

警察管理与警务战略

JINGCHA GUANLI YU JINGWU ZHANLUE

——潘光政警学文集

潘光政◎著



中国人民公安大学出版社

D035.3 53
4

警察管理与警务战略

——潘光政警学文集

潘光政 著

中国人民公安大学出版社

·北京·

图书在版编目 (CIP) 数据

警察管理与警务战略: 潘光政警学文集/潘光政著. —北京: 中国人民公安大学出版社, 2011. 2

ISBN 978 - 7 - 5653 - 0299 - 2

I. ①警… II. ①潘… III. ①警察学: 管理学—文集②警察—战略学—文集 IV. ①D035. 3 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 003048 号

警察管理与警务战略

——潘光政警学文选

潘光政 著

出版发行: 中国人民公安大学出版社

地 址: 北京市西城区木樨地南里

邮政编码: 100038

经 销: 新华书店

印 刷: 北京蓝空印刷厂

版 次: 2011 年 2 月第 1 版

印 次: 2011 年 2 月第 1 次

印 张: 7

开 本: 880 毫米 × 1230 毫米 1/32

字 数: 188 千字

书 号: ISBN 978 - 7 - 5653 - 0299 - 2

定 价: 18.00 元

网 址: www.cppsups.com.cn www.porclub.com.cn

电子邮箱: zbs@cppsup.com zbs@cppsu.edu.cn

营销中心电话: 010 - 83903254

读者服务部电话 (门市): 010 - 83903257

警官读者俱乐部电话 (网购、邮购): 010 - 83903253

本社图书出现印装质量问题, 由本社负责退换

版权所有 侵权必究

目 录

（一）思想教育篇

关于打造学习型警队的思考	3
“三讲”教育开辟了公安机关接受群众监督的新境界 ——兼论公安机关建立群众监督机制	10
争创“四个一流”永葆党员民警队伍的先进性	23

（二）警察管理篇

基层公安队伍管理的实践与思考	31
试论依法治警的意义、条件及其运行机制	38
新时期公安队伍建设应处理好的几个关系	46
关于推进公安机关目标管理的辩证思考	55

（三）警民关系篇

密切警民关系的法宝	67
今后十年公安队伍精神文明建设的战略思路	70
试论公安机关廉政监督的内容、形式和原则	77
中美遏制警察腐化对策之比较与启示	84

（四）警务改革篇

大胆改革 解放警力 ——以邓小平“南巡”讲话指导我市公安队伍建设改革	95
---	----

乘风破浪夺取城乡社区警务工作的新胜利	98
市场经济与内陆公安队伍的稳定	104
从“人权入宪”的视角看落实“首要标准” ——兼论基层监管场所落实“首要标准”中的几个问题 ...	114

（五）“严打”整治篇

关于“严打”整治斗争的思考	127
坚守文化保卫阵地 护航和谐文化建设	144
率先把高校建成安全区、放心区	148
要着力推进“警务进校园”工作	152
重庆打击洗钱犯罪的透视与对策	157
试谈“打黑除恶”的几个认知误区及矫治对策 ——从重庆 2009 打黑实践出发对《刑法》第 294 条的再思考	176

（六）警务战略篇

新重庆警务战略探讨	189
关于西部公安领导工作“拓宽世界眼光，培养战略思维” 的思考	197
基层公安机关实施依法治国方略的“痛点”及其施治对策	207

（一） 思想教育篇

关于打造学习型警队的思考

江泽民同志在党的“十六大”报告中指出，要形成全民学习、终身学习的学习型社会，促进人的全面发展。公安机关作为社会的重要组成部分，应当认真贯彻十六大要求，努力创建学习型的公安队伍，特别要把公安基层科所队打造成一支学习型的警队，以促进公安工作的全面发展。

一、当前公安机关的警队建设与创建学习型社会要求的主要差距

学习型社会是小康社会的重要文化特征。我们要清醒地看到，当前公安机关的警队建设与建设学习型的队伍、培育知识型的民警差距还很大，主要是：

1. 理不清。主要是对为什么要当警察，怎样当好一个警察的问题认识不清楚。一些民警“缺追求、讲条件、搞攀比”，主要表现在政治上没有追求，对工作没有热情，当一天和尚撞一天钟，得过且过；在工作中讲条件，要求做多少事，得多少报酬，缺乏无私奉献的精神；在工资待遇上互相攀比，认为自己付出多，回报少，总觉得自己吃亏，有的甚至要特权、以权谋私。根治的办法就是读书明理，弄清为何当警察，怎样当警察，了解什么样的警察是好警察，什么样的警察是坏警察。只有思想深处真正明白这些道理，才不会去做不应该做的事。

2. 法不明。现如今违反程序的现象较为普遍，主要表现为对申请行政复议的治安拘留当事人不按规定履行暂缓执行手续，对治

安处罚的结果不通知被害人，个别单位办理国家赔偿案件时违反法律程序规定等，此外因为法制思想不牢固而出现的执法不严、执法不公或不会执法，以及引用法律条文不正确导致的错案、假案等问题也时有发生。解决法不明的唯一办法就是读书明法，把法律学懂弄通，牢固树立严格执法的思想。

3. 礼不成。由于对内务条令、职业道德规范的要求不严格落实所导致的警容不整、言行粗鲁等问题，让人们感到警察没有文化，素质低下。一些民警为人民服务的观念不牢固，队伍中存在着对人民群众作风简单粗暴，冷、硬、横、推的现象。主要表现为，态度冷漠：有的民警接待群众报案求助表现出冷面孔、冷言语；处事生硬：有的民警认为我是管人的，认为群众是我管的对象，有理无理都是我说了算；作风蛮横：有的民警认为手上有权，态度差点也不算什么；做事推脱：有难度的问题推，不是本辖区、本警种的推，该管的事没有好处的也推，有的事本来当时就能办好，却偏偏托着不办。据市局暗访情况看，许多区县公安机关都不同程度地存在办事效率不高的问题，尤其是治安行政管理中办证、上户口等环节上，要不窗口无人；要不一件事群众跑多次也办不成。暗访中还发现一些 110 出警慢，在主城区接到报警后 10 多分钟才到达现场。从市局、各区县局接到的投诉案件来看，60% 以上的都是有关民警接处警和服务态度方面的问题。解决的办法就是读书明礼，认真学习《公民道德建设实施纲要》、《人民警察职业道德规范》，以及现代公共关系，养成良好的职业道德和纪律规范，这样人民才会拥护我们这支队伍。

4. 学不深。一些民警“中看不中用”，甚至是“既不中看又不中用”，“大事做不来，小事不愿做”。据调查，某分局 40% 的刑警队员询问笔录不规范，80% 的巡警还没有取得持枪资格，这不仅影响了公安机关的战斗力，还严重影响了公安队伍的形象。在现代社会的今天，新知识，新技术不断涌现，如果不掌握这些知识，学习不深，思想不变，业务不熟，就会导致很多问题解决不了。当前，公

安机关一些中层以上的领导尤其需要学习新知识、研究新问题，提高政治敏锐性和政治鉴别力，增强驾驭复杂局面的能力。有相当数量的民警文化程度偏低，专业技能差，没有掌握必备的法律、业务知识，缺乏基本的业务素质和警务技能，不会做群众工作，不会勘查现场、调查取证，不会做询问笔录，更说不上使用计算机及网络技术。解决的办法依旧只有多读书、多学习掌握更多的知识，才能适应工作的需要。

随着公安机关服务对象的复杂化，犯罪分子手段的智能化，人民群众要求执法的文明化和决策的民主化，公安民警自身素质不适应形势任务的问题将越来越突出。因此，必须积极采取措施，加强民警的学习教育，通过学习和教育，提高民警的政治素质和业务素质。

二、打造学习型警队的对策

所谓学习型警队：就是必须坚持以马克思主义、毛泽东思想和邓小平理论为指导，全面贯彻“三个代表”重要思想，贯彻落实科学发展观，引导和组织警队紧跟时代发展潮流，面向现代化、面向世界、面向未来，打造为勤奋学习、善于思考，勇于实践、开拓创新，充满生机与活力，适应形势发展和不断追求的最佳战斗力警队。学习型警队从民警的现实状况出发，以提高民警综合素质，实现民警的全面发展为核心，树立学习就是工作、学习就是责任、学习就是素质、学习就是创新、学习就是作风的新理念。构建多形式、多渠道、多层次、开放型、立体化的资源教育体系和网络，形成有利于人力资源能力和综合竞争力明显提高，警队整体驾驭治安能力普遍增强，促进警队的全面建设可持续发展，优秀人才脱颖而出和催人奋进的生动局面。

1. 在公安机关基层警队积极倡导终身学习的理念。江泽民同志指出：“人力资源是最富贵的资源。加强人力资源能力建设，既是长远的考虑，又是现实的需要。”对公安机关来讲，警力资源建

设关键是要提高警队的全面素质。在知识经济、信息经济和高科技层出不穷的时代，社会治安情况非常复杂，智能化犯罪、跨国犯罪的形势非常严峻，我们没有别的路子可走，只有崇尚教育、崇尚读书，全面提升警队成员的素质。由于知识的无限丰富和不断更新，这就决定了学习是永无止境的，必须活到老，学到老。“终生学习”应该成为每个民警的基本理念。因此需要采取开展读书活动、知识竞赛、演讲比赛、诗歌朗诵、英语会话等形式，激发民警学习的内在需求，培养浓厚的学习兴趣，养成良好的学习习惯，要在警营内努力营造良好的学习氛围，树立正确的学习导向，对爱学习的民警要表扬，对不爱学习的民警要督促。同时，更要注意把学习和实践结合起来，在完成各项业务的同时养成民警的学习兴趣。

打造学习型警队就是要使广大民警紧跟时代的最新科技前沿、最新文化的发展步伐，始终保持一种健康向上的学习状态，并善于将学习行为转化为创造性的成果。学习型警队是与时俱进的，它同思想和体制的僵化格格不入。要与建立学习型警队相适应，必须变革思想观念，确立正确的学习观念和学习方法。第一，要破除“要我学习”的观念，树立“我要学习”的新理念。第二，要破除“少小求学，老大图闲”的旧观念，树立终生学习的新理念。第三，要破除“学习会影响工作”的偏见，树立“学习工作化、工作学习化”的新理念。第四，要破除“得过且过，不思进取”的懒惰思想，树立“开拓进取、不断创新”的新理念。第五，要破除只学“死知识”的旧观念，树立活的知识观。第六，要破除“两耳不闻窗外事，一心只读圣贤书”的封闭观，要树立新的信息观。

2. 积极倡导马克思主义学风。江泽民同志曾深刻指出，学风问题也是党风问题，是关系党的兴衰和事业成败的重大问题。要按照“一个中心、三个着眼于”的要求，发扬理论联系实际的马克思主义学风，力求做到理论与实际、学习与运用、言论与行动相统一。按照“学以立法、学以增智、学以致用”的要求，通过开展

多种形式和途径的学习，使每个民警都积极投身于学习之中，多领域、多层次、全方位地在基层公安机关构筑“人人处于学习之中，时时体现学习之法”的学习环境。加强基层警队的作风建设，必须要抓好学风建设。通过抓学风，促进和带动思想作风、工作作风、领导作风和生活作风的转变。现在一些基层警队学习空气不浓，有的基层领导干部每天忙于应酬，热衷于拉关系、串门子，不读书、不学习、不看报、不调查研究。有的民警心浮气躁，根本静不下心来学习，业余时间喝酒、打牌、聊天。这样长期下去，不仅害人、害己，更危害党的事业。上述这些问题的存在，从根本上来讲都是因为放松了学习。

有的民警业务技能差，除了文化基础差外，更主要是平时不注意学习从事本职工作相关的业务知识，或浅尝辄止，不求甚解，不善于总结经验、探索规律和特点。“读书做官”论是不对的，但是做官不读书更是不对的，做警官必须要读书学习，否则就当不好警官。所以，加强学风建设，对促进整个队伍作风的转变具有重要影响。

历史经验证明：学风端正，事业兴旺；学风不正，事业受损。我们打造学习型警队，必须按照中央的要求，切实发扬理论联系实际，学以致用学风，紧密联系基层民警思想实际、工作实际，善于研究新情况、解决新问题。

3. 创新学习载体，探索建立开放互动的学习模式。在完善学习载体上，要与时俱进，要在充分利用和完善原有的学习载体的基础上，不断创新，学会利用现代科技，发挥传统阵地与现代传媒互补的优势，完善学习网络，拓展学习空间，增强学习效果。在创新学习办法上，要善于借鉴吸收先进经验和方法，强调学习的连续性，注重终身学习、全员学习、全过程学习。要使公安队伍形成这种全方位的学习趋势，需要探索建立一种开放互动的学习模式。所谓开放，就是保证有充分的信息相互交换，有知识的自由传播和创新；所谓互动，就是在开放的基础上加强民警个人、公安机关内部同外部学习的互相促进。

4. 强化制度建设，形成保证和推动公安机关重视学习，善于学习的有效机制。一是建立完善的领导机制和管理机制。这是打造学习型警队的重要保证。党委、政治机关应成立指导小组，坚持一级抓一级，建立覆盖各级公安机关的领导机制和工作机制。领导干部要带头学习，带头读书。一个真正成功的、有进步、有建树的领导者都是爱学习、爱读书的领导。

领导如果爱学习，带出来的队伍肯定是爱学习的队伍，素质不断提高的队伍，也是能够打硬仗、有实力、有战斗力的队伍。读书是同古今中外有智慧的人进行心灵的对话，所以领导一定要带头学习，只有重视学习的领导，才能重视民警的学习，才能解决民警学习当中的困难，为民警学习提供方便的条件。公安队伍要发展进步，公安工作要发展进步，有赖于更多崇尚读书、崇尚学习的领导，干部部门在考核领导班子的时候，应多选那些学有专长、崇尚学习的同志到领导岗位。

二是建立健全激励约束机制，激发民警学习热情。各级公安机关都应该制定相应的学习型公安队伍的实施计划，把创建活动的情況纳入绩效考核的内容之中，定期进行考核。同时，把对民警个人学习情况的考核列入岗位责任制考核范围，以增强民警参加学习的自觉性和紧迫感。要大力培养和宣传先进典型，要树立各类学习标兵，使之赶有目标，学有榜样。

三是建立投入机制。打造学习型警队，需要硬件建设，如各种教育培训设施、文化设施、学习场所，这是建设学习型警队的支点和基础。必须不断加大财力物力投入，使各种设施日趋完善并充分发挥作用，特别要加大对多种学习载体特别是信息网络等新型硬件建设的投入。

5. 在学习的效果上，注重为基层公安工作提供有力的精神动力和智力支持。一是学以致用。学习不单单是“拿来主义”，从理论到实践的运用，有大量的工作要做。没有实践的理论是空洞的理论，没有理论指导的实践是盲目的实践。要学习理论，同时也要在

实践中不断摸索，学会做群众工作，学会勘查现场，学会调查取证，学会做笔录，把学与用有机地结合起来。二是学习知识。做公安工作需要吸收其他方面的知识。知识的积累，要通过经验的积累，更重要的是靠学习。学习知识，就是要求积累各种政治、经济、文化等社会知识，为基层公安工作提供智力支持。三是学习兴德。公安机关是国家政权的重要组成部分，加强基层警队职业道德建设是公安机关性质、任务的根本要求，为了把职业道德建设贯穿到各项工作去，必须通过学习的加强，从根本上提高广大公安民警的道德修养、培养民警的爱岗敬业精神。学习兴德，以德育警，从而为基层公安工作提供精神动力，积蓄不断发展的力量。

（原载于中国文联出版社《新时期公安政治工作实践与创新》论文集，获2002—2003年度重庆公安理论调研优秀论文二等奖）

“三讲”教育开辟了公安机关 接受群众监督的新境界

——兼论公安机关建立群众监督机制

我作为重庆市公安机关的一名政治工作者，有幸参加了局处级、县市公安局“三讲”教育的具体实施工作，同时作为“三讲”教育对象，也受到了一次深刻的党性党风教育。那么“三讲”教育给我们最重要的启示是什么呢？我认为：一是开辟了公安机关接受群众监督的新境界；二是建立起有效的群众监督机制成为公安队伍建设和公安工作的强大动力。

（一）

人民群众对公安机关的监督，是指广大人民群众通过批评、建议、申诉、控告、检举等方式对公安机关及其人民警察操守、执行国家法律、法规和政策情况所进行的监督。这是人民群众当家做主，参与国家事务的重要形式和途径。

人民群众是社会实践的主体。马克思主义的政治观念中，第一位的是群众观点。群众的广泛参与，群众的首创精神，群众在伟大实践中的新鲜经验，是最为宝贵的财富，是保证我们的事业兴旺发达的重要法宝。1945年7月，毛泽东在回答黄炎培先生提出的如何跳出“兴勃亡忽”的历史“周期率”时说，我们已找到新路，我们能跳出这个周期率。这条新路就是民主。只有让人民来监督政府，政府才不敢松懈。只要人人起来负责，才不会人汪政息。邓小平同志指出：“要有群众监督制度，让群众和党员监督干部，特别

是领导干部。凡是搞特权、特殊化，经过批评教育而又不改的，人民就有权依法进行检举、控告、弹劾、撤换、罢免，要求他们在经济上退赔，并使他们受到法律、纪律处分。”他把人民“满意不满意”、“高兴不高兴”、“答应不答应”、“拥护不拥护”看得很高、很重，作为判断党的一切工作是非曲直的唯一标准。江泽民同志也指出：“各级党组织和领导干部，一定要相信和依靠人民群众，真诚和主动地接受监督，广开言路，听民声，察民意，知民情，不断改进我们的工作。”党的三代领导人深刻揭示了接受群众监督工作的地位、作用和不可缺性。也可以说，“三讲”教育是一次有别于过去的政治运动、按照党的一贯要求、有广大群众参加的、与新形势相适应的马克思主义自我教育活动。

强化公众对公务员的监督也是人类社会共同的文明成果。当今资本主义国家，由于政府的权责范围不断扩大，同国民的利益关系日益紧密。因此，公民对政府的监督也愈加突出。通过劳动者阶级或利益群体有组织的斗争，迫使一些国家的政府，提出了所谓“市民参政”，形式各异，英国有“通知参加”、设“诉怨窗口”，日本有“审议会”、“情报公开制”等形式。通过这些形式，让公民对行政活动中的有害行为实行监督，以促使政府考虑其行政责任等。同样，警察权的监督与制约是法治社会的重要课题，警察的执法权力如果不接受监督，其运用的随机性和作用的扩张性将不可避免。所以世界各国无一例外地加强对警察权力的监督。有的国家为了防止警察权力扩张，采取“监督”原则，比如英、美、加拿大等“自治型”警察管理体制，比如英国、香港特别行政区设有“投诉警察监督委员会”。以香港为例，为了使投诉警察制度得到全面推行，警队制订了一些相应的规定，任何市民如对警队的成员，包括正规警员、文职人员以及交通督导员的行为不满，均可投诉，对警方的政策以及处理案件的程序或方法不满也可投诉等。就连亚洲的一些新兴工业化国家也提升了公众监督的地位。比如，韩国大检察厅专门设立了“反腐败特别搜查本部”，各地方检察厅设

立搜查班，对包括公务员不当行为在内的社会腐败现象进行严厉打击。在行动过程中韩国政府也意识到，仅凭司法机关的约束很难彻底清除腐败根源，因而在2010年3月初，在法务部成立了由政府各部门参与的“泛国民守法运动促进本部”，期望能够得到民众的支持，通过全社会的监督与自律，最终实现清除腐败的目的。从这个角度我们是不是可以这样讲：“三讲”教育中的群众监督，与资本主义国家致力于正确处理公众的投诉和力争取得公众的信任，有着异曲同工之处。

加强人民群众对公安机关的监督，是由公安机关和人民警察的性质、地位和作用所决定的。公安机关是人民民主专政的重要工具，是国家重要的刑事司法和治安行政力量，担负着维护社会稳定，保卫国家安全、打击犯罪、维护治安的重要任务。为保障公安机关依法履行职责，国家法律赋予了公安机关、人民警察许多特殊的权力，如侦查权、预审权、治安管理权、处罚权等，这是其他机关、其他人员所没有的。特别是公安机关执勤点多、战线长、接触面广，基层民警执行任务时多是单兵作战，现场处理时总是手中的权力很大。正如孟德斯鸠在其名著《论法的精神》中写道的那样：“在警政的实施上，惩罚者与其是法律，毋宁说是官吏。在犯罪的审判上，惩罚者与其说是官吏，毋宁说是法律。警察的事务是时时刻刻发生的事情，通常问题很少，几乎不需要什么手续、形式。警察的行动必须迅速。”这一方面说明警察权力广泛，另一方面说明警察在行使权力过程中约束监督的程序少，也就是警察的“自由裁量权”大。广泛的群众监督，能有效地促使各级公安机关及其广大人民警察，按照“三个代表”的要求，始终代表广大人民群众的根本利益，坚持为人民服务的宗旨，保持人民公仆的本色，制止和克服各种腐败现象和不正之风，提高公安机关的威信和工作效果。“三讲”教育的实践再次证明，人民群众才是真正的英雄，人民警察来自人民，就不能怕人民的监督，谁怕人民谁垮台。“三讲”教育中，人民群众通过各种形式，特别是通过写举报信、打举报电话