实践经验的总结,是人类对于客观世界的概括和如实反映。人类从事情报信息活动的目的是为了认识客观事物、了解客观情况、解决客观问题。情报信息的目的性决定了情报信息知识性特征,知识是情报信息的本质和客观基础,没有一定的知识内容,就不能称其为情报信息。国保情报信息包括国保部门所必须了解、掌握的一切知识,这些知识能够客观、充分地反映各种危害国家和社会政治稳定活动的一切情况、特点和规律,了解境内外敌对组织、敌对势力的历史沿革、组织状况以及活动态势,明确影响国内安全的非传统因素,为科学决策提供可靠依据。

2. 传递性。即收集到的情报信息必须借助一定的物质载体,安全、及时地传递到相关部门,情报信息才能发挥其作用。否则,人们通过各种途径获取的情况、消息和知识,无论多么完备、多么紧急、多么重要、多么准确,如果没有传递环节,人们无法知道其是否存在,这样的情况、消息和知识是无用的。因此,传递性是情报信息的另一基本特点。情报信息的传递速度取决于科学技术发展的程度。国保情报信息传递得越及时、越隐蔽,情报的价值、作用也就越大。

3. 价值性。情报信息价值的大小受时间、地点和情报信息各环节工作人员素质的影响,表现出一定的差异性,但不存在没有价值的情报信息。国保情报信息的价值性,从原则要求方面判断,应当为维护国家和社会政治稳定提供及时、准确、客观、全面的消息、情况和资料,客观地反映国保工作的真实状态。从具体要求方面判断,应当迅速、准确、客观地掌握敌社情以及非传统安全因素,明确工作方向。侦察人员能够依据情报信息准确、迅速地开展工作、推进侦察保卫工作。

4. 机密性。国内安全保卫属于隐蔽斗争的范畴,其工作的隐蔽

性特点决定了其情报信息具有的高度机密性。凡属国保范围的情报信息,都直接关系到国家和社会政治稳定,属于党和国家的重大机密,一旦泄露出去,党和国家的利益将受到巨大损失,国保工作将处于十分被动的局面。国保情报信息的机密性表现在情报信息的收集、传递、分析研究、编报以及存储等环节上。

5. 时效性。时效是指在一定的时间内能够起到的作用。国保工作处在隐蔽斗争的最前沿,敌我双方谁抢先占有斗争的主动权,取决于谁能够最先了解、掌握对方活动的情报信息。因此,国保情报信息必须在其各个环节做到时间和效率的高度统一,即在收集、传递、分析研究和编报环节上集中体现一个“快”字。只有这样,国保部门才能够及时应对,将各种危害因素、苗头、迹象以及阴谋活动制止在萌芽状态。

### (三) 情报信息的种类

目前在国保工作实践中,将情报信息分为四类:

一类情报信息。主要是指有现实危害的情报信息;深层次、内幕性、预警性的情报信息;反映新动向、新情况、新问题的情报信息;一些重大事件、热点问题、敏感问题的反映;专案、专项工作的情报信息。

二类情报信息。主要是指不具有现实危害性的一般动向性情报信息;组织人员背景情况及其特点、规律的研究成果。

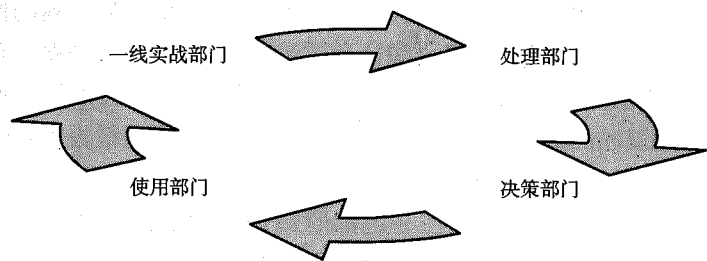
三类情报信息。主要是指一段时期的综合敌情、政情、社情。

四类情报信息。主要是指维护社会政治稳定的动态性信息,主要指群体性事件。

## 二、情报信息的传递

### (一) 传递的概念及流程

传递指国保部门运用各种高科技手段将收集到和处理过的情报信息,安全、准确、及时地传输到情报信息的处理部门、使用部门和决策部门,以及将反馈信息及时、准确地传输到情报信息收集部门的工作。如下图所示:



情报信息传递流程图

### (二) 传递的要求

1. 安全保密。在情报信息的传送过程中要确保情报信息、情报信息收集力量、工作手段、情报信息传递渠道和网络的安全。要根据有关保密法规,以及明传、密传使用有关规定的要求,防止情报信息在报送的过程中出现失密、泄密现象。重大专案、秘密力量等有关情况的报送要尽量缩小知密面。

2. 迅速及时。国保部门要在尽可能短的时间内完成传递,以保证情报信息的时效性。根据情报信息的内容和工作要求,分特提、特急、加急、平急四个不同等级进行报送;情报信息的处理必须讲究时效,保证情报在最短时间内报送到有关部门。

3. 准确全面。即保持情报信息的原有含义、原貌(尤其是人名、地名、英文名称、数字),保证经过几个环节传递不会变化。情报信息工作的每一步都要形成文字材料,情报信息传递到每一部门,做出的处理意见、情报信息使用结果都要有书面记录。

### (三) 传递的内容与方式

1. 传递的内容。传递的内容主要是:上级部门各个不同时期下发的情报信息收集要点和工作要点的情况;涉及国家安全和社会政治稳定的综合型、预警性、倾向性、苗头性情报信息;其他涉及国家安全和政治稳定的情报信息。

2. 传递的方式。一是人力传递。是指通过专门的人员将获取

的情报信息秘密传送给情报信息分析和使用部门的一种方式。其具体方式包括专人报告、机要交换、邮政传递等。二是技术传递。是指利用现代科学技术手段将情报信息传送给分析和使用部门的一种方式。其主要方式有电信网络、计算机网络等。

## 第二部分 讲授重点

### 一、情报信息的收集

#### (一) 情报信息收集的范围和重点

美国 CIA 教材认为:“情报就是在采取某种行动之前应知道的知识。如在出门时,先听听广播的天气预报,看看气压表温度计,从窗口看看天空,这就是收集原始情报。”根据国保工作实践,情报信息收集的范围主要是敌情、政情、社情。

敌情是指关于各种敌视中国共产党领导和社会主义制度的势力、组织、人员进行危害国家安全和社会政治稳定的渗透、颠覆、破坏活动的情况。政情是指关于社会上某些特定组织和某些方面的上层人士、代表人物的政治思想和政治活动情况。如与宪法确立的基本政治原则和政治制度不相符的舆论、思潮和活动的情况。社情是指社会上各个方面或各个阶层对党和国家的方针、政策、法律、法规,国内外所发生的重大事件,以及各种社会热点、敏感问题的反应。这种反应既包括思想意识方面,如各种意见、建议、思潮等,又包括社会行为方面,如各种活动、事件、案件等。

情报信息收集的重点主要是:境内外敌对势力、组织和人员方面;思想文化领域和高校方面;社会不稳定因素;境外宗教渗透及境内宗教非法活动方面;反恐方面;邪教方面。

#### (二) 情报信息收集的力量和方法

情报信息收集的力量主要有侦察情报人员、秘密力量、群众积极分子、基层公安派出所、公安机关其他业务部门、其他借助力量等。

国内安全保卫的特殊性决定着情报信息收集方法的特定性。在

情报信息收集方法上,必须以秘密方式为主,以公开方式为辅。

收集情报信息是目前基层国保部门的主要任务。据统计,县级国保部门每年收集整理的情报信息占总量的60%以上。但当前县级国保部门的情报信息工作仍然十分薄弱。问题有以下两方面:一是“面上掌握的多,深度追踪的少”。主要表现在情报信息工作常常停留在面上的综合和反映,对掌握的问题不作深层思考和跟进调查。二是“公开收集的多,秘密获取的少”。从上报的情报信息看,对已经发生事件的情报信息占总量的90%以上。这些情报信息大都来源于公开的渠道。这种现状表明,必须进一步加强基层国保部门的情报信息工作。

## 二、情报信息的处理

### (一)情报信息的核查

情报信息核查是保证情报信息质量的重要环节,贯穿情报信息收集、处理、使用的全过程。国保情报信息收集过程中,人员复杂,渠道众多,领域宽泛。因而,客观与主观因素决定了收集到的情报信息资料真伪混杂,虚实兼有,只有经过认真的核查,才能够提炼出真实准确的内容,集中体现情报信息工作的成果,发挥情报信息应有的作用,提高情报信息的可靠性和准确性。

1. 情报信息核查的内容。情报信息核查是对其来源和内容进行的审查核实,目的是为了鉴别情报信息的真实可靠程度以及重要程度。

(1)情报信息来源的可靠性。对情报信息来源的核查,必须就获取的手段、过程和情报源的可靠性等方面进行审慎的分析判断。

第一,何种手段获取。在情报信息收集方面,首先要清楚该情报信息是通过秘密力量、专案侦察、重点人控制、阵地控制、境外调研、技术侦察等秘密手段获取的,还是通过监控互联网、监控媒体、其他公开管理部门等公开手段获取的。每种方式在客观上都具有优势与不足,并影响着情报信息的质量以及可靠性。因此,应当在充分考虑到手段特点的前提下,对情报信息来源予以判断。

第二,如何获取。在获取情报信息的条件因素里,应当对是否有直接获取这些情报的渠道或直接接触该情报的条件,获取的情报信息与获取者的身份、情报信息内容之间是否符合逻辑等方面进行判断,并依此确定情报信息获取的可靠程度。

第三,情报信息源的可靠性如何。所谓情报信息源是指人们获得情报信息的来源,也可以理解为能够提供情报信息的实体。情报信息源的可靠性是对其提供的历史进行判断,核查该情报信息源是否有良好记录,是否客观真实,并从各个环节之间的逻辑性方面进行核实、印证。

### (2)情报信息内容的真实性。

第一,情报信息要素是否齐全。任何一份情报都应该满足情报信息要素的要求,特别是时间、地点、人、事、物、内容等要素应尽量完备,这些要素之间应形成合乎要求的逻辑链条。

第二,内容的合理、客观及重要性。即对情报信息反映的事实和情节的依据是否完整、合理以及可信度进行判断。同时,确定情报信息的重要程度。

除上述两个方面外,还应当对情报信息的相关性、重要性、时效性、一致性、连贯性等方面进行鉴别和判断。

### 2. 情报信息核查的方法。

(1)结合情报信息所反映的组织、人员、事件以往的活动情况判断其是否具有现实可能性。

(2)从情报信息反映的内容进行分析,看其相关联的因素是否前后连贯、合理,是否存在显性和隐性的矛盾现象。

(3)从秘密力量的工作条件、政治态度、一贯表现,以及其获取情报信息的过程和方法,分析秘密力量是否具备获取此类情报信息的条件及可能性。

(4)对相关情报信息的核查,要依据其他手段获取的情况、其他部门通报的情况、公开资料反映的情况、现有数据库积累的情况等渠道获取的情报信息进行核实印证。通过对比,判断情报信息的准确



程度。

通过不同渠道情报信息的相互印证、相互鉴别,特别是与各警种或各部门之间情报信息交流、公开信息与秘密情报、人力情报与技术情报,境外情报和境内情报等之间的相互核查印证,能够有效地提高情报信息的可靠性和准确性。

## (二) 情报信息的分析

情报信息的分析,是对大量的情报信息素材进行深入细致的研究,由此及彼、由表及里,提炼和总结出有价值的情报信息成品的工作过程。情报信息的分析是情报信息处理工作的核心和高级阶段,是提高情报信息质量、发挥情报信息综合效能的重要手段。

情报信息分析的主要任务是:从零星残缺的情报求出完整的情报、从已知的情报求出未知的情报。也就是用科学的研究方法,从零散、片段、残缺的情报信息素材中,分析总结出比较完整、准确的有关工作对象动向、特点、规律、手法、趋势、漏洞、弱点等重要情报信息。

### 【背景资料】

“情报信息预警”、“重点人控制”、“专案侦察”三大系统建设,是公安国保部门适应新时期、新任务以及在“三基”工程建设中的一个核心问题,是利用信息化手段进一步整合工作资源,提高战斗力,把国内安全保卫工作推上新台阶的一项重要举措。

2006年起,各地国保部门陆续成立情报分析室,组织专门人员从事情报分析工作,初步建立了情报信息汇总研判机制。

情报信息的分析方法主要有:

1. 比较分析法。是将两种以上具有某种共性的情报信息,或同一情报的某些方面以及不同的发展阶段,进行相互对比分析,从而得出某一结论的情报信息分析方法。以判断情报信息的准确程度,发现敌情、社情发展的新特点、新动向。

比较分析法是情报信息分析中最基本的方法之一。通过比较分析,可以帮助我们开阔思路、发现问题、提出问题,推动分析工作的进

一步开展;也可以帮助我们选择结论、判断问题,促进研究成果的形成。运用比较分析法有两种情况:一是对不同时间的相似情报信息进行比较,二是对同一时间的相似情报信息进行比较。比较分析法适用的范围非常广泛,一般有:一个国家、一个地区内不同的敌对组织、敌对分子之间的比较;此时期和彼时期、此地区和彼地区敌情动态的比较;此情报信息素材同彼情报信息素材的比较;甲案件与乙案件异同点的比较等。

运用比较分析法要注意以下问题:

第一,明确比较范围。一般来说,可比较的范围十分广泛,应该根据当前国保工作重点和情报信息工作的目标,选择一个恰当的比较范围。或是微观比较,即个案、个人和个别组织的单项比较;或是宏观比较,即综合情况和重大决策方案的比较。

第二,研究对象的可比性。通常指时间的可比性、空间的可比性和范畴的可比性。时间的可比性是指比较的数字、情况在时间上必须有它的连贯性和相对性;空间的可比性是指比较情报信息的客观条件相似;范畴的可比性是指比较的情报信息必须属于同一层次。

第三,通过“现象”看“本质”。要通过情报信息的一些外部形态的比较来发现各情报信息之间的内在联系。一般我们把比较直观和表面的情况称之为“现象”,而把潜藏在这些表面现象后面的原因、背景及由此总结出来的经验教训称之为“本质”。情报信息分析的任务就是要通过“现象”看“本质”,使人们对情报信息的认识不断深化。

2. 因果分析法。因果分析法是利用情报信息之间存在的因果关系,进行逻辑推理的一种情报信息分析方法。它是利用情报信息间相关性的属性,找出情报信息间相互影响、彼此联系的方法。这种方法,既可以预测,也可以论证。可以由已知的原因推测未知的结果,也可以从已知的结果推出未知的原因。这个过程是认识不断深化、最后发生突变的过程。

进行因果分析法要注意以下问题:

第一,防止单纯以情报信息的先后来确定因果关系。同一情报信息相继发生的两个结果可能是我们所需要的情报信息,但它们之间不能肯定存在因果关系。因果关系确实要以先后为条件,然而前情并不一定是后情之因,后情也不一定是前情之果。

第二,注意情报信息因果关系的复杂性。情报信息反映因果关系,但在形式内容等方面会出现纷繁复杂的情况。这是因为情报信息中的因果关系是十分复杂的。有一因多果、一果多因、同因异果、同果异因等情况。因此,运用因果分析法分析情报信息时,要具体问题具体分析,透过表面现象看本质,消除假象看真相,从偶然中分析必然,从而找出情报中真正的因果关系。

3. 综合分析法。综合分析法是将收集到的各方面情报信息融为一体,从整体上认识情报信息属性、揭示其规律的情报信息分析方法。这种方法常用于分析敌情、宏观决策和完成某些特定的研究任务。综合分析法有以下三种形式:

第一,系统分析。即将不同角度、不同深度和不同准确度的零星情报信息集中起来,从系统的观点出发,着重对情报信息整体与部分之间、内部与外部环境之间的相互关系,进行系统的分析,概括出相对完整、准确和有层次、有深度的情报信息。

第二,抽样分析。即在范围较广、情报信息较多的情况下,从众多同类情报信息中随机抽出部分情报信息进行分析。从对情报信息的内容、性质、时间、状态等诸多因素的分析中,借以认识整体或各个情报信息内容的含义,最终形成具有普遍代表性的情报信息。

第三,推理分析。即在掌握大量情报信息素材的基础上,运用逻辑推理方法作出准确的判断,并吸取有关情况,加工成新的情报信息。

4. 数量分析法。数量分析法是对情报信息的数量关系进行分析的方法。这是一种将数学方法应用到情报信息分析上的新方法。是在整个社会日益科技化、信息化、计算机化的情况下,为适应国际情报斗争需要而产生的。这种方法以大量的数据为依据,运用数学

的方法进行精确的计算,因此,它的结论往往比较客观。一般适用于动向性情报信息的综合分析。

5. 预测分析法。预测分析法是运用科学的方法,对情报信息的未来行为与状态作出推测和设想的一种情报分析方法。它是利用知识、经验和科学的方法,通过调查、统计和推理判断,来推导和构想未来情报信息内部性质构成的变化以及与其他相关因素的影响结果,从而找出其发展趋势、方向、任务和目标的过程。

### 【情报分析】

台湾的陈水扁为了拉选票,在高雄扁友会上泄露出“大陆沿海部署导弹496枚情况”。据此进行情报分析与推理。

#### (三) 情报信息的编报

国保部门在综合分析大量情报信息的基础上,按照一定的编报载体和编报格式要求,写出有情况、有分析、有建议的情报信息材料及情况报告、通报等,包括对情报信息的整理编辑和报告、通报两个步骤。

#### 1. 情报信息编报的载体。

(1) 公安情报。即国保部门编报的《××公安情报》,是各地公安机关秘密获悉情报的载体,是向党委政府、上级公安机关提供有关维护国家安全和社会政治稳定以及其他秘密情报的重要方式,也是向有关部门和下级公安机关提供有关维护国家安全和社会政治稳定以及其他秘密情报的重要渠道。

(2) 国保信息。由国保部门编报的《××国保信息》,主要用于向党委政府、上级公安机关提供有关维护社会政治稳定方面的公开信息。

(3) 报告。是向党委政府、上级公安机关或上级国保部门报告重要情报信息和工作的重要载体。一般情况下,在报告重要情报信息的同时,还要说明应对的策略以及开展工作的情况。

(4) 通报。是向有关部门或下级公安机关、下级国保部门通报

重要情报信息和工作情况、工作意见的载体。使用“通报”形式编发的情报信息,要有一定的工作部署和要求。

(5)其他。如“快报”“简报”“动态”“反映”等固定刊物形式,以及电话、音像材料等。

## 2. 情报信息编报的形式。

(1)文字形式。又称为书面形式,即以文字记录的方式对情报信息进行编报,并通过相应的载体予以传递、及时提供情报信息服务的过程。主要形式有“公安情报”“国保信息”“报告”“通报”等。

(2)口头形式。是根据情报信息内容、情况所采取的一种编报形式,是对文字形式的一种补充。主要形式有当面谈、口头汇报、组织座谈等。这种有别于书面语言形式的编报,具有交流便捷、反馈及时的特点,并能够迅速对情报信息的价值性作出反映。

(3)直观形式。以感官可以直接接受、直接观察的形式提供情报信息服务,主要涉及技术性和知识性方面的情报信息,包括实物及声像两种。

3. 情报信息编报的内容。一份完整的情报信息通常必须具备时间、地点、人员、内容、原因、结果六个要素,缺少任何一项都会降低情报信息的使用价值。

(1)何时。时间是情报信息的重要因素之一,没有时间,材料的新旧不明确;没有具体的时间,上级就很难下决心,也难以采取相应的对策。

(2)何地。没有具体的地点,情报信息的价值、分量就会降低,甚至是毫无意义。

(3)何人(物)。即情报信息内容所反映的对象,它涵盖的范围很广,既可以指具体的某个人或某个群体,也可以指某个物体。如下岗职工、法轮功练习者、反动宣传品、暴乱分子等。它主要是向上级或者用户介绍一份情报信息中所反映到的人或物。

(4)何事。就是交代已经发生和可能发生以及正在进行的某种事,同时,对所交代事件的定语要准确,如静坐请愿,堵塞交通,冲击

重要目标,进行组织、策划、煽动,等等。

(5)何因。发生事件的原因,揭示活动的目的,也就是一份情报信息的分析判断结论。

(6)何果。事件发生后造成的后果,或对其可能造成何种后果作出判断,它也是一份完整情报信息不可缺少的部分;如:事件造成的经济损失、人员伤亡,是否还会“反弹”等,都要作出正确的分析、估价和预测。

4. 情报信息编报的要求。情报信息编报室在综合分析大量情报的基础上,写出有情况、有分析、有建议的情报信息材料及情况报告、通报。情报信息编报的要求是:

(1)行文简明,尊重原意。行文简明,是指标题简明、醒目、贴切,能概括情报的核心内容,文字要朴实,段落要清楚。尊重原意,是指客观上报,实事求是,关键情节和句子不能轻易改动,切忌主观臆断。

(2)准确无误,完整系统。准确无误,是指来源要可靠,内容要确实,事实要清楚,观点要明确,文字表达要准确,不夸张、不虚构、不模棱两可。完整系统,是指尽量做到时间、地点、人员、事情、原因、结果等要素齐全。有的一次不能完成的要续报;有的不仅要提供文字情报信息,还要提供情报信息实物。

(3)讲求时效,保护来源。讲求时效,是指及时处理、快速反应,不影响时效,不贻误战机。对重要和紧急的情报信息及时报送,不能迟报、瞒报、漏报。保护来源,是指对情报人员、手段和环境的严格保密,不得有任何暴露。在确保准确反映情报信息的基础上,注意运用删改或改变的方法来保护情报信息来源,但对一些反映重要情况、重要线索的情报信息,要适当注明反映者的身份,以便判断情报信息的可靠性和真实性。

(4)明确发送范围,正确划分密级。

## 第三部分 实训

### 实训项目:《国保信息》编报

#### 一、目的

通过此项实训,使学生掌握《国保信息》编报的内容、要求,并能够独立完成作业。

#### 二、内容

##### 调研材料

全国“两会”召开后,N市广大职工和居民极为关注,有关部门经过调研获得以下情况:

1. 居民刘某反映:近日,全国“两会”的召开,引起某公司职工群众的极大关注,都忙着看“两会”、听“两会”、读“两会”,并且关心热点问题,提出自己的想法和建议,有些人甚至希望能够通过网络等渠道与“两会”代表面对面交流,共商国是。

2. 某公司职工杨某反映:群众对政府工作报告中提出的高度重视“三农”问题感到非常欣慰,认为政府有智慧、有能力解决好“三农”问题。

3. 某村民反映:“两会”以“农”字开篇顺民心,近几年,党和政府不断采取一系列积极措施,大大促进了农村经济的繁荣与发展,使农民得到很多实惠。现在,我们村农民的收入一年比一年高,生活一年比一年好,这都是党中央制定出一系列好政策的结果。

4. 某实业公司职工反映:大多群众认为医疗乱收费问题十分严重,比如:去年哈医大附属医院500万元天价药费的问题,其实已经构成了严重侵财犯罪,对这样的问题要抓住不放,诉诸法律。

5. 有的职工认为“两会”会把此问题列为重要事项,解决好此问题。一位居民反映:希望此次“两会”解决好医保、社保等问题,这些保障有了,才无后顾之忧。

6. 某村民反映:现在我们农民也十分关心“两会”,每天都看新闻,了解国家大事,看又出台了哪些对农民的好政策。

7. 居民白某某反映:现在一些成绩优异的孩子考上大学,却因学费太高读不起书、念不起学,相信此次“两会”,国家能制定出好政策,降低学费标准。

8. 公司技术中心职工反映:群众希望政府下大力气治理医疗腐败和教育腐败问题,特别是教育腐败问题直接关系到社会公平和一代青少年的健康成长问题。

9. 某公司职工反映:一段时间以来,“焦点访谈”成了反腐急先锋,但是现在很多观众不愿意看“焦点访谈”了,认为有些问题反复报道反复出现,还解决不了问题,没有用,看了让人生气。部分职工希望此次“两会”能解决好这一问题。

10. 居民孙某某反映:女儿上小学后,她惊奇地发现学校居然给孩子“发”了一本体育书,她觉得这既是乱收费,又是一种浪费,希望国家有关部门管管这事。

11. 有居民反映:在3月3日召开的政协会议及3月5日召开的全国人大会议上,没有见到政治局常委××的身影,群众众说纷纭,引起种种猜测。

#### 三、作业

根据上述调研材料,编报一份完整的《国保信息》。

#### 单元小结

本单元的教学内容是国保情报信息,分为基础知识、讲授重点和实训三个部分。在教学过程中,自学了国保情报信息的概念、特点、种类等内容,重点讲授了国保情报信息收集的范围、力量和方法措施,以及分析和编报方法等知识,同时还以《国保情报》编报为主题进行了初步训练。通过以上教学环节的实施,目的是使同学们熟悉和掌握国保情报信息的基本知识和基本技能,进而能够运用所学知识 with 技能有效指导国保情报信息工作实践。

### 思考与练习

1. 怎样理解国保情报信息的概念和特点?
2. 简述情报信息收集的范围和重点。
3. 情报信息收集的力量和方法有哪些?
4. 情报信息核查的方法有哪些?
5. 情报信息分析的方法有哪些?
6. 情报信息编报的内容和要求是什么?
7. 每年“两会”期间,国保部门都要开展一系列的维稳调查,目的是掌握危害当前影响社会政治稳定的情报信息。你如果作为一名派出所民警,如何开展维稳调查?

## 第三单元 侦察调查

### 教学目标

**知识目标:**了解几类常见案件的概念和特点以及侦察调查的基本知识等内容。

**能力目标:**熟悉专案侦察工作的一般过程和重点环节,能够运用专案侦察的基本原理和方法正确分析判断案情、制定侦察工作计划。

### 单元要目

#### 第一部分 基础知识

- 一、专案侦察概述
- 二、煽动性案件概述
- 三、组织性案件概述
- 四、邪教案件概述
- 五、恐怖组织案件概述

#### 第二部分 讲授重点

- 一、专案侦察的组织与实施
- 二、煽动性案件侦察的基本对策
- 三、组织性案件侦察的基本对策
- 四、邪教案件侦察的基本对策
- 五、恐怖组织案件查处的基本对策

#### 第三部分 实训

实训项目:案例讨论

## 第一部分 基础知识

### 一、专案侦察概述

#### 引导性案例

2007年10月16日早上8点10分左右,某市电视台干部张某在电视大楼5楼的男厕所门上,发现贴有一张传单,内容极其反动。经查,传单系用签字笔写在该电视台16K的稿签纸上。

#### 问题

什么是专案侦察,应该从哪些方面开展侦察工作?

#### (一) 专案侦察的概念、作用和任务

1. 专案侦察的概念。专案侦察是国保部门在维护国家和社会政治稳定工作中,依照法律和有关规定,以特定对象为目标,组织专门力量,运用各种侦察措施和手段,依法进行的秘密调查工作。

专案侦察是国保部门在履行职责的过程中最有效的组织形式和战斗形式。随着国际、国内政治、经济形势的发展变化,影响和危害我国国家和社会政治稳定的各种因素错综复杂,国保部门必须运用专案侦察的方法,才能有效地查清事实真相,发现、控制、揭露、制止和打击各种破坏力量的阴谋活动,有力地维护国家和社会政治稳定。

2. 专案侦察的作用。专案侦察,是维护国家和社会政治稳定的重要手段,也是同隐蔽敌人作斗争的主要手段,没有强有力的侦察工作,就谈不上对敌斗争,更不可能战胜敌人,达到维护国家和社会政治稳定的目的。专案侦察工作是推动隐蔽斗争深入发展的主要措施,它在国保工作中的作用举足轻重。具体表现在以下方面:

(1) 能够获取高质量的情报信息。在专案侦察中,通过深入开

展内线侦察,能够掌握侦察对象深层次、内幕性、预警性的情报信息,为专案侦察服务,为今后的连续斗争提供重要条件。

(2) 能够掌握对敌斗争主动权。专案侦察是以具体对象为目标发起的战斗行动,它按照制订的侦察计划,组织使用各种侦察措施,积极主动地对确定的对象和目标实施侦察。通过侦察,既能够查明对象的犯罪事实,获取证据,及时揭露和打击隐蔽敌人的犯罪活动,防止危害,同时还能够澄清嫌疑。

(3) 能够推动和促进其他各项业务建设。在组织实施专案侦察的工作中,需要综合运用各种侦察措施和谋略,必然会涉及情报信息工作、防范保卫工作、其他基层基础工作等。因此,通过开展专案侦察,可以有效地促进国内安全保卫各项基础工作的开展,可以有力地促进各项侦察业务和侦察手段的建设。

3. 专案侦察的任务。专案侦察的具体任务是:查明对象、弄清内幕、收集证据、及时处理。

(1) 查明对象。首先,查明侦察对象的基本情况。根据立案条件实施专案侦察的案件,情况各异。有的是以可疑的人作为对象立案侦察的;有的是以可疑的事、可疑的物、可疑的现场作为对象立案侦察的。专案侦察必须把对象的基本要素查清楚,把对手的基本情况查清楚,达到证实和确定侦察对象是否是敌人,或是否是敌人进行破坏活动遗留下来的现场或实物的目的。其次,查明侦察对象是否有危害国家和社会政治稳定的行为。主体情况查明后,继而要查清主体的客观行为和活动等要素。再次,查明侦察对象具有的危害性。要进一步判断侦察对象是有现实危害还是潜在危害,是直接危害还是间接危害,以及危害的手段和方式等。

(2) 弄清内幕。首先,查明案件的性质。即判断是敌我矛盾还是人民内部矛盾,是暴力性的还是非暴力性的,是宣传煽动还是行动破坏,以及其活动有没有境外、国际背景,破坏的目标、目的是什么等。其次,弄清组织内部情况。包括敌对组织的组织体系、头目、骨干的基本情况,以及成员之间的相互关系等;敌对组织的行动、计划、

纲领、会议等。再次,查明联系情况。包括与周围人、与境外有无联系;与历史上的类似案件有无联系;与其他案件有无联系等。

(3)收集证据。证据是刑事诉讼程序中赖以认定的犯罪事实和依法批捕、起诉,准确定罪量刑的根据。专案侦察中应注意收集和积累以下证据:证明案件性质的证据;证明对象身份的证据;证明组织活动的证据;证明对象从事捣乱、破坏活动的证据等。

(4)及时处理。通过专案侦察,在查明案情、弄清内幕、获取证据之后,应及时予以处理。有的要依法处置;有的要长期侦控;有的要依靠社会资源开展工作;有的要报告党委、政府化解矛盾。总之,要按照“两个绝不允许”的要求,区别情况,分类处理,切实防止危害。

4. 专案侦察的方针。专案侦察的方针是“长期打算、内线侦察、依靠群众、适时破案。”这是在长期隐蔽斗争实践的基础上,结合专案侦察的特点提出来的,对专案侦察工作具有重要的指导意义。

(1)长期打算。是指在专案侦察工作中要充分考虑隐蔽斗争的长期性特点,加强侦察工作建设,适应长期斗争的需要。在具体案件的侦察指导上,要从斗争的全局出发,把握案件之间的联系,兼顾境内侦察与境外联系的关系,把战略上的长期经营和战术上的快侦快破结合起来,积极进攻,适时破案。

(2)内线侦察。是指国保部门发现侦察目标,获取秘密情报,控制侦察对象活动的最有效方法。内线侦察需要有一定的条件,要根据必须与可能的原则,组织内线侦察的实施。一般性案件,可以通过调查或可以使用其他侦察手段解决问题的,就不必使用内线侦察。开展内线侦察的目的主要是直接获取最具内幕性的情况,进而采取相应的对策和措施。没有内线侦察,就没有真正意义上的专案侦察。

(3)依靠群众。是指专案侦察工作必须建立在依靠群众的基础之上,必须把专门工作与依靠群众、秘密工作与公开管理紧密结合起来。专案侦察工作中,要把国内安全保卫的职能作用与人民群众的

主动参与结合起来,形成合力、共同进行。专案侦察工作始终离不开群众的支持,因为专案侦察的工作对象就生活在群众之中。群众是专案侦察的依靠力量,如果专案侦察工作得不到群众的理解和支持,情报信息、线索就没有来源。实行专门工作与依靠群众相结合的工作路线,是公安机关侦察工作的传统和优势,在新的历史时期仍然具有强大的生命力。国保部门要牢固树立相信群众和依靠群众的观点,做好群众工作,积极探索新形势下,专案侦察工作依靠群众的新途径、新方法,争取社会各方面对侦察工作的支持。

(4)适时破案。是指破案的时机要适宜,对于不同类型、不同性质的案件,要在查明案情、获取证据的基础上,正确地选择时机破案。尤其是对没有进一步扩大侦察的可能或可能性不大的案件,或虽有可能但有现实危害的案件,一经侦察确定,应当正确选择破案时机和破案方式,迅速破案,以取得最佳的政治效果、法律效果和社会效果。破案条件是否具备,关键在于是否查明了案件的主要情况,是否获取了确凿的违法犯罪证据。具备了破案条件以后,应适时组织破案。

“长期打算、内线侦察、依靠群众、适时破案”,是一个统一的方针。长期打算是战略思想,内线侦察是核心内容,依靠群众是坚实基础,适时破案是最终目的。这四个方面互相联系,相辅相成。

### 【背景资料】

#### 国保侦察与一般刑事侦查的区别

1. 立案前提不同。一般来说,刑事案件是已经发生危害或正在发生危害的;而国保案件大多是根据维护国家安全和社会政治稳定需要而主动建立起来的。
2. 目的要求不同。刑事侦查的目的是及时破案;而国保侦察的目的是适时破案,防止危害。
3. 工作方式不同。现场是刑事侦查的核心要素,刑事侦查主要依靠现场勘查措施;而国保侦察以内线侦察措施为主。
4. 处理结果不同。刑事侦查强调及时打击处理,惩处犯罪;而

国保侦察强调多种措施和谋略并用,防止危害结果的发生,破案不一定抓人,抓人不一定处理。

## (二) 专案侦察的建立和管理

### 1. 线索来源。

(1) 线索的概念。线索是指国保部门通过各种渠道和途径,发现和获得的关于危害或可能危害国家和社会政治稳定的人、组织及其活动的原始材料。发现线索,是开展专案侦察的前提条件。

(2) 线索的渠道。专案的线索主要来源于以下渠道:秘密力量提供、基础调查发现、公安机关其他业务部门工作中发现、上级主管机关的通报、技术手段获悉、群众检举、有关部门的通报等。国保部门对这些渠道获得的线索,经过调查复核和分析研究,判明材料的真实性,得出正确的结论。

(3) 线索的处理。线索经过调查复核后,根据其具体情况,作出不同的处理:对于那些需要经过继续侦察才能弄清全部情况的重要线索,符合立案条件的按照规定程序报经批准后,立专案侦察;对于那些经过调查证明原材料不实的,报经批准后作出结论,结束调查;对于那些立案和结束调查都缺乏依据的,应继续调查,待有新的情况后处理。

2. 专案建立。专案建立是专案侦察的开始。正确确定专案侦察的目标和对象是保证专案侦察质量的前提,也是一个非常重要的法律问题和政策问题。能否准确把握立案标准,能否正确确定立案对象,对于是否能有效地组织和使用侦察手段和侦察力量,获取高质量的情报信息,准确打击有现时危害的隐蔽敌人和其他违法犯罪分子,有效地开展防范保卫工作至关重要。

具备以下条件之一的,应立为专案开展侦察工作:有危害国家和社会政治稳定现实活动的;有危害国家和社会政治稳定活动重大嫌疑的;其他因维护国家和社会政治稳定的需要,必须建立专案开展专门工作的。

3. 专案管理。专案侦察的管理原则主要是分级管理原则和属

地管理原则。所谓分级管理,是按照案件的性质、范围、价值等情况,将案件分为几个等级,然后,分别报请各级领导机关和业务主管部门审批或备案。

所谓属地管理,是由案件发生地或主要侦察对象所在地的国保部门立案侦察;跨地区的案件,由首先发现线索并开展工作的地区的国保部门立案侦察;涉及面较广、活动分散的案件,则由有关地方国保部门分别立案,或由侦察对象活动的主要地区为主侦察,上级业务部门负责协调;影响全国的重大案件,可由最高一级国保部门立案侦察。

审批制度包括:立案审批、破案或销案审批、运用侦察措施审批等内容。国保部门建立的专案,除按规定审批外,必须同时报上一级国保部门备案。

### (三) 专案侦察的结束

根据专案的具体情况,专案侦察的结束有三种方式:破案、结案和销案。

1. 破案。破案是经过侦察活动,在专案的案情已基本查清、主要案犯已查明、取得了证明有犯罪事实的证据、没有继续侦察的必要的情况下,以处置、处理、缉捕和揭露等方式结束专案的工作。

(1) 破案的条件。符合以下情形之一,报经批准后,才能实施破案:限制、制止或处置了危害国家和社会政治稳定的事件,查明了内幕,获取了证据,查明了犯罪嫌疑人;查清了侦察对象的主要活动,获取了证据,查获了犯罪嫌疑人。

(2) 破案的时机。破案时机的选择,必须要从多方面考虑。比如,是否有利于维护社会政治稳定的大局;是否有利于国际斗争和外交斗争;是否有利于一网打尽主要打击对象;是否有利于防止引发热点问题和违法事件;是否有利于获取和转化证据;是否有利于连续斗争,等等。因此,破案时机的选择,要从大局出发,权衡利弊,选择最有利的时机破案。一般来说,破案的时机可以从以下三种情况中选择:及时破案、提前破案、暂缓破案。



(3)破案方法。根据每个案件的不同情况,破案的方法一般有四种:全部破案、局部破案、随侦随破、破案留根。

(4)破案前的准备。破案前的准备工作是为顺利破案所作的必要铺垫,必须认真对待,逐一落实。准备工作主要有:审查破案条件;撰写破案请示报告;依法办理手续,做好讯问准备工作等。

(5)破案的实施。破案是以拘捕对象和处置事件为主要标志的。因此,实施破案,要严格保密,切勿惊动侦察对象。破案前,摸清侦察对象所处的周边环境,严密监视侦察对象,防止其逃跑和转移犯罪证据。破案时,要迅速果断,速战速决,防止侦察对象逃跑、拒捕、毁灭证据、报警、自杀等情况发生。对案犯的人身、住宅以及其他有关的地点和场所的搜查要认真仔细,讲究方法和策略,严格执行行政策,依法办案。

(6)破案后的工作。主要是写出破案报告、开展讯问工作、认真整理侦察工作的材料,做好存档工作等。

2. 结案。结案是国保部门经过侦察,对不需要继续作为专案经营或不需要作为专案对象开展工作等案件停止专案侦察的工作。

(1)结案条件。具备以下条件之一的,可以结案:侦察对象丧失活动能力或已经死亡的;已经完成既定的情报、侦控、保卫等任务,不需要继续作为专案经营的;经过侦察证实,侦察对象确实脱离了危害国家安全和社会政治稳定的组织,不再从事危害活动的。

(2)结案程序。经过侦察,符合结案条件需要结案的,专案侦察部门应当写出结案请示报告,经批准立案的单位领导批准后,才能结案。结案后,认真整理专案侦察材料,装订立卷,存档备查。

3. 销案。销案是指经过侦察,对澄清了嫌疑或不应立案的案件,撤销专案,停止侦察。

(1)销案条件。具备以下条件之一的,可以销案:立案根据不足的;侦察对象没有危害国家安全和社会政治稳定活动的。

(2)销案程序。经过侦察,符合销案条件需要销案的,专案侦察部门应当写出销案请示报告,经批准立案的单位领导批准后,方可销

案。销案报告的基本内容包括:原来的立案根据和来源,案件的侦察结果,销案的理由和依据。销案时,侦察对象已经被采取强制措施的,应当立即释放。如果已经逮捕的,释放并发放释放通知书,并通知原批准逮捕的人民检察院。对销案的侦察对象,如果是内部工作人员或公务员的,应根据具体情况,酌情告知所在单位和地区的有关党政领导。销案后,认真整理专案材料,做好存档工作。

#### (四) 专案侦察的善后

由于在专案侦察过程中牵涉一些侦察措施和手段,因此,专案侦察结束后,国保部门有必要做好相关的善后工作如证据补充、预审、总结等。

### 【背景资料】

#### 专案侦察的一般工作过程和主要环节

专案侦察的组织与实施,一般地说,有十个工作过程:研究案情、辨别性质、确定对象、制订计划、组织侦察、查明案情、获取罪证、适时破案、进行预审、总结经验。其中,最主要的是把握和解决好正确分析判断案情、认真制订侦察计划、恰当使用侦察措施、主动推进案件侦察发展等几个重要环节。

### 二、煽动性案件概述

#### 引导性案例

某年,H市敌对组织“中国民主党××筹委会”残余势力挑头人员王某错误估计形势,频频抛头露面,利用多种途径公然发表敌对主张,图谋重建组织体系,并在境外网站发表《纪念中国民主党成立十周年》等煽动文章,积极响应外省敌对分子共同策划召开“中国民主党第一次全国代表大会”,严重影响H市社会政治稳定。

#### 问题

此案的性质如何判定?试分析作案人的基本特征。

### (一) 煽动性案件的概念和特点

所谓煽动性案件,是指利用语言、文字、图形等信息载体形式,以造谣、攻击、诬蔑、诽谤、挑唆、鼓动他人的方式,实施危害国家安全和社会主义政治稳定行为的案件。对煽动性案件的侦察,是公安机关保卫部门侦察工作的重要任务之一。

煽动性案件具有以下要素:实施煽动性行为的主观目的和客观后果必须是危害国家安全和社会主义政治稳定、危害国家统一和民族团结、危害宪法确立的基本政治原则;煽动性案件是通过以造谣、攻击、诬蔑、诽谤、挑唆、鼓动他人的方式,实施危害活动的行为;实施煽动必然要利用一定的信息载体形式,向一定数量或不确定数量的被煽动者传递鼓动性、欺骗性、挑拨性信息,以达到使被煽动者实施不同程度危害行为的目的。

煽动性案件的特点主要有:

1. 针对性。煽动性案件具有极强的指向性,在不同时期和不同地区有不同的、具体的针对性。作案人有的打着“民主”“自由”的旗号,反对宪法,攻击党的路线、方针和政策,煽动推翻共产党的领导和社会主义制度;有的针对党和国家的改革开放政策和各个时期的中心工作,特别是在国内外发生重大事件后,借机造谣惑众,扰乱人心;有的利用我们工作中的失误和缺点,故意加以夸大和歪曲,煽动群众,制造动乱;有的同境内外敌对组织和势力加强勾联、里应外合,企图实施“境内行动,境外宣传”的统一行动;有的成立反动组织,声称与我武力对抗。

2. 蛊惑性。无论是何种信息载体,其煽动的内容多数是捏造或故意夸大歪曲事实,造谣惑众,扰乱人心。例如,以“告同胞书”“告人民书”“致全体人民的信”等形式广泛散发、张贴、投寄,欺骗、煽动群众。

3. 有现场。煽动性案件,作案人的犯罪行为同样包括酝酿、准备和实施阶段。在酝酿、准备阶段,作案人要受到时间、环境、文化程度、职业特征等因素的影响,需要准备作案工具和相应物品;在实施

阶段,一般也会留有作案的现场和遗留的痕迹、物证,以及书写、张贴、散发、投寄、传递的物品、形象和內容。

4. 有载体。煽动性案件,作案人必须借助语言、文字、图形或其他信息载体予以实施。在煽动性案件中,根据作案人的作案手段和形式,主要可以分为下列不同类型的载体:第一,以文字为载体。如书写、印刷、剪贴、张贴、散发、投寄煽动性的标语、传单、信件等。第二,以语言为载体。编造、传播煽动性谣言,发表煽动性演讲,呼喊煽动性口号,制作、传播、煽动性音像制品等。第三,以图形、图像为载体。如制作、悬挂、张贴、散发、传播具有特定象征性、标志性、代表性的旗帜、地图、肖像、图画等。第四,以电子信息形式为载体。如利用电子邮件、移动电话、寻呼系统、车载电台等形式制作、传播煽动性电子信息等。

5. 作案成员复杂。作案成员既有机关、企业、事业单位的内部人员,也有社会闲散人员或个体职业者;既有青少年,也有中老年;既有个人作案,也有共同作案。

### (二) 煽动性案件的现实危害

煽动性案件利用语言、文字、图形等其他信息载体实施的煽动破坏活动,严重危害国家安全和社会主义政治稳定,危害国家统一和民族团结,危害宪法确立的基本政治原则。其现实危害主要表现在:

1. 造谣污蔑,扰乱社会秩序。煽动者故意编造谣言、歪曲事实,通过造谣、污蔑、诽谤手段欺骗不明真相的群众,破坏党和政府的凝聚力和向心力,扰乱正常的社会秩序。

2. 蛊惑诋毁,煽动对抗情绪。借助各种信息载体,煽动者宣扬反对宪法确立的基本政治原则的思想和观点,用反动或错误的理论和观点蛊惑、蒙骗群众,挑起群众的不满或对立情绪,破坏群众同党和政府的关系,对抗党和政府的领导与管理。

3. 制造事端,破坏团结局面。煽动者采用怂恿、挑动方法,故意煽动不同民族、不同地域、不同阶层群众之间的对立、仇恨情绪,以此制造纠纷和冲突,破坏各民族、各阶层的团结局面。

4. 鼓动教唆,诱使犯罪。煽动者利用我们工作中的问题和缺点,教唆和指使一部分有不满情绪的群众拒不服从党和政府的领导,抵制国家法律、法规的实施,破坏社会政治稳定,严重扰乱社会正常秩序。

### 三、组织性案件概述

#### 引导性案例

某年8月1日(农历六月十九),某地新桥村村民刘元道家中烟雾缭绕,供果满桌,家中地下跪着一片花甲男女,间杂几个青壮年。随着门外鞭炮声起,这些人齐刷刷向堂上供奉着的菩萨叩拜。10月19日,公安机关接到群众报告称,刘元道正在进行会道门的复辟活动。据初步了解,刘元道系会道门——一贯道的为首分子,曾受过打击处理。

#### 问题

此案的性质如何判定?怎样开展工作?

#### (一)组织性案件的概念和特点

组织性案件,是指敌对组织和敌对嫌疑组织实施危害我国家安全和政治稳定活动的案件。它包括敌对组织案件,邪教、会道门组织案件,秘密结社案件,有政治危害嫌疑的组织、民族分裂组织、宗教渗透组织、境外恐怖组织、境外黑社会组织中对我进行恐怖和黑社会活动的各类组织性案件。组织性案件的主要特点有:

1. 发展迅速。组织策划者进行组织活动的首要任务,首先是千方百计地寻找、物色和拉拢具有共同政治倾向的人员。在现阶段,策划者经常打着“民主”“人权”“自由”等旗号,制造、散布、传播谣言,蛊惑群众;或者利用党和政府在工作中的一些失误,或者利用宗教、迷信、民族等问题以及社会矛盾引发的事件,煽动群众,制造和挑起不满情绪和事端。一部分具有共同利益追求的人很快聚集到该组织

周围,参加该组织的活动,统一认识,逐步发展成为该组织成员,蔓延速度很快。

2. 组织严密。为从事反社会、反政府的政治敌对活动,为逃避公安机关的打击,这些组织建立了比较严密的组织体系,形成相应的层级管理体系,分工明确。有些组织采用“单线联系”等间谍、特务通常使用的联络方式,上传下达。有些组织加强敌对思想的灌输,有的利用宗教迷信和信仰的偏激性进行精神控制,有的利用切身利益的冲突挑拨煽动,一旦加入该组织,就很难脱身。

3. 活动诡秘。有政治危害性的组织、团体、团伙,要在我强大的人民民主专政政权下从事敌对活动,为逃避国家法律制裁和公众的监视,必然要采取隐蔽、秘密的方式实施其犯罪活动。尽管在当下社会,他们大多千方百计的以各种公开、合法身份与我较量,以合法掩护非法来获取生存和活动空间,但其阴谋计划、活动方案等仍然是在秘密状态下进行。

4. 图谋联合。共同的政治倾向和利益追求,是境内外敌对组织形成更为广泛的反政府、反社会的思想基础。为与我抗衡,这些零散组织通过各种途径和方法加强联合与合作,试图统一行动,统一纲领,对我社会政治稳定造成更大破坏。

5. 危害严重。组织性案件的特征不仅仅是作案人数的简单叠加,同时也是智能水平的合力发挥。在敌对组织中,他们依据成员的个性和特点,分工合作,相互配合,有计划、有预谋的实施各个阶段的违法犯罪活动,成员之间的相互竞争和相互激励,使其组织能量得以更有效的发挥,造成的危害性更大。

### 四、邪教案件概述

#### 引导性案例

某年3月26日晚,在浙江丽水遂昌至龙泉的150多公里县乡公路两侧发现大量用“红包”(用红色塑料袋包裹)包扎的“法轮功”宣传品,仅沿途收缴的煽动宣传品就达500多份。当地市公安局组成

“3·26”专班立案侦察,但进展不够明显。次年1月28日晚,浙江金华市回溪公园也发生一起用“红包”包扎的“法轮功”宣传品案件,收缴煽动宣传品100多份。

### 问题

“法轮功”邪教组织的由来及其社会危害是什么?

#### (一) 邪教组织的概念和特征

对于邪教组织,世界各国根据自己的政治、经济、文化、社会和历史背景给出了不同的定义。我国于1999年10月8日发布的《最高人民法院、最高人民检察院关于办理组织和利用邪教组织犯罪案件具体应用法律若干问题的解释》中,对邪教组织下了明确的定义:“邪教组织,是指冒用宗教、气功或者其他名义建立,神化首要分子,利用制造、散布迷信邪说等手段蛊惑、蒙骗他人,发展、控制成员,危害社会的非法组织”。在我国,目前有“法轮功”“呼喊派”“全范围教会”“灵灵教”“被立王”“主神教”等十几种。

邪教组织的特征主要有:

1. 教主崇拜。邪教组织的一大特征就是教主崇拜,唯教主是从,为教主而生而死。邪教教主往往以伪装和骗术来神化自己,自称为绝对、无限之神,让信徒对之顶礼膜拜,无条件地绝对服从,甘受驱使。而传统宗教的崇拜对象都是超人间的神,如基督教崇拜上帝,伊斯兰教崇拜安拉,佛教崇拜佛,道教崇拜太上老君,犹太教崇拜救世主,等等。这些宗教的神职人员只是神的仆人,而不是神本身或神的化身,并不被当作偶像来崇拜。

2. 精神控制。精神控制是邪教教主为巩固其神圣地位,维持其信徒效忠自己的基本手段。邪教教主一般以各种谎言、骗术、心理暗示和诱导来对信徒进行洗脑,违背人类社会基本伦理道德,煽动信徒狂热,使信徒丧失正常理智、丧失判断是非的基本能力,从而心甘情愿地盲从教主。

3. 编造邪说。编造歪理邪说是一切邪教教主蒙骗坑害群众的

伎俩。邪教组织往往打着宗教的旗号,冒用宗教的名义,编造和散布具体的世界末日等歪理邪说,妖言惑众,制造恐慌心理和恐怖气氛,达到对信徒进行精神控制的目的。

4. 敛取钱财。现代邪教的教主大都非法敛取钱财。他们通过各种手段,要求信徒倾其所有钱财奉献给教主或通过所谓“治疗”、兜售书籍和音像制品、举办“学习班”或“辅导班”等方式收取高额费用,榨取财富。

5. 秘密结社。邪教一般都有以教主为核心的封闭或半封闭式严密组织,采取诡秘方式进行联络和活动。邪教组织名目虽各不相同,但都任命骨干,层层设立机构,建立起一套从上到下、结构严密的组织体系,其内幕不为外人所知晓。组织内部等级和戒律森严,要求信徒断绝或疏远与家庭和和社会的联系,对教主奉献自己的思想、财产乃至肉体 and 生命,绝对服务教主,且严禁脱离和背叛组织,严重束缚信徒身心自由。

6. 危害社会。邪教组织之危害,主要表现在用极端的手段与现实社会相对抗。邪教教主大都有政治野心,有的一开始就有明确的政治图谋,有的则是在势力壮大后政治野心也随之膨胀。他们不满足于在秘密王国实行神权加教权的统治,还要在全国甚至在全人类实行神权加教权的统治。为了实现其政治野心,他们或者以信徒的生命作为牺牲品和政治赌注,或者以反社会、反人类的疯狂之举来震惊世界。

#### (二) 我国邪教的由来

1. 邪教在我国的发展演变。邪教在不同的时期有不同的内涵和外延,但其本质特征是假借宗教名义进行活动的民间秘密结社组织。“邪教”一词最早出现于官方文件是在清朝,但邪教现象在清朝以前的中国历史上早已存在,在某些特定阶段还曾大行其道,只不过往往并未被冠以“邪教”的帽子,而是被称为“邪道”“左道异端”或“事魔妖党”等。

邪教现象在我国出现至少已经有几百年的历史。唐宋时期,佛

教在中国极为兴盛,弥勒信仰在民间广为流传。后来,佛教的弥勒信仰被一些别有用心的人所利用,形成一些佛教的异端教派,如“弥勒教”“白云宗”“白莲宗”等。到元末,弥勒教与白莲宗的下层教派相融合,形成“白莲教”,从原来的佛教异端,演变成一种民间秘密结社。因此有人认为,元末开始出现的白莲教,是中国邪教发展史的起点。

到了明代,邪教的活动规模不断扩大,出现了罗教、闻香教、弘阳教、黄天教等组织,对这些假借宗教名义活动的民间秘密组织,后世研究学者统称为“秘密教门”。到了清代,邪教的活动无论是组织规模还是社会影响,都发展到一个新的阶段。一方面,部分清代邪教直接源于明代,另一方面,又产生了许多新的门派,如天地门、八卦教、青莲教、皈一道等。与元明两代相比,清代邪教在地域上遍布全国,几度出现教门林立、徒众繁多的局面。在清朝档案中有明确记载的邪教就达100多种,其中影响较大的有罗教、闻香教、弘阳教、善友教、大乘教、八卦教、末后一着教等,成为严重危及封建统治的重大隐患。

进入民国时期后,由于民族矛盾和阶级矛盾的激化,促使各种教门组织以空前未有的规模在全国蔓延发展。一方面,明清两代部分教门组织不断延续和发展,另一方面,出现了一批新的组织。这些组织不仅不再具有反抗封建专制统治的积极作用,而且其教首大多以称王称帝为目标,企图复辟封建专制统治,逆历史潮流而动,成为社会发展进步的障碍。为了和封建社会的教门组织相区别,这些组织被统称为“会道门”。当时的会道门支派庞杂、人数众多,在全国约有300多种,人数最多时达到3000万人。其中在全国流传广、影响大的会道门有30种,如一贯道、先天道、同善社、九宫道等。

新中国成立之初,人民政府着手解决会道门问题。经过全面取缔打击,到1954年,会道门在中国大陆的活动基本停止。此后,仅在个别时期、个别地区出现过零星活动或小规模反弹。从20世纪70年代末开始,特别是进入90年代以后,“呼喊派”“门徒会”“被立王”

“法轮功”等从国外传入或土生土长的打着宗教或功法旗号的邪教组织,在一些地区尤其是偏僻的农村地区迅速发展蔓延,裹挟了大量群众。这些邪教组织扰乱社会秩序,侵犯公民人身财产权利,侵蚀基层政权,成为危害国家和社会政治稳定的突出因素。

## 【背景资料】

### 当代世界邪教分类

邪教已成为一个国际性问题。据有关资料统计,全世界有近万个邪教组织,几乎遍及世界各大洲。按不同的分类标准可以划分为不同的类型:

从邪教信仰渊源上划分可分为伪宗教型、神秘主义型、科学幻想型、特异功能型等;从邪教组织形成因素上划分可分为本土自生型、国外渗透型、内外结合型等;从邪教教义和活动表现上划分可分为世界末日型、诈骗钱财型、鼓吹淫乱型;从邪教与社会的对立形式上划分可分为消极逃避型、积极抗争型等。

2.“法轮功”邪教组织。“法轮功”是一个以气功为掩饰,歪曲、盗用佛教教义和术语的邪教组织,在1992年由李洪志创立。其后,“法轮功”很快传播到全国各地,建立起严密的组织体系,裹挟了大量人民群众,但是随着自身的迅速膨胀,“法轮功”的邪教本性也逐渐暴露。由于“法轮功”残害生命,破坏社会秩序,宣扬歪理邪说,1999年7月,我国政府将其认定为邪教组织,并予以取缔。

#### (1)“法轮功”邪教组织的形成。

1993年8月,李洪志以“佛家气功”的名义,在北京设立了“法轮功研究会”(“法轮大法研究会”的前身),自任会长。“法轮功”邪教的全国性组织正式非法组建。此后,“法轮功”组织通过神化李洪志,蒙骗他人,发展控制成员,以“传功”“讲法”等为名,秘密结社,在各地建立“法轮功”组织机构。至1999年7月被取缔前,形成了以“法轮大法研究会”为最高机构,下设39个总站,1900个辅导站,2.8万多个练功点,练习者达210万人的非法组织。1994年后,李洪志

多次出国宣扬“法轮功”，并在美国、德国、法国、加拿大、澳大利亚等国家和地区建立了“法轮功”邪教组织的分支机构，使“法轮功”成为一个跨国邪教组织。

### (2)“法轮功”邪教的主要歪理邪说。

一是唯心主义宇宙论。“法轮功”的核心概念是“真善忍”。李洪志称“真善忍”是“宇宙中最根本的特性”，是“最根本的佛法”。“真善忍”存在于任何物质的微粒中，正是它创造了微粒，进而分化结合成宇宙中的各种基础物质，如金属、空气、时间等。宇宙有许许多多，每个宇宙又有许多层次的空间，人的最早生命产生于高层次的宇宙空间，由于私心和堕落，一部分人就像上学留级一样，一点点掉下来，一直掉到处于宇宙中心的地球上，形成人类社会。地球是宇宙的一个“垃圾站”。

二是生命起源神创论。生命起源问题是李洪志邪说中最为混乱和自相矛盾之处。起初，李洪志称“宇宙中有许许多多制造生命的各种物质，这些物质在相互运动下可以产生生命”，但又说存在“大陆板块”形成前的“史前文化”，甚至现在海底下还有好几种人，否定达尔文进化论对于人类起源的解释。最后甚至称“其实(人是)怎么造的都有，更大的神只要一想就把你造出来”。

三是生老病死宿命论。李洪志为了使信徒迷信其“大法”，鼓吹生老病死是前世因缘，“业力”回报，“是以前做坏事欠下的”，唯一能够实现消灾祛病的途径，就是修炼“法轮功”。他的目的就是要人讳疾忌医，不信科学，一心向“法”，结果很多信徒痴心修炼，得病不治，导致死亡。李洪志宣扬的人生观还包括“人类罪恶论”和“超尘出世论”等歪理。

四是“世界末日论”。李洪志一再宣称“人类所了解的宇宙只是无数宇宙中的一个小宇宙，这个宇宙每次过了久远的年代以后，都会发生一起灾难。这场灾难就使宇宙中的一切都毁灭”。据李洪志称，“有81次人类完全毁灭了，只有少数人活了下来”，而“人类发展到今天，一切都在败坏，整个社会，整个宇宙中的一切事情也在相继

发生败坏”，正处于劫难之前的“末法时期”，人要脱离苦海，达到佛的“层次”，唯一的途径是修炼“法轮功”，只有他才能拯救人类。

### (3)“法轮功”邪教的本质。

一是“法轮功”是“冒用宗教、气功或其他名义设立”的。李洪志创编的“法轮功”并非气功或宗教，而是歪曲、利用宗教和特异功能的某些名词概念，编造歪理邪说，宣扬神秘主义，同时掺杂了一些功法的动作，七拼八凑而成。

二是“法轮功”神化李洪志，大搞“教主崇拜”。李洪志吹嘘自己有“搬运、定物、思维、隐身”功能，有推迟地球爆炸时间的神通，是唯一能度人去“天国”的“救世主”。他自吹比老子、释迦牟尼、耶稣还高超，出言便是“经文”，谁都不许作任何改动等。

三是“法轮功”实行严格的精神控制。首先，李洪志以祛病、健身为诱饵，以“真善忍”为幌子，引诱人们修炼“法轮功”；其次，要求练功者不仅练功，还要“学法”，反复背诵、抄写，并与其他学说一刀两断，达到非“法轮功”不练、非“法轮大法”不信的地步，对练功者进行“洗脑”；再次，李洪志鼓吹自己“法身”无数，无处不在，可以对信徒加以保护并监控每个人的思想言行，使“法轮功”练习者对其产生敬畏和恐惧。这种精神控制是对练功者进行严密的组织控制和残酷的人身控制的无形枷锁，它使练功者消沉、麻木，失去对社会、家庭的责任感，但对“修炼”“弘法”却抱有一种病态的执著和疯狂。

四是“法轮功”制造、散布歪理邪说。李洪志鼓吹“世界末日”即将来临，面对人类社会的浩劫，只有他“一个人”可以控制、延缓“地球大爆炸”。李洪志危害最大、影响最广泛的歪理邪说是“消业说”。他窃用佛教“业”的概念并加以歪曲解释，宣称人生病、遭罪是前世造的“业”在现世中的报应，是在“消业”，不能去医院治疗。受这种“消业说”的毒害，有病不治、拒绝就医而死亡的“法轮功”习练者达1400余人，跳楼、上吊、卧轨、剖腹等自杀死亡的240余人。此外，还有多人因练“法轮功”走火入魔而杀人害命，造成了一幕幕人间悲剧。

五是“法轮功”是秘密结社的非法组织。李洪志虽然一直否认有组织,称“法轮功”实行“松散管理”,“人传人、心传心”,但事实证明,“法轮功”和一切邪教组织一样,以一套严密、诡秘的组织体系,控制教徒,从事非法活动。他们设立了“法轮大法研究会”,由李洪志自任“会长”,是该组织“唯一”的、最高的首脑和绝对权威,在全国设立了39个辅导总站,下设辅导站,辅导站下设练功点。“法轮功”内部制定了一系列要求、规定、标准、须知等“规章制度”,使其非法活动组织化。他们还利用现代技术手段,传播谣言,发布指令,煽动群众,策划进行各种违法犯罪活动。

六是“法轮功”骗钱敛财,进行经济犯罪。李洪志同其他邪教头目一样,利用“法轮功”敛取大量不义之财,并涉嫌逃税洗钱等经济犯罪。据查,李洪志通过“法轮功”组织大量非法出版和生产、销售书籍、画像、音像制品、练功服、徽章、练功垫等“法轮功”系列产品,聚敛了巨额财富,并偷逃了大量国家税收。

七是“法轮功”严重危害国家安全和社会政治稳定。“法轮功”邪教组织肆意破坏国家法律、法规的实施,策划组织了多次大规模非法聚集活动,围攻各地党政机关、新闻单位,直至围攻中南海,同时窃取党和政府的机密文件,侵害公民的人身和财产权利,给我国社会造成严重危害。尤其是2004年底以来,李洪志及境外“法轮功”邪教组织抛出系列反动文章,彻底蜕变为以推翻中国共产党的领导和社会主义制度为目的的反动政治组织,严重危害国家安全和社会政治稳定。

## 五、恐怖组织案件概述

### 引导性案例

某年2月5日,新疆维吾尔自治区乌鲁木齐市发生一起震惊国内外的系列爆炸案。当晚北京时间21时30分左右,市区52路01—16715号公交车在科学院站刚起步时发生爆炸,3名乘客死亡,23人受伤,车体严重损坏。继而是30路01—16786号公交车驶进北门终

点站发生爆炸(由于乘客已经下完,人员未造成伤亡,车体损坏)。随后又在市中心群众剧院录像厅第12排座位中间和文化路自治区文联住宅楼一楼阳台下发现两枚未爆的自制定时爆炸装置。

### 问题

你认为此案属于何种性质,有哪些特点?如何开展侦察工作?

#### (一) 恐怖组织案件的概念和分类

所谓恐怖组织案件,是指某些组织、团体,违背国际社会法律准则及人类社会生活准则,为达到某种政治或反社会目的,运用暴力或威胁使用暴力的极端手段,蓄意制造特定的恐怖气氛和恐慌因素的犯罪活动。在国际上,通常将奉行以暴力活动方式达到政治目的的理论、思潮和主张统称为“恐怖主义”。

随着国际政治及国际关系的调整,特别是在冷战结束之后,各类矛盾冲突不断激化,恐怖组织的类型和特点也在发生变化。分析世界各国从事恐怖活动的组织,主要有以下几种类型:

1. 宗教极端主义或邪教恐怖组织。这类组织是以极端的、激烈的或畸形的崇拜和信仰为精神支柱和精神动力,主张以暴力恐怖方式推翻世俗政权、建立宗教统治或消灭不同宗教、教派的恐怖组织。这类组织往往是由宗教中的一些激进派别或一些邪教组织演变而来,他们以宗教教派或邪教的原有组织体系和活动方式为基础,以其极端、激烈的或畸形的崇拜、信仰为精神支柱和精神动力,以曲解宗教教义、信奉歪理邪说等作为禁锢组织成员的精神枷锁,通过各种形式对恐怖组织成员实施思想灌输和精神控制,强化恐怖分子的“殉道”“献身”理念,借此煽动敌对情绪和仇恨心理。宗教极端组织往往能够以最狂热的方式从事恐怖活动,给政府和社会造成严重的危害。

2. 民族或种族主义恐怖组织。这类组织是以民族、宗教问题为借口,主张通过暴力恐怖方式实现民族分离或种族报复的恐怖组织。其成员多为一些狂热地鼓吹民族或种族利益至上,采取极端手段歧

视、排斥其他种族或民族的极端民族主义或种族主义分子。极端民族主义超越国家利益、把民族利益推向极端,并炮制种族或血统至上理论,不顾国家利益要求民族自决、独立,顽固地追求资产阶级宣扬的民族分离权,要求建立单一制的民族或种族国家。这类恐怖活动的根源建立在对本民族语言、领土、宗教、文化、心理、生活习俗等极端认同的基础之上,旨在追求本民族的独立或高度自治。

3. 政治恐怖组织。这类组织是主张以暴力恐怖方式从事政治斗争,企图推翻现存政权、社会制度或改变社会现状的极端组织和团体。政治恐怖组织通常分为以下三种:极“左”型恐怖组织;极“右”型恐怖组织;以恐怖活动手段争夺社会权利的其他政治组织和团体。

4. 国家恐怖主义活动。反对恐怖主义的斗争,不能够忽视国家恐怖主义,国家恐怖主义是产生最早、危害最大的恐怖主义。一些国家政府动用国家权力和力量从事恐怖活动,以达到其特定的政治目的。一种是国家政府运用其权力机关,如军队、警察、情报机关等直接从事恐怖活动;另一种是国家支持、资助、组织、训练和指挥恐怖组织和恐怖分子,利用恐怖活动在别国领土制造暴乱,破坏别国的政治和经济,制造不安定的局面。

5. 黑社会恐怖活动。随着黑社会组织的发展,其势力不断深入社会的政治生活领域,并且以暴力恐怖方式清除其政治障碍和获取政治利益。这种以暴力恐怖方式干预和破坏社会政治生活的活动,可以称为黑社会恐怖活动。

### (二) 恐怖组织活动的特点和方式

恐怖组织活动的特点:暴力性、政治性、象征性、狂热性、组织性、计划性、隐蔽性。

恐怖组织活动的方式:为谋求恐怖效果的最大化,恐怖活动的主要方式有实施暴力、暴力威胁或其他危险方法。暴力或暴力威胁方法主要指使用武器、弹药等具有暴力性质的工具,实施暗杀、劫持、绑架等行为以及威胁行为;危险方法指使用毒害性、放射性、传染病病原体等危险物质实施恐怖活动。

## 第二部分 讲授重点

### 一、专案侦察的组织与实施

专案侦察的组织与实施,是专案侦察工作的主体和核心内容,主要包括以下环节:

#### (一) 组织专门力量

组织专门力量是实施专案侦察的前提。专案一旦建立,就要立即抽调人员,选好指挥员和侦察员,建立专案组。专案组一般由国保部门的人员组成,有时根据案件需要,邀请其他公安部门的力量参与。专案组的指挥员和侦察员必须具有相应的素质,在组织力量时必须充分考虑以下因素:

1. 专案指挥人员的条件。专案指挥人员是专案组的领导核心,直接率领专案组全体工作人员与具体的侦察对象面对面地进行较量,因此,专案指挥人员要有很强的政治业务素质,要有高于侦察对象的智慧能力,要使专案组形成强大的战斗力。专案侦察实行领导负责制。专案指挥人员必须是国保部门的负责人,或者是主管国保工作的公安机关负责人,应当有一定的侦察工作经验,了解掌握各种侦察措施和手段,具有相应的领导指挥能力和法律、政策水平。

2. 专案组人员必须保持相对稳定。专案指挥人员和侦察人员是专案侦察的组织者和实施者,对其的更换会影响对案情全面和系统的掌握,影响对具体侦察措施的落实和实施,影响对专案侦察具体目标、方向的理解和认识,影响专案侦察整体和局部工作的连续性。特别是在开展内线侦察时,更不能轻易更换指挥人员,否则容易失去秘密力量的信任,影响内线侦察向纵深发展。因此,专案指挥人员和侦察人员必须保持相对稳定,不要轻易更换。

#### (二) 正确分析判断案情

能否正确地分析判断案情,是专案侦察成功与否的关键。正确地进行案情分析,就能准确决策,合理地组织使用侦察力量和手段,



确保侦察工作顺利开展,引导侦察工作走向成功;案情分析判断不准,轻则使专案工作停滞不前,走弯路,重则直接导致专案失败,使国家安全和利益以及人民的生命财产受到危害。因此,要认真分析案情,做到知己知彼,因情施策。分析判断案情贯穿于从立案侦察到破案结束的整个过程。

对案情的认识要重点分析以下几个方面:

1. 认真分析立案根据。立案根据是否充分是立案准确与否的重要保证,因此,除了在建立专案前要认真分析和严格审查立案依据,在专案侦察过程中,也必须不断反复地分析印证,避免发生差错。分析立案根据主要是分析和审查立案材料的可靠程度。

2. 认真分析侦察对象的基本情况和活动情况。分析侦察对象的基本情况,包括侦察对象的家庭情况、政治历史、社会关系、经济情况、周围环境、现实表现、个性特点、嗜好、生活习惯等内容,从而准确、全面地了解侦察对象,有针对性地制定侦察措施,提高侦察工作的准确性和工作效率。

3. 认真分析侦察对象之间的相互关系。凡是有两个以上的侦察对象都要认真分析他们之间的相互关系。分析的内容包括他们在敌对组织和敌对势力中担任的职务、任务,所处的单位和所起的作用等情况;分析他们之间相互关系是否密切,发现和找到他们的矛盾和弱点,以便采取针对性的分化瓦解或积极进攻的措施。

4. 认真分析专案侦察过程中的新情况。对在专案侦察过程中发现的新情况和新线索,必须逐一分析,弄清它与侦察对象之间的关系,对案件侦察的作用,然后,根据具体情况,要么大胆采纳新线索,通过新的线索把案件侦察引向深入;要么搁置一旁,有待进一步印证;要么果断抛弃,防止对专案的干扰。同时,密切关注案件的发展变化,认真分析和预测即将出现或可能出现的案情变化情况,以便及时采取措施加以应对。

5. 认真分析犯罪痕迹和物证。有犯罪现场的案件,要依法及时、客观、全面、细致地对现场进行勘查,发现、收集和提取犯罪痕迹

和物证。通过对犯罪痕迹和物证的认真分析,判断案件性质,分析作案过程,刻画出行为人的基本条件,从而提出侦察方向和侦察范围。

对案情进行分析判断是一个严谨而科学的思维活动,必须言之有理,推断有据,切忌先入为主,主观臆断。同时,在分析案情时,切忌就事论事,静止、孤立、片面地分析问题,要充分考虑国内安全保卫案件的特点,注意联系整个对敌斗争形势,以及国际大气候和国内小气候,从而对案情作出客观准确的判断。

### (三) 制订侦察方案

专案侦察,是主动进攻敌人的战斗行动,必须要有方案。有了专案侦察方案,才有明确的侦察方向和目标,才能有序地组织和运用各种侦察力量和手段,使专案侦察顺利地进行。因此,在正确分析案情的基础上,要根据案件侦察工作进展的情况变化,随时调整和制订侦察方案。

专案侦察方案一般包括总体侦察方案、阶段性侦察方案和专项侦察方案。

1. 总体侦察方案。总体侦察方案是在立案时制订的,其内容主要包括:侦察对象的情况;对案件性质和情况的基本分析和认识;侦察工作的指导方针、原则,侦察的目的和要求;侦察力量的组织和分工;侦察措施、手段的运用和使用;侦察的步骤和方法;防止危害的预案和措施;可能发生的情况和对策;工作制度和应遵守的纪律等。

2. 阶段性侦察方案。阶段性侦察方案就是根据案件侦察不同阶段的任务而制订的具体侦察方案。其内容主要包括:前一阶段侦察工作情况的总结,分析案件发展变化情况,侦察工作现状及存在的问题;下一阶段工作任务、要求、措施,以及侦察力量和部署的调整等。

3. 专项侦察方案。专项侦察方案是在案件侦察过程中,为实施某项重要侦察措施和重大行动之前制订的方案。比如采用某技术侦察手段、建立使用秘密力量、秘密拘捕侦察对象等。其具体内容包

用某项措施和谋略的过程中,可能会出现的问题及其对策等。

#### (四)使用侦察力量和手段

专案侦察必须综合使用各种侦察力量和手段,才能达到及时发现、严密控制、妥善处置、防止危害的要求。在专案侦察中,侦察力量和手段主要包括:侦察人员、秘密力量、侦察技术等;配合侦察工作的力量和手段主要包括:基层组织、群众积极分子、管理部门和公开管理手段、其他社会力量等。

#### (五)主动推动案件侦察

专案建立后,专案指挥员和侦察人员都要积极开展工作,主动推动专案侦察向前发展,尽快查明案情,获取证据,结案处理。

1. 针对不同情况采取相应对策。在专案侦察过程中,一般会出现三种情况:一是案件侦察工作按照侦察方案顺利进行;二是在案件侦察过程中,案情的发展和当初的判断相反,侦察获得了反证的材料;三是案件陷入僵局,久侦无进展,停滞不前。对于以上情况,必须组织专案侦察的全体人员,认真分析,集思广益,掌握案情的发展情况,及时采取相应的对策,推动案件发展。

2. 积极开展内线侦察。实践证明,内线侦察是主动推动案件侦察发展,取得专案侦察胜利的最有效方法。专案侦察中的内线侦察,主要是通过带情侦察人员指挥秘密力量来实现的。

3. 正确选择“突破口”。“突破口”是指侦察对象最容易被我突破的薄弱环节。正确选择“突破口”就是找准侦察对象中间的薄弱环节和矛盾,作为进攻对方、推动案件侦察进展的缺口。

4. 善于运用谋略。专案侦察,实际上是专案指挥人员、侦察人员和侦察对象短兵相接,直接较量,更多的是斗智。因此,专案指挥人员和侦察人员,要善于运用谋略来推动专案侦察的深入开展。常用的谋略主要包括:打草惊蛇,调虎离山;将计就计,顺水推舟;欲擒故纵,麻痹敌人;以毒攻毒,用敌制敌;故布疑阵,引蛇出洞;出其不意,先发制敌;利用矛盾,各个击破;突破一点,查明全局。

## 二、煽动性案件侦察的基本对策

煽动性案件的侦察要求是:快侦快破,减少危害,获取证据,依法处置。侦察的基本对策主要有:

### (一)现场勘查

煽动性案件必须借助相应的载体和环境,这类案件通常留有作案现场,包括相应的痕迹、物证等作案的蛛丝马迹。现场勘查是侦破案件的首要环节,因此,案发后,侦察人员必须迅速赶赴现场,开展工作。

#### 1. 现场勘查的任务。

(1)查明基本案情。包括案件发生的时间、地点、部位和周围环境、作案手段、工具、方法、条件和具体内容等。

(2)发现和提取、收集痕迹物证。充分运用现代科学技术手段,依法对现场遗留下来的各种痕迹、物证,尽可能完整无损地提取和收集,并妥善保存。

(3)及时进行现场访问。对案件的发现人、报案人及其他有关人员及时进行调查访问,收集情况,发现线索。

#### 2. 现场勘查的要求。

(1)及时到位。即接到报案后,以最快的速度赶赴现场,不失时机地开展现场勘查工作。

(2)保护现场。保护现场是减少干扰、获取原始材料的重要措施,要根据现场情况和自然条件特点,做好现场保护工作,同时防止宣传品内容的进一步扩散,造成不良影响。

(3)认真细致。对查明案件真实情况有价值的物品和痕迹都应当进行深入、系统、全面的勘验和调查,特别注意发现收集那些细小、易被忽略、被认为是无关紧要的痕迹物品。

(4)做好访问。现场访问的对象包括案件发现人、报案人和现场附近的群众。在对知情人进行调查访问时,要坚持实事求是的科学态度,不能够偏听偏信,要有追本溯源的精神,要尽量将调查的问题问细、问全,防止因时间的延续导致被调查者记忆失误,以查明案

件真实情况的来龙去脉。对在现场访问中获得的相关材料,应当制作现场访问笔录,有条件的应同时录音。此外,不通晓案发地地方方言或民族语言的,应当配备相关人员。

(5)信息监控。针对利用互联网、移动电话、寻呼系统等发布电子信息作案的情况,要加强系统监控,及时发现、截取、复制和存储作案人所发的电子信息,包括发布时间、系统、对象、内容、方式等。

3. 现场勘查的方法。煽动性案件现场勘查,应遵循一般犯罪现场勘查的方法,即“先中心后外围,先静观后动手,先下面后上面,先拍照后提取”。此外,应依据不同载体实施的煽动行为采用相应的勘查方法和途径。

## (二)物证调查

物证是指依法收集、对查明案件事实情况有价值的物品和痕迹。物证调查主要包括:

1. 调查作案纸张。作案用纸分为原纸和纸印品两大类。原纸是未经过印刷加工的各种白纸、包装纸、牛皮纸;纸印品是经过印刷加工过的书写纸、报刊、信封等印刷品。纸张的质量依据加工要求而有所不同,如钢纸原纸是一种经过浓氯化锌处理过的特种纸,要求结构松软,吸收液体性能好,多用作绝缘材料和隔热材料等;誊写蜡纸原纸要求纸质柔软,纤维细长。根据不同案件中的纸张特征,可到以下部门进行调查和收集:一是造纸厂或印刷厂;二是文化用品批发和零售网点;三是邮政部门;四是电(视)台、杂志编辑部和政府信访部门。通过调查,依据纸张特点,弄清作案用纸的生产或加工单位,查明与作案用纸特征最为接近的同批纸或同版纸张的流向,从而确定作案用纸的具体出处,为“以物找人”,发现作案人提供线索。

2. 调查作案语言、内容。因其地域、历史、民俗以及工作环境不同,语言和文字的表达就有了明显的差异性。在煽动性案件所用的言语、文字表述中,有意或无意间会暴露出固有的语言习惯、方言、方音别字、地区性简化字、行业用语、身份用语、书写习惯等,在言语内容中可能会涉及某些相关的人、事、情节等,特别是比较集中、比较突出

的问题,能够反映作案人对问题的熟知程度。这些能为正确判断作案人所在地区、职业、年龄、文化程度以及发现作案人线索提供依据。

## 3. 其他相关物证的调查。

(1)作案黏合剂、书写物质的调查。对作案人使用何种黏合剂、何种书写物质进行调查,并通过访问、模拟试验、痕迹鉴定、刑事化验等方法确定其种类和性质,为查找作案人提供方向。对于采用剪贴方法拼成的标语、传单和信件案件,首先要查明剪贴字迹源于何种报纸杂志,其次,从黏合剂、衬纸和印刷用纸、印刷文字的型号和字体着手调查,以确定侦察方向和范围,为侦察破案提供可靠的线索和证据。

(2)现场遗留的其他痕迹的调查。对在现场发现的手印、足迹、工具等遗留痕迹以及其他物品,必须予以同样重视,逐一进行检验、查证和落实,分辨出是否是作案人在实施犯罪行为时所遗留,这些能为正确分析判断案情、确定侦察方向、认定作案人提供有力证据。

## (三)认真分析判断案情,确定侦察方向

### 1. 分析判断侦察方向与范围。

(1)从作案时间、地点选择及环境分析判断。时间、地点和环境是实施作案行为的存在形式,作案人所选择的作案时间和地点,总是与他的藏身之处存在着一定的联系,往往受到职业、习惯行为、居住地等多种因素的制约。发生在比较偏僻场所的案件,通常外地或住地较远的人不便接触,一般可考虑当地人作案;发生在公共场所、繁华街区的案件,应考虑外地人或住地较远的人作案的可能。在案件发生的时间内,如果外部人没有接触现场的条件,一般可推断为内部人作案。此外,作案人在容易暴露的环境里作案心理比较胆怯,为逃避打击,往往精心伪装;在不易被人发现的环境里作案,胆子就大一些,露出破绽就多一些。

(2)从物证的来源出处上判断。在以文字为载体进行犯罪的案件中,作案所用的物证多为就地取材,也有从外地购买的。比较狡猾的作案人可能会在甲地作案、乙地藏身,伪装或模仿他人笔迹等,但

在作案工具上往往会反映出这样或那样的特征来。对煽动性案件中出现的各种物证,通过检验、分析、比较等方法,可以推断出作案人的藏身范围。

(3)从语言文字上进行判断。作案人在运用语言、文字作案的过程中,必然会表现出所在地区的言语特点,在案情分析中,能够反映地区性言语特点的有方言特征、文字特征、地域性言语内容特征。通过对作案人使用语言文字的特点进行分析,可以判断作案人所在地区或籍贯。

(4)从案件言语所涉及的人、事、情节上判断。煽动性案件中的文字、语言、图像内容,一般都会暴露一些具体的人物、事件和情节。因此,作案的具体内容与作案人的藏身范围之间存在内在的联系。

(5)通过并案来进行判断。对一些多次异地作案的煽动性案件,可以将多次异地作案的两个以上的案件现场、物证、方言、笔迹、内容及其他痕迹物证合并起来进行全面系统的分析研究,通过这些案件之间存在的联系确定侦察范围。

## 2. 刻画作案人基本特征。

(1)分析作案人的思想基础。作案人实施其行为总是受其一定意识支配。可以通过对作案形式和作案内容的分析,从案情性质,作案人迷恋、追求、喜爱或厌恶、反对、憎恨行为,以及伪装手段,作案时机,社会背景等,分析判断出作案人的政治立场、作案的目的与动机,以及犯罪意识的成熟性、狡猾性等。

(2)分析作案人的年龄。由于其社会经历、生活环境、身体条件、思维方式及作案活动经验的差异,不同年龄的作案人在言语内容、作案过程以及语言、文字等方面都反映出各自的特点。少年人作案通常采用直接书写的方式,且不加任何伪装;青年人作案敢于冒险,内容易暴露作案动机;中年人作案手段狡猾,善于伪装;老年人作案手段和方法比较陈旧,字迹生涩抖动,以繁体字为主,古旧词语和文言词句较多。在案情分析时,要结合案件实际情况进行具体分析,避免片面性和绝对性。

(3)分析作案人的职业。具有不同职业身份的人往往养成“三句话不离本行”的习惯,案件言语材料的内容,常常与其职业范围内的生活有关,会自觉不自觉地使用一些行业术语。注意发现案件言语材料中的行业词语和科学术语,抓住行业字、术语、职业简化字、专用符号等特征,通过对作案的时间、地点、语言文字、手段和作案内容等方面的综合分析,来推断作案人的职业身份特征。但应当注意甄别社会各界用语融合造成的词语跨行业使用的现象,注意区分伪装和复杂经历、从事过多种职业、兼职造成的行业语混用现象,注意调查研究各行业狭小范围内的用语,以及专门词语进入大众交际中派生出来的引申义。

(4)分析作案人的文化程度。推断作案人的文化程度,是依据案件材料中反映作案人的书写水平、写作能力、学识水平等方面进行分析和判断,还应考虑到个人的主观努力、家庭环境、受教育程度、职业要求等。通常,我们把文化程度分为四个层次,即小学、初中、高中和大学。一般来说,判别文化程度有其相应的标准,但是事物总有其一般性和特殊性,或者属于例外。特殊性表现在文化程度高的人或许书写水平一般,表达能力一般;文化程度低的人,或许书写水平相当高,表达能力很强;有的作案者具有与文化程度相应的语言文字能力,但为逃避打击而故意伪装。总之,要根据实际情况予以综合判断。

## 【课堂讨论】

1. 某年10月28日,杭州某高校南大门水泥柱上,发现署名“热血青年”的煽动标语,矛头直指党的方针政策。煽动标语的作案纸张使用了当年10月19日《中国医药报》和《杭州日报》报纸。

2. 某年5月20日,中原某城市发现攻击党和国家领导人的小字报,小字报的内容写在报纸上。在分析小字报内容时,发现了这样的言语:“铁路分局南段”、“五里堡车库空调车全部用定时炸旦(弹)炸掉”、“在列车上和机车上放上定时炸旦”、“几万下岗英雄”等,落

款为“郑铁路组织部宣”。

讨论题:分析上述案件作案人的基本条件,提出下一步侦查工作方向。

#### (四) 确定作案嫌疑人

对作案人进行思想基础、年龄、职业、文化程度等内容的分析后,在对案情全面综合分析的基础上,制订侦察计划,按照侦察计划有序地开展相关工作。

1. 调查摸排。针对不同案件的具体情况和特点,采取专门工作与群众路线相结合的方法,紧密依靠有关部门和组织,发动群众提供线索,开展调查摸排工作。在摸排工作中,应当注意以下问题:

(1) 在工作态度和方法上要深入细致。

(2) 要依据作案人所具备的某些特定条件,逐一查证核实。查证过程中,对那些确实具备作案条件、嫌疑较大的人,将其列为重点对象,深入进行侦查调查,从中发现作案人。

(3) 切忌初步确定侦察范围时先入为主思想的影响,一切工作应当遵循实事求是原则,以客观、科学的态度开展工作。

(4) 切忌大张旗鼓地进行摸底排队,逐个比对笔迹。这样做的后果是:违反政策和规定,易伤害群众;或易惊动作案人,暴露我工作意图。

2. 以物找人。作案人使用的作案物品和现场遗留的其他痕迹物证,是查找作案人的重要依据。在检验和查明各种物证的用途、性能、出处、使用范围和可能流向的同时,紧紧抓住具有特殊性的物证开展侦察调查工作,以此作为查证和案件侦破的突破口,这是缩小侦察范围、发现重点嫌疑人的有效办法。

3. 以事找人。在物证的言语内容中,凡涉及的人名、事件及其情节等,必定与作案人有着直接或间接的关系。分析作案人与涉及的人和事的因果关系及其利害关系,对其进行侦察调查,这是确定重点嫌疑对象直至发现作案人的重要渠道和方法。

4. 监视守候查获作案人。采用监视守候措施查获作案人,主要

适用于连续作案并且作案时间、地点具有一定规律性的现行案件;或者适用于已经发现重大嫌疑对象,而一时难以获取确凿证据,对象又有连续作案可能性的案件。

5. 收集证据认定作案人。收集证据,认定作案人是煽动性案件侦破的最后一个关键环节,根据各个案件的不同情况,认定作案人的证据主要有以下几个方面:一是笔迹鉴定。二是其他痕迹、物证的鉴定。三是核实作案条件和犯罪事实。通过以上工作,在认真综合分析研究证据的基础上,科学判断,认定作案人。

#### (五) 查清全案,及时破案

对依法立案的煽动性案件,经查明有确凿证据证明是作案嫌疑人实施的,主要事实已经查清,基本证据已经获取,应在嫌疑人或共同作案中主要嫌疑人已经抓获的情况下,及时破案。

### 三、组织性案件侦察的基本对策

#### (一) 侦察对象

主要有以下侦察对象:从事推翻社会主义制度、颠覆国家政权的活动和有颠覆活动嫌疑的组织、团体和团伙;从事分裂国家的活动和有分裂活动嫌疑的组织、团体和团伙;企图干预和操纵我国社会政治生活、政治行为的渗透组织、团体;反对宪法确立的基本政治原则,从事政治阴谋活动的组织、团体和团伙;从事恐怖活动和有恐怖活动嫌疑的组织、团体和团伙;企图干涉我国教会事务、控制我国宗教团体的境外宗教渗透组织、团体,利用宗教或打着宗教旗号从事非法活动的组织、团体和团伙;邪教组织;死灰复燃的会道门组织和境外渗透进来的会道门组织;打着各种旗号,有政治背景和有政治野心的秘密结社组织;受境外势力控制、操纵和资助的非法组织和团体;其他有政治敌对活动的组织、团体和团伙,等等。

#### (二) 侦察任务

组织性案件侦察的主要任务是:查明情况,弄清内幕,获取证据,依法处置。

1. 查明情况。通过各种侦察、调查活动,查清该组织的基本情

况,包括:主要成员、为首分子、组织结构、组织计划、主要活动等;查明是否确实从事了政治敌对活动。

2. 弄清内幕。通过一系列的侦察、调查工作,查清楚该组织内部秘密联系、秘密活动的所有情况,查清楚其背景和后台、幕后策划和指挥者,支持、指使和资助者,搞清组织内部阴谋计划的主要内容。

3. 获取证据。通过侦察、调查,依法获取该组织从事违法活动的相关证据,为确定该组织性质、依法处置做好证据准备。

4. 依法处置。为防止组织蔓延发展、造成潜在和现实危害,应及时打击有组织违法犯罪活动。对已经查明情况的组织,及时判明性质,依法制止、解散、取缔或予以惩处。

### (三) 侦察对策

对组织性案件侦察的基本要求是:严密监视,迅速查清,控制蔓延,防止危害。其侦察对策主要是:

1. 广辟线索来源,及时立案侦察。组织性案件危害性大、发展蔓延迅速,国保部门要充分利用各种手段广辟线索来源,通过秘密力量、伎俩手段、专案侦察、情报和调查工作、日常业务性基础工作,及时发现组织性案件的线索,一经查证核实,迅速组织力量,开展专案侦察。

2. 开展内线侦察,获取犯罪证据。组织性案件组织严密、活动诡秘、成员复杂,为有效地开展专案侦察工作,要着力使用秘密力量。要根据案件的具体情况,积极物色、培养、使用秘密力量,深入组织内部,以获取内幕性、深层次的情报;或者将组织内部能够为我所用的关键人物拉出来为我工作;力争尽快搞清组织内幕情况、人员情况和活动情况,获取有力证据。

3. 综合运用各种侦察措施和手段。对组织性案件必须综合运用各种侦察措施和手段,侦察部门要互相配合,密切联系,协同作战,统一指挥,统一行动。既要查清内幕、防止危害发生,切断敌对组织与境外敌对组织、机构、个人的联系渠道,切断境外敌对组织、机构的资助,有效控制组织核心与其他成员之间的联系,有效控制组织成员

之间的联系。对于串联策划、发展组织、宣传煽动等活动,要通过谋略手段、依法制止、依法处置等方式予以限制,打乱其阴谋计划和行动计划,防止蔓延,形成危害。

4. 适时处置。在查明相关情况、获取有力证据的基础上,根据不同组织的具体情况适时破案。对于境内敌对组织案件、秘密结社案件的侦察,要及时果断,一举打掉其为首分子和领导核心,打掉组织中的关键环节的主要人物,彻底摧毁其组织体系;对有境外背景的组织性案件,要根据国际国内形势及外交斗争的需要,经报有关部门批准,适时处置。

5. 低调处理。组织性案件情况复杂,在打击和处理的方式方法上要特别讲究谋略和艺术,不易张扬,防止被别有用心者故意炒作,形成新闻热点,特别注意要坚持政治问题非政治化处理的原则。

## 四、邪教案件查处的基本对策

### (一) 查处的基本对策

同邪教组织的斗争是全社会一项长期的、艰巨的、复杂的任务,关系到国家的长治久安。邪教案件查处是公安机关依照国家法律的有关规定,采用各种措施,查清内幕、获取证据、依法处置的一项专门工作。

查处的基本要求是:缜密调查,查清内幕,获取证据,适时处置。

查处的基本对策是:广辟线索来源,及时查证核实;开展深入侦察,掌握犯罪证据;严密控制,防止蔓延;相互配合,通力协作;及时取缔,依法打击;果断处置,防止危害。

### (二) 查处的基本原则

1. 慎重认定。邪教组织一般都冒用宗教、气功或者其他名义进行非法活动,带有很大的欺骗性。随着国际国内形势的变化发展,邪教组织将会以各种新的面目出现,对这些新发现的邪教组织需要定性。因此,认定其组织性质,是依法处置、处理的基本前提。尽管从法律上界定了邪教组织的特征,但是邪教组织不是约定俗成的名称,任何组织都不会自我承认是邪教组织。邪教组织一般都冒用宗教、

气功或者其他名义进行非法活动,带有很大的欺骗性。公安机关会同检察机关和法院,在认真调查研究的基础上,充分掌握定性标准,明确一般非法组织与邪教组织、一般违法和犯罪活动的区别,准确定性。

2. 区别对待。邪教组织蒙骗了大量不明真相的群众。这些受蒙骗的群众与蓄意对抗政府、破坏社会稳定的极少数犯罪分子不同,处理时要认真区分不同情况,严格掌握政策界限,要把不明真相参与邪教活动的人员同组织利用邪教组织进行非法活动、蓄意破坏社会稳定的犯罪分子区别开来。

3. 依法处置。对邪教组织,要根据有关法律和《社会团体登记管理条例》的有关规定,坚决依法予以取缔。处理时要认真区分不同情况,严格掌握法律、法规和政策界限,要把不明真相参与邪教活动的人员同组织利用邪教组织进行非法活动、蓄意破坏社会稳定的犯罪分子区别开来。对组织和利用邪教组织进行犯罪活动的,组织、策划指挥者和屡教不改的积极参加者,要在获取证据的基础上,充分运用法律武器,依法追究刑事责任。对邪教组织以各种手段非法聚敛的财物、犯罪的工具、宣传品一律予以追缴、没收。

4. 综合治理。在党委政府的统一领导下,有关部门齐抓共管,采取政治的、法律的、行政的和教育的等多种手段,要把治理邪教作为维护社会稳定、推动社会全面进步的一项重要工作来抓。要采取多种形式,在全体公民中深入持久地开展宪法、法律和党的政策的宣传教育,用邪教组织的违法犯罪事实和典型案例揭露其本质与危害,使广大群众受到教育,使广大群众充分认识邪教组织严重危害人类、危害社会的实质,自觉反对和抵制邪教组织的影响,进一步增强法制观念,普及科学文化知识,遵守国家法律。要切实加强基层组织建设和政权建设,把同邪教组织斗争的任务落实到基层。大力加强社会主义物质文明和精神文明建设,帮助经济比较落后的地区发展经济,改善人民生活条件,改进群众文化生活,逐步根除邪教滋生的社会基础,严防邪教组织的滋生和蔓延,把防范和惩治邪教活动作为一项重

要任务长期坚持下去,切实维护社会稳定。

## 五、恐怖组织案件侦察的基本对策

### (一) 侦察任务

反恐怖斗争主要由反恐怖情报工作、恐怖案件侦察工作、反恐怖防范工作和反恐怖处置工作四个部分组成。国保部门的反恐怖侦察是同恐怖组织、恐怖分子进行的一场隐蔽斗争。国保部门在反恐怖斗争中的主要任务是:及时获取情报、深入开展侦察、严密控制、及时打击、严密防范。

### (二) 侦察对策

恐怖组织案件的侦察不同于一般刑事案件,也不同于其他危害国家安全案件,对恐怖组织案件的侦察是一项特殊的侦察工作,必须坚持“及时发现、严密监控、快侦快破、果断处置”的基本方针。其侦察对策主要是:

1. 情报先行。反恐怖情报工作是国保部门运用各种手段,获取有关恐怖组织、恐怖分子、恐怖活动及其嫌疑的情况、动向、线索,为反恐怖侦察、防范、处置工作服务的专门工作。在反恐怖侦察工作中,情报必须先行。

2. 发现线索。将恐怖案件破获在预谋阶段,是侦察部门长期追求的目标。在恐怖犯罪的思想准备、人员准备、方法准备和物资准备阶段,情报部门应当及时、准确地获取相关信息,从中发现线索,主导侦察部门采取有力措施。

3. 严密监控。依据相关的情报信息,对恐怖组织活动的内幕、发展组织及训练、准备工具、通信联络等情况,根据不同阶段的活动特点采取严密的侦控措施,依法获取犯罪证据,确保安全。

### 4. 适时破案。

(1) 选择时机。恐怖活动的突发性明显,随时可能造成重大危害,因而恐怖案件的侦察具有极强的实效性。在侦察工作中牢牢把握防止造成危害、将危害程度降至最低的最佳破案时机,在这一基本前提下,查明情况、查清内幕、获取证据、一网打尽等条件都可以考

虑。如果不具备这一基本前提,必须立即破案,坚决打掉。所以,在对恐怖案件侦察时,要始终将防止危害、降低危害程度作为侦察工作的出发点和落脚点,一旦发现恐怖组织和恐怖分子的活动可能造成危害时,要果断处置,坚决予以制止。必要时,应提前破案、局部破案或随侦随破。特殊情况下,允许采取没有侦察过程的直接追捕和现场拘留的方式。

(2) 侦察对象的控制和抓捕。由于恐怖组织和恐怖分子千方百计地逃避打击,活动诡秘、隐蔽,在侦察控制工作中,要控制和掌握恐怖组织活动的内幕情况;控制恐怖组织发展组织,物色、训练人员的情况;控制恐怖组织和恐怖分子筹集武器弹药、建立秘密活动据点等各方面的情况。

恐怖分子思想狂热,往往负隅顽抗,不惜以死相拼甚至杀害无辜群众。因此,侦察人员必须要有强烈的对抗意识和必要的武装手段,必要时能够及时、准确、熟练地使用武器解决问题。在抓捕犯罪嫌疑人时,必须制订周密的计划方案,调用足够力量,精心组织指挥,并备有各种意外情况发生时的应急预案,确保万无一失。在可能的情况下,事先对抓捕现场及周围情况进行侦察和调查,做到心中有数。在现场条件复杂的情况下,要对整个抓捕过程和细节进行周密设计,条件允许时可在计算机上进行模拟抓捕演练,以完善抓捕计划。一旦抓捕成功,立即将嫌疑人押离现场,严密警戒、看押。要特别防备恐怖组织或其同伙发动新的袭击劫走犯罪嫌疑人,或者煽动不明真相的群众制造事端。

(3) 审讯恐怖分子。对捕获的恐怖分子及有恐怖活动嫌疑的人员进行突击审讯,是查清全部案情、深挖犯罪组织、彻底搞清恐怖组织全部情况的重要环节,是恐怖案件侦察工作的有机组成部分。

在反恐怖斗争中,公安机关经常遇到两种情况:一是与恐怖组织、恐怖分子发生“遭遇战”,当场捕获一些恐怖分子或有恐怖活动嫌疑的人员,加强对这些人员的审讯,是侦察工作向纵深推进的有利时机;二是在侦察工作中,有时通过各种手段无法突破,但又必须及

时破案,唯有选择特定的嫌疑对象秘密抓捕,通过审讯才能打开案件侦察的突破口。在以上两种情况下,由于来不及发现和掌握案件全貌和内幕,来不及发现其他涉案人员,来不及开展更深入的侦察和调查工作,因此,必须要对重点对象的审讯打开突破口,推动案件侦察向纵深发展。

抓获犯罪嫌疑人的审讯阶段要特别注意保密,避免打草惊蛇,避免暴露我方意图。根据恐怖活动的特点,对恐怖分子或嫌疑人的审讯要抓住主要环节:一是抓住战机,突击审讯。二是抓住弱点,及早突破。三是迅速核实,深入追查。四是抓住“把柄”,寻机逆用。

总之,在恐怖组织案件侦破中,既要坚持侦察工作的基本原则,又要在必要时采取不同于普通刑事犯罪的侦查程序、手段和措施,才能迅速侦破此类案件,才能有效地预防此类案件的发生,制止、减少危害和损失。

## 第三部分 实训

### 实训项目:案例讨论

#### 一、目的

通过对国保典型案例的分析与讨论,使学生熟悉专案侦察的一般工作过程和主要环节,重点是培养学生对案情的分析判断能力。

#### 二、内容

##### 投寄煽动性信件案例

×年1月18日,某日报、市委宣传部、市总工会等单位先后收到《告全国工人同胞书》投寄信件四封,行为人的署名分别是“某市讨×协会”“兴中会”“工人协会”等。信文如下:

“×××推行的改革开放以来,我们工人阶级的政治地位已走入低谷,生活已被逼上绝路,在×××让官僚、企业、厂矿中的老板和贪官污吏们先富起来的政策指导下,这些人已经成为吸工人的血



汗、侵吞国家利益、欺压工人的新生贵族和资本家,一会儿劳动组合,一会儿试岗、待岗,一会儿又是什么合同制,而他们则以老板、企业主宰、资本家自居,骑在我们工人头上作威作福。”“工人同胞们:现在×××把我们工人阶级的政党性质改变了,把我们人民民主专政的国家性质改变了,我们工人阶级将失去当家做主的政治地位,我们工人阶级受奴役,经济生活将更加贫困!!!”“工人同胞们:我从来就没有什么救世主,全靠我们自己,我们要工作,我们要吃饭,我们要生存,我们要反贪官,反腐败,就只有行动起来,举行罢工、游行!!!”(注:信纸系某市南岸区印刷厂某年5月为市日杂公司生产的公文纸,信封是投寄地打铜街邮局正在销售的信封)

### 三、条件

案例材料每人一份。

### 四、组织

1. 教师分发案例材料,学生认真阅读案例,了解详细案情。
2. 学生分组讨论,确定1人为记录员,记录讨论情况;确定1人代表本组交流发言。
3. 大会交流与讨论:由教师组织各组代表在会上进行交流,其他学生在座位上或讲台上自由发言讨论。

4. 教师讲评。

### 五、作业

1. 各组形成一份作案人的基本情况分析材料,包括分析作案人的思想基础、隐藏范围、文化程度、年龄和职业身份等。
2. 各组提交一份侦察工作方案。

### 单元小结

本单元的教学内容是侦察调查,分为基础知识、讲授重点和实训三个部分。在教学过程中,自学了专案侦察的一般原理和几类常见案件的基础知识,包括概念、特点、作用、任务等知识;重点讲授了专案侦察的一般过程、主要环节和几类常见案件侦察的基本要求与对

策;同时,进行了侦察调查项目的课堂讨论和模拟实训。通过以上教学环节的实施,目的是使同学们熟悉和掌握国保侦察调查的基本知识和基本技能,为从事公安工作打下一个良好的理论基础。

### 思考与练习

1. 专案侦察的任务与作用是什么?
2. 建立专案的条件有哪些?
3. 简述专案侦察的一般工作过程和主要环节。
4. 如何分析煽动性案件的侦察方向与范围?
5. 如何刻画煽动性案件作案人的基本特征?
6. 煽动性案件侦察的基本对策有哪些?
7. 组织性案件侦察的基本对策有哪些?
8. 简述邪教案件查处的基本对策和原则。
9. 恐怖组织案件侦察的基本对策有哪些?

## 第四单元 防范保卫

### 教学目标

**知识目标:**明确民族与宗教的概念,理解党和国家在民族方面与宗教领域的基本政策,明确民族方面与宗教领域保卫的主要任务。

**能力目标:**能够运用党和国家的民族与宗教政策分析实际问题,运用民族方面与宗教领域保卫措施指导工作实践。

### 单元要目

#### 第一部分 基础知识

- 一、民族方面保卫基础
- 二、宗教领域保卫基础
- 三、经济文化领域保卫基础

#### 第二部分 讲授重点

- 一、民族方面保卫重点
- 二、宗教领域保卫重点
- 三、经济文化领域保卫重点

#### 第三部分 实训

- 实训项目一:专题调研
- 实训项目二:参观宗教活动场所

## 第一部分 基础知识

### 一、民族方面保卫基础

#### 引导性案例

据南通社报道,联合国驻科索沃特派团警察部队发言人18日宣布,科索沃首府普里什蒂纳北部的3名阿尔巴尼亚族儿童16日游泳时因遭塞尔维亚族青年袭击而不幸溺水身亡,17日上午,数百名阿族居民从该市南部进入塞族聚居的北部地区举行抗议活动,并同塞族居民发生流血冲突。到目前为止已造成22人死亡,约500人受伤。这是自科索沃1999年被联合国管理以来发生的最严重的民族冲突。

#### 问题

1. 现阶段影响我国民族团结的因素有哪些?
2. 目前世界上还有哪些国家和地区民族冲突不断?

#### (一) 民族和民族问题的概念

1. 民族的概念和特点。民族是指人们在历史上经过长期发展而形成的稳定共同体。民族有广、狭两义。广义的或泛指人们在历史上形成的、处于不同历史阶段的各种共同体(如原始民族、古代民族、近代民族、现代民族等),或作为一个区域内所有民族的统称(如美洲民族、非洲民族、阿拉伯民族等),或作为多民族国家内所有民族的总称(如中华民族)。狭义的专指在资本主义上升时期斯大林于1913年给民族下的定义:“民族是人们在历史上形成的一个有共同语言、共同地域、共同经济生活以及表现于共同文化上的共同心理

素质的稳定的人们共同体”。<sup>①</sup>这个民族定义的含义有三层意思：一是民族是在历史上形成的；二是民族有四个特征，是四个特征的总和；三是民族是一个稳定的人们共同体。民族并不是自古就有的，也不是永世长存的，而是人类社会发展到一定历史阶段的产物。作为一种历史现象，民族有其产生、发展和消亡的过程和规律。目前，全世界约有大小民族两千多个，其中中国有56个，包括汉族和55个少数民族。

2. 民族问题的概念。民族问题就是民族之间的矛盾问题。狭义的民族问题，就是由民族压迫所造成的民族问题，包括民族对民族的政治压迫、经济压迫、文化压迫所引起的对抗以至斗争等。广义的民族问题，就是除了包括上述的狭义民族问题的内容以外，还包括因民族差别所产生的民族问题，具体如民族四个特征不同，各民族的历史传统、风俗习惯、宗教信仰等不同，以及各民族经济文化发展水平的差距等所引起的民族之间的隔阂、偏见、仇视、矛盾和冲突等。民族将是一个长期的历史存在，民族差异的持久性也将使民族问题长期存在。只是在不同的历史条件与时代背景下，民族问题的表现形态和内容不尽相同而已。如民族歧视、民族压迫、民族剥削、民族奴役、民族纠纷和民族斗争是阶级社会民族问题的主要内容，表现于政治、经济、文化教育、语言文字、风俗习惯、宗教信仰等各个方面。既发生在多民族国家内部各民族之间，也发生在国际各民族之间。也就是说，民族问题贯穿于民族存在和发展的全过程，只要民族还存在，就有民族问题存在。

对于多民族国家来说，民族问题是一个热点问题。古往今来，任何国家、任何阶级对民族问题都非常重视。因为民族问题是关系到国家和民族生死存亡的大问题。解决得好，可以促进社会进步、经济发展、政治稳定；处理得不好，就可能導致社会混乱、政局动荡，甚至国家分裂。所以，民族问题又是一个政治问题。在我国社会主义社

<sup>①</sup> 《列宁全集》，第6卷，74页，人民出版社，1986。

会，民族问题依然存在。因而，掌握党和国家对民族工作的基本政策，正确区分和处理两类不同性质的矛盾，对国保工作有着重要意义。

### 3. 民族问题的基本特点。

(1) 群众性。民族问题往往涉及大量的民族群众。由于共同的民族文化、语言文字、宗教信仰、风俗习惯、民族心理等方面因素的影响，在民族群众中往往形成一定的群体性行为习惯和趋向。处理涉及民族方面的问题时，很可能引起大量群众的心理同情，造成连锁反应和群情激动，导致事态迅速激化和扩大。尤其是有外部势力插手时，极易造成矛盾的激化。

(2) 复杂性。民族方面影响国家安全和社会政治稳定的问题，往往是敌我矛盾与人民内部矛盾、民族问题与宗教问题、危害国家安全犯罪与普通刑事犯罪等多种因素交织在一起，呈现出错综复杂的特点。尤其是民族问题往往涉及民族感情和宗教信仰，牵涉到大量民族群众，容易被境内外敌对势力、敌对分子借机插手和利用，煽动蛊惑群众，激化矛盾，造成严重的危害后果。

(3) 长期性。首先，民族问题涉及历史、政治、经济、文化、宗教等多方面因素，并贯穿于民族存在和发展的始终，民族问题将长期存在。其次，国际敌对势力利用民族问题对我国进行“分化”“西化”的战略长期不会改变。第三，民族地区经济文化发展的不平衡性将长期存在，决定了影响民族地区稳定的不安定因素也将长期存在。第四，与民族问题密切相关的宗教问题长期存在。我国是一个多种宗教信仰并存的国家，一些少数民族基本上是全信教。经过长期的历史演变，有些宗教信仰已经和少数民族风俗习惯融合在一起，对少数民族的经济、文化发展有着重要的影响，宗教问题对民族问题的影响将长期存在。

(4) 敏感性。民族问题与历史、政治、经济、文化、宗教、统战、外事、侨务等方面密切联系，涉及面广、政策性强。影响民族地区国家安全和社会稳定的问题，既有人民内部矛盾，又有敌我矛盾，各种矛

盾交织在一起,良莠难辨,而且牵涉到大量少数民族群众,如果处置不当,就会造成严重后果,影响民族团结和社会稳定,甚至影响国家间的正常关系。因此,在实际工作中,既要依法打击敌对势力的渗透破坏活动,又要严格执行党和国家的政策。既要及时制止违法犯罪活动,防止危害,又要讲究方式方法,妥善处置,避免造成负面影响。

## (二) 我国少数民族概况

在我国,少数民族是除汉族以外的其他各民族的统称,即人口数量上占少数的民族。我国是一个统一的多民族国家,由汉族和55个少数民族组成。我国少数民族由于各民族之间人口数量、居住地理环境、风俗习惯、宗教信仰、语言文字、经济文化发展状况等诸多方面的不同,因而情况比较复杂。

1. 少数民族的人口及分布。根据2000年全国人口普查统计,全国人口为12.6亿人。其中汉族人口最多,人口为115940万人,占总人口的91.59%;各少数民族人口为10643万人,占总人口的8.41%;我国少数民族的分布特点是:地广人稀,人口密度小,物产富饶。民族自治地方总面积占全国总面积的64.5%,蕴含着丰富的森林、水利、矿产、动植物以及旅游资源;各民族大杂居、小聚集,我国少数民族多聚居在西部地区,包括5个民族自治区和云南、贵州、四川、重庆、甘肃、青海、湖南、湖北等省的95个少数民族自治州、县。而且,大部分少数民族都居住在边境国防要冲地区。

2. 少数民族的风俗习惯和宗教信仰。由于社会经济发展不同,自然环境和生活条件不同,各民族在衣着、饮食、居住、生产、婚姻、生育、丧葬、待客、节日娱乐等物质生活方式和精神生活方式方面,形成了本民族独具特色的风俗习惯。宗教对我国少数民族的经济生活和精神生活有着广泛、深刻的影响。我国少数民族信仰的宗教主要有佛教、伊斯兰教、道教、原始宗教、萨满教和基督教等。

3. 少数民族社会经济发展不平衡。从历史上看,少数民族地区的社会发展大多比较缓慢,经济文化比较落后。新中国成立以后,经过社会主义改造,各少数民族虽然都进入社会主义,但经济、文化发

展仍然比较落后,而且发展也不平衡。

4. 少数民族的语言。我国少数民族大都有自己的民族语言,一部分民族有自己的民族文字。民族语言十分丰富,约在80种以上,除回族、满族一般使用汉语外,其他少数民族大多使用一种民族语言,也有一些少数民族使用两种或两种以上语言。

## (三) 民族方面保卫的作用

1. 民族方面保卫关系着祖国的统一。自秦代以来,我国就是一个统一的多民族的国家,各民族为开拓祖国的疆域,发展经济,繁荣祖国文化作出了巨大贡献。然而国内外敌对势力从来就没有停止过分裂中国、破坏中国统一的阴谋活动。他们打着民族自治的幌子,鼓吹“民族主权”“民族独立”,主张建立“民族独立国家”,进行民族分裂活动。国内外敌对势力的分裂活动严重地威胁着祖国的统一和民族的团结。加强民族方面的保卫工作不仅关系到祖国统一大业,而且也是防范和抵制西方敌对势力“分化”“西化”我国的需要。国保工作要坚决打击一切破坏民族团结、分裂祖国的阴谋活动,维护国家的统一和领土的完整。

2. 民族方面保卫关系着少数民族地区的稳定。从世界范围看,民族矛盾具有相当的普遍性,而且是比较复杂和相当敏感的问题。在整个社会主义时期,民族间的差异、矛盾仍然存在。由于国内外各种因素的作用,在一定时间、一定地区或个别问题上,民族矛盾性质有时会发生变化,人民内部矛盾可能转化为敌我矛盾,非对抗性矛盾可能转化为对抗性矛盾。国保工作要与有关部门一起,采取各种方法,化解民族矛盾,解决民族纠纷,把民族矛盾解决在基层,解决在萌芽状态,从而维护少数民族地区的稳定。

3. 民族方面保卫关系着国防的巩固和国家安全。我国地域辽阔,边境线长达2万多公里,绝大部分边境线位于少数民族聚居地区。仅内蒙、新疆、西藏、广西和吉林延边几个民族自治地方就有边境线1.5万公里。少数民族地区是国防要冲,是重要的战略要地。做好民族方面保卫工作、解决民族问题对巩固国防,对国家安全和边

防巩固至关重要。如果边境地区民族方面保卫工作有漏洞,政治不稳定,就会给国际敌对势力和民族分裂分子造成可乘之机,危害国家的安全和边防的巩固。

4. 民族方面保卫关系着社会主义现代化建设。当前,党和国家的工作重心是进行社会主义现代化建设。少数民族地区经济虽然有了很大发展,但同汉族地区,尤其同沿海发达地区相比,差距还很大。大力发展少数民族地区经济不仅是民族工作的中心问题,也是社会主义现代化建设的重要问题。发展少数民族地区经济需要稳定的内部、外部环境,需要营造各民族间平等、友好、和谐的气氛。所以,加强民族方面的保卫是社会主义现代化建设的重要保证。国保部门要积极开展工作,为少数民族地区的经济发展创造一个稳定的环境。

### 【背景资料】

#### 影响和危害民族方面政治稳定的主要因素

1. 国际敌对势力企图利用民族问题颠覆中国、分裂中国,这是他们长期的既定战略。
2. 境内外民族分裂主义势力在境外敌对势力的支持下,从事旨在分裂国家和颠覆政权的各种破坏活动。
3. 我国周边一些国家,利用我国国内的民族问题,支持、策动境外分裂主义势力对我国进行渗透、破坏活动。
4. 由于多种原因形成的民族矛盾、民族纠纷、民族冲突和民族问题,不同程度地影响和破坏民族团结。
5. 民族方面、民族地区或民族问题上存在的各种不安定因素,往往涉及复杂的因素,受到其他方面复杂因素的影响,发展蔓延或升级、激化,可能严重影响民族方面、民族地区的社会政治稳定。

(选自公安部教材编审委员会编:《国内安全保卫学》,381~382页,中国人民公安大学出版社,2001)

## 二、宗教领域保卫基础

### 引导性案例

2007年5月,美国一个基督教徒医疗队到我内地某地农村从事义诊活动,每给一个人看病,就给病人贴上一张“上帝爱你”的标签,并发一张印有《圣经》语录的名片。

### 问题

1. 分析该医疗队的行为是否违反了我国宗教领域的政策规定,为什么?
2. 宗教领域保卫的基本任务是什么?

#### (一) 宗教的概念和特点

古往今来,对于“宗教是什么”这个问题,人们曾经给出了许许多多的答案,做出了各式各样的界定。德国东方学家麦克斯·缪勒说过,世界上有多少种宗教,就会有多少种宗教的定义,不同宗教定义之间的分歧甚至不亚于不同宗教之间的分歧。<sup>①</sup>直到马克思主义诞生,把辩证唯物主义和历史唯物主义运用于宗教问题研究,才第一次准确地揭示了宗教的本质。

恩格斯指出“一切宗教都只不过是支配着人们日常生活的外部力量在人们头脑中的幻想的反映,在这种反映中,人间的力量采取了超人间的力量的形式。”<sup>②</sup>这段话深刻地揭示了宗教之所以为宗教的本质特定性,并把宗教与其他意识形态区别开来;在逻辑形式上涵盖了它所表述的同类对象,把一切不同信仰形式的宗教和各种不同的历史形态的宗教所具有的普遍共性特征都高度概括进去了。宗教是一种相信并崇拜超自然神灵的社会意识形态,是自然力量和社会力量

<sup>①</sup> 麦克斯·缪勒:《宗教的起源和发展》,21页,1912年印度重印版。

<sup>②</sup> 《马克思恩格斯选集》,第三卷,666、667页,人民出版社,1995。

在人们意识中的一种虚幻的、歪曲的反映,是同唯物主义根本对立的唯心主义思想体系。宗教是由信仰、感情、组织和仪式等要素构成的。

宗教的基本特点:

1. 长期性。宗教和其他客观存在的任何一种社会现象一样,有产生、发展和消亡的过程。宗教的消亡需要具备一定的条件,即只有宗教存在的认识根源和社会根源消失以后,宗教才会自然消亡。而实现这个过程,需要很长的历史时期,需要几代人,甚至几十代人的努力。正如江泽民同志深刻指出的:“宗教作为一种社会现象,具有漫长的历史,在社会主义社会也将长期存在。宗教走向最终消亡也必然是一个漫长的历史过程,可能比阶级和国家的消亡还要久远。”<sup>①</sup>

2. 群众性。宗教有着广泛的群众基础,真正意义上的宗教,都是群众性的信仰崇拜活动。据统计,目前全世界信仰各种宗教的人口占总人口的65%以上。如果把一般信仰神灵的人都统计在内,其数量就更大了。而非教徒,特别是科学的无神论者,至今仍只占少数。在科学高度发展的现代,还有不少国家是以某种宗教为国教的,因此,在地球上,没有任何一个国家、民族和地区是与宗教无缘的。

3. 民族性。民族是宗教的载体,宗教是民族的意识,宗教是依附于一定的民族、部落和民族的历史条件产生并发展起来的。所以,宗教必然带有它赖以形成和发展的那个民族的特征。当民族之间能够和平相处的时候,即使他们的宗教信仰不同,也大致能够互相宽容,互相协调;历史与现实告诉我们,民族之间的政治经济利益冲突,经常采取宗教的形态;而许多宗教冲突的发生,其深层原因在于民族实际利益的冲突。就当今世界三大宗教来讲,它们的经典、教规、教义和礼仪等都明显地表现了它们各自所由来的那个民族的特征。而且,宗教在自身的发展过程中,也对少数民族的风俗习惯、思想感情、

道德、艺术乃至政治、经济、法律等,影响极为深刻和广泛。宗教文化已成为少数民族文化的有机组成部分。世界上的民族,都有一个宗教信仰的问题,没有任何一个民族是与宗教无关的。

4. 国际性。世界性的宗教是跨国度、突破民族和地域界限的宗教。因而,宗教又是具有国际性的社会现象。在国际间的政治、经济、文化交往中,宗教也起着很重要的作用。尤其在许多以宗教为国教的国家中,宗教成为这些国家政治动向的指示器。当今世界的宗教,不仅信教人数多、影响大,而且具有跨越国际的联系。有国际组织、国际会议、国际舆论工具、国际学术交流等组织形式。这些组织形式不仅对协调每一个宗教内部或各宗教之间的相互关系有重要作用,而且对国际关系,对世界和平也有不可低估的影响。

5. 复杂性。宗教的群众性、长期性、民族性、国际性必然带来宗教的复杂性。除此之外,宗教还有自身的一些复杂问题。主要表现在:第一,形式的多样性。除佛教、基督教和伊斯兰教以外,还有许多宗教,每个宗教内又有不同教派。第二,内容的丰富性。经典教义、教阶制度,法规和仪式活动各式各样。宗教世界观、宗教思想、宗教道德、宗教心理、宗教教育、宗教艺术等也千差万别。第三,信仰的复杂性。宗教的信奉、祈求杂而多。第四,作用的两重性。即宗教有消极作用,但同时也有一定的调控、凝聚作用。

## (二) 马克思主义的宗教观

1. 宗教是人类社会发展到一定历史阶段的社会现象,有其自身发生、发展和消亡的过程。宗教观念的最初产生反映了在生产水平极低的情况下,原始人对自然界的神秘感。进入阶级社会以后,宗教得以存在和发展除了认识根源之外,又有极为深刻的社会根源,这就是人们无法摆脱社会盲目的异己力量的支配。并且,剥削阶级利用宗教作为麻醉和控制群众的重要手段。只有当人类社会经过社会主义和共产主义的长期发展,宗教产生的认识根源和社会根源消失以后,宗教才会自然消亡。

2. 宗教作为一种意识形态,必然是对社会存在的一种反映。不

<sup>①</sup> 江泽民同志2001年在全国宗教工作会议上的讲话。

过这种反映并不是对社会存在真实的、正确的反映,而是虚幻的、颠倒的反映。在这种反映中,尘世的事情被浓浓的涂上了一层神秘的色彩,人间的力量被超人间化。其实,宗教里的一切,包括宗教信仰、宗教感情以及同这种信仰和感情相适应的宗教仪式和宗教组织,都可以从现实世界中找出根据或原型。

3. 宗教作为一种意识形态,对社会存在必然具有反作用。宗教产生后,对社会的政治、经济、文化等方面产生了广泛而深刻的影响和作用。由于宗教的复杂性,又决定了宗教社会作用的多样性。总的说来,宗教在漫长的人类社会历史发展中主要是起了阻碍和延缓社会发展的消极作用。“宗教是人们的鸦片。”<sup>①</sup>马克思的这一名言深刻地揭示了宗教的本质和作用。它麻痹人民的意志,束缚人民的思想,阻碍科学的发展,在阶级社会里,还是剥削阶级统治人民的工具。

4. 用唯物主义思想武装群众。马克思主义是彻底的唯物主义和无神论,同宗教唯心主义和有神论是对立的。但是,宗教信仰是世界观的问题,是思想问题,不能用行政命令和强制的方法去解决。要用唯物主义思想武装群众,用唯物主义观点说明群众中的信仰和宗教的根源,用唯物主义占领思想、文化阵地,向人民群众进行科学世界观教育和科学文化知识宣传,为宗教的最终消亡创造条件。

### (三)我国的几种主要宗教

我国是一个有多种宗教存在的国家,主要有佛教、道教、伊斯兰教、天主教、基督教(新教)这五大宗教,另外,东北地区有东正教,一些少数民族有本民族特有的宗教和地区性的民间信仰等。五大宗教共有信教群众1亿多人,宗教活动场所8.5万多处,宗教教职人员30万人,宗教团体3000多个。

1. 佛教。佛教与基督教、伊斯兰教并称为世界三大宗教。佛教起源于公元前6世纪的古印度,创始人是悉达多·乔答摩,佛教徒尊

称他为释迦牟尼。佛教于公元1世纪前后由印度传入中国,经过长期发展演变,形成大乘佛教(汉语系佛教、藏语系佛教)和小乘佛教(巴利语系佛教)。现全国共有佛教寺庙1.3万余座,僧人约17万人。汉语系佛教分布比较广,因没有严格的人教仪式,信教人数历来难以统计。现有僧尼4万余人,寺庙5000余座;藏语系佛教主要在藏、蒙古、土、裕固、纳西、普米、门巴等民族中流传,民族总人口约700万(全民信教),现有喇嘛、尼姑12万人,活佛1700余人,寺庙3000余座;巴利语系佛教在傣、布朗、德昂、佤、阿昌(主要分布在云南)等民族中流传,民族总人口约150万,现有僧尼8000余人,寺庙1000余座。

佛教认定有两个世界,一为“人世间”,一为“出世间”。佛教宣扬人们应力求“解脱”,消除任何欲望,脱离“人世间”这一“苦海”,到达“出世间”这一“清静”“安乐”的世界。佛教相信“因果报应”,认为人的贫富贵贱是由“善”“孽”的大小决定的。

1953年召开的佛教第一次代表会议,成立了“中国佛教协会”。它是中国佛教徒的联合组织。

2. 伊斯兰教。伊斯兰教是世界三大宗教之一,产生于公元7世纪初的阿拉伯半岛,创始人是穆罕默德。伊斯兰教认为,安拉(真主)是创造万物、主宰一切的唯一的神。穆罕默德是安拉派来的使者。伊斯兰教以《古兰经》经典为信仰、立法、道德规范、思想的基础。该教主要有逊尼和什叶两大教派,分布于亚洲和非洲,特别是西亚、北非和东南亚各地,在一些国家被定为国教。目前世界上有12亿人信奉伊斯兰教。

公元651年,伊斯兰教传入我国。为回、维吾尔、哈萨克、柯尔克孜、乌兹别克、塔吉克、塔塔尔、东乡、保安、撒拉等十个少数民族中的大多数群众所信仰,这些民族的总人口约1800万。传入我国后,先后被称为“回教”“清真教”“天方教”等。1956年2月,国务院通知规定不用“回教”等名称,统称“伊斯兰教”。

1953年召开了全国第一次伊斯兰教协会代表会议,正式成立了

<sup>①</sup> 《马克思恩格斯选集》,第2版,第一卷,2页,1995。

“中国伊斯兰教协会”。

3. 基督教。基督教起源于公元1世纪的巴勒斯坦,在两千多年的发展中,其内部不断出现分裂,到公元16世纪定型为三大派系,即天主教、东正教和新教。这里说的“基督教”是对奉耶稣基督为救世主的各教派的统称,包括天主教、正教和名目繁多的新教教派。

在中国,基督教专指新教,有时称耶稣教、抗罗教等,即西方的基督教新教,它是16世纪欧洲宗教改革运动中脱离天主教而产生的一个教派。新教的教派组织繁多,全世界约有8000多个,信徒4亿人。基督教的经典是《新旧约全书》,主要信仰三位一体的上帝,信仰人类原罪说和基督救赎说等。新教的信仰与天主教基本相同,只是在说教方面有所不同。另外,新教不承认罗马教皇的统治地位,反对天主教复杂的宗教仪式。基督教教职主要有“牧师”,意为“牧羊人”,是基督教新教大多数教派中主持宗教仪式、管理教务的人员,一般为专职的宗教职业者。

基督教于公元19世纪传入中国,俗称耶稣教。新中国成立后,中国基督教人士发起了“三自”(自治、自养、自传)爱国运动,成立了基督教三自爱国运动委员会,清除教会内的帝国主义影响。为加强教会内部的团结,各教派在互相尊重、求同存异、照顾特点的原则下实行了联合礼拜。现在中国基督教徒约1500万人,礼拜堂1.2万余座,场所(聚会点)2.5万余处。

1980年成立了中国基督教的全国性教务性组织——中国基督教协会,会址在上海。

东正教又称正教,因其宗教仪式以希腊文为主(天主教为拉丁文)也称为希腊正教。意为正统的教会,同自称公教(即天主教)的西部教会相对峙。正教不承认罗马教皇有高出其他主教的地位和权力。教义信条在细节上同天主教略有分歧。该教神职人员有牧首(宗主教)、都主教、大主教、大司祭、修士、修女。1727年中俄《恰克图条约》签订后,俄罗斯东正教派遣大批传教士进入中国,并在我国北方一些地方建立了东正教会。

4. 天主教。亦称公教,加特力教。是基督教的三大派系之一。全世界信仰天主教的信徒10.05亿,其中神职人员338.6万人,主教4400多人,神父40.42万多人。天主教信奉天主和耶稣基督,并尊称玛利亚为天主之母。主要经典也是《新旧约全书》。天主教认为,世界是由上帝创造的,人的贫富、贵贱乃至一切事物的安排都是“主的意志”。天主教仪式复杂,组织严密,有等级分明的教阶制度。天主教的教职主要有:罗马教皇、主教、神父,此外,天主教中还有修士、修女、修生等。

天主教在公元13世纪曾一度传入中国,后中断。16世纪随西方列强的殖民扩张再度传入中国。鸦片战争后,天主教依靠西方列强及不平等条约取得在中国的传教特权,之后有较大的发展。中华人民共和国成立前,中国天主教被十余个西方国家的几十个修会所控制,中国神职人员处于无权地位。中华人民共和国成立后,一些外国势力继续利用天主教干涉中国内政,中国天主教人士发起了反帝爱国运动,并成立了中国天主教爱国会,开始走上独立自主、自办教会的道路。现在中国天主教徒近450万,神职人员4000余人,教堂4600余座。

中国天主教主教团:中国天主教的全国性组织,成立于1980年,由各教区正权主教组成。

5. 道教。道教是中国汉民族自创发展的一种宗教,具有我国的历史与民族文化特点。形成于公元2世纪。道教是多神教,渊源于古代的鬼神崇拜和神仙之术。其前身是东汉顺帝汉安元年(公元142年)张道陵在四川鹤鸣山创立的五斗米道。道教奉老子为教主,尊称太上老君,以老子的《道德经》为主要经典。道教认为,世界万物是由超现实的神仙组成的,人生的贵贱、寿夭、祸福都是由神仙决定的。道教修行的目的,是要使人“返本归原”,与“道”归一;达到“长生不老”“白日飞天”,永远摆脱尘世的苦难。道教的基本信仰和教义是“道”,认为“道”无所不包、无所不在,是一切的开始。经典为老子的《道德经》。道教分为正一、全真两大教派。信奉正一派的道



士一般是不出家的(也有少数出家),俗称“火居道士”或“俗家道士”。信奉全真派的道士须出家。道教的信教人数难以统计,全国现有道士、道姑2.5万余人,开放的宫观1500余座。

中国的道教组织是中国道教协会,它是全国性道教界群众团体。1957年4月成立,会址设在北京。

#### (四) 宗教领域保卫的作用

1. 宗教领域保卫是反对“和平演变”、抵制境外渗透的重要工作。国际敌对势力把宗教渗透作为对我国进行“和平演变”的重要手段,一些外国宗教组织采取敌视我国的态度,企图重新控制我国教会,干涉我国的宗教事务,对我国进行渗透和破坏活动。他们在宗教领域里培植代理人,插手和干涉我宗教事务,利用宗教进行宣传、煽动,策划国内的反政府活动;他们妄图把我国的宗教逐步演变为敌视和破坏我国社会主义制度的工具。由于境外宗教渗透活动的影响,加之其他因素的作用,我国的某些宗教呈现出超常发展的势头,教徒人数成倍增长,宗教影响不断扩大。同时,宗教中的非法、违法活动日渐突出,并因此引发了各种不安定因素,骚乱、闹事事件时有发生。对此,国保部门必须采取有效措施,配合有关部门,抵制宗教渗透活动,确保我国教会的领导权不被篡夺,我国的宗教事务不受外国势力支配,坚决抵制境外敌对势力利用宗教进行的渗透破坏活动。

2. 宗教领域保卫是贯彻、落实党的宗教方针与政策的重要途径。贯彻、执行党和政府对宗教的方针与政策,历来是我们同境内外宗教敌对组织和敌对分子作斗争的焦点。境外宗教渗透活动,境内宗教领域的非法活动,无一不是针对党和政府的宗教工作方针与政策而展开的。如果不能有效地依法制止宗教领域的非法活动,党和政府的宗教工作方针与政策就不可能顺利地贯彻执行。所以,国保部门要加强宗教领域保卫工作,严厉打击利用宗教进行的违法犯罪活动,会同有关部门,制止宗教领域的非法活动,从而保证党和政府宗教工作方针与政策的贯彻落实。

3. 宗教领域保卫是维护社会政治稳定的重要保证。现在,在我

国宗教领域实际上存在着两种根本不同的力量:一是爱国的宗教组织;二是在境外敌对势力策动支持下形成的与党和政府对抗的地下势力。这股地下力量人数虽少,但能量不小。他们挑拨和破坏党与广大信教群众的关系,反对“独立自主、自办教会”的方针,分化爱国宗教力量,破坏民族团结和国家统一。他们的活动在一些地区已经危及社会政治稳定。所以,加强宗教领域保卫工作是维护社会政治稳定的重要保证。

4. 宗教领域保卫是维护民族团结的重要措施。宗教具有浓郁的民族特点,宗教问题往往与民族问题交织在一起。我国一些少数民族基本上是全民族信教。而且,经过长期的历史演变,有些宗教信仰已经与少数民族的风俗习惯融合在一起,对少数民族的经济、文化发展有着重要的影响。境内外敌对势力、敌对分子借宗教问题煽动民族主义情绪,进行民族分裂活动,挑拨少数民族与党和政府的关系,挑拨少数民族之间的关系。如果我们对某些宗教问题解决不好,就会被敌对势力、敌对分子利用来破坏民族团结。所以,处理好宗教问题,做好宗教领域保卫工作,是维护民族团结的重要措施。

#### 【背景资料】

##### 宗教领域的非法活动与渗透活动

1. 宗教领域的非法活动,是指宗教领域超出国家宪法、法律和有关行政法规允许的范围,对社会稳定、社会秩序,以及公民人身健康和财产安全造成危害,但尚未构成犯罪的行为。

2. 宗教领域的渗透活动,是指境外团体、组织和个人,以宗教名义,以“和平演变”和潜移默化的方式,违反我国宪法和法律,在我国境内建立组织、发展势力和扩大影响的活动。主要有两种情况:一是打着宗教旗号企图颠覆我国政权和社会主义制度;二是企图控制我国的宗教团体和干涉我国宗教事务,在我国境内建立宗教组织和活动据点、发展教徒。两种情况有时也相互交织。利用宗教进行渗透是境外敌对势力“和平演变”战略的组成部分,其实质是政治渗透。

### 三、经济文化领域保卫基础

#### 引导性案例

2008年11月3日、4日两天,重庆主城区各个道路的出租车突然停运,江北国际机场、菜园坝、龙头寺火车站和朝天门码头无一出租车身影,给市民出行工作和重庆市政府的形象造成了很大影响。

#### 问题

对于该事件,国保部门应该采取哪些工作措施?

经济文化领域涉及国家的经济基础和上层建筑,在国民经济发展和国家政权建设中,具有其他领域不可替代的地位。经济文化领域保卫是国保工作的重要组成部分,是维护国家安全和社会政治稳定的重要基础。

#### (一)经济文化领域保卫的特点

经济文化领域包括经济领域和文化领域两方面。经济领域的范围很广,它包括了社会物质生产和再生产所涉及的所有范围。在经济领域开展保卫工作,范围主要是国家经济各部门范围内的企业和事业单位,如工矿企业、基金会、俱乐部、科研院所等。这些企业和单位是经济领域中最重要力量,是国家经济的基础和支柱。因此,它们在国家政治生活中具有举足轻重的作用,它们的稳定关系到经济领域的稳定,关系到整个社会的政治稳定。文化领域主要是指与社会意识形态相关的组织机构,如高等院校、社会科学研究、新闻出版等。文化领域承担了国家的人才培养、理论研究、思想宣传等重要功能,影响着人们的人生观、世界观以及政治信仰、舆论导向等。经济文化领域的这些特殊性,决定了它始终是敌对势力、敌对分子进行渗透、破坏、情报活动的重要目标,是敌我争夺的重要阵地。

经济文化领域保卫与其他公安业务工作相比,有共性的一面,但也有其自身的特点。经济文化领域保卫的特点主要表现为综合性、

特定性、可依托性。

1. 综合性。综合性是指经济文化领域保卫涉及多种公安业务工作,是多种公安业务工作的综合。主要表现在两个方面:一是经济文化领域保卫要全面履行国保工作的四大职能,全方位开展情报信息工作、秘密力量工作、侦察调查工作以及防范保卫工作等具体业务工作;二是在开展好国保业务工作的同时,还要单独或协助有关业务部门做好警卫工作、刑事侦查工作、治安管理工作、交通管理工作、户籍工作、消防工作,依法指导监督单位保卫组织预防和制止各种违法犯罪行为的发生,预防各种治安灾害事故,维护好单位内部的治安秩序,确保要害部位的安全,加强单位保卫基础建设,等等。工作内容的综合性,要求经济文化领域保卫的工作人员,除了要重点掌握国保业务知识,还要全面掌握警卫、侦查、治安、交通、户籍、消防等业务知识。

2. 特定性。特定性是指经济文化领域保卫的工作范围仅限于经济文化领域,是特定领域的保卫工作。其工作范围主要集中在机关、团体、企事业单位内部。具体包括:党和国家首脑机关以及地方各级党政领导机关;全国各级工、青、妇组织,各民主党派及其他学术团体、社会团体;国防尖端企业、国家基本建设、军工企业、能源、交通、金融、财贸、邮电、冶金、化工等部门及其下属企业;国家重点建设工程及一部分新兴的第三产业;高等院校、科研院所、广播、电视、新闻、出版、文学艺术、体育、卫生等部门和单位。工作范围的特定性,可以有针对性地开展经济文化领域保卫工作,更好地维护经济文化领域内的政治稳定,保障经济文化建设的顺利进行。

3. 可依托性。可依托性是指在开展经济文化领域保卫工作中,可以依靠经济文化领域内各单位的党政组织、管理部门、工会、共青团、保卫力量,为国保工作服务。其中,单位内部的保卫力量是可以依靠的主要力量。

经济文化领域内部,各单位为了维护好单位的工作、学习、生产、生活秩序,以及协助公安机关维护社会稳定,都建立了相应的保卫力

量。这些保卫力量具有政治觉悟高、纪律性强、训练有素、熟悉内部情况等特点,要充分依靠他们做好保卫工作。经济文化领域的保卫力量主要包括单位的保卫组织、国家安全小组、护卫队、保安服务公司、治安保卫委员会等。

## (二) 经济文化领域保卫的作用

经济文化领域保卫作为国保工作的一个重要组成部分,在维护稳定、保障安全方面具有重要的作用。

1. 有利于维护经济文化领域内部的政治稳定。由于经济文化领域涉及国家的经济基础和上层建筑,这些机关、团体、企业、事业单位在国家的政治、经济、文化生活中处于极端重要的地位,因此,境内外敌对势力和敌对分子必然将其作为破坏的主要目标。他们采取各种方式,在经济文化领域进行情报、渗透、煽动、策反等破坏活动,妄图动摇我经济基础,影响我上层建筑。经济文化领域保卫部门通过加强内部监控,开展情报信息工作,能够有效地维护经济文化领域内部的政治稳定,从而促进整个社会面的政治稳定。

2. 有利于保障经济建设和文化事业的顺利发展。国家经济的发展和文化事业的繁荣,是通过经济文化领域内相关单位的生产和业务活动来完成的。经济文化领域的保卫部门通过加强教育,可以提高干部职工的安全防范意识,严密防范,开展好保密工作,及时掌握各方面动态,落实相应的措施,严防敌对势力和敌对分子的渗透破坏,保障重点人员、重点单位和组织的安全,确保经济文化领域及社会的政治稳定,保障经济建设和文化事业的顺利发展。

3. 有利于促进经济文化领域和谐社会建设。和谐社会是人类社会发展的必然要求。社会主义和谐社会是一个利益协调、公平正义的社会,是一个竞争与效率统一、充满创造活力的社会,是一个文明法治、管理有方的社会,是一个谅解宽容、团结互助的社会,同时,也是一个政治稳定、人民安居乐业的社会。经济文化领域的稳定是社会稳定的基础,只有加强经济文化领域的稳定工作,才能建立一个稳定的社会。也只有社会稳定了,才能在此基础上构建和谐社会。

因此,国保部门在新的历史时期,要转变观念,理顺机制,团结一切可以团结的力量,调动一切积极因素,切实维护经济文化领域的稳定,为经济社会发展创造良好的内部环境,促进经济文化领域和谐社会的建设。

## 第二部分 讲授重点

### 一、民族方面保卫重点

民族方面保卫,是指国保部门依据国家法律和国家赋予的职权,为维护国家统一,反对民族分裂,维护民族团结和民族地区政治稳定而进行的侦察保卫工作。

#### (一) 民族方面的基本政策

长期以来,在民族方面的稳定工作,都是围绕着贯彻、执行党和国家的民族政策展开的。因此,熟悉和掌握党和国家的民族政策,是做好民族方面保卫工作的前提。

1. 坚持民族平等团结。所谓民族平等,是指各民族不分大小、强弱,在社会生活和交往联系的相互关系中,处在同等的地位,具有同样的权利,是指各民族在社会生活的各方面的地位、待遇和权力、利益的平等;民族团结则是指不同民族在社会生活和交往联系中的和睦、友好和协调、联合。没有民族之间的平等,就不能有真正的民族团结。我们党一贯坚持民族平等团结的政策。我国的民族,不论人口多少、社会发展阶段高低,都是祖国大家庭的成员,都享有同样的权利和承担同样的义务。从民族关系上来看,我国各民族在长期的发展过程中形成了交错杂居、往来密切的民族关系。汉族地区人口众多,少数民族地区地大物博,要把这两种优势结合起来,就必须搞好汉族和少数民族的关系,实现民族团结。在完全平等的基础上,强调各民族互相尊重、互相学习、互相帮助,尤其是对少数民族的尊重和帮助。禁止对任何民族的歧视和压迫,禁止破坏民族团结和制造民族分裂。民族平等是民族团结的前提条件和基础,民族团结是

民族平等的结果,又是进一步实现民族真正平等的保证。

2. 实行民族区域自治。民族区域自治是我党解决民族问题的一项基本政策,是国家的一项重要政治制度。首先,以国家统一为原则,它是在国家统一领导下,在少数民族聚居地区,建立相应的自治地方,设立自治机关,由少数民族行使自治权,自主地管理本民族地方事务,行使当家做主的权利。任何实行民族区域自治的地方,都是国家领土不可分割的组成部分,各级自治政府机关,同时又是中央政府的一级基层政权机关。其次,民族区域自治及其自治机关,根据宪法和民族区域自治法的一系列规定,享有一定的自治权。最后,中国的民族区域自治,不仅是民族自治,还在于区域自治,是民族与区域相结合的自治。这一政策的制定和实施,体现了党和国家充分尊重和保障各少数民族管理本民族内部事务权利的精神,体现了党和国家坚持实行各民族平等、团结和共同繁荣的原则。

3. 实现各民族的共同繁荣。实现各民族的共同繁荣,是党和国家民族政策的主要内容。推进各地区、各民族共同发展,共同富裕,是现阶段的重要任务,是建设中国特色社会主义本质的要求。由于历史的原因,少数民族经济发展比较落后,经济和社会生活中仍然存在事实上的差距,它是产生民族矛盾的根源和影响民族关系的重要因素。所以,要采取切实有效的措施,帮助少数民族发展经济、文化,逐步缩小历史遗留下来的各民族间的差别,实现各民族的共同繁荣。中国经济发展的后劲和前景在很大程度上取决于西部民族地区的经济发展,只有广大的民族地区发展起来,十六大提出的全面建设小康社会的目标才能实现。正如江泽民同志所说的:没有少数民族和民族地区的发展,就没有全国的发展;没有少数民族和民族地区的小康,就没有全国的小康;没有少数民族和民族地区的现代化,就没有全国的现代化。

4. 尊重少数民族的风俗习惯。尊重少数民族的风俗习惯,是党的民族政策的又一重要内容,是体现民族平等和民族团结的一个重要方面。所谓尊重,就是从民族平等团结的原则出发,尊重少数民族

的权利,不能因民族风俗习惯不同而歧视少数民族。由于风俗习惯是在各民族长期的历史发展中形成的,在一定程度上反映了民族的心理感情。所以,能否尊重少数民族的风俗习惯,实际上是能否尊重少数民族本身的问题,处理得好与不好,关系十分重大。

5. 团结少数民族上层人士。在中国共产党领导的统一战线工作中,包括了团结少数民族上层人士的内容。少数民族上层人士是指在少数民族中有一定代表性的公开的领袖。由于民族和宗教的原因,他们在本民族中有传统的影响。中国共产党正是从少数民族上层人士的特点出发,根据中国的实际情况,制定了团结少数民族上层人士的政策。

## (二) 民族方面保卫的任务

民族方面保卫的基本任务是:保证党和国家对少数民族工作的方针、政策得以顺利地贯彻执行,打击民族分裂主义的分裂活动,维护国家的统一,维护民族地区的稳定和繁荣。具体有以下任务:

1. 保护少数民族的合法权益。少数民族同汉族一样都是祖国大家庭中的成员,都依法享有同等的权利和承担同样的义务。为了保护少数民族的合法权益,党和国家制定了许多法律、法规和政策。国保部门要依法保护各少数民族的合法权益,包括保护民族区域自治权利,保护少数民族语言文字的使用和发展,尊重少数民族的风俗习惯和宗教信仰等。对一切侵犯少数民族合法权益的违法犯罪行为,国保部门要协同有关部门,坚决予以制止。对其中情节严重,触犯刑律的,要依法制裁。

2. 打击破坏民族团结、分裂民族的犯罪活动。破坏民族团结的犯罪活动,主要是指国内外敌对势力和敌对分子对党和国家的民族政策进行歪曲、诽谤、挑拨、诬蔑,利用民族工作中的失误和民族之间的矛盾与纠纷,制造民族隔阂,破坏民族团结等活动。这种活动煽动性强,现实危害大。少数民族中的分裂主义势力勾结境外敌对势力,妄图把少数民族地区分裂出去。如西藏民族分裂主义势力进行的“西藏独立”分裂活动;新疆民族分裂主义势力进行的“疆独”分裂活

动;内蒙古民族分裂主义势力进行的“三蒙统一”,等等。这些民族分裂主义势力或进行敌对宣传、煽动,或秘密发展组织,或直接策划、指挥骚乱、闹事等。他们的活动直接威胁着祖国的统一、民族的团结与稳定。因此,国保部门要加大力度,坚决打击破坏民族团结和分裂国家、分裂民族的犯罪活动。

3. 抵制境外敌对势力的渗透破坏活动。境外敌对势力为了实现“和平演变”、分裂中国的目的,极力插手我国少数民族地区,他们或者支持逃往境外的分裂主义分子,利用“泛伊斯兰主义”“泛突厥主义”和利用宗教破坏民族团结,把挑拨、离间民族关系作为遏制及“和平演变”我国的突破口;或者支持少数民族地区的分裂主义势力进行分裂活动,并在舆论上、物资上予以支持、帮助;或者直接派遣间谍进入我少数民族地区进行各种渗透活动。对此,国保部门要与有关部门一道,共同抵制境外敌对势力的渗透活动,粉碎境外敌对势力的图谋。

4. 加强重要方面的防范保卫。防范保卫工作是民族地区国保部门的重要职责之一,也是同境内外民族分裂主义势力和宗教极端势力斗争的一个重要方面。向我重点部位、重要人员渗透,利用所谓的敏感期、重大政治活动之机进行各种破坏活动,这是境内外民族分裂主义势力和宗教极端势力惯用的伎俩。切实做好重要人员、重点部位、重大政治活动和重要敏感期的保卫工作,对于抵制境内外民族分裂主义势力和宗教极端势力的渗透,揭露和打击他们的各种破坏活动,维护民族团结和地区政治稳定具有重要的意义。

### (三) 民族方面保卫的措施

民族方面的保卫既要坚持国保工作的总体方针、原则,又要根据民族方面的实际情况,采取特殊的对策。我国少数民族绝大多数人信仰宗教,他们既是少数民族群众,同时又是宗教信徒。因此,在实际工作中,宗教领域保卫与民族方面保卫往往是交融在一起的。从保卫措施上看,民族方面保卫工作需要侧重以下几个方面:

#### 1. 掌握情报信息。

2. 建立秘密力量。
3. 阵地控制。
4. 依靠有关部门和少数民族上层人士。
5. 综合治理。

### 二、宗教领域保卫重点

宗教领域保卫,是指国保部门依照宪法、法律和有关规定,为维护国家安全和社会政治稳定,保护公民的合法权益,在宗教领域开展的侦察保卫工作。它是国保部门的一项重要业务。

#### (一) 宗教领域的基本政策

1. 宗教信仰自由政策。宗教信仰自由政策是中国共产党和中国政府对待和处理宗教问题的一项长期的基本政策,是宪法赋予公民的一项基本权利。《中华人民共和国宪法》第三十六条规定:“中华人民共和国公民有宗教信仰自由。”“任何国家机关、社会团体和个人不得强制公民信仰宗教或者不信仰宗教,不得歧视信仰宗教的公民和不信仰宗教的公民。”“国家保护正常的宗教活动。”同时也规定:“任何人不得利用宗教进行破坏社会秩序、损害公民身体健康、妨碍国家教育制度的活动。”“宗教团体和宗教事务不受外国势力的支配。”

全面、正确地贯彻宗教信仰自由政策,一方面,要求尊重每个公民信仰宗教的自由和不信仰宗教的自由,另一方面,要求坚持权利与义务的统一。宗教信仰自由不等于宗教活动可以不受任何约束。宗教界人士和信教群众首先是中华人民共和国的公民,要把国家和人民的根本利益放在首位,承担遵守宪法、法律、法规和政策的义务。宗教必须在宪法和法律规定的权利和义务范围内活动。同时:“在强调保障人们信教自由的同时,也应当强调人们有不信仰宗教的自由。”<sup>①</sup>尊重和保护公民的宗教信仰自由权利,是我们党维护人民利

<sup>①</sup> 中共中央文献研究室综合研究组编:《新时期宗教工作文献选编》,60页,宗教文化出版社,1995。

益、尊重和保护人权的重要体现。也是我们实行宗教信仰自由政策的根本出发点和落脚点,宗教信仰是公民个人的私事,而建设一个富强、民主、文明的社会主义现代化国家,维护国家的主权和民族的尊严,是包括信教和不信教群众在内的中国各民族人民的共同目标和根本利益。因此,信教和不信教的人们可以做到政治上团结合作,信仰上互相尊重。

2. 依法管理宗教事务。依法管理宗教事务,是指政府根据宪法和有关法律、法规及规范性文件,对宗教领域涉及国家利益、社会公共利益的关系和行为,以及社会公共活动涉及宗教界权益的关系和行为的行政管理。

我国宗教领域的矛盾主要是人民内部矛盾,但也存在一些敌我性质的矛盾,要严格区分、妥善处理两类不同性质的矛盾。对于人民内部矛盾,务必正确而慎重地处理,防止矛盾的激化。依法管理宗教事务的要旨是,保护合法、制止非法、抵御渗透、打击犯罪。要依法保护正常的宗教活动和宗教界的合法权益,制止利用宗教进行的非法活动,抵御境外势力利用宗教进行的渗透活动,打击利用宗教进行的违法犯罪活动。

依法管理宗教事务,是我们实行依法治国方略的必然要求。依法进行管理,就是要切实保障宗教信仰自由,保证正常宗教活动的有序进行,保护宗教团体的合法利益。我国实行政教分离的原则,任何宗教都没有超越宪法和法律的特权,都不能干预国家行政、司法和教育等国家职能的实施。宗教领域涉及国家利益和社会公共利益的事项和活动,必须被纳入依法管理的范围。不能以宗教信仰自由和政教分离为借口,放弃或摆脱国家对宗教事务的管理。绝不允许恢复已被废除的宗教封建特权和宗教压迫剥削制度;绝不允许利用宗教反对党的领导和社会主义制度,破坏国家统一和国内各民族之间的团结;绝不允许利用宗教损害国家和社会的利益,妨碍其他公民的合法权利。

3. 积极引导宗教与社会主义社会相适应。我们贯彻宗教信仰

自由的政策和依法加强对宗教事务的管理的目的在于宗教与社会主义社会相适应。与社会主义社会相适应是以爱国主义、社会主义为基础,以宪法为准绳,在政治、经济、社会、文化等方面的适应,不是要求宗教界人士和信教群众放弃宗教信仰,而是要求他们在政治上热爱祖国、拥护社会主义制度、拥护共产党的领导,把爱教与爱国结合起来,做到宗教活动有利于维护法律尊严、维护人民利益、维护民族团结、维护国家统一,从而有利于社会主义社会的发展进步。也就是说做到两个要求和两个支持就是与社会主义社会相适应了。要求宗教人士和信教群众热爱祖国、拥护社会主义制度、拥护共产党的领导,把爱教与爱国结合起来,做到宗教活动有利于维护法律尊严、维护人民利益、维护民族团结、维护国家统一,遵守国家的法律、法规和方针政策;要求宗教人士和信教群众从事的宗教活动要服从和服务于国家的最高利益和民族的整体利益;支持他们努力对宗教教义作出符合社会进步要求的阐释;支持他们与各族人民一道反对一切利用宗教进行危害社会主义祖国和人民利益的非法活动,要调动宗教中的积极因素为社会发展和稳定服务,为民族团结、社会发展和祖国统一多作贡献。<sup>①</sup>

4. 独立自主自办原则。独立自主,自办教会和自传、自治、自养是我国宗教的基本方针。坚持独立自主自办原则,是指我国宗教团体和宗教事务不受外国势力支配,任何境外宗教组织、团体和个人不得在我国境内成立宗教组织、设立宗教办事机构和宗教活动场所、开办宗教院校、擅自招收留学生,不准在我国公民中发展教徒、委任宗教教职人员和进行其他传教活动。我国宗教坚持独立自主自办的原则,坚决抵制境外势力利用宗教进行渗透。中国各宗教坚持独立自主自办的原则,并不排除与世界各国一切宗教界团体和宗教界人士在平等基础上的友好往来,恰恰相反,中国政府和我国各宗教都愿意推动这方面的交流活动,以促进与世界各国人民之间的了解和友谊。

<sup>①</sup> 王作安:《中国的宗教问题和宗教政策》,145页,宗教文化出版社,2002。

当然,对于一切干涉控制中国宗教的企图和行为,中国政府和我国各宗教是坚决反对的,因为这有悖于我国各宗教的意愿,也违背各国间宗教交往的平等原则。

## (二) 宗教领域保卫的主要任务

1. 保护合法。公安机关依据宪法、法律的规定,对公民的宗教信仰和合法的宗教团体、合法的宗教活动予以保护。具体包括:保护公民宗教信仰自由的权利不受侵犯;保护合法宗教团体根据独立自主自办和自治、自传、自养的办教方针开展活动;保护宗教团体的领导权不受外国势力的支配和非法、违法分子的干扰与破坏。其中,保卫和巩固宗教团体领导权,是公安国保部门维护宗教领域稳定的中心工作。

保卫和巩固我国宗教团体领导权,就是要把各级宗教团体的领导权掌握在爱国爱教的教职人员手里,以此为桥梁,团结广大信教群众,积极引导宗教与社会主义社会相适应。在保卫和巩固宗教团体领导权的工作中,国保部门的主要职责:一是协助有关部门做好宗教教职人员的甄别、培养工作;二是对已经掌握一定宗教团体领导权,但同党和政府有离心倾向、与境外势力秘密勾联的人员,通过专门工作,配合党委、政府和有关部门,减少其影响,限制其活动;三是加强对本地区宗教团体、组织、重要阵地负责人及其后备力量的联络、教育工作,巩固其坚定独立自主自办的信念;四是及时发现境外势力、境内非法组织以及别有用心的人对宗教团体领导权的侵蚀和控制,严防宗教领导权被篡夺。

2. 制止非法。制止宗教领域的非法活动,是维护宗教领域稳定的重要工作。在实际工作中,宗教领域的非法活动主要表现为:未经登记,非法建立宗教团体、组织;未经批准,非法在公共场所从事宗教宣传和宗教活动;以宗教活动为名,扰乱和破坏社会秩序;以信教治病为名,非法行医,损害公民身体健康;造谣惑众,干扰群众正常的生产、生活秩序;未经批准,非法开办宗教领域的训练班、学校;违反国家教育制度,妨碍义务教育的实施;未经批准,非法出版、印刷宗教领

域的出版物、宣传品;利用宗教,干预司法、行政;挑动信教与不信教群众之间、不同教派之间的矛盾冲突,影响社会安定团结。

对上述宗教领域的非法活动,主要由宗教事务部门和宗教团体采取教育疏导和加强管理的办法予以劝阻和制止。国保部门要及时发现和掌握情况,及时向有关部门通报,密切配合有关部门共同做好制止工作。对其中有违法行为的人员,依照有关法律予以处理。

3. 抵制渗透。当前宗教领域的渗透活动主要表现为:在我境内非法建立组织,发展信徒;在我境内非法从事宗教宣传;策动、支持境内的宗教领域非法组织活动;干预我教会事务,策动我国教职人员抵制政府管理或从事反政府活动;瓦解爱国教会组织,争夺教会领导权,企图控制我国教会;向我境内大量偷运、投寄、散发境外宗教宣传品;通过境外教会电台的宗教广播,在我国群众中广泛传播宗教影响;以提供援助、捐款为诱饵,附加宗教条件,企图扩大影响、发展势力。

在全面掌握上述境外利用宗教进行渗透情况的基础上,要把抵御渗透的工作重心放在那些有政治背景、有政治目的、有重大危害的境外势力、宗教组织和人员上,切实掌握境外渗透活动的动向;严密控制境外渗透的渠道;侦察控制和揭露处理进行渗透活动的人员;收缴、检扣境外渗透进来的非法宣传品;取缔境外组织在境内建立的非法组织。

4. 打击犯罪。国保部门在保护宗教信仰自由和正常宗教活动的同时,必须依法坚决打击利用宗教进行的各种违法犯罪活动。如利用宗教煽动民族分裂、破坏国家统一和民族团结的;利用宗教煽动群众推翻人民民主专政政权和社会主义制度的;利用宗教建立、发展地下组织进行犯罪活动的;为境外宗教组织和人员提供情报的;利用宗教策划组织骚乱闹事的;利用宗教扰乱社会秩序,情节严重的;利用宗教进行残害人命、奸污妇女、诈骗财物等违法犯罪活动的,等等。国保部门发现利用宗教进行违法犯罪活动的重大嫌疑线索,要及时开展侦察、调查工作,查明事实,获取证据,依法处理。在依法处理涉

及宗教的违法犯罪分子时,要持特别慎重的态度,严格依法办事,不要涉及宗教信仰问题。

### (三) 宗教领域保卫的措施

1. 加强情报信息工作。
2. 严密控制宗教领域重点阵地。
3. 强化宗教领域的秘密力量建设。
4. 查禁取缔宗教领域的非法组织。
5. 协同有关部门进行综合治理。

### 【背景资料】

#### 宗教领域保卫工作的有关概念

1. 宗教极端势力,是指以极端的、激烈或畸形的崇拜和信仰为精神支柱和动力,利用其信仰的唯一性和排他性,控制和欺骗一些信仰虔诚、崇拜狂热的信徒,主张以暴力恐吓等极端方式推翻世俗政权、建立宗教统治或消灭异己的宗教组织、团体和人员。

2. 宗教渗透组织:企图以非法手段,操纵别国宗教团体、干预别国宗教内部事务,甚至企图达到政治目的的境外宗教组织、团体。

3. 宗教领域的非法组织,是指违反我国宪法和法律,以宗教名义擅自建立,旨在反对独立自主自办教会原则,抗拒政府依法管理的组织。

### 三、经济文化领域保卫重点

经济文化领域保卫,是指国保部门为维护国家安全和社会政治稳定,依法在经济文化领域开展的侦察保卫工作。

#### (一) 经济文化领域保卫的任务

1. 掌握情况。掌握情况是经济文化领域保卫工作的基础和前提,也是首要任务。国保部门要增强情报信息意识和政治敏感性,积极开展基础调研,大力加强情报信息工作。充分利用各种公开和秘密的渠道,广辟情报信息来源,掌握领域内的各种不安定因素,以及各种政治动向。重点是加强对敌对势力、敌对分子、敌对组织的情报

收集,努力挖掘内幕性、预警性、深层次的高质量情报信息。根据情报,准确研判,迅速反应,及时向党委、政府和上级业务部门汇报。

2. 配合处置。依法妥善处理发生在经济文化领域的各种不安定因素和群体性事件,这是经济文化领域保卫一项重要的任务。随着市场经济的深入发展,经济文化领域也出现了大量的不安定因素,有的直接表现为罢工、罢课、集体上访、非法集会、游行、示威,以及其他破坏生产、生活秩序的行为。面对这些不安定因素和群体性事件,国保部门要运用隐蔽斗争手段,秘密开展工作,配合党委、政府及相关单位,依法处置各种不安定因素和群体性事件。首先,加强对经济文化领域内的各种不安定因素的调研工作,准确预测其发展状况,采取相应措施防患于未然。其次,及时向党委、政府及相关单位反映,并提出意见和建议,配合党委、政府及相关单位化解不安定因素,尽量把各种群体性事件处置在预谋阶段,处置在萌芽状态。再次,对发生在经济文化领域的群体性事件,国保部门要迅速掌握事件的基本情况,特别是要掌握了解事件中的骨干人员的动向,做好取证控制工作。最后,要做好防范工作,严防敌对势力和少数别有用心的人插手利用,鼓动扩大事态,使内部问题社会化,治安问题、经济问题复杂化、政治化。

3. 侦察打击。经济文化领域的许多单位和部门是国家重要的职能部门,是重要的政治、经济、文化、思想阵地,与国家安全和社会政治稳定密切相关。改革开放以来,敌对势力和敌对分子采取合资合作、国际访问者等形式,加紧对经济文化领域进行渗透破坏。特别是冷战结束后,这种渗透破坏活动更加严重,呈现出合法与非法形式并用、积极插手人民内部矛盾、假手推进民主法制建设与我对抗等新动向。对此,国保部门要运用专门手段,采取各种措施,提高侦察控制能力,及时发现经济文化领域的危害行为,开展专案侦察,打击现行犯罪行为,防止造成危害。

4. 防范保卫。防范保卫是经济文化领域保卫工作的基础和核心。经济文化领域历来就是敌对势力、敌对分子渗透和破坏的重点,



领域内自身也存在很多不安定因素。因此,国保部门必须积极主动地开展防范保卫工作。一是作好防范保卫的基础工作,明确保卫的目标和重点,有针对性地采取措施,落实责任,确保安全。对可能发生的各种影响稳定的事件要有预案和应对措施,并要经常演练,做到有备无患。二是要畅通信息渠道,广泛收集与经济文化领域政治稳定有关的各种信息。对于各种影响政治稳定的活动和事态,要及时采取措施,迅速处置,防止其蔓延发展,消除负面影响,减少危害。

### (二) 经济文化领域保卫的措施

根据经济文化领域保卫的特点和任务,其保卫措施主要是:

1. 收集情报信息。收集情报信息工作是国保工作的中心环节,也是在经济文化领域开展好其他业务工作的基础和前提。国保部门要从长远出发,采取切实可行的措施,重点收集经济文化领域内的基本情况,以及经济文化领域的敌情、政情和社情,为经济文化领域的政治稳定服务。

2. 开展调查研究。调查研究是经济文化领域开展保卫的日常工作,也是一项十分重要的基础工作。通过开展调查研究,可以及时发现、了解、掌握经济文化领域内部影响社会政治稳定的不安定因素,及时发现、预防和打击敌对势力、敌对分子的渗透破坏活动,研究经济文化领域保卫工作的情况和对策。

3. 加强指导监督。经济文化领域内的单位保卫组织,是在经济文化领域内开展国保工作的基础力量,指导和监督这些保卫组织在单位内部开展保卫工作,是法律赋予公安机关的职责,也是开展经济文化领域保卫工作的重要对策。因此,国保部门要切实加强对经济文化领域保卫组织的业务指导和监督,充分发挥其在维护单位内部稳定工作中的作用。

4. 开展网上斗争。随着社会信息化的不断发展,互联网在政治、经济、社会生活中的作用越来越大,在维护国家安全和社会政治稳定工作中的重要性也越来越突出。因此,积极开展网上斗争,降低和减少网络可能对国家安全和社会政治稳定造成的危害,已成为国

保部门的一项重要对策。必须加强网上斗争工作。

## 第三部分 实训

### 实训项目一:专题调研

#### 一、目的

使学生加深对民族和民族问题等知识的理解,能够运用民族政策分析判断实际问题,培养调查研究和团队合作的能力。

#### 二、内容

1. 调研本地主要少数民族的分布、风俗、禁忌及存在的问题。
2. 调研本地主要民族问题的由来、现状及解决的有效措施。

#### 三、条件

图书馆、电子阅览室,相关部门支持。

#### 四、组织

1. 以小组为单位,分工合作,利用课余时间到相关部门,图书馆、电子阅览室等处查找资料。

2. 教师指导。

3. 教师点评。

#### 五、作业

任选上述调研内容之一,以小组为单位完成一篇4000字左右的调研报告。

### 实训项目二:参观宗教活动场所

#### 一、目的

使学生熟悉本地主要宗教活动场所及基本常识,加深对宗教领域保卫基本任务的理解,培养运用宗教领域保卫对策开展实际工作的能力。

## 二、内容

组织学生参观当地主要的宗教场所,并请有关人员介绍宗教场所保卫的工作内容和注意事项。

## 三、条件

当地主要的宗教场所。

## 四、组织

以区队为单位;教师指导、协调、点评。

## 五、作业

每位学生提交一篇参观学习的收获体会。

## 单元小结

本单元教学内容是国保防范保卫,分为基础知识、讲授重点和实训三个部分。在教学过程中,自学了民族方面保卫、宗教领域保卫和经济文化领域保卫的基础知识,包括概念、特点、作用等知识;重点讲授了党和国家的民族宗教政策、国保工作中三个重点方面和领域保卫的任务和对策;同时进行了相关项目的模拟实训。通过以上教学环节的实施,目的是使同学们熟悉和掌握国保工作中重点方面和领域保卫的基本知识和基本对策,进而能够运用民族宗教政策分析实际问题,能够运用所学知识有效指导国保防范保卫工作实践。

## 思考与练习

1. 如何理解民族和民族问题的概念?
2. 简述马克思主义的宗教观。
3. 党和国家在民族与宗教方面的基本政策是什么?
4. 宗教领域的非法活动有哪些?
5. 民族方面保卫的任务与措施是什么?
6. 宗教领域保卫的任务与措施是什么?
7. 经济文化领域保卫的任务与措施是什么?

# 第五单元 化解处置

## 教学目标

知识目标:明确国保部门防范和处置群体性事件的职责任务及其工作要求,熟悉国保工作涉及的群体性事件范围。

能力目标:掌握国保部门防范和处置群体性事件的主要工作措施与技能。

## 单元要目

### 第一部分 基础知识

#### 一、群体性事件概述

#### 二、公安机关处置群体性事件的任务和原则

### 第二部分 讲授重点

#### 一、国内安全保卫涉及的群体性事件范围

#### 二、国内安全保卫应对的职责

#### 三、国内安全保卫应对的原则

#### 四、国内安全保卫应对的措施

### 第三部分 实训

实训项目:应对群体性事件的模拟训练

## 引导性案例

某年12月6日,广东省汕尾市红海湾开发区发生了由少数人煽动的数百村民对风力发电厂进行打、砸、烧甚至对我现场执法公安民

警发动暴力袭击的严重违法事件。

12月5日中午,东洲坑村为首滋事者黄××等人为制造新的事端,挑动邻近的施公寮村部分村民以火力发电厂施工爆破损坏部分群众房屋、赔偿标准不足为由,非法包围并冲击风力发电厂,迫使该厂从当天下午4时30分起停止发电长达7小时。在当地有关部门采取措施制止事态发展并恢复电厂生产后,12月6日下午3时许,黄××等纠集170多名同村村民,手持大刀、钢叉、木棍、炸药、汽油燃烧瓶、鱼炮(内含炸药和雷管,当地渔民非法炸鱼的爆炸物),再次围攻、袭击风力发电厂主控楼,大量投掷鱼炮和汽油燃烧瓶,导致厂内多处起火,一变压器被炸坏。值勤民警为维护公用设施安全,使用催泪弹驱散闹事人群,现场抓获两名东洲坑村的闹事者。6日下午4时许,黄××等人再次煽动东洲坑村300多人,携带鱼炮和汽油燃烧瓶等凶器,设置路障封堵通往施公寮村的唯一道路,阻挠正在施公寮村执行公务的民警撤离,要挟公安机关立即释放被抓获的闹事分子。针对这一情况,公安民警采取喊话等方式劝告村民撤离。当时围观群众越聚越多,最多时达500多人。部分想退走的群众被黄××等人组织的巡逻队裹胁威吓而不敢离开。为及时控制局面,汕尾市增派了警力维持秩序。晚上7时许,黄××等带头闹事者气焰更为嚣张,用高功率扩音器向警方喊话,“限令”公安民警必须在15分钟内撤离否则“就把民警队伍炸平”,还扬言要马上炸毁电厂。此时,闹事者更密集地向民警投掷鱼炮、汽油燃烧瓶等。在现场十分紧急的情况下,执法民警被迫鸣枪警告。由于当时天色已黑,现场非常混乱,造成误死误伤。整个事件共有3人死亡、8人受伤,其中3人重伤,死伤者均为东洲坑村人。公安民警发现伤者后立即送往医院救治。至当晚9时许,人群逐渐散去,事态基本得到控制,民警随即拆除了黄××等人设置的几个路障。

### 问题

1. 国保部门在事件处置中的主要职责是什么?

2. 该事件处置中有哪些教训值得吸取?

## 第一部分 基础知识

### 一、群体性事件概述

群体性事件是社会政治、经济、文化、历史等诸多因素相互交织的反映,是社会发展进程中各类深层次矛盾达到临界状态而突然爆发的结果。

群体性事件,是指由各种社会矛盾引起,一定数量群众参与,违反国家有关法律法规,扰乱社会秩序,危害公共安全,侵犯公民人身安全和公私财产安全的行为。群体性事件通常表现为群体上访、请愿,非法集会、游行、示威,罢工、罢课、罢市,聚众包围、冲击国家机关、重要警卫目标及其他要害部门或单位,聚众堵塞交通或者非法占据公共场所,哄抢公私财物、聚众械斗以及骚乱、暴乱等活动或行为。

#### (一) 群体性事件的特点

1. 聚众性。主要指群体性事件的参与主体数量众多,成分复杂,涉及面广。

(1) 群体性事件的数量上升,人数增多,规模不断扩大。近年来,全国频繁发生因人民内部矛盾引发的上访、集会、请愿、游行、示威、罢工等群体性事件,数量多、人数多、规模大,从1993年到2003年间,我国群体性事件数量已由1万起增加到6万起,参与人数也由约73万人增加到约307万人<sup>①</sup>。近些年,群体性事件的数量和参与人数呈持续上升之势,事件规模越来越大,动辄成百上千人,有的达到数千人甚至数万人,群体性事件已经成为影响我国社会政治稳定的突出问题和重要因素。

(2) 群体性事件的参与主体成分日趋多元,涉及不同职业、不同社会身份、不同社会阶层的人员,有国有企业的下岗失业职工、私营

<sup>①</sup> 数据引自2005年中国《社会蓝皮书》。

企业和外资企业的权益受损职工、失地农民、农民工、房屋被拆迁居民、库区移民、下岗的军转人员、出租车司机、环境污染受害者等。

(3) 参与群体性事件的群体相互之间多以共同的利益诉求、思想信仰或者业缘、地缘、血缘关系聚集,很多人具有相同的生活背景甚至居住在相对集中的地区,因而具有相当强的组织资源。一旦风吹草动,极易呼啸成众,肆意而为。

2. 复杂性。主要指引发群体性事件的社会矛盾及事发现场情况的错综复杂。

(1) 引发群体性事件的社会矛盾十分复杂,既有经济原因,又有社会原因;既有现实利益分配纠纷,也有历史遗留权属问题;既有行政行为不充分,作风不实,也有受传统社会影响导致心理失衡的缘故。特别是在近年来所发生的群体性事件中屡屡出现大批“无直接利益冲突者”介入群体性事件,这些人本身与事件无关,只是借机发泄情绪,观望起哄,从而使事件呈现复杂化的趋势。

(2) 各种矛盾相互纠缠在一起。群体性事件中往往是合理要求与违法行为、无理要求与违法行为相互纠缠,多数人的一般违法行为和少数人的严重违法行为混合在一起。因此,正确区分两类性质的矛盾、区分违法和犯罪具有一定的难度。

(3) 相当数量的群体性事件的发生是有组织的,而且开始出现跨区域、跨行业串联声援的倾向。尤其是那些参加人数多、持续时间长、规模较大、反复性强的群体性事件事先都经过周密策划,目标明确,行动统一。虽然大多数群体性事件是因经济利益矛盾引发的,但有些群体性事件的政治色彩日渐明显,有的带有政治目的。

(4) 境内外敌对势力和敌对分子千方百计插手利用群体性事件。近些年,境外敌对势力利用非政府组织渠道进入我国或操纵境内重点人,以帮助“维权”为名频繁插手国内的群体性事件;境内部分“民运”分子改变了先前的活动策略,也同样打着“维权”旗号插手利用群体性事件。境内外敌对势力企图以这种“非暴力”形式导演街头政治,制造政治动乱,引发“颜色革命”,颠覆我国国家政权和社

会主义制度。

3. 多变性。主要指基于引发群体性事件原因背景的错综复杂,相应群体性事件的矛盾呈现内容多样、形式多变、很难预测的特点。

(1) 目前群体性事件的诉求以经济、民生利益居多,且是单一议题,如提升劳动福利待遇、提高移民补偿标准、抗议企业污染环境、追索医疗责任、要求查明死者死因、抗议客车涨价等。但如果随着更多的人被裹挟进去,事件的规模将持续扩大,事件的指向对象将会发生转移,带有情绪宣泄性质的集体行为将会明显增多。由以上问题和群体引发群体性事件的“突破口”“导火索”往往是一些偶然性的因素、事件,因而常常很不确定,很难事先准确预测。

(2) 群体性事件较多采取和平理性的表达方式,从本质上看是人民在根本利益一致基础上的矛盾,但暴力性、破坏性群体性事件逐年增加,出现激化现象,对抗程度加剧。群体性事件的组织者和参加者出于“大闹大解决、小闹小解决、不闹不解决”的心理,越来越多地采取各种极端或违法行为发泄不满情绪,围攻冲击基层党政机关、阻断交通、扣押人质,个别地方发生破坏公共设施、打砸基层政府和政法机关的局部骚乱。有的甚至采取自焚、自杀等过激行为。

(3) 群体性事件的诱因较多涉及偶发因素、个性矛盾、个体问题。但如果化解不及时,就可能演变成共性问题、群体矛盾,局部情况解决不妥就可能转化为全局性问题,经济性、社会性问题处理不慎就可能转化成政治性问题,非对抗性矛盾如果久拖不决,在一定条件下就可能演变成为对抗性矛盾。因而我们必须认清群体性事件的这个特点,不能仅仅满足于暂时平息事态,而要从根本上理顺群众情绪。

4. 敏感性。主要是指群体性事件涉及的多是群众的切身利益问题,其预防和处置工作很容易引起境内外社会各方面的关注或反应。

(1) 群体性事件涉及的多是弱势群体的切身利益问题,矛头指向的多是与群众有直接利益冲突的基层政府,社会影响较大,容易引

起社会各方的关注和同情,使党委政府的处置工作面临社会舆论的巨大压力。

(2) 由于群体性事件或是涉及公民的集会、游行、示威等基本政治权利,或是在处置工作中造成了伤亡,或是影响到党和国家的大政方针,或是给外交工作全局带来负面影响,因此特别容易引起国内外社会各界的关注。

5. 综合性。主要指预防和处置群体性事件必须综合运用政治、经济、法律、文化等手段和教育、协商、调解等方法,以取得最佳的处置效果。

(1) 群体性事件主要是由人民内部矛盾引发的这一政治属性,且其诱因的复杂性、利益诉求的多样性及涉事单位的广泛性,决定了群体性事件的预防和处置工作必须在坚持党委和政府的统一领导之下,全面落实科学发展观,全力构建和谐社会,统筹社会建设与经济建设、政治建设、文化建设,解决好民生问题,维护和保障社会公平正义;大力建设和谐文化,倡导和谐理念,培育和谐精神,最大限度地理顺群众情绪。

(2) 对不同类型的群体性事件要综合使用不同的手段和方法。包括教育、经济、行政和法制等手段进行处置。

## (二) 群体性事件的分类

依据群体性事件的性质和目的,可分为政治性群体性事件、经济性群体性事件、社会性群体性事件、涉外性群体性事件。

1. 政治性群体性事件。政治性群体性事件是指事件的主体以满足某种政治要求为目的引发的群体性事件。主要特点:一是政治要求为特定目标;二是针对的对象多为党和政府;三是构成主体既有敌对分子,也有受蒙骗的基本群众,处理起来具有相对的复杂性;四是表现形式多为非法集会、游行、示威和冲击党政机关以及民族宗教方面的突发性事件。这种事件常常伴随有暗杀、爆炸、暴乱、骚乱等恐怖极端活动,多发生在国家政治体制转轨、重大经济政策调整以及国内外敌我矛盾、民族宗教矛盾表现尖锐的时期。

2. 经济性群体性事件。经济性群体性事件是指事件主体以满足某种经济要求为目的而引发的群体性事件。主要特点:一是以经济要求为主要目的;二是针对的对象首先是相关的经济主管部门,但随着事件的发生、发展、演化和扩展,针对的对象也往往会转向党和政府;三是构成主体相对单一,多为特定的经济利益寻求者,但成员参与的积极程度不同;四是现阶段的表现形式主要有山林、水源、土地权属而引发的群众性械斗,聚众哄抢公私财物,因企业改制、破产、安置、待遇、工资、报酬、补偿等方面的矛盾引发的集体上访,大规模的罢工、罢课、罢市和集会、游行、示威等。

3. 社会性群体性事件。社会性群体性事件是指事件主体针对某种社会问题,为促成有关部门及社会重视而引发的群体性事件。主要特点:一是以唤起相关部门和社会关注为基本动因;二是针对的对象是社会热点、群众关心的社会问题;三是事件主体为社会基本成员,基本关系不确定,结构松散;四是涉及的领域广泛,如环保、就业、社会保障等为一般民生问题,所关注的是社会各个方面。

4. 涉外性群体性事件。涉外性群体性事件主要是指事件的主体或指向的客体至少有一方涉及外国。针对的具体对象有外国人或外国驻华使领馆等外交机构、驻华商务机构、中外方其他办事机构。主要特点:一是事件的主体或针对的对象至少有一方涉及外国;二是事件的社会影响大,往往影响国家的声誉;三是事件的处置结果往往要通过外事和外交途径解决,具有很强的外事政策性。

## 二、公安机关处置群体性事件的任务和原则

### (一) 公安机关处置群体性事件的任务

根据公安部《公安机关处置群体性治安事件规定》,公安机关处置群体性事件的任务是:

1. 及时掌握动态,迅速向党委、政府和上级公安机关报告。
2. 根据事件的性质、起因、规模、危害程度和事态发展,提出相应的处置方案,并报告党委政府和上级公安机关。
3. 根据党委、政府和上级公安机关的统一部署,适时适度出动

警力,协助有关部门做好疏导化解工作。

4. 必要时依法采取相应的强制措施,控制局势,平息事态,恢复治安秩序。

### (二) 公安机关处置群体性事件的基本原则

1. 在党委、政府领导下,会同有关主管部门共同处置原则。处置群体性事件实行“党委统一领导、党政齐抓共管、有关部门各司其职、积极配合”的工作机制。公安机关在党委、政府的直接领导下,充分发挥职能作用,密切配合有关部门开展工作,化解矛盾,妥善处置各种群体性事件。

2. 防止矛盾激化原则。处置群体性事件要讲究工作方法,对参与群体性事件的群众,坚持可散不可聚、可解不可结、可顺不可激,以教育疏导为主,避免矛盾激化,力争把事态控制在最小范围,把问题解决在萌芽状态和初始阶段。

3. 慎用警力和强制措施原则。公安机关在处置群体性事件的过程中,必须严格按照《公安机关处置群体性治安事件规定》中的程序规定调动警力和采取强制措施,加强请示报告工作,既要防止警力和强制措施使用不当而激化矛盾,也要防止当用不用而使事态失去控制。

4. 慎用武器警械原则。公安机关在出警处置由人民内部矛盾引发的群体性事件过程中,必须严格遵守“一线民警不准带枪,可携带非杀伤性警械,二线民警可持枪待命”的规定;必须使用武器警械的,严格按照《人民警察使用警械和武器条例》的规定使用武器警械。

5. 依法果断处置原则。公安机关在处置群体性事件过程中,对围堵、冲击党政机关、卧轨拦车、阻断交通、骚乱以及打、砸、抢、烧等违法犯罪活动,要抓住时机,坚决依法果断处置,控制局势,尽快平息事态,防止事态扩大蔓延。

## 第二部分 讲授重点

### 一、国内安全保卫涉及的群体性事件范围

根据公安机关处置群体性事件的总体部署要求,国保部门应该把下列群体性事件列为工作范围:一是有境内外敌对势力、敌对分子插手的群体性事件;二是可能形成非法组织的群体性事件;三是有跨区域串联上访的群体性事件;四是可能产生重大国际国内影响的群体性事件;五是发生在重点要害企业,影响国计民生的群体性事件;六是发生在高校和一些敏感部位及领域的群体性事件;七是因宗教、民族问题引发的群体性事件。

### 【案例讨论】

2008年11月以来,重庆、海南三亚、甘肃永登、广东汕头及广州等地发生一连串出租车罢运事件。此起彼伏的出租车罢运事件,使全社会的目光聚焦全国200多万“的哥”群体。在重庆等地出租车罢运事件中,不少司机反映,罢运并非一时冲动之举,而是因为他们的利益诉求没有得到及时回应。2009年初,国务院发展研究中心曾提交一份全国出租车行业研究报告。报告提出了行业存在的五大矛盾:一是市场准入制度不合理;二是出租车经营权管理混乱;三是“黑车”监管缺失冲击行业秩序;四是司企关系不清,司机负担过重、收入偏低;五是行业管理体制不顺。目前,在各地党委、政府及相关部门的重视和解决下,一些地方的出租车罢运事件得到平息,出租车营运趋于正常。

讨论题:上述情况是否应当列为国保部门的工作重点?为什么?

### 二、国内安全保卫应对的职责

国保部门依据自身的职能特点,在应对群体性事件中的主要职责是:对危害和可能危害国家安全和社会政治稳定的事件、组织、人员采用公私结合、以秘密为主的方式开展工作,国保部门的民警不宜

正面的、直接的以公开身份介入到群体性事件的调解、疏导和控制工作之中,而是要重点抓好事前的情报预警、事中的监控取证以及事后的跟进调查三个环节。这三个环节体现出国保部门在处置群体性事件中不同阶段的工作重点,实际工作中,情报预警、监控取证、跟进调查三项工作是一种互相渗透、互为前提的关系。

### 三、国内安全保卫应对的原则

国保部门除应遵守公安机关处置群体性事件总原则外,还应遵守以下原则:

#### (一)统一领导原则

防范和处置群体性事件是一项敏感性、政策性较强,机密程度较高的工作,需要在上级领导的统一指挥下,步调一致、整体行动。国保部门的工作应当在党委、政府和公安机关的统一领导下有计划、有步骤地开展,要服从服务于整个处置工作的大局,主动加强请示汇报工作,力争取得最佳的工作效果。

#### (二)情报先行原则

情报是决策的依据,处置的基础。对群体性事件性质的认识、走势的预测、措施的选择,都要建立在情报信息之上。国保部门是公安机关应对重大群体性事件的主力军,要坚持不懈地把情报信息工作放在突出的位置抓紧抓好,努力获取高质量、深层次的情报信息,为防范和处置群体性事件提供强有力的情报支持。

#### (三)快速反应原则

大多数群体性事件发生之初,可能脉络清晰,原因简单明了,影响不大,处理起来可以达到事半功倍的效果。如果反映不及时,事态扩大、升级甚至恶化后,处理的难度就会大增,就需要花费几倍的力量去解决,而且还容易留下后遗症。这就要求公安机关,包括我们国保部门在处置群体性事件中要突出一个“快”字,做到情报上报反应快,事件动态变化掌握快,跟进调查、监控、取证快。对群体性事件苗头坚持抓早抓小,力争做到早发现、早报告、早防范、早控制,协助有关部门把矛盾解决在萌芽状态,解决在初始阶段,解决在基层,解决

在单位内部,解决在当地。

群体性事件发生后,国保部门要按照事先制订的处置预案,快速启动,各职能部门要在最短的时间内赶赴现场,各司其职有条不紊地开展,力争在第一时间掌握事件的总体情况,并及时传报上级领导决策部门,为全面控制事态的扩大作出努力。

#### (四)区分矛盾原则

现阶段的群体性事件,尤其是国保部门涉及的群体性事件矛盾的性质非常复杂,既不能说是清一色的人民内部矛盾,也不能说都是对抗性的敌我矛盾。在一些群体性事件中,存在着较小范围内的敌我矛盾与大面积的人民内部矛盾交织在一起;不占主导地位的对抗性矛盾与占主导地位的非对抗性矛盾交织在一起的现象,对此,国保部门在处置这类事件时,一定要牢牢把握好区分两类不同性质矛盾的原则。

国保部门首先要正确地区分事件中不同性质的矛盾,其次要依据事件性质的不同采取不同的措施,区别对待。做到孤立敌人、团结群众;打击敌人、保护人民;惩治犯罪、维护社会政治稳定。切忌把现阶段群体性事件中少量的敌我矛盾扩大化,把可以争取团结的力量推向我们的对立面。

#### (五)公私结合、秘密为主原则

在应对群体性事件之中,国保部门应当发挥自身的优势,运用秘密力量和手段隐蔽地开展工作,同时,群体性事件的群体性与公开性又为国保部门运用公开手段提供了条件,因此,国保部门应遵循公私结合,以秘密为主的工作原则。

### 四、国内安全保卫应对的措施

国保部门对所涉及的群体性事件,一定要认真研究其起因、性质、动机、诉求、指向目标及主体结构等有关背景情况,制定应对的方案、措施,并根据不同情况,有针对性地开展情报、侦控、取证工作,提高处置工作的准确性和有效性,务求取得实效,切忌急躁冒进和简单行事。

具体应对的措施有：一是制订预案，主动预警；二是建立协作预警工作机制；三是秘密力量建设；四是发挥侦察机动队的优势；五是侦察控制等。

### 【案例讨论】

2008年6月28日下午，贵州×县城发生一起严重的围攻政府部门和打、砸、烧突发事件。一些人因对县公安局对该县一名女学生死因鉴定结果不满，聚集到县政府和县公安局，在县政府有关负责人接待过程中，个别所谓“民间维权人士”借机煽动不明真相的群众冲击县公安局、县政府和县委大楼，随后，少数不法分子趁机打砸办公室，并点火焚烧多间办公室和一些车辆。期间还发现有境外媒体在进行采访报道活动。

讨论题：国保部门对此事件应当如何开展工作？

## 第三部分 实训

### 实训项目：应对群体性事件的模拟训练

#### 一、目的

通过训练，使学生明确国保部门在群体性事件处置中的职责、原则和主要措施，培养现场应对与处置能力。

#### 二、内容

实训案例：某村村民因住房拆迁补偿问题与镇政府发生纠纷，多次协商未果，某日，该村委员会主任率领着数十名村民，拉着横幅，喊着口号，围攻镇政府，并采取断水断电、砸碎镇政府窗户玻璃的措施，引来群众围观。据报，围观人群中有一境外记者两名。

#### 三、作业

1. 制订一份现场处置方案。
2. 国保部门应当采取哪些应对措施？

### 单元小结

本单元的教学内容是国保化解处置，分为基础知识、讲授重点和实训三个部分。在教学过程中，自学了群体性事件的概念、特点、种类，以及公安机关处置群体性事件的任务和原则等知识；重点讲授了国保部门涉及的群体性事件范围、应对的职责、原则和措施；同时进行了妥善处置群体性事件的综合实训。通过以上教学环节的实施，目的是使同学们熟悉和掌握国保化解处置的基本知识、基本技能和基本策略，切实有效的运用到维护国家安全和社会政治稳定工作中。

### 思考与练习

1. 如何理解群体性事件的特点和分类？
2. 国保部门涉及的群体性事件范围有哪些？
3. 国保部门应对群体性事件的主要职责是什么？
4. 国保部门应对群体性事件的基本原则是什么？
5. 国保部门应对群体性事件的主要措施有哪些？



## 附录

### 一、国内安全保卫工作的法律依据

#### 国内安全保卫工作的法律依据

##### 第一节 概 述

国保工作的特殊性决定了国保法律依据的多元性。在对象上,主体多元化,不仅有境内,还有境内外相勾结破坏社会政治稳定的各种社会力量;在性质上,矛盾复杂化,不仅有敌我矛盾,还有人民内部矛盾,且人民内部矛盾和敌我矛盾往往交织在一起。为了打击和遏制危害国家安全的犯罪行为,同时实现依法治国的方略,国保工作应有相关的法律依据。

纵观我国相关法律之规定,国保工作既有宪法、刑事法律上的依据,又有行政法、民商法等法律上的依据;既有相关国内法律依据,又有相关国际法律依据。只有依据这些法律、法规,才能有效地维护国家安全和根本利益,才能健全社会主义法制,才能保障国保部门有序地开展侦察保卫工作。

##### 一、以法律依据性质来划分

###### (一) 宪法依据

宪法是国家的根本大法,规定了国家的根本制度和根本任务,规定了公民的基本权利和义务,规范了一切国家机关和公民的活动准则。国保部门的任务、职能和规范,必须以宪法为根据。同时,宪法中的有关规定,为侦察保卫活动提供了强有力的法律依据。

###### (二) 行政法律依据

从性质上看,我国国保部门是人民民主专政的重要组成部分,是执行公安工作任务的国家行政部门。因此,以《国家安全法》《国家安全法实施细则》为主的相关行政法律、法规是国保部门的重要执法依据。国保部门应当就此进行深入研究,不断总结,探索出一套行之有效的行政管理办法,以最大限度地防范和控制各类危害国家安全和政治稳定行为的发生。

###### (三) 刑事法律依据

国家赋予公安机关和国家安全机关依法行使侦察的职权,其他任何机关、团体、单位都不得行使这种侦察权。国保部门是维护国家安全和政治稳定、开展隐蔽斗争的职能部门,也是行使侦察权的专门机构。国保部门在履行维护国家安全和政治稳定的职责中,运用侦察权,防范和打击境内外敌对势力、敌对分子的渗透、颠覆、分裂、破坏活动,预防和处置影响国内政治稳定的不安定因素和群体性事件。这种侦察权的行使要以刑法、刑事诉讼法及其他刑事法律法规为依据。

###### (四) 其他法律依据

随着我国改革开放的进一步深化,国内外交流频繁,国保工作的领域得到极大地拓展,在适用法律方面,除了行政法和刑事法律方面,有时还会涉及经济法、民商法等方面的知识。如国保部门可利用公司法、合同法等民商法律和社团管理方面的行政法规,有效开展隐蔽工作。此外,针对境外西方反华势力借人权、民族、宗教等问题对我进行渗透破坏活动的严峻形势,国保部门还需具备较为丰富的国际法、人权法等相关知识。在打击“东突”等恐怖势力的国际合作中,加强对相关国家反恐、引渡及刑事法律制度的研究,依据其法律进行交涉,就可以大大增强合作中的主动性。

##### 二、以法律依据的效力等级划分

###### (一) 国家安全法律

法律有广义和狭义之分,这里仅指狭义上的法律,即国家最高权

力机关制定的规范性文件,包括全国人民代表大会制定的基本法律和全国人民代表大会常务委员会制定的一般法律。国家安全法律是指国家最高权力机关制定的有关维护国家安全和社会政治稳定方面的法律,目前我国主要有两类:一类是国家安全法典,即《国家安全法》。该法规定了我国维护国家安全和社会政治稳定方面的问题,是我国第一部国家安全法典,也是国家安全工作的基本依据。另一类是具有国家安全条款的其他法律。这些法律中包含的主要是其他方面的法律规范,仅仅部分内容是有关国内安全保卫方面的法律规范;如《刑事诉讼法》《人民警察法》《治安管理处罚法》《集会游行示威法》《戒严法》等。以上法律中关于维护国家安全和社会政治稳定的法律规范,也是我国国内安全保卫法律的重要组成部分,成为国内安全保卫的法律依据。

### (二) 国内安全保卫法规

法规通常也有广义和狭义之分,这里所讲的国内安全保卫法规仅指狭义上的法规,即行政法规和地方性法规。行政法规是专指国务院制定的规范性法律文件,其效力低于宪法和法律,但高于地方性法规和规章。

国务院制定的行政法规,其中有关国内安全保卫方面的行政法规就是国家安全行政法规。它主要也有两类:一类是专门的国家安全行政法规,目前主要有《国家安全法实施细则》,该行政法规是对《国家安全法》各项法律规定的具体化,是国家安全行政法规体系中的主干部分。另一类是具有国内安全保卫规定的其他单行行政法规。如《集会游行示威法实施条例》《宗教活动场所管理条例》《社会团体登记管理条例》《卫星电视广播地面接收设施管理规定》《商用密码管理条例》《行政执法机关移送涉嫌犯罪案件的规定》《计算机信息系统安全保护条例》等。

地方性法规是指特定的地方国家权力机关制定的规范性法律文件。有权制定地方性法规的特定的地方国家权力机关包括省、自治区、直辖市的人民代表大会及其常务委员会,省、自治区人民

政府所在地的市和经国务院批准的较大城市的人民代表大会及其常务委员会。地方性法规通常也包括民族自治地方即自治区、自治州和自治县的人民代表大会制定的自治条例和单行条例。地方性国内安全保卫法规主要有专门的地方性国家安全法规和国内安全条款的其他地方性国家安全法规。如四川省人民代表大会常务委员会制定的《四川省涉外建设项目国家安全事项管理条例》等。地方性法规的效力低于宪法、法律和行政法规,且只能在本行政区域内有效。

### (三) 国内安全保卫规章

规章分为部门规章和地方政府规章两类。部门规章又称专门规章,一般指国务院各部门制定的规章。地方政府规章一般是有关地方人民政府,包括省、自治区、直辖市人民政府以及省、自治区人民政府所在地的市和国务院批准的较大城市的人民政府制定的规章。

部门规章,即中央国家机关各部门制定的规章,它包括:一是国家安全部单独制定的或者会同中央国家有关主管部门制定的在全国广泛适用的国家安全规章,如广电部、公安部、国家安全部《卫星地面接收设施接收外国卫星传送电视节目管理办法》《全国无线电管理委员会、国家安全部关于生产、进口、销售、使用无绳电话机的暂行管理规定》等;二是国家安全部单独制定的在国家安全系统内适用的规章。如《关于国家安全机关办理行政案件程序规定(试行)》《国家安全机关监察部门对侦察证的使用实施监督检查的规定(试行)》等;三是中央国家机关其他部门在业务主管方面制定的国家安全规章以及制定的其他规章中的有关维护国家安全和社会政治稳定规定的条款,如国家保密局《关于查处泄露国家秘密案件中密级鉴定工作的规定》,国家保密局、海关总署《关于国家秘密文件、资料和其他物品出境的管理规定》,中国人民银行关于《金融机构协助查询、冻结、扣划工作管理规定》等。地方性国内安全保卫规章数量不多,有专门的,也有在其他地方性规章中制定的有关国内安全和维护社会政治稳定的条款。

#### (四) 国内安全保卫规范性文件

它一般是指为维护国家安全和社会政治稳定,保障国家安全法律、法规、规章的有效实施而制定的决定、指示等各种规范性文件。这些规范性文件从本质上讲不属于“法”的范畴,但在国保工作中起着不可忽视的作用,特别是国保工作的特殊性以及在当前国家安全法律、法规和规章缺乏明确的规定或者规定得比较原则的情况下,可以起到具体指导国内安全保卫实践的作用。

## 第二节 宪法依据

宪法以法律的形式确认了中国各族人民奋斗的成果,规定了国家的根本制度和根本任务,是国家的根本大法,具有最高的法律效力。全国各族人民、一切国家机关和武装力量、各政党和各社会团体、各企业事业组织都必须以宪法为根本的活动准则,遵守宪法和法律。一切违反宪法和法律的行为必须予以追究。任何组织和个人都不得有超越宪法和法律的特权。全国各族人民、一切国家机关和武装力量、各政党和各社会团体、各企业事业组织,都负有维护宪法尊严、保证宪法实施的职责。国保工作的基本任务就是维护国家安全、社会和政治稳定,维护国家统一和民族团结,维护宪法确立的基本政治原则。因此,宪法是国保工作的最高法律依据。根据我国《宪法》之规定,国保部门要维护以下基本政治原则:

### 一、序言中的政治原则

“中国各族人民将继续在中国共产党领导下,在马克思列宁主义、毛泽东思想指引下,坚持社会主义道路,坚持改革开放,不断完善社会主义的各项制度,发展社会主义民族,健全社会主义法制,自力更生,艰苦奋斗,逐步实现工业、农业、国防和科学技术的现代化,把我国建设成为富强、民主、文明的社会主义国家。”“中国共产党领导的多党合作和政治协商制度将长期存在和发展。”(《宪法》序言)

### 二、条款中的政治原则

“中华人民共和国是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的、人民民主专政的社会主义国家。”(《宪法》第1条第1款)

“社会主义制度是中华人民共和国的根本制度。禁止任何组织或者个人破坏社会主义制度。”(《宪法》第1条第2款)

“中华人民共和国的一切权利属于人民。”“人民行使国家权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民政府代表大会。”“人民依照法律规定,通过各种途径和形式,管理国家事务,管理经济和文化事业,管理社会事务。”(《宪法》第2条)

“中华人民共和国各民族一律平等。国家保障各少数民族的合法的权利和利益,维护和发展各民族的平等、团结、互助关系。禁止对任何民族的歧视和压迫,禁止破坏民族团结和制造民族分裂的行为。”“各少数民族聚居的地方实行区域自治,设立自治机关,行使自治权。各自治地方都是中华人民共和国不可分离的部分。”(《宪法》第4条)

“中华人民共和国公民有宗教信仰自由。”“任何国家机关、社会团体和个人不得强制公民信仰宗教和不信仰宗教,不得歧视信仰宗教的公民和不信仰宗教的公民。”“国家保护正常的宗教活动。任何人不得利用宗教进行破坏社会秩序、损害公民身体健康、妨碍国家教育制度的活动。”“宗教团体和宗教事务不受外国势力的支配。”(《宪法》第36条)

“中华人民共和国公民有维护国家统一和全国各民族团结的义务。”(《宪法》第52条)

“中华人民共和国公民有维护祖国的安全、荣誉和利益的义务,不得有危害祖国的安全、荣誉和利益的行为。”(《宪法》第54条)

国保部门对反对、破坏、践踏宪法基本政治原则,阴谋从事违法犯罪组织、人员及其活动,要依法处理。

### 第三节 国家安全法依据

1993年2月,《国家安全法》获得国家立法机构通过,1994年5月,《国家安全法实施细则》出台。《国家安全法》是中华人民共和国成立以来维护国家安全的第一部专门法律,分为总则、国家安全机关在国家安全工作中的职权、公民和组织维护国家安全的义务和权利、法律责任和附则5章,共34条。这部法律颁布实施以来,在我国的社会生活中正发挥着日益显著的作用,实践证明,这是一部在新时期维护国家安全,保障改革开放和社会主义现代化建设顺利进行的重要法律。

#### 一、立法宗旨

关于立法宗旨,在《国家安全法》第一条中作了明确表述:“为了维护国家安全,保卫中华人民共和国人民民主专政的政权和社会主义制度,保障改革开放和社会主义现代化建设的顺利进行”。制定《国家安全法》是新形势下加强国家安全工作的重要措施,是为了更好地维护国家安全,即为了保卫中华人民共和国人民民主专政的政权和社会主义制度,保障改革开放和社会主义现代化建设进行。

在我国加快改革开放和经济建设的新形势下,境外间谍情报机关和各种敌对势力对我国进行政治思想渗透、颠覆分裂、情报窃密、勾联策反和其他破坏活动的范围不断扩大,方式也更加多样化。国内敌视社会主义的分子,也极力寻求境外间谍情报机关和其他敌对势力的支持。隐蔽战线的斗争更加尖锐、复杂。这些必然会影响我国的国家安全和社会政治稳定,而国家安全和社会政治稳定是改革开放和经济建设顺利进行的必要条件和重要保证。因此,通过制定《国家安全法》,可以有效地防范和惩治危害国家安全的违法行为。维护国家安全,最终目的是为了改革开放和社会主义现代化建设顺利地进行,是为了巩固人民民主专政的政权和社会主义制度。

#### 二、国家安全机关的职权

《国家安全法》规定,国家安全机关是国家安全工作的主管机关,公安机关适用本法有关规定。法律还规定,国家安全机关工作人员依法执行任务受法律保护。国家安全机关工作人员依法执行国家安全工作任务的行为,不受其他组织和个人的非法干涉。

由于国家安全工作性质特殊,任务艰巨,工作环境复杂,法律赋予了国家安全机关工作所必需的一些特别权力,主要有以下内容:

一是国家安全机关在国家安全工作中依法行使侦查、拘留、预审和执行逮捕以及法律规定的其他职权。

二是国家安全机关的工作人员依法执行国家安全工作任务时,经出示相应证件,有权查验中国公民或者境外人员的身份证明;向有关组织和人员调查、询问有关情况。

三是国家安全机关的工作人员依法执行国家安全工作任务时,经出示相应证件,可以进入有关场所;根据国家有关规定,经过批准,出示相应证件,可以进入限制进入的有关地区、场所、单位;查看或者调阅有关的档案、资料、物品。

四是国家安全机关的工作人员在依法执行紧急任务的情况下,经出示相应证件,可以优先乘坐公共交通工具,遇交通阻碍时,优先通行。

国家安全机关为维护国家安全的需要,必要时,按照国家有关规定,可以优先使用机关、团体、企业事业组织和个人的交通工具、通信工具、场地和建筑物,用后应当及时归还,并支付适当费用;造成损失的,应当赔偿。

五是国家安全机关因侦察危害国家安全行为的需要,根据国家有关规定,经过严格的批准手续,可以采取技术侦察措施。

六是国家安全机关为维护国家安全的需要,可以查验组织和个人的电子通信工具、器材等设备、设施。

赋予国家安全机关必要的权力,是世界大多数国家的通常做法。这些权力也有严格的限制。有关法律明确规定,国家安全机关及其

工作人员在国家安全工作中,应当严格依法办事,不得超越职权、滥用职权,不得滥用国家赋予的特别权力,不得侵犯组织和个人的合法权益。

### 三、国家安全法律责任

国家安全法律责任,是指国家安全法律关系的主体由于违反了国家安全法律规范,而应当承担的法律后果。根据我国国家安全立法的实践,国家安全法律责任主要分为刑事责任和行政责任。具体有下列几种情形:

一是规定构成犯罪的,依法追究刑事责任(《国家安全法》第23、28、29条规定);

二是明确规定某种行为构成犯罪的,依照《刑法》的某一条款处罚(《国家安全法》第32条规定);

三是类推规定某种行为情节严重或造成严重后果的,比照《刑法》的某一条款处罚,情节较轻的,由国家安全机关实施行政处罚(《国家安全法》第26、27条规定);

四是明确规定某种行为直接依照《刑法》某一条款处罚或直接予以行政处罚(《国家安全法》第27、29、30条规定);

五是明确规定某种危害国家安全的行为免于处罚(《国家安全法》第24、25条规定)。

## 第四节 刑事法律依据

刑法是规定犯罪、刑事责任和刑罚的法律。具体来说,刑法就是统治阶级为了本阶级政治上的统治和经济上的利益,规定哪些行为是犯罪和应负刑事责任,并对犯罪人处以何种刑罚处罚的法律。《刑法》第2条规定:“中华人民共和国刑法的任务,是用刑罚同一切犯罪行为作斗争,以保卫国家安全,保卫人民民主专政的政权和社会主义制度,保护国有财产和劳动群众集体所有的财产,保护公民私人

所有的财产,保护公民的人身权利、民主权利和其他权利,维护社会秩序、经济秩序,保障社会主义建设事业的顺利进行。”由此可见,保卫国家安全,保卫人民民主专政的政权和社会主义制度,这是我国刑法的首要任务。国家安全是国家生存和发展的根本前提。人民民主专政的政权和社会主义制度是我国人民在中国共产党领导下经过长期浴血奋战和艰苦卓绝的斗争而取得的革命胜利成果,是我国人民根本利益的集中体现。没有巩固的人民民主专政的政权和社会主义制度,就没有中华民族的振兴,就没有人民的一切。为此,我国刑法将危害国家安全的犯罪行为列于各类犯罪的首位,置于《刑法》分则第一章,对之规定了严厉的刑罚。国保部门的侦察活动必须以刑法为依据,对触犯刑律的危害国家安全和社会政治稳定的犯罪行为,要依法行使立案侦察职能,给予严厉打击。

刑事诉讼法是研究刑事办案程序的基本法。国保部门揭露、证实危害国家安全犯罪活动并查获犯罪嫌疑人,必须严格依照刑事诉讼法规定的程序进行。我国现行《刑事诉讼法》在第一编总则中第4条规定:国家安全机关依照法律规定,办理危害国家安全的刑事案件,行使与公安机关相同的职权。明确国家安全机关和公安机关在刑事诉讼中的管辖权和职能权限,确定了国家安全机关和公安机关的刑事诉讼主体地位。

为了严格执行刑法和刑事诉讼法,明确公安机关业务部门侦查犯罪的职责,准确及时地打击犯罪,保护公民的合法权益,维护社会治安秩序,根据刑法和刑事诉讼法及其他有关规定,1998年10月26日公安部制定了《公安部刑事案件管辖分工规定》。此规定将背叛国家罪等27种案件指定由国保部门管辖。具体而言,公安机关和国家安全机关管辖的案件分为四大类:

### 一、危害国家安全罪

危害国家安全罪是刑法中的类罪名,是指危害中华人民共和国的主权、领土完整和安全的行为。在国外立法中,一般将此类犯罪规定为“国事罪”或“危害国家安全罪”。过去我国将此类罪规定为“反

革命罪”，新《刑法》将其修改为“危害国家安全罪”，这一修改的主要理由是反革命罪具有明显的政治色彩，是具有我国特点的一个罪名，易被人理解为政治性犯罪，不利于打击刑事犯罪的国际协作。此类犯罪的构成必须具备四个构成要件：

#### （一）客体

该罪侵害的客体是国家的主权、领土完整和安全以及政权和社会制度的稳定。国家安全是一个综合性客体，包括国家主权的完整与安全、国家领土的完整和安全这两种最主要的形式，其他诸如国家的尊严、政权和社会制度等亦属国家安全的范畴。所谓主权，即一国区别于其他实体的固有属性，具体体现为不受其他任何国家控制的独立处理本国内外事务的独有、专属的权力，在国际上视为国家独立的决定性要素之一。所谓领土，即一定范围的居民赖以居住和生存的土地，是一国得以存在的物质依托，是国家行使权力的主要对象和空间。领土和主权是一国必备的要素，破坏一国主权和领土完整，即是对一国现存根基的动摇，使该国公民的生命、健康、自由、人格等权利失去保障。此外，实行社会主义制度是我国人民的共同选择，也是历史必然的选择，任何企图推翻社会主义制度，颠覆现存合法政府的行为，都是违背人民意志的，都会造成社会动荡，危及国家安全，对这种行为必须予以严厉打击。

#### （二）客观方面

该罪的客观方面表现为实施了危害中华人民共和国国家安全的行为。所谓危害国家安全的行为，是指危害国家的独立、生存、统一、尊严等国家政治基础和物质基础的行为。具体可以划分为两类行为：一是危害国家主权、领土完整和安全的行为，其中包括分裂国家、破坏国家统一的行为；二是颠覆国家政权和推翻社会主义制度的行为。只有实施了上述行为之一，危及了国家和我国公民的根本利益，才可构成本罪。

#### （三）主体

该罪的主体方面，绝大部分是一般主体，即不论是中国人、外国

人或无国籍人，只要达到法定年龄（年满16周岁），具有责任能力，都可能成为本罪主体。但是，某些犯罪，如背叛国家罪、叛逃罪等，从立法精神及其犯罪性质来看，其主体只能是具有中华人民共和国国籍的公民。

#### （四）主观方面

该罪的主观方面只能由故意构成，且具有危害国家安全的目的，排除过失心态存在的可能性。危害国家安全的目的，是行为人在观念上存在的结果，即行为人具有通过危害社会的行为，积极追求破坏国家主权、领土完整和安全，或者颠覆政权、推翻社会主义制度的犯罪结果的心理态度。并不是要求行为人在实施犯罪之前有一个明确的纲领、计划和方案，而是指行为人的矛头是指向国家安全的。

依据我国《刑法》第一章之规定，构成危害国家安全罪的案件有12种，即：背叛国家安全案件，分裂国家案件，煽动分裂国家安案件，武装叛乱、暴乱案件，颠覆国家政权案件，煽动颠覆国家政权案件，资助危害国家安全犯罪活动案件，投敌叛变案件，叛逃案件，间谍案件，为境外窃取、刺探、收买、非法提供国家秘密或者情报案件以及资敌案件。

#### 二、侵犯公民人身权利、民主权利罪

侵犯公民人身权利、民主权利罪是《刑法》中的类罪名，是指侵犯公民的人身权利及与人身直接有关的权利、民主权利，依法应当受到刑罚处罚的行为。该罪名包括37个罪名，分为八种类型，国保部门管辖的案件较少，只有诽谤等五种案件。此类犯罪的构成必须具备四个构成要件：

#### （一）客体

该罪侵害的客体较为复杂，包括三大类：一是人身权利及与人身直接相关的权利，包括公民的生命权、健康权、自由权、人格权、名誉权和住宅不受侵犯权；二是民主权利，即公民依法享有的选举权、批评权、控告权、申诉权、宗教信仰自由权等权利；三是婚姻家庭权利，包括男女权利平等、妇女儿童和老人的合法权益等。国保部门管辖

的案件,侵犯的客体仅涉及人身权利及人身直接相关的权利和民主权利,而往往不涉及公民婚姻家庭权利。

### (二)客观方面

该罪的客观方面表现为实施了非法侵犯公民的人身权利、民主权利以及非法妨害公民婚姻、家庭的行为。国保部门管辖的案件所涉及的客观行为具体表现为:捏造并散布某些事实、贬低他人人格,破坏他人名誉的行为;煽动民族仇恨、民族歧视的行为;在出版物中刊载歧视、侮辱少数民族的内容;非法剥夺公民信仰宗教自由的行为;以强制方法破坏少数民族风俗习惯的行为。

### (三)主体

该罪的主体方面,多为一般主体,只要达到法定年龄(年满16周岁),具有责任能力,都可能成为本罪主体。但少数是特殊主体,如非法剥夺宗教信仰自由罪和侵犯少数民族风俗习惯罪等,新刑法规定只能由国家机关工作人员才能构成。

### (四)主观方面

该罪的主观方面只能由故意构成,过失不能构成此罪名。

依据我国《刑法》第四章之规定,构成侵犯公民人身权利、民主权利罪,且为国保部门管辖的案件有五种,即诽谤案件,煽动民族仇恨、民族歧视案件,出版歧视、侮辱少数民族作品案件,非法剥夺公民宗教信仰自由案件及侵犯少数民族风俗习惯案件。

## 三、妨害社会管理秩序罪

妨害社会管理秩序罪是刑法中的类罪名,是指违反国家对社会秩序的正常管理,破坏公共秩序,情节严重的行为。该罪名较为广泛,分为四个类型:妨害司法的犯罪,侵犯计算机信息系统、无线电管理的犯罪,扰乱社会秩序、公共场所秩序和社会治安秩序的犯罪和其他扰乱公共秩序的犯罪。国保部门管辖的案件较少,仅包括妨害司法的犯罪和扰乱社会秩序、社会治安秩序的犯罪,而不涉及侵犯计算机信息系统、无线电管理的犯罪和其他扰乱公共秩序的犯罪。此类犯罪的构成必须具备四个构成要件:

### (一)客体

该罪侵害的客体是国家法律确立的、人们在社会生活中共同遵守的公共场所秩序和共同生活准则。保守国家秘密,不得非法使用窃听、窃照专用器材,不得非法持有国家绝密、机密文件、资料 and 物品,不得非法生产、销售间谍专用器材,不得以焚烧、毁损、践踏等方式侮辱国旗、国徽,不得组织、利用会道门、邪教组织、利用迷信破坏国家法律、行政法规的实施等,这是公民应遵守的共同生活准则。

### (二)客观方面

该罪的客观方面表现为行为人违反公共秩序的管理法规,实施了妨害国家机关对社会的正常管理,破坏了公共秩序的行为。具体来讲,行为人以窃取、刺探、收买方式,非法获取国家秘密;行为人非法持有属于国家绝密、机密的文件、资料或其他物品,拒不说明来源与用途;非法生产、销售、使用窃听、窃照等间谍专用器材;在公共场合故意以焚烧、毁损、践踏等方式侮辱中华人民共和国国旗、国徽;组织、利用会道门、邪教组织、利用迷信破坏国家法律、行政法规的实施;在国家安全机关向其调查有关情况,收集有关证据时,拒绝提供他人进行间谍犯罪的证据等。

### (三)主体

该罪的主体为一般主体。即凡是达到刑事责任年龄,具有刑事责任能力并实施犯罪行为的人,均应承担刑事责任。

### (四)主观方面

该罪的主观方面只能由故意构成,过失不能构成此罪名。依据我国《刑法》第六章之规定,构成侵犯妨害社会管理秩序罪,且为国家安全机关和国保部门共同管辖的案件有八种,即:非法获取国家秘密案件,非法持有国家绝密、机密文件、资料、物品案件,非法生产、销售间谍专用器材案件,非法使用窃听、窃照专用器材案件,侮辱国旗、国徽案件,组织、利用会道门、邪教组织、利用迷信破坏法律实施案件,利用会道门、邪教组织、利用迷信致人死亡案件及拒绝提供间谍犯罪证据案件。

#### 四、危害国防利益罪

危害国防利益罪是刑法中的类罪名,是指公民或单位危害国防利益,依法应当受到刑罚处罚的行为。此类案件由于性质特殊,大多属于国家军队保卫部门管辖。战时故意提供虚假敌情的案件和战时造谣、扰乱军心案件中的犯罪行为与其他危害国防利益案件的犯罪行为人在身份上有较大差别,新修订的《刑法》将这两种案件归属于国保部门管辖。此类犯罪的构成必须具备四个构成要件:

##### (一) 客体

该罪侵害的客体是战时军事情报工作的正常活动及作战利益。在战时,每一公民都有作战义务及向武装部队报告或提供自己所知悉的敌人的情况和情报的义务。及时准确地掌握敌方兵力部署、武器装备等情况和有关动态,对于我军全面了解和正确估计敌我力量对比,调整作战部署,制订作战方案具有重要意义。若虚报敌情,武装部队就难以掌握真实的敌方情报,因此难以制订出符合客观实际的战略部署和行动方案,而损害作战利益。同时,在战争状态下,任何制造和散布危害军心的谣言,都将会影响部队情绪动荡,影响军心士气的稳定,甚至将导致战斗失利,危害部队作战利益。

##### (二) 客观方面

该罪的客观方面表现为行为人在战时向武装部队提供虚假敌情,造谣惑众,扰乱军心的行为。提供虚假敌情,是指非军人向武装部队机关及其有关领导人员提供了与实际情况不符合的、不真实的有关敌方的情况。造谣惑众是指行为人明知自己所叙述的内容是虚假的,仍然故意宣扬与扩散,以扰乱军心。

##### (三) 主体

该罪的主体为一般主体。即凡是达到刑事责任年龄,具有刑事责任能力并实施犯罪行为的人,均应承担刑事责任。但身份上有特殊要求,是非军人。如果是武装人员,则不构成本罪名。

##### (四) 主观方面

该罪的主观方面只能由故意构成,过失不能构成此罪名。依据

我国《刑法》第二十三章之规定,构成危害国防利益罪,且为国保部门管辖的案件有两种,即战时故意提供虚假敌情案件和战时造谣,扰乱军心案件。



## 二、中华人民共和国国家安全法

### 中华人民共和国国家安全法

(1993年2月22日第七届全国人民代表大会  
常务委员会第30次会议通过)

#### 第一章 总 则

**第一条** 为了维护国家安全,保卫中华人民共和国人民民主专政政权和社会主义制度,保障改革开放和社会主义现代化建设的顺利进行,根据宪法,制定本法。

**第二条** 国家安全机关是本法规定国家安全工作的主管机关。国家安全机关和公安机关按照国家的规定的职权划分,各司其职,密切配合,维护国家安全。

**第三条** 中华人民共和国公民有维护国家的安全、荣誉和利益的义务,不得有危害国家的安全、荣誉和利益的行为。一切国家机关和武装力量、各政党和各社会团体及各企业事业组织,都有维护国家安全的义务。国家安全机关在国家安全工作中必须依靠人民的支持,动员、组织人民防范、制止危害国家安全的行为。

**第四条** 任何组织和个人进行危害中华人民共和国国家安全的行为都必须受到法律追究。

本法所称危害国家安全的行为,是指境外机构、组织、个人实施或者指使、资助他人实施的,或者境内组织、个人与境外机构、组织、个人相勾结实施的下列危害中华人民共和国国家安全的行为:

- (一) 阴谋颠覆政府,分裂国家,推翻社会主义制度的;
- (二) 参加间谍组织或者接受间谍组织及其代理人的任务的;
- (三) 窃取、刺探、收买、非法提供国家秘密的;
- (四) 策动、勾引、收买国家工作人员叛变的;

(五) 进行危害国家安全的其他破坏活动的。

**第五条** 国家对支持、协调国家安全工作的组织和个人给予保护,对维护国家安全有重大贡献的给予奖励。

#### 第二章 国家安全机关在国家安全工作中的职权

**第六条** 国家安全机关在国家安全工作中依法行使侦查、拘留、预审和执行逮捕以及法律规定的其他职权。

**第七条** 国家安全机关的工作人员依法执行国家安全工作任务时,经出示相应证件,有权查验中国公民或者境外人员的身份证明;向有关组织和人员调查、询问有关情况。

**第八条** 国家安全机关的工作人员依法执行国家安全工作任务时,经出示相应证件,可以进入有关场所;根据国家有关规定,经过批准,出示相应证件,可以进入限制进入的有关地区、场所、单位;查看或者调阅有关的档案、资料、物品。

**第九条** 国家安全机关的工作人员在依法执行紧急任务的情况下,经出示相应证件,可以优先乘坐公共交通工具,遇交通阻碍时,优先通行。

国家安全机关为维护国家安全的需要,必要时,按照国家有关规定,可以优先使用机关、团体、企业事业和个人的交通工具、通信工具、场地的建筑物,用后应当及时归还,并支付适当费用;造成损失的,应当赔偿。

**第十条** 国家安全机关因侦察危害国家安全行为的需要,根据国家有关规定,经过严格的批准手续,可以采取技术侦察措施。

**第十一条** 国家安全机关为维护国家安全的需要,可以查验组织和个人的电子通信工具、器材等设备、设施。

**第十二条** 国家安全机关因国家安全工作的需要,根据国家有关规定,可以提请海关、边防等检查机关对有关人员和资料、器材免检,有关检查机关应当予以协助。

**第十三条** 国家安全机关及其工作人员在国家安全工作中,应当严格依法办事,不得超越职权、滥用职权,不得侵犯组织和个人的合法权益。

**第十四条** 国家安全机关工作人员依法执行职务受法律保护。

### 第三章 公民和组织维护国家安全的义务和权利

**第十五条** 机关、团体和其他组织应当对本单位的人员进行维护国家安全的教育,动员、组织本单位的人员防范、制止危害国家安全的行为。

**第十六条** 公民和组织应当为国家安全工作提供便利或者其他协助。

**第十七条** 危害国家安全的行为,应当直接或者通过所在组织及时向国家安全机关或者公安机关报告。

**第十八条** 在国家安全机关调查了解有关危害国家安全的情况、收集有关证据时,公民和有关组织应当如实提供,不得拒绝。

**第十九条** 任何公民和组织都应当保守所知悉的国家工作的国家秘密。

**第二十条** 任何个人和组织都不得非法持有属于国家秘密的文件、资料和其他物品。

**第二十一条** 任何个人和组织都不得非法持有、使用窃听、窃照等专用间谍器材。

**第二十二条** 任何公民和组织对国家安全机关及其工作人员超越职权、滥用职权和其他违法行为,都有权向上级国家安全机关或者有关部门检举、控告。上级国家安全机关或者有关部门应当及时查清事实,负责处理。

对协助国家安全机关工作或者依法检举、控告的公民和组织,任何人不得压制和打击报复。

### 第四章 法律责任

**第二十三条** 境外机构、组织、个人实施或者指使、资助他人实施,或者境内组织、个人与境外机构、组织、个人相勾结实施危害中华人民共和国国家安全的行为,构成犯罪的,依法追究刑事责任。

**第二十四条** 犯间谍自首或者有立功表现的,可以从轻、减轻或者免除处罚,有重大立功表现的,给予奖励。

**第二十五条** 在境外受胁迫或者受诱骗参加敌对组织、从事危害中华人民共和国国家安全的活动,及时向中华人民共和国驻外机构如实说明情况的,或者入境后直接或者通过所在组织及时向国家安全机关或者公安机关如实说明情况的,不予追究。

**第二十六条** 明知他人有间谍犯罪行为,在国家安全机关向其调查有关情况、收集有关证据时,拒绝提供的,由其所在单位或者上级主管部门予以行政处分,或者由国家安全机关处15日以下拘留;情节严重的,比照刑法第一百六十二条的规定处罚。

**第二十七条** 以暴力、威胁方法阻碍国家安全机关依法执行国家安全工作任务的,依照刑法第一百五十七条的规定处罚。

故意阻碍国家安全机关依法执行国家安全工作任务,未使用暴力、威胁方法,造成严重后果的,比照刑法第一百五十七条的规定处罚;情节较轻的,由国家安全机关处15日以下拘留。

**第二十八条** 故意或者过失泄露有关国家安全工作的国家秘密的,由国家安全机关处15日以下拘留;构成犯罪的,依法追究刑事责任。

**第二十九条** 对非法持有属于国家秘密的文件、资料和其他物品的,以及非法持有、使用专用间谍器材的,国家安全机关可以依法对其人身、物品、住处和其他有关的地方进行搜索;对其非法持有的属于国家秘密的文件、资料和其他物品,以及非法持有、使用的专用间谍器材予以没收。

非法持有属于国家秘密的文件、资料和其他物品,构成泄露国家秘密罪的,依法追究刑事责任。

**第三十条** 境外人员违反本法的,可以限期离境或者驱逐出境。

**第三十一条** 当事人对拘留决定不服的,可以自接到处罚决定书之日起15日内,向作出处罚决定的上一级机关申请复议;对复议决定不服的,可以自接到复议决定书之日起15日内向人民法院提起诉讼。

**第三十二条** 国家安全机关工作人员玩忽职守、徇私舞弊,构成犯罪的,分别依照刑法第一百八十七条、第一百八十八条的规定处罚;非法拘禁、刑讯逼供,构成犯罪的,分别依照刑法第一百四十三条、第一百三十六条的规定处罚。

## 第五章 附 则

**第三十三条** 公安机关依照本法第二条第二款的规定,执行国家安全工作任务时,适用本法有关规定。

**第三十四条** 本法自公布之日起施行。

## 三、中华人民共和国国家安全法实施细则

### 中华人民共和国国家安全法实施细则

(1994年6月4日国务院第157号令)

#### 第一章 总 则

**第一条** 根据《中华人民共和国国家安全法》(以下简称《国家安全法》)制定本实施细则。

**第二条** 国家安全机关负责本细则的实施。公安机关依照《国家安全法》第二条第二款的规定,执行国家安全工作任务时,适用细则有关规定。

**第三条** 《国家安全法》所称的“境外机构、组织”包括境外机构、组织在中华人民共和国境内设立的分支(代表)机构和分支机构;“境外个人”包括居住在中华人民共和国境内不具有中华人民共和国国籍的人。

**第四条** 《国家安全法》所称的“间谍组织代理人”,是指受间谍组织或者其成员的指使、委托、资助,进行或者授意、指使他人进行危害中华人民共和国国家安全活动的人。

间谍组织和间谍组织代理人由中华人民共和国国家安全部(以下简称国家安全部)确认。

**第五条** 《国家安全法》所称的“敌对组织”,是指敌视中华人民共和国人民民主专政和社会主义制度,危害国家安全的组织。敌对组织由国家安全部或者公安部确认。

**第六条** 《国家安全法》第四条所称“资助”实施危害国家安全的行为,是指境外机构、组织、个人的下列行为:

(一)向有危害国家安全行为的境内组织、个人提供经费、场所和物资的;

(二)向境内组织、个人提供用于进行危害国家安全活动的经费、场所和物资的。

**第七条** 《国家安全法》第四条所称“勾结”实施危害国家安全的行为,是指境内组织、个人的下列行为:

(一)与境外机构、组织、个人共同策划或者进行危害国家安全活动的;

(二)接受境外机构、组织、个人的资助或者指使,进行危害国家安全活动的;

(三)与境外机构、组织、个人建立联系,取得支持、帮助,进行危害国家安全活动的。

**第八条** 下列行为属于《国家安全法》第四条所称“危害国家安全的其他破坏活动”:

(一)组织、策划或者实施危害国家安全的恐怖活动的;

(二)捏造、歪曲事实,发表、散布文字或者言论,或者制作、传播音像制品,危害国家安全的;

(三)利用设立社会团体或者企业事业组织,进行危害国家安全活动的;

(四)利用宗教进行危害国家安全活动的;

(五)制造民族纠纷,煽动民族分裂,危害国家安全的;

(六)境外个人违反有关规定,不听劝阻,擅自会见境内有危害国家安全行为或者有危害国家安全行为重大嫌疑的人员的。

## 第二章 国家安全机关在国家安全工作中的职权

**第九条** 境外个人被认为入境后可能进行危害中华人民共和国国家安全活动的,国家安全部可以决定其在一定时期内不得入境。

**第十条** 对背叛祖国、危害国家安全的犯罪分子,依据《国家安全法》第六条的规定,国家安全机关可以通缉、追捕。

**第十一条** 国家安全机关工作人员依法执行国家安全工作任务

时,对发现身份不明、有危害国家安全行为的嫌疑人,可以检查其随身携带物品。

**第十二条** 国家安全机关执行国家安全工作紧急任务的车辆,可以配置特别通行标志和警灯、警报器。

**第十三条** 依据《国家安全法》第十一条的规定,国家安全机关对查验中发现的不符合维护国家安全要求的电子通信工具、器材等设备、设施,可以责令有关组织和个人进行必要的技术处理;拒绝或者没有能力进行技术处理的,可以予以封存、扣押,依照有关法律、行政法规的规定处理。

**第十四条** 国家安全机关人员依法执行国家安全工作任务的行为,不受其他组织和个人的非法干涉。

国家安全机关工作人员依法执行国家安全工作任务时,应当出示国家安全部侦察证或者其他相应证件。

国家安全机关及其工作人员在国家安全工作中,应当严格依法办事,不得超越职权、滥用职权,不得侵犯组织和个人的合法权益。

## 第三章 公民和组织维护国家安全的义务和权利

**第十五条** 机关、团体和其他组织对本单位的人员进行维护国家安全的教育,动员、组织本单位的人员防范、制止危害国家安全行为的工作,应当接受国家安全机关的协调和指导。

**第十六条** 公民发现危害国家安全的行为,向所在组织报告的,所在组织应当及时向国家安全机关或者公安机关报告,不得延误。

**第十七条** 公民和组织支持、协助国家安全工作,有权要求国家安全机关、公安机关采取有效措施,防范、制止侵犯其合法权益的行为。

**第十八条** 下列情形属于《国家安全法》第五条所称的“重大贡献”。

(一)为国家安全机关提供重要线索,发现、破获严重危害国家

安全的犯罪案件的；

(二)为国家安全机关提供重要情况,防范、制止严重危害国家安全的行为发生的；

(三)密切配合国家安全机关执行国家安全工作任务,表现突出的；

(四)为维护国家安全,与危害国家安全的犯罪分子进行斗争,表现突出的；

(五)在教育、动员、组织本单位的人员防范、制止危害国家安全行为的工作中,成绩显著的。

**第十九条** 《国家安全法》第二十条所称的“非法持有属于国家秘密的文件、资料和其他物品”是指：

(一)不应知悉某项国家秘密的人员携带、存放属于该项国家秘密的文件、资料和其他物品的；

(二)可以知悉某项国家秘密的人员,未经办理手续,私自携带、留存属于该项国家秘密的文件、资料和其他物品的。

**第二十条** 《国家安全法》第二十一条所称“专用间谍器材”,是指进行间谍活动特殊需要的下列器材：

(一)暗藏式窃听、窃照器材；

(二)突发式收发报机、一次性密码本、密写工具；

(三)用于获取情报的电子监听、截收器材；

(四)其他专用间谍器材。

专用间谍器材的确认,由国家安全部负责。

#### 第四章 法律责任

**第二十一条** 实施危害国家安全行为所使用的工具和其他财物,或者本细则第六条所列的经费、场所和物资,国家安全机关可以予以查封、扣押、冻结的财物,根据不同情况,由国家安全机关予以没收或者移送司法机关依法处理。国家安全机关没收的财物,一律上

缴国库。因泄露国家秘密所获取的财物,依照《中华人民共和国保守国家秘密法实施办法》第三十四条的规定处理。

**第二十二条** 实施危害国家安全的行为,构成犯罪的,依法追究刑事责任;不构成犯罪的,由其所在单位或者上级主管部门予以行政处分,国家安全机关也可以予以警告、训诫或者责令具结悔过。

**第二十三条** 下列情形属于《国家安全法》第二十四条所称的“立功表现”：

(一)揭发、检举危害国家安全的其他犯罪分子,情况属实的；

(二)提供重要线索、证据,使危害国家安全的行为得以发现和制止的；

(三)协助国家安全机关、司法机关捕获其他危害国家安全的犯罪分子的；

(四)对协助国家安全机关维护国家安全有重要作用的其他行为；

“重大立功表现”,是指前款所列立功表现的范围内对国家安全工作有特别重要作用的。

**第二十四条** 有证据证明知道他人有危害国家安全的犯罪行为,或者经国家安全机关明确告知他人有危害国家安全的犯罪行为,在国家安全机关向其调查有关情况、收集有关证据时,拒绝提供的,依照《国家安全法》第二十六条的规定处理。

**第二十五条** 国家安全机关执行国家安全工作任务时,公民和组织依法有义务提供便利条件或者其他协助,拒不提供或者拒不协助,构成故意阻碍国家安全机关依法执行国家安全工作任务的,依照《国家安全法》第二十七条第二款的规定处罚。

**第二十六条** 故意阻碍国家安全机关依法执行国家安全工作任务时,造成国家安全机关工作人员人身伤害或者财物损失的,应当依法承担赔偿责任,并由司法机关或者国家安全机关依照《国家安全法》第二十七条第二款的规定处罚。

第二十七条 国家安全机关工作人员玩忽职守、徇私舞弊、非法拘禁、刑讯逼供,构成犯罪的,依法追究刑事责任。

## 第五章 附 则

第二十八条 本细则自发布之日起施行。

## 参考文献

1. 李昭主编. 国内安全保卫学. 北京:中国人民公安大学出版社,2001
2. 公安部国内安全保卫局编. 国内安全保卫基础训练手册. 北京:中国人民公安大学出版社,2007
3. 公安部人事训练局编. 国内安全保卫教程. 北京:群众出版社,2009
4. 陈晋胜. 群体性事件研究报告. 北京:群众出版社,2004
5. 郑杭生主编. 社会学概论新修. 北京:中国人民大学出版社,2003
6. 郭寿祖编. 民族理论政策基础. 广西:广西民族出版社,2002
7. 王作安. 中国的宗教问题和宗教政策. 北京:宗教文化出版社,2002
8. 中共中央文献研究室综合研究组. 新时期宗教工作文献选编. 北京:宗教文化出版社,1995
9. 郑贤君主编. 宪法学. 北京:北京大学出版社,2007
10. 曹凤等. 公安情报学前沿问题研究. 北京:中国人民公安大学出版社,2008
11. 公安情报学理论与实践——全国公安情报学研讨会论文集. 北京:中国人民公安大学出版社,2006
12. 翁里,徐公社. 国家安全与反渗透问题研究. 北京:群众出版社,2008

版社,2008

13. 郑群主编. 国内安全论丛,(第一卷). 北京:群众出版社,2006

14. 郑群主编. 国内安全基础理论. 北京:群众出版社,2007

15. 杜心全主编. 国内安全情报信息. 北京:群众出版社,2007

16. 黄凤林,唱友宏主编. 国内安全案件侦察. 北京:群众出版社,2007

17. 吴远亮,吴明高主编. 国内安全防范保卫. 北京:群众出版社,2007

### 图书在版编目(CIP)数据

国内安全保卫 / 郑群,王春城主编.—北京:群众出版社,2009.5

(公安院校招录培养体制改革试点专业系列教材)

公安机关内部发行

ISBN 978-7-5014-4482-3

I. 国… II. ①郑…②王… III. 保卫工作—中国—高等学校—教材 IV.D631.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 075639 号

### 国内安全保卫

主 编: 郑 群 王春城

责任编辑: 李 敏

封面设计: 郝大勇

出版发行: 群众出版社 电话:(010)52173000 转

地 址: 北京市丰台区方庄芳星园三区 15 号楼

邮 编: 100078

网 址: www.qzchs.com

信 箱: qzs@qzchs.com

印 刷: 北京通天印刷有限责任公司

开 本: 890×1240 毫米 32 开本

字 数: 131 千字

印 张: 5.5

版 次: 2009 年 6 月第 1 版 2009 年 6 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-5014-4482-3/D·2155

定 价: 10.00 元

群众版图书, 版权所有, 侵权必究

群众版图书, 印装错误随时退换

公安机关内部发行

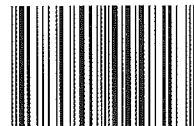
责任编辑：李 敏

封面设计：郝大勇



公安机关内部发行

ISBN 978-7-5014-4482-3



9 787501 444823 >

定价：10.00元