



普通高等教育“十二五”应用型本科规划教材



公安领导科学

GONG'AN LINGDAO KEXUE

高岩 主编
段林萍



普通高等教育“十二五”应用型本科规划教材

7631-43
11

公安领导科学

顾 问	张 光			
主 编	高 岩	段林萍		
副主编	曹 英	刘忠軼	张翠梅	
编写组	高 岩	段林萍	曹 英	刘忠軼
	张翠梅	张山山	黄 波	秦立强
	张福松	陈永胜	张丽祥	唐文豪

中国人民大学出版社

• 北京 •

图书在版编目 (CIP) 数据

公安领导科学/高岩, 段林萍主编. —北京: 中国人民大学出版社, 2015. 7
普通高等教育“十二五”应用型本科规划教材
ISBN 978-7-300-20859-6

I. ①公… II. ①高… ②段… III. ①公安-领导学-高等学校-教材 IV. ①D631

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 036456 号

普通高等教育“十二五”应用型本科规划教材

公安领导科学

顾问 张 光

主 编 高 岩 段林萍

副主编 曹 英 刘忠铁 张翠梅

编写组 高 岩 段林萍 曹 英 刘忠铁 张翠梅 张山山

黄 波 秦立强 张福松 陈永胜 张丽祥 唐文豪

Gong'an Lingdao Kexue

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号

邮政编码 100080

电 话 010-62511242 (总编室)

010-62511770 (质管部)

010-82501766 (邮购部)

010-62514148 (门市部)

010-62515195 (发行公司)

010-62515275 (盗版举报)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com> (人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 北京七色印务有限公司

规 格 185 mm×260 mm 16 开本

版 次 2015 年 9 月第 1 版

印 张 13.75

印 次 2015 年 9 月第 1 次印刷

字 数 316 000

定 价 35.00 元

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

前 言

公安领导科学是研究公安领导活动规律的学科。其要旨就是在理论上建构学科的基本学术范式、并探索其内在的学理支撑，在实践领域为公安领导活动提供指导性的支持，以适应新时期全面深化公安改革的需要和推进国家治理体系和治理能力现代化建设的发展。

本书依据普通高等教育“十二五”应用型本科规划教材编写精神、公安院校全日制本科生培养方案要求兼顾其他层次人才培养需要，经10余位教师共同努力撰写而成，主要阐述了公安领导科学的产生与发展、公安领导科学的研究视域与学科意义、公安领导权力、公安领导决策、公安领导指挥、公安领导用人、公安领导沟通、公安领导方法、公安领导能力与效能、公安领导变革与创新等内容。

全书以“应用型”为基础，力求在六个方面有所突破：一是建立学术专业架构。公安领导科学是一门专有学科，有其内在的基本问题、知识体系和论证方法，本教材结合政治学、公安学、公共管理学等学科知识，进行跨学科的交叉研究，建立了以公安领导现象为分析基础、领导过程为基本框架的学科体系和话语方式，形成公安领导科学专有的学术范式。二是适应时代需求。公安领导是有着特定政治性、法律性与专业性的综合科学，回应时代要求、坚定政治信仰、立足公安实际、总结工作经验、针对现实难题，是公安领导科学不容回避的课题。本教材以党的十八大，十八届三中、四中全会精神和习近平总书记系列重要讲话精神为指导，以全面深化公安改革为总要求，以学科建设为基本任务，对公安领导科学的学科定位、专业知识和应用方法进行体系构建。三是理论知识的规范性。公安领导科学的科学性主要是指知识的系统性、差异性和统摄性，本教材以公安领导的主体、原则及领导流程为研究重点，重在厘清领导科学与相关学科的差异，形成有专业特征、行业特点和学科理论的特色教材。四是公安实践的针对性。本教材在理论指导、案例选择和实践路径方面，集中选择有代表性的特优个案，重点解决公安基层领导关心、关切、关注的理论应用和方法供给。五是服务教学的适用性。教材服务于教师和学生主体，因此，既突出了相关的理论研究成果，也突出了警务实战特性、案例分析、问题思考等内容，力求将教学的三个核心要素（教师、教材、学生）相互协同。六是行文表达的规范性。教材是教师学生共用的知识文本，既须注重理论原理的阐释，亦须注意文字表述的通达、简洁，本教材特别注意语言文字表述的简练、概括和便于记忆，力求教学过程中能实现“教中重点突出、学中记忆简要、实践中快速应用”的理想效果。

改革无止境，学业无边界。本教材各位同仁愿与同道同仁及同学站在历史与未来的交汇点上，立平治之志、扬改革之帆、行知识之道、筑学业之基，为公安改革、法治中国和国家现代化建设助力。

《公安领导科学》编写组

2015年4月

目 录

第一章 绪论	1
第一节 公安领导的含义	1
第二节 公安领导科学的产生与发展	8
第三节 公安领导科学的研究视域	12
第四节 公安领导科学的学科意义	20
第二章 公安领导权力	30
第一节 公安领导权力的含义	30
第二节 公安领导权力的行使原则	37
第三节 公安领导权力的异化与控制	42
第四节 公安领导权威	50
第三章 公安领导决策	56
第一节 公安领导决策的含义	56
第二节 公安领导决策的类型与原则	66
第三节 公安领导决策的体制、程序与方法	69
第四章 公安领导指挥	78
第一节 公安领导指挥的含义	78
第二节 公安领导指挥的规律与原则	81
第三节 公安领导指挥的方式	92
第五章 公安领导用人	98
第一节 公安领导用人的含义	98
第二节 公安领导用人的原则与误区	101
第三节 公安领导用人的艺术	106
第六章 公安领导沟通	113
第一节 公安领导沟通的含义	113
第二节 公安领导沟通的类型与主要障碍	117
第三节 公安领导沟通情境	119
第四节 公安领导者沟通能力	124

第五节 公安领导沟通艺术	128
第七章 公安领导方法	132
第一节 公安领导方法的含义	132
第二节 公安领导技能	135
第三节 公安领导艺术	152
第四节 公安领导艺术表现及实现途径	157
第八章 公安领导能力与效能	167
第一节 公安领导能力	167
第二节 公安领导能力培养	172
第三节 公安领导效能	175
第四节 公安领导效能评估	181
第九章 公安领导变革与创新	191
第一节 公安领导变革与创新的含义	191
第二节 公安领导变革与创新的环境因素	194
第三节 公安领导变革与创新的过程和组织	198
第四节 公安领导变革与创新的途径	202
参考文献	210
后 记	212

第一章 绪论



【学习目标】

通过本章的学习，理解和掌握公安领导的概念及本质特征；了解公安领导科学的产生、发展及其学科的研究视域；理解公安领导科学的学科意义。

第一节 公安领导的含义

学科立足首先是对核心概念的清晰界定。核心概念是指学科建设中的基础性、决定性概念，甚至处于母概念的地位。核心概念一旦确立，其他概念相应也就可以清晰认知了。核心概念是一个学科知识树全部内容的出发点。公安领导科学的核心概念是公安领导，对其规范性、描述性界定是公安领导科学的研究起点。

一、公安领导研究的三个视角

事实上，有多少公安群体就有多少公安领导。不同的公安群体，由于其主体不同，活动的目的及其所处的环境也不尽相同，应该说有什么样的公安群体就有什么样的公安领导。即使是对同一个公安群体，由于观察者和研究者所采用的视角不同，或者立场不同，也会得出不同的公安领导含义，哲学学者更关注公安领导的价值观、心理学学者更关注公安领导的需求体系、政治学学者更关注公安领导的权力、指挥学学者更关注公安领导的控制、决策学学者更关注公安领导的执行、行为学学者更关注公安领导的激励、管理学学者更关注公安领导的目标、行政学学者更关注公安领导的职责、社会学学者更关注公安领导的团队、人力资源学学者更关注公安领导的能力、生态学学者更关注公安领导的环境，诸如此类。当然，无论哪种视角，其研究的对象只有一个，即公安领导活动。因此，无论是从哪一个视角，或者是从哪几个综合的视角对公安领导含义进行界定，都离不开“公安”和“领导”这两个范畴。同时，公安领导科学诞生前一直孕育于公安管理学科体系之中，“公安管理”对公安领导有着深厚的影响。如从政治性、职业性和专业性分析，公安学、领导科学与公安管理学对公安领导的研究具有较好的启发价值和引导意义。

（一）公安学的视角

公安学是一级学科，包含性强，几乎所有涉及公安管理的学科均属于其分支。公安领导科学作为公安学体系下的一门学科，当然应以公安学基本理论、研究方法为基础。

公安学对公安领导的总原则有专门论述^①，认为党对公安工作的领导具有独立性、全面性和直接性，体现在对公安机关的政治领导、思想领导、组织领导、决策领导和法制领导，公安领导必须完全地和无条件地服从党的领导，党对公安的领导是公安权力设立与行使的根本原则，这是公安领导的根本属性。

在领导体制上，实行“条块结合，以块为主”的双重领导体制，各级公安机关在党委和政府的统一领导下开展工作，同时接受上级公安机关的领导和指挥。

因此，公安学视角下的公安领导活动，是绝对地服从党领导的一种特殊的职业活动，体现了政治属性、职业属性的统一。

（二）领导科学的视角

领导科学是一门独立的学科，其基本学术范畴在领导现象与领导活动，主要在对领导活动的过程分解、在资源配置最优化过程中实现智慧、技术与体制的理性安排。领导科学有管理学、政治学与公共政策学的基本内容与方法，也有领导艺术、领导方法和领导力等专属领导科学的专业理论。

公安领导活动是领导活动中的一个特定的范畴，也是领导科学理论在公安这一特殊领域的具体应用，二者是包含与被包含的关系，因此，领导的含义同样适用于公安领导，同时公安领导又有其自身“公安”的特殊性，这种特殊性决定公安领导有其不同于其他领导的体制、工作方式和任务目标等。

关于领导的定义，一般认为斯道戈迪尔和巴纳德合编的《领导手册》中的11种含义概括具有代表性：领导意味着群体过程的中心；领导意味着人格及其影响；领导意味着劝导服从的艺术；领导意味着影响力的运用；领导意味着一种行动或行为；领导意味着一种说服的形式；领导意味着一种权力关系；领导意味着一种互动中逐渐形成的效果；领导意味着一种分化出来的角色；领导意味着结构的创始；领导意味着一种实现目标的手段。^②

国内对领导也有多种解释，比如，毛泽东曾说，领导的责任，归结起来，主要是出主意、用干部两件事。^③“出主意”强调了领导的决策职能，“用干部”则强调了领导的用人职能；邓小平曾说，领导就是服务，强调了领导的责任在于提供条件和创造良好环境，以支持和帮助追随者追求职业的成功；也有学者认为领导就是创造^④，强调了领导的创新职能等。

我国领导科学教材种类繁多，许多高校都根据自己学校的实际情况编写了相关教材，对领导进行了较为全面系统的解读。例如，全国干部培训教材编审指导委员会主编的教材《领导科学概论》将领导定义为：是由特定要素构成的统一体，是领导者影响、率领和引

① 参见公安学基础教程编写组编著：《公安学基础教程》，111~112页，北京，中国人民公安大学出版社，2012。

② 参见全国干部培训教材编审指导委员会主编：《领导科学概论》，15页，北京，人民出版社，2006。

③ “领导者的责任，归结起来，主要地是出主意、用干部两件事。一切计划、决议、命令、指示等等，都属于‘出主意’一类。”《毛泽东选集》，2版，第2卷，527页，北京，人民出版社，1991。

④ 参见王家福、徐萍主编：《国际战略学》，341页，北京，高等教育出版社，2005。

导被领导者在一定的客观条件下实现双方共同的价值观和目标的社会活动过程。^① 彭向刚主编的教材《领导科学概论》将领导定义为：领导者为了实现某一特定群体的共同目标，在一定的客观环境影响下，采取恰当的方式方法，率领和引导被领导者完成预定任务的创造性实践过程。^② 刘建军在《领导学原理——科学与艺术》一书中将领导定义为：在社会共同活动中，具有影响力的个人或集体，在特定的结构中通过示范、说服、命令等途径，动员下属实现群体目标的过程。^③

综上所述，关于领导的定义至少须包括五个要素：前提、主体、结构、手段和目标。社会共同活动是领导产生的前提，领导是在一定的社会组织或群体结构之中展开的活动，领导者通过一定的手段影响被领导者，领导的结果是实现其所领导的组织或群体的目标。

（三）公安管理学的视角

与公安领导科学联系最紧密的学科是公安管理学。领导活动、领导过程、领导现象在大的范围内是行政管理的一部分，学术上也长期把领导科学视为行政管理学的一个组成部分。如张光在《公安行政管理原则》中认为：“公安领导就是通过必要的领导方式和手段，有效地影响被领导者，在特定的环境条件下，实现公安组织目标的过程。”^④ 在另一本教材中，张光等强化了这一判断，细化了公安领导的过程与职责，认为：“公安领导是指各级公安机关的领导者，在一定的环境条件下，对部下施加影响，从而率领、引导、鼓励、指挥部下为实现公安工作目标而努力的活动。”^⑤

在公安管理学的研究中，对公安领导的定义至少包含四个要素：主体、手段、环境、目标。公安领导者及被领导者是公安领导的主体，领导者通过率领、引导、鼓励、指挥等手段影响被领导者，公安领导所在环境是其活动展开的条件，公安领导的最终目的是实现公安组织或者公安工作目标。

公安部政治部在其主编的人民警察中级培训教材《公安管理与公安领导教程》将公安行政领导解释为：第一，是指公安行政领导活动，即各级公安机关的领导者依照党的政策和国家的法律，带领广大公安干警和治安保卫人员为实现公安工作目标而进行的决策、计划、组织、指挥、监督、协调、控制等一系列活动。第二，是指各级公安机关的领导者或领导群体，即依法负有公安决策、计划、组织、指挥、监督、协调、控制等重要职责的，拥有特定相应权力的，用科学方法激励广大公安干警去实现公安特定目标的个人或领导集体。^⑥

二、公安领导的定义

综合以上三个视角，公安领导是指在以维护国家安全和社会稳定为目的的公安活动中，公安组织及特定主体，对组织成员及相关对象施加影响，在一定的环境条件下引领其共同

① 参见全国干部培训教材编审指导委员会主编：《领导科学概论》，15页，北京，人民出版社，2006。

② 参见彭向刚主编：《领导科学概论》，31页，北京，高等教育出版社，2007。

③ 参见刘建军编著：《领导学原理——科学与艺术》，9~11页，上海，复旦大学出版社，2001。

④ 张光：《公安行政管理原理》，75~76页，北京，中国人民公安大学出版社，2002。

⑤ 杨建和、张光：《公安管理学》，97页，北京，中国人民公安大学出版社，2005。

⑥ 参见公安部政治部编：《公安管理与公安领导教程》，2~3页，北京，中国人民公安大学出版社，1999。

实现既定目标的活动过程。这一定义包含以下内容：

（一）公安领导活动的前提和条件

以维护国家和社会稳定为目的的公安活动是公安领导活动的前提。对国家和社会安全有序的共同追求，促使专门从事这类公安活动群体的产生，才产生了公安领导活动。

同时，特定的公安环境是公安领导活动的条件。国际和国内的自然环境和社会环境所提供的人、财、物、时间和信息等资源是公安领导活动得以展开的基础。特别是国内社会环境中党领导下的政府组织环境，给予公安领导活动科学化和法制化等根本保障，政府其他部门是公安领导活动得以实现的联动统一体，公安领导活动必须在政府其他部门的协同下才可能顺利展开和完成。同理，世界范围内的反恐防暴和维护世界和平等是公安领导活动的国际环境条件。

（二）公安领导活动的主体

公安领导活动的主体包括具有影响力的公安组织及特定主体，和受其影响的组织成员及相关对象。其中，公安组织及特定主体是指公安领导者；组织成员及相关对象是指公安被领导者。二者共同构成了公安领导活动的主体。广义的公安领导活动主体包括所有参与公安领导活动的人。狭义的公安领导活动主体主要是指正式组织中参与公安领导活动的成员。本书在讨论面向社会的公安领导活动的问题时涉及广义的公安领导主体范畴，但在讨论公安、司法等正式组织内部的决策及权力等具体问题时，主要侧重于狭义的公安领导主体范畴。

（三）公安领导活动的手段

公安领导活动的过程依赖其组织成员及相关对象的具体操作和落实。公安组织及特定主体通过自身的影响，组织、管理、指挥、率领组织成员及相关对象，使其形成共同的愿景，并激发其积极的潜质和完成公安工作任务的积极性，同时通过约束、监督、惩处等规范其相关行为。

（四）公安领导活动的制约

我国公安领导活动并非独立的活动，是在中国共产党的绝对领导之下，在所属地方政府的依法领导之下的活动。中国共产党的公安战略决策就是公安领导活动的指导思想和行为指南，它为公安领导活动指明了方向和规定了行为的准则。同时，所属地方政府以行政手段依法对公安领导活动实施领导，促使公安领导活动高效率地执行行政命令，并与政府其他部门相互协同、顺利完成各项相关行政任务。公安领导活动是在党和政府的调控中展开的特殊活动。

（五）公安领导活动的过程和结果

公安领导活动是以维护国家和社会稳定为目的的活动，最终的结果是实现公安领导的既定目标。公安领导活动主体的多元性使公安领导活动的过程和结果都具有综合性。公安领导活动就是落实党的公安决策、实现政府的公安责任、完成公安组织的特定职能、追求公安组织未来的发展，以及保障公安团队和公安个体等公安领导活动参与者的利益等。

三、公安领导的特性

公安领导的特性是指公安领导的特有性质，既包括其政治属性，又包括其特定的职业属性。

此外，公安领导还具有与其他领导共同的创新性、间接性、协同性、全局性、权威性、统筹性、前瞻性等，但因为其领导的对象、内容和时间、空间、事件等不同，也表现出一定的特殊性。

（一）公安领导的政治性

公安领导活动是国家行政活动的一个部分，公安机关作为人民民主专政的重要工具，公安领导活动具有天然的政治性。主要表现在，无条件地执行党的公安决策和政府的行政指令，承担维护国家稳定，保卫国家和人民生命财产安全的行政职责。

（二）公安领导的法治性

公安领导活动的法治性主要体现在合法、守法和执法三个方面。

1. 合法

合法指依法治警。国家法律规定公安领导活动是法定的活动。其主要体现在两个方面：一是公安领导活动依托的主要组织机构是依法设置的机构，绝不允许任何人和任何组织私自设立。“合法”是公安领导权力的基础，没有合法性的保护，公安领导就没有权力性影响力，就没有权威。二是公安领导依据公安组织制度所展开的任何活动都是合法的活动。

2. 守法

守法指依法行政。法律赋予公安领导主体拥有其特有的职权和特有的职业化地位与相应的保障，同时也限定公安领导权力的使用。公安领导活动在以《宪法》为基，以《中华人民共和国公务员法》、《中华人民共和国人民警察法》为“纲”，以《公安机关组织管理条例》、《公安机关人民警察纪律条令》、《人民警察训练条令》、《公安机关五条禁令》、《人民警察奖励条令》、《人民警察内务条令》等为“目”的规定范围内展开。公安领导要坚持行使上述法定权限，不得产生任何越权行为。

3. 执法

执法指依法执政。公安、司法等机关是专门的执法机关，对公安执法工作的领导是公安领导活动最重要的，也是最具特色的组成部分。这主要体现在，一是公安、司法等机关是国家治安行政执法的核心机构，对威胁国家安全和对社会治安秩序、公民合法权益产生不良影响的事件进行相关的行政执法控制；二是公安、司法等机关也是国家刑事司法的主要力量，对直接关系国家、社会、公民利益和关系到社会公平正义的案件、事件、矛盾纠纷等实施执法干预。

（三）公安领导的公共性

公安领导活动产生的前提是以维护国家安全和社会稳定为目的的公安活动，公安领导活动因这一活动的存在而存在。其主要表现在，公安领导活动首先是面向全社会的治安执法公共领导活动和刑事司法公共领导活动，然后才是因此而存在的面向内部的组织及其成员的领导活动。因此公安领导主体必须以维护公平正义、公共利益为己任，既要关注组织和组织成员需求的满足，将其组织的可持续发展和成员的职业发展作为重要的活动内容，

还要关注满足党和国家、社会及公众的公共安全需求，全力承担所有的公共安全责任。

（四）公安领导的武装性

公安、司法等机关是具有武装性质的国家治安行政力量和刑事司法力量，担负着维护国家政权、保障人民生命财产安全的职责任务，相应的，公安领导活动具有军事性、暴力性和强制性等特性。

（五）公安领导的服务性

全心全意为人民服务是中国共产党的根本宗旨，公安领导活动具有服务于党和政府组织，服务于社会各界，尤其是服务于人民群众的服务性。事实上，早在1954年第一部国家宪法里就对服务性有相关的规定，即“一切国家机关工作人员必须效忠人民民主制度，服从宪法和法律，努力为人民服务”。1995年颁布的《人民警察法》第三条规定：“人民警察必须依靠人民的支持，保持同人民的密切联系，倾听人民的意见和建议，接受人民的监督，维护人民的利益，全心全意为人民服务。”因此，公安领导活动必须以服务于党、政府和人民群众为宗旨。

（六）公安领导的应急性

几乎所有的社会组织，无论是军队、政府还是企业，应对相关的突发事件和危机状况都是其领导活动的重要内容之一。所不同的是除了公安领导，其他的领导应对突发事件和危机状况都是偶然发生的，只有公安领导应对这种事件和状况却是一种常态。这种常态使公安领导者必须经常面对突如其来的恐怖事件、严重的暴力犯罪案件和群体性治安事件等。因此，协调各种社会关系、调动社会各种资源对突发事件和危机状况进行紧急现场指挥和有效处置是公安领导者必备的能力。

四、公安领导与公安管理的关系

如果对公安领导进行溯源的话，其归宗于公安管理，实属公安管理体系的一部分，所以公安领导寓于公安管理之中。只是随着社会分工和职业化的发展，各种专门化的公安活动不断衍生，使公安领导从公安管理体系中独立出来。其客观的必然性就是公安宏观战略决策制定的专门化，加之公安队伍规模庞大（目前公安民警的人数超过公务员队伍总人数的四分之一）、岗位和技能分类综合性强、环境影响因素广博众多，使专门化的公安战略决策所涉及的自然和社会变量的技术论证活动进一步独立出来，公安战略决策及其服务机构的独立职能直接促成了公安领导的产生。因此，对二者关系的探讨无疑会促进对公安领导的深入理解。

（一）公安领导与公安管理的联系

公安领导是公安管理理论体系的重要组成部分，同时在公安的实际工作中，二者无论是主体还是目标和环境都具有较强的兼容性和复合性。因此，至今仍有许多公安学界特别是公安管理学界的学者，一直将公安领导作为公安管理的一部分加以论述。

1. 主体之间的联系

在大管理的概念下，公安领导主体主要承担管理工作中的“人——人系统”的工作，包括“激励”与“沟通”等内容。一个人可以既承担着公安管理工作，又承担着公安领导

工作,同一个人可以在公安领导者和公安管理者之间相互转换。一般而言,能够做好公安领导工作的人,就能做好公安管理工作,但能做好公安管理工作的人,却不一定能做好公安领导工作。

2. 目标之间的联系

正常的情况下,公安领导目标与公安管理目标具有高度的一致性。在大管理的概念下,一方面,公安领导目标是公安管理目标的一个组成部分,在高、中、低三个公安管理层次的目标体系中贯穿着公安领导目标体系。另一方面,高层公安管理的公安整体发展战略的制定,往往由公安领导活动完成,因此公安管理目标也是公安领导目标。二者相辅相成,并有机结合和相互转化。

3. 环境之间的联系

二者共处同一个科学化、法治化等文化环境之中,享有共同的警用装备、信息等资源。特别是职业化发展使公安领导者和公安管理者在面向社会时处于同一个利益共同体。无论是公安领导者还是公安管理者在面向社会执法时代表的都是整个公安队伍,都是公安主体形象的塑造者。

(二) 公安领导与公安管理的区别

公安领导过程是承上启下、全面协调和统筹兼顾的过程。承上是指将党的领导思想和政府的依法治理落到实处,启下是指打造零距离战斗力的公安团队,和将党的领导思想和政府的依法治理等内化参与者个体行为的动机和准则;全面协调是指与政府其他部门及其他社会资源和力量联动协同,互利共赢;统筹兼顾是指将国际国内方方面面的环境条件及所涉及的物、时间和信息等所有影响因素纳入同一个系统之中加以运筹,服务于公安领导活动的主体。比较而言,公安领导更注重宏观的总体路线方针的正确性,因此更加关注系统性、方向性和可持续发展的长远战略问题。

公安领导和公安管理是相辅相成、共生共荣的关系,当二者发展均衡、都强有力的时候,公安工作的绩效就能达到最大限度的发挥、取得令人满意的效果;若两者都很薄弱或发展不良,公安工作就会陷入瘫痪。如果二者中有一方缺失,公安工作的效果也难以最大化、最优化。没有强有力的公安管理相结合的公安领导,可能会为了创新变革而创新变革,甚至选择不理智的方式寻求发展,表面上常常给人以轰轰烈烈的假象,而具体操作上却无所适从;反之,没有强有力的公安领导相结合的公安管理,可能为了维持管理秩序而维持管理秩序,使公安领导者官僚而令人感到压抑,甚至丧失创造性而无法持续发展,表面上常常给人按部就班、工作效率很高的印象,实则无法应对周围环境变化,最终导致落后衰败的结局。因此,二者发展必须均衡,否则,不仅在功能和形式上呈现迥然的反差,而且还也会引起潜在的冲突。具体表现为:

其一,公安领导有力而公安管理薄弱。过强的公安领导对外界一切公安事物及其可能的演变有很敏感的反应。现代社会的飞速发展决定了公安的新事物、新问题和人民群众的新期待也随之快速发展。公安领导行为方式和决策的改变,特别是长远和宏观的公安战略层面的创新和改革,没有相应强大的管理机制做保障,就无法转变为具体和近期的目标任务,落到实处。同时,只有被激励而集结的情绪高涨的公安群体,没有管理制度控制,最终反而会破坏已有的公安工作秩序,降低公安工作的效率,甚至导致失控的状态,难以处置。

其二,公安领导薄弱而公安管理有力。过强的公安管理,无论是正式结构,还是非正

式结构,都具有很大的惯性,沉重而难以阻挡。任何冒险性的创新、主动性的权变,特别是重大决策改变和机构改革的公安领导力都会被削弱。强大的公安管理会弱化公安领导,使人们更关注公安精细化管理的利益和眼前的工作效率,及各项岗位职责的专业化和工作行为的模式化,而不注重公安宏观战略的践行和长远发展的社会效益,进而回避改革和创新等风险,不关注有利于大局的整体协同和全社会联动。同时,特别强调系统控制和预案监督执行,对激励机制、充分授权和拓展权变不感兴趣,最终会因为墨守成规和不具备创新精神,导致公安工作无力应对环境的变化,因而守旧衰退。

第二节 公安领导科学的产生与发展

从公安领导活动的产生来看,公安领导科学有一个很长的发展历史,但作为一门学科,它却只有一个很短暂的现在。和所有的学科产生与发展的规律一样,公安领导活动的产生与发展也同样源于人类生存与发展的某项基本需求,即“安全有序”。国家和社会安全有序需求是公安领导活动产生的原始驱动力。同时,人的主观能动性决定了人们并非只是被动的从事这项活动,而是会对一个一个公安领导实践活动的事件经历进行感性认识,并将感性认识进行长期的积累和经验总结,经过“思辨”和“实证”的过程,逐渐形成对公安领导活动客观规律性的系统认识,并随着公安职业化的发展,最终升华为具有独立科学体系的专门的学科。

一、国家和社会需求

公安机关作为武装性质的国家治安行政力量和刑事司法力量,肩负着维护社会大局稳定、促进社会公平正义、保障人民安居乐业的神圣使命。公安领导活动是人类有意识地改善国家安全和维护社会大局稳定的组织形式。我国的公安领导活动是人民民主专政制度的具体体现,是我国国家和社会安全有序需求的必然产物。根据人类行为的基本模式^①和欧洲质量奖卓越模型图^②,公安领导活动的基本模式如图1—1所示。

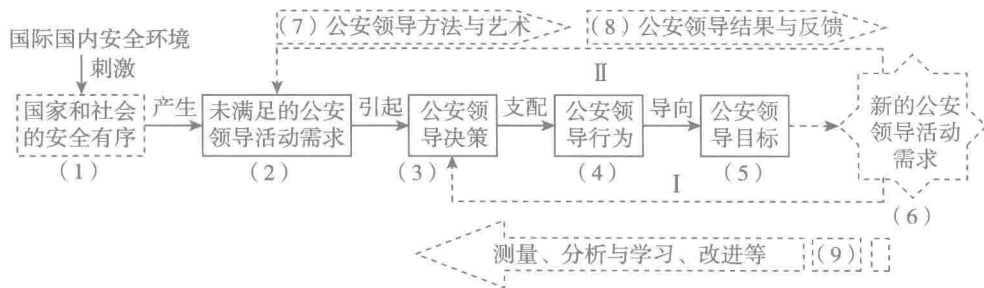


图 1—1 新的公安领导活动需求模式

① 参见俞克纯、沈迎选编著：《激励·活力·凝聚力——行为科学的激励理论与群体行为理论》，6页，北京，中国经济出版社，1988。

② 参见国家质量监督检验检疫总局质量管理司主编：《“卓越绩效评价准则”国家标准理解与实施》，9页，北京，中国标准出版社，2005。

在国际国内的安全环境的刺激下 [图 1—1—(1)]，国家和社会的安全有序必然促使未满足的公安领导活动需求的产生。产生的需求 [图 1—1—(2)] 必然引起公安领导解决问题的动机，做出积极应对的决策 [图 1—1—(3)]，并确立满足需求的目标 [图 1—1—(5)]，同时在决策的支配和目标的引导下，最终通过公安领导行为操作 [图 1—1—(4)]，达成公安领导目标。目标达成，其需求满足，那么就会在新的国际国内环境的刺激下，由新的国家和社会安全有序问题，引起新的未满足公安领导活动需求的产生 [图 1—1—(6)]，重新循环 (图 1—1—II)。在这个过程中的各阶段工作结果不断反馈，公安领导主体会根据所遇到的具体问题，选择传统有效的方法，或者创造性地运用公安领导科学原理予以解决 [图 1—1—(7)(8)]，同时通过不断测量、分析与学习、改进等 [图 1—1—(9)] 的适应性和发展性的调整 and 改变 (图 1—1—I)，将一切认识不足和预期不到的问题化解，使公安领导活动的运行过程紧贴公安工作实际，从而最大限度地满足国家和社会稳定的需求。

(一) 国家安全

正如周恩来所说：“和平时期，国家安危，公安系于一半。”国家安全需求是维护我国根本利益的集中体现，公安领导活动的实质首先是保证我国国家安全。在国际安全形势的风云变幻和我国社会矛盾多发叠加期，公安领导必须以系统的国家安全观为指导，即统筹政治安全、国土安全、军事安全、经济安全、文化安全、社会安全、科技安全、信息安全、生态安全、资源安全和核安全 11 个方面的安全需求，维护国家核心和重大利益及人民安全，在发展和改革开放中走中国特色国家安全道路，大力推进国家安全建设，并依法维护社会稳定。

(二) 社会安全有序

在国家安全的基础上，保证社会安全有序，社会才可能持续发展。它主要包括两个方面。

1. 社会公平正义

推进依法行政，必须坚持严格执法，切实维护公共利益、人民权益和社会秩序；站在完善和发展中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化的战略高度，全面推进法治建设；将社会公平正义、维护社会和谐稳定作为行政执法工作最重要的价值追求，努力建设社会主义法治国家。

2. 人民安居乐业

树立人民是真正英雄的历史观，以人为本、人民至上的价值观，立党为公、执政为民的执政观，发扬一切为了人民、为了人民一切的服务精神，确保人民安居乐业。

目前我国社会公共安全问题多元化、复杂化，并且多发，形势严峻，主要体现为犯罪现象普遍存在、犯罪类型呈逐年上升的趋势，特别是毒品犯罪涉及面较广并持续增多，群体性事件和重大安全事故频发，民族宗教冲突和暴力恐怖活动、民族分裂活动等时有发生。对此我国把平安中国建设置于中国特色社会主义事业的发展大局之中，将人民群众对平安中国的梦想作为国家努力方向，通过系统的、综合的和依法的综合治理，促进社会安定有序。

二、专业科学的进化

20 世纪 40—60 年代美国首次提出的实证式领导行为科学,至 20 世纪 70 年代风靡西方的领导权变科学学说,成为领导科学产生的标志。西方领导科学始于企业领导活动的研究,但迅速地渗透到了全社会。随着它在社会领域的广泛运用,很快发展形成了普适于西方警察学界的警察领导科学体系。

(一) 西方警察领域对领导科学理论的践行

西方警察领域随着领导科学在其全社会的迅速普及而产生和发展。其中比较有代表性而且体系完整的论著如 1967 年佩尔 (A. R. Pell) 撰写的《警察领导力》(*Police Leadership*) 同时,西方还在其警察局和监狱组织等公安领导实践中不断探索和梳理,总结出了独具西方警察领导特色的理论。比如,世界著名的两种理论:(1) 1992—1994 年威廉·布拉顿 (William Bratton) 担任纽约市警察局局长,不到四年的时间,布拉顿将全美最“烂”的、治安状况几近失控的纽约市变成了全美最安全的城市。布拉顿任职期间所采用的领导方式方法被学界论证为“转换型领导理论^①”,并推广成为经典的领导理论。(2) 1990—1993 年约翰·韦特利 (John Whitley) 就任安格拉监狱看守长,三年的时间,韦特利重塑了安格拉监狱^②,韦特利的服务性公安领导模式和软硬公安领导方法等同样被总结成为经典的领导理论,被社会广泛推广和借鉴使用。西方源于警察领导活动实践的理论研究成果丰富,而且紧贴西方警察实战,其相关的著述集中体现的是“警察领导力”方面的内容,例如,《21 世纪警察领导力》(*Police Leadership in the Twenty-First Century*)、《警察领导力与管理》(*Police Leadership and Management*) 等。

(二) 我国公安领域对西方领导科学的借鉴

公安领导科学的产生源于 1982 年《中共中央、国务院关于中央党政机关干部教育工作的决定》(简称《决定》) 的推动。《决定》中将“领导科学”作为党政干部必须学习的基础课之一,并在 1983 年由广西人民出版社出版了夏禹龙、刘吉、冯之浚、张念椿撰写的我国第一本《领导科学基础》专著,至此,领导科学在我国受到了广泛重视,并迅速普及各个专业领域。1991 年 9 月由鹭江出版社出版了倪小宇编著的《公安基层领导学》,成为我国较早的公安领导科学论著。公安部政治部自 1995 年开始,针对我国公安

① 转换性领导理论认为,威廉·布拉顿的成功与其人格的“引爆点”特质、有限警力资源的科学分配、统一主体思想认识、零距离战斗力的团队建设、排除情境中的一切障碍等分不开,可以说是一个原有公安局系统静态要素不变,在树立和统一公安主体生态意义的变革理念基础上,对公安局人、财、物、时间、信息等资源深度开发利用,尤其是重新分配组合统筹兼顾,并以自身特有的人格魅力和领导艺术充分激发公安主体的工作激情,排除障碍,创新公安局的运行机制,构建可持续发展意义上的公安局心理机制的过程。因此,转换型领导理论是科学哲学意义上的公安领导理论。

② 当时监狱的暴力行为,以及谋杀、自杀和越狱多发。犯人长期抱有不满意情绪,狱警们士气十分低落。韦特利用三年时间使安格拉监狱发生了巨变,监狱暴力事件的数目大幅度下降,犯人的焦虑和不安心理得到有效缓解,犯人抱怨的次数从每个月 50 次下降到 10 次。韦特利以行为强化理论为基础,利用其监狱长的权力和环境资源等,采取软硬领导法,通过监狱良好行为规范的构建,促成了良好氛围和风气的形成,最终凝结成为安格拉监狱良好的组织文化。具体做法是:以正派与公正的人格特质感召;为犯人提供基本的权益保障,认为自己是犯人的辩护人,积极帮助犯人上诉,为他们聘请法律顾问,提供所有的正当的服务;既鼓励犯人良好行为表现,提供各种各样的奖励措施,也毫不姑息地惩治那些不遵守狱规的犯人。