



1953年，
罗瑞卿陪同
朱德在北京
中南海接见
公安部队会
议代表

公安部队的恢复与撤销

■ 姬文波

1958年8月，中共中央政治局批准《中央军委关于整编公安部队的报告》，决定将公安部队改编为人民武装警察，由军队编制序列改归地方公安部队领导。公安部成立武装民警局，各省以公安厅民警处为基础，成立人民武装警察总队，实行以地方为主的领导体制。1959年12月底，整编任务基本完成。整编后，全国武装警察部队为25.4万人。武警部队自整编以来，各项工作都取得了很大的成绩。在边防工作中，“捕获特务间谍和其他反革命分子1600余名，检查了出入国境的旅客370多万人（次），以及各种交通运输工具69万多次，处理了大量边境事务，维护了国家主权，基本保持了边境的平静”。“在内卫工作中，保卫了被警卫单位的安全；歼灭土匪1万多名，全歼美蒋空投特务5起；守护了重要的铁道桥梁隧道，武装看押了大批罪犯，维护了社会治安。部队的阶级觉

悟、政策水平和公安业务技能也有了显著提高。”



武警部队在部队建设方面的问题比较突出

武警部队虽然在边防保卫和内卫执勤等方面取得了很大的成绩，但在部队建设方面的问题比较突出：同一性质的内卫、边防任务，分别由军队和地方两个系统担负，难以协调统一；以地方为主的领导体制，不适应部队建设集中统一的要求，干部流动大，不能专于内卫、边防工作，无法进行系统的业务建设；部队管理教育松散，制度规章不严；军事物资装备供应没有保障；警察实行薪金制，警士服役

期长，年龄大，不能胜任繁重的内卫、边防任务等。因此，中共中央关于武装警察部队“应当作为一支军事部队来建设”的方针难以落实。对于这种情况，不论军区或公安机关都有强烈的反映，迫切要求从领导体制上加以改进。

鉴于以上问题，公安部党委经过反复研究后，向中央提交了《关于人民武装警察部队实行双重领导问题的报告》，提出“人民武装警察现有28万人，担负着繁重的国内治安保卫和边境反特斗争任务，必须在党的统一领导下，接受公安机关和军委各总部、各军区的双重领导”，建议“武装民警部队的建制仍属公安机关，其军事、政治工作，组织建设、训练工作，装备、通讯、后勤、卫生等工作，以军队领导为主比较好”。

上述建议经过修改完善后，1961年10月12日，公安部党组又向中共中央提交了《关于改进人民武装警察部队领导体制的报告》，明确建议：“人民武装警察部队建制仍属公安机关，由军事系统和公安机关实行双重领导”，“在执行公安任务和业务方面受公安机关领导；部队的思想政治工作、党的建设、干部管理，军事政治训练，装备、通信和后勤卫生等工作，受军委、各总部的领导”。“公安部建立短小精干的公安部队领导机构，成立部队党委会，设立司令部、政治部和后勤部，作为军委和公安部领导公安部队的机构。公安部队党委受军委和公安部党组领导。”“各级公安部队，必须坚决服从党委的统一领导。各省、市、自治区公安部队，在各省、市、自治区党委领导下，统一指挥本地区的公安部队。总队党委接受公安部队党委的领导，同时接受所

在军区、公安厅（局）的领导。战时，各地区的公安部队受当地军区统一指挥。为了便于工作，各省、市、自治区公安厅（局）长可兼任公安总队的政治委员。”

11月23日，中共中央批准公安部党组《关于改进人民武装警察部队领导体制的报告》，正式下发中共中央〔1961〕731号文件，批示：“中央认为人民武装警察番号可以不变，建制仍属公安机关，领导体制改由军事系统和公安机关实行双重领导，这对进一步加强这支部队的领导和建设，更好地完成所担负的边防内卫任务是有利的。”

中央批转公安部党组的报告下达以后，武警部队热烈拥护，认为是中央、军委对武装警察部队亲切的关怀，对部队是巨大的鼓舞。但也有一些同志认为，双重领导还是“头多”，改得“不彻底”、“不干脆”，应该彻底改变人民武装警察部队番号，归军队编制。

为了改变这些看法和解决可能产生的其他认识问题，传达贯彻中央关于改进武警部队领导体制问题的决定，1961年12月6日，公安部召开第四次全国武装警察部队工作会议。

公安部副部长李天焕在会上表示，以上认识“反映了一些同志对人民武装警察部队的性质、任务和特点的认识还不全面”。李天焕解释说：“为什么要实行双重领导呢？这是由于人民武装警察部队的性质、任务和特点的需要。大家知道，武装民警部队具有执行任务上的地方性和部队建设上的军事性。组建这支部队，就是为了执行公安保卫任务，如果离开了这个任务，这支部队就没有存在的必要了。因此，这支部队的建设必须为

公安保卫工作的需要服务，在执行公安保卫任务方面，必须服从公安机关的指挥和领导。但是，武装民警部队终究不是一般的地方机关，它在平时是以军事部队的形式执行公安保卫任务，在战时，除担负公安保卫任务以外，还要担负战斗任务，因此必须坚决遵循毛主席的建军思想和建军原则，作为一支军事部队来建设。”“这种两重性，是这支部队所固有的特点。两个方面，是矛盾的统一，是相互依存的，互相制约的。”“十几年，曾由地方整编到军队，又由军队整编到地方，每次变动，固然是由于形势的发展和任务的需要，但是变来变去，总是围绕着一个中心，就是如何使两个矛盾着的侧面能够得到更好的统一。只注重解决一个方面的问题，另一个方面的问题很快就会突出出来，并影响到其他的方面。”

李天焕指出：“这次中央确定对武装民警部队实行双重领导，在执行公安任务和业务方面受公安机关领导，其他工作都受军事系统领导，按解放军的一套办，就是全面照顾了执行公安保卫任务和作为一支军事部队建设的需要。所以说，不论从人民武装警察部队的性质、任务和特点来看，从部队工作的实际情况来看，或者从这支部队的历史经验来看，中央关于改进武装民警部队领导体制的决定，都是完全正确的、必要的和适时的。”“至于为什么人民武装警察部队番号不改，这主要是根据形势的需要和执行任务上的方便，不能光看形式而要看问题的实质……名称改与不改，并不影响这支部队按照解放军进行建设。”

会议结束后，为加强武警部队的领导，1961年12月15日，国防部任

命公安部部长谢富治兼任武警部队司令员、政委，李天焕为武警部队第二政委，吴烈为副司令员兼参谋长，盛治华为副司令员，查国桢为副司令员兼后勤部部长，宋烈为副政委，欧阳平为政治部主任。武警部队党委实行集体领导下的首长分工负责制。谢富治掌握重大方针、政策，李天焕主持部队全面工作和党委工作，宋烈主管部队的政治思想工作，吴烈主管部队的军事行政和司令部的工作，盛治华主管部队训练和学校工作，查国桢主管部队的后勤工作，欧阳平主管政治工作和党的监察工作。

1962年1月8日，武警部队司令部行文统一部队称谓，规定：部队全称为“中国人民武装警察部队”，简称“武装警察部队”，不再用“武装民警部队”的简称。全国武警部队编有总队、支队、大队、县（中队）和边检站、边防站、边防派出所、海巡队，设有院校、医院。至1962年底，中国人民武装警察部队下辖北京武警总队、上海武警总队等27个省（市、自治区）武警总队，以及武警部队学院、武警部队干部学校、武警部队医科学校和武警部队总医院。西藏武警总队，“武警部队领导机关对其只有业务指导关系”。

此次体制调整后，武警部队开始实行军事系统和公安系统双重领导。其特征是：条块结合，以条为主；既考虑了执行公安任务的业务性，又突出了部队建设的军事性。这从根本上克服了以地方为主领导过程中任务畸轻畸重、兵力不能调整，重用轻管，重业务轻军事，装备物资保障困难大等问题，较好地贯彻了武装警察部队应当作为一支军事部队来建设的方针。



周恩来传达中央关于恢复“中国人民公安部队”番号的决定

1963年1月2日，周恩来总理传达了中央关于恢复“中国人民公安部队”番号的决定。这次更换名称，是中央领导考虑到这支部队自成立以来，相当长的时间是叫“公安部队”；这个称呼广大群众比较熟悉，与其任务性质也名副其实。毛泽东对“公安部队”这个称谓也很有感情。1961年冬天，毛泽东在公安部的一份报告上批示：“李天焕是个好同志，他在公安部队干得很好。”而此时“公安部队”改称“武装警察”已多年了。1962年9月，党的八届十中全会公报中明确提出“中国人民解放军和公安部队是一支坚强可靠的人民军队”，正式将“武警部队”称为“公安部队”。这绝不是一时的文字变化，而是代表了中央领导对于这支部队“军事性”的进一步强调。1月16日，中央军委、公安部发出通知：“关于中国人民武装警察部队的名称，业经中央批准，改称为‘中国人民公安部队’，自1963年2月1日起即启用新名称，其建制和领导关系，仍按现行规定不变。”武装警察部队领导班子随即成为公安部队领导班子。

此次变更，只是改变了部队的称谓，部队的建制和领导关系没有发生实质性的变化。1963年2月，中央军委命令，中国人民公安部队西藏总队隶属于中国人民公安部队领导，并接受西藏军区代管。同年3月，首都警卫部队领导体制作了调整：北京市的

警卫工作统一由公安部队司令部负责；中国人民解放军警卫师（含仪仗营）的番号，改称为“中国人民解放军首都警卫师”，除建制仍属北京军区外，其日常工作由公安部队领导指挥。中央警卫团的建制与指挥关系不变，军事训练由公安部队司令部负责帮助和指导。除首都警卫师和西藏公安总队外，全国公安部队共有31.7万人，下辖27个总队，140多个团，400多个专区支队、大队，4000多个连（县中队），1万多个执勤点。从1963年4月开始，公安部队进行了全面整顿。经过分期分批整顿后，公安部队面貌发生了深刻变化。1963年三季度与1962年同时期相比，部队违反纪律的现象下降95%；1964年与1963年相比，减少了50%。部队的业务水平和执勤能力大大提高，促进了各项任务的完成。

当时，全国有2000多个厂矿企业等设有经济警察，这支武装由各厂矿企业自建、自养、自用，没有统一的管理和制度。为加强对经济警察这支武装的建设，1963年8月7日，公安部党组提出《关于改进经济警察领导体制的请示报告》。报告认为，经济警察是一支手持武器执行公安保卫任务的武装，应当作为军事部队来建设，实行统一领导和严格管理。因此建议：取消经济警察番号，改为公安部队。军委办公会议讨论后，认为经济警察的政治教育和军事训练等工作，可委托省军区、军分区代管，没有采纳公安部的意见。1965年3月24日，根据形势的变化，公安部再次提出改进经济警察领导体制的建议。在1963年8月《关于改进经济警察领导体制的请示报告》的基础上，公安部进一步提出，重要的国

防工厂、大型厂矿等可设武装警卫，其他一般厂矿企业的经济警察一律撤销；今后各地不得再自行设立经济警察。

1965年5月25日，刘少奇参观第七机械工业部二二一厂时，对厂矿企业的防空和守备问题作了重要指示，基本精神是要求厂矿企业实行亦工亦兵，武装职工，自己保卫自己。公安部认为，这是今后厂矿企业武装警卫的根本方针。“根据刘主席的指示，根据我国政治经济形势的日益好转”，公安部提出了《关于改进厂矿企业武装警察和整编经济警察的报告》。报告指出，今后厂矿企业的警卫，主要应依靠党委、组织和发动群众去做，部队只能保证重点，坚决改变到处派兵设哨的做法。公安部在《报告》中，根据厂矿的不同类型，提出3种警卫办法：必须派部队警卫的；部队固定于适当位置驻守支援的；由各单位自设门房和组织民兵护厂的。要求据此对现有经济警察进行整编，撤销经济警察番号。总参谋部和公安部还制定了《关于经济警察整编中若干具体问题的规定》。6月11日，国务院批准上述意见，同意取消经济警察番号。

根据上述精神，公安部队党委于10月12日提出改编经济警察的编制员额和编组意见。12月13日，总参谋部批准了这个意见。1966年2月1日，国务院批转公安部提出的《关于改进厂矿企业武装警察和整编经济警察的报告》，全国经济警察整编工作开始。至5月底，除西藏和福建外，其他各省、市、自治区整编工作基本结束。整编后，原先由经济警察警卫的2600个厂矿企业，有461个由公安部队派兵警卫，404个由公安部队驻守



罗瑞卿、周恩来、陈毅、彭真（自右至左）在北京机场合影

支援，其余1700多个由各厂矿企业自己组织力量保卫。原有的经济警察，基本上由各厂矿作了安置。公安部队根据中共中央、国务院、中央军委批准的定额，组建了警卫厂矿企业的部队。

公安部队由军事系统和公安机关实行双重领导后，公安部队与所在军区的领导关系问题日益突出。1964年1月8日，总参谋部党委办公会议对公安部队的领导关系问题作出以下决定：“公安部队的建制、建设规划、党政工作、平时任务、业务技术训练、培养干部、干部管理等归公安部队负责；后勤供应、军事斗争的统一指挥、地区性政治思想工作、管理教育和督促检查、支援干部等归军区负

责。”会议要求总政治部、总后勤部、军务、公安部队等有关部门按上述精神专门开会研究，提出方案，报军委批示。总参谋长罗瑞卿作出指示：公安部队双重领导的原则不变，由军区加强其领导。

为了贯彻落实以上决定，1964年2月19日，总参谋部、总政治部、总后勤部、公安部发出《关于军区、省军区对各省公安总队加强领导和督促检查问题的补充规定》，要求军区、省军区分工一位负责同志主管公安总队的工作。必要时，总队负责同志可参加省军区党委，或列席省军区党委有关会议；军区、省军区下达有关工作指示，可下发给公安总队。公安总队上报的有关材料、实力统计，应同

时报送军区、省军区；各地公安部队战时由所在军区统一指挥；军分区对专区公安支队、大队的经常性工作，可进行必要的督促检查。

1965年后，中国周边安全形势日趋紧张。中央认为，在目前形势下，应当加强备战工作，必须把情况设想得严重一些，把备战工作做得充分一些，并于4月发出具体指示。为适应备战整军斗争形势需要，1965年7月30日，中央军委批准总参谋部、总政治部、公安部《关于进一步加强公安部队领导的规定》，确定“各省公安总队的各项工作，以接受当地军区领导为主，同时接受人民公安部队的领导。部队的建制、番号和任务不变。公安总队内卫、边防勤务的组织指挥、政治思想、党的建设、干部管理、部队训练、管理教育、兵员补退、装备、通信、机要、后勤等工作的组织领导与实施，由各军区负责。人民公安部队领导机关，负责公安部队建设的统一规划，拟定执行任务的范围，进行业务指导；掌握组织编制和装备原则；制定训练计划和干部培养规划；对各省公安部队的工作进行督促检查，总结交流经验；直接领导首都警卫师、北京公安总队和院校”。以上规定，实际上改变了双重领导的体制，进一步加强了军区对公安部队的领导。



毛泽东一锤定音，决定撤销公安部队番号

《关于进一步加强公安部队领导的规定》下发到公安部队后，产生了

很大反响。为统一思想，传达贯彻中央军委的决定，1965年8月12日至31日，公安部队党委召开扩大会议，对上述规定进行讨论。党和国家领导人毛泽东、刘少奇等接见了与会人员。

当时，多数与会人员表示思想不通，“有的认为‘三年一大变，经常有小变’，‘三倒油葫芦，越倒越少’；有的担心出现‘三不管’，公安机关只使用，公安部队领导机关只规划，不抓具体的，省军区抓不过来”。对于这些思想认识上的分歧，罗瑞卿在会上作了讲话。他说：“公安部队的体制变化，实际上就变了两次，一次叫军队，一次叫警察，现在又要回到军队。这次变动，不是把公安部队变成警察，而称公安部队。这是八届十中全会上定的。现在大家都赞成双重领导，没有人想搞垂直领导。公安部队这样一个执行这种任务的部队，必须要实行双重领导，不能搞垂直领导。公安部队是一种组织形式，组织形式要服从一定的斗争任务，要同斗争任务相适应。双重领导这条恐怕是定了，但不要提以哪为主，不要提以公安司令部为主，也不要提以军区为主，就是提一个双重领导，规定公安司令部管什么，军区管什么。有人讲实际是三重领导，也可以这么讲，因为还有一个使用归公安部门。公安部队同公安部门有密切的联系，这个特殊性，别的部队没有。”

根据会议讨论情况，罗瑞卿提出对《关于进一步加强公安部队领导的规定》不忙执行，由公安司令部再加研究，提交军委办公会议讨论。

经过几个月的反复研究和讨论，公安部队党委针对《关于进一步加强公安部队领导的规定》提出“修改

稿”，建议“各省、市、自治区公安部队，必须在当地党委的统一领导下，在执行任务方面接受公安机关的领导，在部队建设方面，接受当地军区和上级公安部队领导机关的双重领导”。还先后提出了一个“七项规定”和“八项规定”草稿，但各方面一直未能就此达成比较一致的意见。在1966年1月8日至18日的公安部队党委扩大会议期间，到会人员对“八项规定”草稿进行了讨论，但基本上不同意的占42.5%，没有表示态度的占27.9%。2月26日，公安部队党委进一步研究后一致认为，“公安部队必须在党委统一领导下实行双重领导……鉴于反复征求各地意见的结果，许多人思想还不大通，目前，可基本上按照1964年2月29日各总部和公安部‘关于军区、省军区对各省公安总队加强领导和督促检查问题的补充规定’执行，在日常工作上由当地军区多管一些，战时则主要由军区领导指挥”。

当公安部队党委对公安部队领导体制调整问题争论未定的时候，中央领导对此问题作了一锤定音的决定。1966年2月21日、22日，军委副主席叶剑英和代总参谋长杨成武向毛泽东汇报军事工作，请示有关设防的全军总定额及铁道兵、公安部队组织体制等问题。当他们汇报到全军总定额及其他军兵种等问题时，毛泽东说：“省公安部队拨归省军区领导，这个办法我赞成。单独搞一个公安部队，搞两套，这是从苏联搬来的，我从来不赞成。”毛泽东指示：撤销中国人民公安部队番号，统一整编为人民解放军。2月28日，中央书记处召开第407次会议，周恩来、邓小平、李富春、李先念、康生等出席，谢富治、

林枫、叶剑英、杨成武、萧华、汪东兴等参加。会议决定：“经请示主席批准后，决定撤销公安军这个兵种。这是一个重大的决策。撤销后，分别划归各军区管辖，城市可留一部分归警备司令部指挥。具体问题，由杨成武同志和谢富治同志商办。”据此，中央成立了由谢富治、杨成武、李天佑、杨奇清、徐立清、邱会作、李天焕组成的公安部队整编小组，负责提出整编实施方案。



整编公安部队，完成编制移交

为传达贯彻中央关于整编公安部队的决定，1966年5月16日至22日，公安部党委举行扩大会议。谢富治、杨成武、徐立清等到会作了指示。李天焕指出：“把公安部队划归各军区建制领导，就会更加便于实行各地党委一元化的领导和军区的统一指挥，便于平时战时的结合，便于各地区独立作战。因此，整编公安部队，完全适应当前斗争形势的需要，符合主席关于人民战争的思想，是落实战备的一项重要措施。”“公安部队本来就是陆军……他所担负的任务，基本上是过去地方部队曾经担负过的任务。撤销公安部队番号，划归军区领导，完全符合毛主席的建军思想，符合我党武装力量的传统体制。”会议决定，在6月中旬以前，公安部队领导机关同各总队办好各种手续，6月底前，由各总队直接向军区汇报请示并办理交接。

根据周恩来关于全国公安部队争取6月底整编完毕的指示，公安部队

整编小组于5月29日拟定了《全国公安部队整编报告》。《报告》提出的整编原则是：“（一）各省、市、自治区、专区、县公安部队，按照现编定额和任务、部署情况，分别编成独立（警备）师、团、营、连（队）。（二）部队原担负的总任务不变。（三）部队编制，根据所担负的任务，本着有利于领导管理和因地制宜的原则进行编组。（四）整编后，要坚决贯彻执行在党中央统一领导下的军事系统和地方党委对军队的双重领导制度。有关警卫任务和公安业务方面接受各级公安部门的领导。”中共中央、中央军委批准了上述报告，各地公安部队开始整编移交。根据周总理关于北京公安部队应在5月底移交完毕的批示和军委有关要求，首都警卫师、北京公安总队于5月31日拨归北京卫戍区建制，自6月1日起，一切工作由北京卫戍区领导。

6月7日，中央军委发布命令：遵照毛主席、中共中央军委关于撤销中国人民公安部队，统一整编为中国人民解放军的决定，军委决定除北京市



守卫在天安门广场的公安部队战士

公安部队已于1966年5月27日拨归北京卫戍区建制外，其余全部公安部队自7月1日起，拨归各大军区、省军区、上海警备区建制领导，原中国人民公安部队番号撤销。

全国公安部队共向各军区移交内卫部队，117个团，24个独立营，78个专区支队，150个大队，2197个市县队，共339000人；边防部队，49个边防检查站，8个边防工作站，9个边境站，38个边防大队，243个边防哨所，1个海上巡逻队，共11783人；28个总队和警卫师机关及直属队，编制17979人（实有26742人）。各省、市、自治区公安总队整编为人民解放军。遵照毛泽东关于要搞“地方师”的指示，西藏公安总队改编为西藏军区独立团、四川省公安总队改编为成都军区独立师、新疆公安部队整编为新疆军区独立师、内蒙古公安总队整编为内蒙古军区独立第2师，其余省（区）公安总队整编为所在省军区的独立师，归省军区直接领导。

从1959年到1966年，武警（公安）部队的领导体制经历了剧烈的变动。除国内外政治和社会形势的变动因素外，主要原因是“公安部队的存在，往往涉及到国家武装力量是否要改变由正规军、地方部队和民兵三大要素构成这个传统体制问题；涉及到军队的总限额和军费开支问题；涉及到军区、分区的任务问题；涉及到以军队的形式遂行任务在对内对外斗争中的影响问题；涉及到归属军队和政府不同系统的关系问题”。这些因素，在不同的条件下，曾导致了公安部队名称番号、建制序列、领导关系等方面的不断变动，使这支部队的建设和国家内卫、边防斗争受到一定影响。■