

也许还有很长的路要走，但思维必须前行；
也许还有很长的路要走，但目标必须明晰；
也许还有很长的路要走，但步伐必须加快；
这是我们这一代人的使命！
一天也没有理由耽误。

金 铺 著

中国警务再造



中国人民公安大学出版社

中国警务再造

金 铺 著

(公安机关 内部发行)



中国人民公安大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国警务再造/金 镛 著. —北京: 中国人民公安大学出版社, 2005.1

ISBN 7-81087-992-8

I. 中… II. 金… III. 公安—工作—研究—中国 IV. D631

中国版本图书馆CIP数据核字 (2005) 第005947号

中国警务再造

ZHONGGUO JINGWU ZAIZAO

金 镛 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

印 刷: 北京蓝空印刷厂

版 次: 2005年1月第1版

印 次: 2005年1月第1次

印 张: 10.5

开 本: 787毫米×1092毫米 1/16

字 数: 89千字

ISBN 7-81087-992-8/D·754

定 价: 20.00元 (公安机关 内部发行)

本社图书出现印装质量问题, 由发行部负责调换

联系电话: (010) 83903254

版权所有 侵权必究

E-mail: cpep@public.bta.net.cn

www.jgclub.com.cn



金镛，1957年8月生于沈阳，1975年插队盘锦，1977年考入沈阳机电学院(今沈阳工业大学)，1982年毕业留校，先后做辅导员、院团委书记(党委委员)、宣传部副部长兼德育教研室主任；1990年末调入辽宁省公安厅，先后任政治部教育处副处长、秘书处处长、厅办公室主任，此间取得美国加州大学MPA硕士学位；2002年到基层挂职，任沈阳市公安局副局长；2003年提任辽宁省维稳办副主任，在省政法委工作。已出版个人专著：《走向的选择》(辽宁教育出版社1989)、《中国在世界舞台》(辽宁教育出版社1991)。

我们是要创造一种符合市场经济需要、具有广泛覆盖性的警务，还是仅仅维持计划经济遗留的理念，把警察单纯作为阶级斗争的工具；

我们是要创造一种充分的面向社会面的警务，还是保持一种等级严密的、机关化的官僚式警务；

我们是要创造一种充满活力的、社会化的警务工作模式，还是维系小生产式的分割作业；

我们是把为人民服务作为民警行使权力及其全部活动的基本依据，还是将其作为对群众的恩赐；

.....

目录

CONTENTS

题 记	历史性转机
第一篇	公安职能的定位:从单一职责到多元职责
1.1	现时国家及其机器的职能判断(11)
1.2	新视野中的公安职能之包容性(15)
1.3	有效保障人权(18)
1.4	释解社会矛盾(21)
1.5	维护社会稳定(27)
1.6	服务人民与社会(32)
第二篇	执法方式的转换:从依政执法到依法行政
2.1	法律的位置与执法者的角色(43)
2.2	依法治国与以法治民(46)
2.3	权力行使中的有限性(48)
2.4	单边行政与契约行政(50)
第三篇	管理体制的变革:从高度集权到充分放权
3.1	警力优化配置与权力优化配置(57)
3.2	市场经济的要求和启示(59)
3.3	省级公安机构之虚拟模型(63)
3.4	从等级制到扁平化(76)

3.5	城市公安机关实行两级管理之论辩(78)
3.6	社区警务的真实功能(86)
第四篇	警务机制的创新:从粗放随意到精致整合
4.1	预警机制(93)
4.2	改造训练机制(95)
4.3	队伍建设中的以人为本(101)
4.4	公开就解决了多半问题(105)
第五篇	警务效能的考量:从自然形态到科学形态
5.1	精确警务——追求效率的路径选择(111)
5.2	成本警务——适应平衡的现实选择(117)
5.3	人文警务——社会进步的理性选择(121)
5.4	数字警务——信息时代的必然选择(125)
5.5	非杀伤性武器——动用强力的优先选择(127)
第六篇	警务战略的调整:从封闭机械到通达开放
6.1	积累无形资产——公共关系(133)
6.2	以社会与公众需求为导向(134)
6.3	均衡警务——让百姓得到对称的服务(136)
6.4	大情报、小行动(138)
6.5	借用外脑——社会资源的利用(140)
附	赴澳大利亚考察报告
	后记



题记：

历史性转机

从来如此，便对么？

——鲁迅

甚至多年以前,已经有人提出了这样的疑问:我们现在正在做的、看起来十分繁忙的工作,究竟有多少是必需的和有效率的?

换句积极的话说,站在新世纪的起点上,什么是我们需要的、有效的、合乎自然法则和自身发展规律的警务方式?

不容置疑的是,在公安机关,计划经济条件下,甚至数千年传统积淀下形成的思维仍具有着广泛的市场。更令人抱憾的是,这种思维有着极为顽固的惰性,以至于人们十分坦然地习惯着三分僵化、三分无用的东西。

说过分了吗?应该没有。我喜欢尖锐但不太过分的语言。

在一个先进事迹报告会上,一名民警这样描述他和战友的行为:他们3位同志发现了一个地下赌场,里面显然正在进行着豪赌,甚至可以判断出赌徒们很有可能携带凶器。他们决定抓捕这几个人。在作出这一决定时他们感到没有十分的把握,也考虑过再找一些同志过来一同完成抓捕任务。然而,他们不愿放过这些赌徒,担心找人会失去时机。于是冒险冲了进去,抓住了赌徒,也确实缴获了凶器。于是,他们得到



了相应的嘉奖。

一切似乎顺理成章。

这是否是当时惟一的且是正确的选择呢？不然！

赌博，属于轻微的违法犯罪。我国刑法规定，赌博犯罪处3年以下有期徒刑、拘役或者管制，并处罚金。处理轻微的违法犯罪，其方式方法应当相对平缓。在一个没有或尚未发生暴力冲突危险的场合，由于我们的贸然行动而使得危险——至少是风险——指数陡然上升，这合乎我们警务工作的目的吗？试想一下，如果当时赌徒由于惊慌失措进而行凶顽抗，极有可能发生的是两种后果：或是我们民警正当防卫而使赌徒们非死即伤，或是我们民警付出血的代价。第二种后果是我们最不愿意看到的，而即使是第一种后果，就其本质而言也是罪不当罚。

这种方式方法很典型地暴露出了我们某些工作思维上的简单化。

类似的思维、类似的行动、类似的表奖还在继续着。

新中国的警务工作已经走过了50多年的历史。当我们回首这半个多世纪历程的时候，我们有足够的理由为之振奋和自豪。

我们有过为巩固新生政权而奋斗的辉煌与光荣。

我们更以时时有流血、日日有牺牲的代价保证了中国改革开放和现代化建设的顺利进行。

本世纪的前20年是一个重要的战略机遇期。就社会发展的形态而言，即使在所有制方面发生了重大变化，中国在20多年前基本上也还是以自给自足的自然经济为主体的、

处于工业化前期的农业国家。而经过 20 多年的改革开放,中国正在向一个成熟的工业化和现代化国家迈进,十几亿人口在书写着人类文明空前的史诗。若干年后,这个星球的人们会进一步发现中国的发展将怎样地改变了世界。面临着这样一个日新月异的时代,中国警务工作者更为现实的共识应当是:中国的警务工作已经到了一个非常重要的转折的发展时期:

——我们是要创造一种符合市场经济需要、具有广泛覆盖性的警务,还是仅仅维持计划经济遗留的理念,把警察单纯作为阶级斗争的工具;

——我们是要创造一种充分的面向社会面的警务,还是保持一种等级严密的、机关化的官僚式警务;

——我们是要创造一种充满活力的、社会化的警务工作模式,还是维系小生产式的分割作业;

——我们是把为人民服务作为民警行使权力及其全部活动的基本依据,还是将其作为对群众的恩赐;

.....

在作这样近乎于极端化的思考中,连我自己都在受到震撼。

我们有过进步,甚至是很辉煌的进步。

但不够,真的远远不够。

我们再也不能无视新世纪世界所发生的巨大变化了。

世界在走进新时代时表现出了愈加活跃的特征:

经济全球化——尽管国内外许多人出于不同的原因谴责或反对这种趋势,它的到来还是不可避免。

发展科技化——哲人们说得对,“第一生产力”是一把双刃剑。但毕竟,几乎每个人都在今天分享着以信息化为代表的新技术革命带来的成果。

建设城市化——在同自然经济诀别后,社会的功能日趋强大,人们在调整中享用着更加丰富的生活。

社会法制化——无论社会如何发展,为这种发展以及人类的生活所必需,人们必须遵循并合理利用相应的法律规则。

我们中国社会自身,如果同自己的历史相比的话,变化的速度呈几何级数似的迅猛。而且,这种变化是不可逆转的。

没有人否认,社会的现代化需要警务工作的现代化。

当警务工作的现代化紧迫地摆在我们的面前时,许多人把目光凝聚在了高科技、高投入、高精尖的设备、装备上。用不着繁复的论证,现实表明,没有科技的支撑以及装备的保证,就不可能有警务工作的现代化。

高科技与高投入对现代警务来说是不可或缺的,然而,这绝不是我们对高科技和高投入过于迷信的理由。历史和现实也同样表明,只有现代的设备、装备以及高投入,警务工作同样不能现代化!

某些西方国家走过这样的道路:在国家拼命加大技术装备的投入之际,也正是犯罪率大幅上升之时。美国 20 世纪 30 年代至 70 年代经历的就是这样一个历程。也因为有了这样的体验,才使这个 20 世纪最大的经济暴发户自 70 年代起,开始拨转警务活动的指针。

先进的装备是必要的,但它永远是警务中的次要因素。

现代警务需要的比它多得多。

数年前，中国进行了迎接加入 WTO 带来挑战的大讨论。我当时曾撰文并讲过，中国需要并一定会加入 WTO 的阵营之中。而谁如果认为 WTO 所冲击的仅仅是经济的结构，那就过于肤浅了。僵化的思维以及对世界通用游戏规则单纯被动的承受会阻碍中国社会的快速发展，也会使中国警务在现代化的大背景下越发显得步履蹒跚。

今天，中国已经是 WTO 家庭中的一员。包括政府在内的各行各业已经意识到 WTO 对一个国家的社会结构、政治结构提出了怎样的要求并在努力调整着自身的作为。大势之下，潮流之中，警务改革与前进的步伐显得更为紧迫。

警务模式急需再造，警务思想急需革命。

最近十几年，警务思想的讨论在发达的资本主义国家开始活跃起来。西方自 20 世纪 90 年代以来推崇并实行的社区警务战略被称之为“第四次警务革命”。对这四次警务革命的概括很不一致。按我的理解，通俗地讲，警察从一般公民中剥离出来，走向职业化是第一次革命；警务工作有了明确的分工，开始走向专业化是第二次革命；警务“武装到牙齿”的现代化是第三次革命；第四次革命可以看做警务的社会化！前三次革命是被动的或是不自觉的，“第四次警务革命”确实代表了西方警务思想的解放。对我们的工作也不无借鉴。

“现代化”不仅是一种标识，一种浮华，它有着丰富的内涵。我们的思维中有太多计划经济的印记，太多的小生产的印记，太多的“绝对权力”的印记，太多的等级的印记，太多的纯专政工具的印记，太多的思想惰性，太多的警务思维的封



闭性、警务方式的陈旧性、警务内容的单一性、警务机制的掣肘性……

显然,仅仅有细枝末节的修修补补是不够的。世界在不停地前进。我们遭受过,并仍在许多方面遭受着落后的屈辱。

我们有能力,更有责任进行警务思想和警务方式的革命。

也许还有很长的路要走,但思维必须前行;

也许还有很长的路要走,但目标必须明晰;

也许还有很长的路要走,但步伐必须加快;

这是我们这一代人的使命!

一天也没有理由耽误。



第一篇

公安职能的定位：
从单一职责到多元职责

中国正在真正迈入现代社会。

昔日，作为人民民主专政工具的
公安机关，基本职责是打击敌人、保护
人民；而今天，这种职责正在并已经为
更多的职能所替代。

