



警察

行政学论纲

JINGCHA
XINGZHENGXUE LUNGANG

孙晓东 刘佩锋 邢盘洲 著



中国人民公安大学出版社

10343

警察行政学论纲

孙晓东 刘佩锋 邢盘洲 著



中国人民公安大学出版社



GD 01476227

图书在版编目 (CIP) 数据

警察行政学论纲 / 孙晓东, 刘佩锋, 邢盘洲著. —北京:
中国人民公安大学出版社, 2009. 10
ISBN 978 - 7 - 81139 - 801 - 4

I. 警… II. ①孙…②刘…③邢… III. 警察学: 行政学
IV. D035. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 189991 号

警察行政学论纲

JINGCHA XINGZHENGXUE LUNANG

孙晓东 刘佩锋 邢盘洲 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: 三河鑫鑫科达彩色印刷包装有限公司印刷

版 次: 2009 年 10 月第 1 版
印 次: 2009 年 10 月第 1 次
印 张: 10. 875
开 本: 880 毫米 × 1230 毫米 1/32
字 数: 270 千字

书 号: ISBN 978 - 7 - 81139 - 801 - 4/D · 654
定 价: 36. 00 元

网 址: www.phcpsu.com.cn www.poreclub.com.cn
电子邮箱: cpep@public.bta.net.cn zbs@cppsuh.edu.cn

营销中心电话 (批销): (010) 83903254
警官读者俱乐部电话 (邮购): (010) 83903253
读者服务部电话 (书店): (010) 83903257
教材分社电话: (010) 83903259
公安图书分社电话: (010) 83905672
法律图书分社电话: (010) 83905637
公安文艺分社电话: (010) 83903973
杂志分社电话: (010) 83903239
电子音像分社电话: (010) 83905727

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



序

我国自 1978 年改革开放以来，在政治、经济和社会生活等诸方面都发生了巨大的变化，人们在享受着改革开放成果的同时，也感觉到了不少困惑。造成这些困惑的原因不外乎有两方面：一方面，人们赖以生存的资源不足；另一方面，管理制度缺失。解决上述困惑的途径必然分为两类：一是寻找替代资源来解决资源不足的问题；二是向管理要资源，使有限的资源得到最合理的使用，以满足人们物质文化生活的需要。故此，自 20 世纪以来，管理受到了各国的高度重视，对管理问题的研究也成为学界的热门之一。各种新理念、新思想、新成果不断涌现。

多年来我一直从事中国政府管理问题的研究，感到我国对政府管理的宏观研究较多，而对政府部门管理则研究不足。例如，对巩固共产党的执政地位、维护社会的长治久安和保障人民生命财产的安全负有重要责任的公安机关来说，如何科学管理、依法行政是个非常重大的问题。对警察行政规律的研究和探索将为警察行政提供理论指导和依据，所以我一直企盼着这样的研究成果问世。

西方国家对警察行政规律的研究，比我国要早得多，自 1829 年英国内政大臣罗伯特·比尔建立大伦敦都市警察厅以来，就开始了对警察行政规律的研究和探索，且成果丰富。现在，江苏警官学院的学者们和公安机关的专家携手共同研究警察行政规律，他们撰写的这本《警察行政学论纲》是目前国内比较全面的研究警察行政规律的著作。本书具有以下特点：

第一，本书观点新。《警察行政学论纲》借鉴了政治学、管理学、法学和行政学的最新研究成果，并依据我国的《公务员法》、《人民警察法》及国务院最新颁布的《公安机关组织管理条



例》等法律、法规，研究我国警察行政现象及其规律，形成了具有特色的逻辑体系。作者所设定的警察行政学的研究对象、特点、基本内容能够准确反映该学科的属性。既具有一般行政学的共性，更有诸多该学科自身的特殊性。

第二，本书能够将国际视野与本土特征有机结合起来，在全球化背景下，警察行政与其他公共行政一样，应遵循国际上通用的基本理念和特征；同时，公安机关作为国家机器的重要组成部分，必然具有我国的特点，作者将二者有机地结合起来，使得此项成果的内容具有鲜明的时代特征和中国特色。

第三，本书能够将学理分析与实践指导相结合。作为一项研究成果，《警察行政学论纲》具有较强的学术性，对一些核心概念的由来、含义等均有准确的界定与分析。同时，作者充分考虑到该学科具有很强的应用性，对警察行政中一些具有可操作性的内容作了必要的梳理与展开。读者不仅可以从中受到学术的熏陶，更能掌握不少实用的知识。

第四，本书的知识体系较为全面。该书体例规范，主题突出，阐述全面，条理清楚，对相关的知识均有必要的论述，并做到定性分析与定量分析研究相结合，对初学者来说有助于其掌握该学科领域的知识要点，对有志于从事该领域的研究人员则提供了可供参考的研究路径与目标。笔者认为这既是一部有学术价值的著作，同时又适合相关专业人员学习、研究所用，它填补了江苏省学科建设中的一项空白。笔者为江苏警官学院的学者们与公安机关的专家、领导辛勤耕耘所获得的这一成果感到由衷的高兴，深信这本《警察行政学论纲》必将对我国警察行政科学的发展，乃至整个行政科学的发展产生深刻的影响。

張永桃

2009年5月10日于南京大学



前 言

“警察行政学研究”是江苏省教育厅哲学社会科学科研课题资助项目，也是江苏警官学院“十五”规划的重点研究课题。本课题组经过不断努力，最终形成了《警察行政学论纲》一书。本书在逻辑体系的建构中，依循如下思路：

首先，通过分析，研究社会主义市场经济条件下的警察行政活动的现象，寻求其内在规律，形成中国特色的当代警察行政学知识体系，以指导警察行政实践。我国内地有一批关于公安管理、公安行政管理的著作，一般都是从狭义的角度来研究公安系统内部管理活动的现象及其规律。目前，我国内地还没有系统研究警察行政的成熟的成果和著作。本书力求从现代警务的特征和发展趋势、引发警察行政理念和行政方法变革的背景中，研究警察行政的内涵、外延、内容与警政改革。

其次，警察行政是政府的政治职能之一，可称为专业行政管理，它不同于一般政府管理，更不同于一般社会组织或社会团体的行政管理，这是由警察机关的性质和任务所决定的。依据我国《人民警察法》、《公安机关组织管理条例》等法律、法规规定，公安机关在组织机构、警力配置、勤务机制、管理方式、教育训练、监督制约、警务保障、国际警务协作等方面实现法制化、科学化、标准化和程序化管理，进而保证公安机关指挥畅通、行为规范、内务严整、工作高效、保障有力。上述规定体现出警察行政具有多元相异与融合的特性：一方面，它是国家行政管理的组成部分，具有治安管理的行政性；另一方面，它具有很强的刑事司法性，同时，它又具有警务化管理的准军事性。本书依据《中华人民共和国公务员法》、《中华人民共和国人民警察法》、《公安机关人民警察内务条



例》、《公安机关督察条例》以及国务院最新颁布的《公安机关组织管理条例》等相关法律、法规的精神撰写。同时，在撰写过程中认真贯彻《中共中央关于进一步加强和改进公安工作的决定》（中发〔2003〕13号）和第二十次全国公安会议明确提出的要加强公安队伍建设、改善公安行政管理的精神，注重理论与实践紧密结合、理论创新与体系完整有机结合、专业理论知识与警政实务相结合的原则。遵循上述原则建构了《警察行政学论纲》的逻辑体系：警察行政考索、警察行政组织理论与实践、警察行政领导纵论、警察行政决策与应急警务机制、警务指挥与策略、警察人力资源管理与公安队伍建设、警察行政信息管理析论、电子警务、警察行政监督与警察权益保护、警察行政救济制度释论、警察行政方法纵横论、警务统计与预测实务。全书论述了建立中国特色的警察行政学及相关概念的含义、体系、研究方法、原则、范畴等的理论知识。

再次，本书在定名时基于以下考虑：一方面，在阐述我国警察发展史过程中，不但要阐述我国内地的公安行政管理现状与发展趋势，而且要介绍包括香港、澳门两个特别行政区在回归前后的警察行政状况，以及我国台湾地区的警察行政简况；另一方面，结合“一国两制”的国情，以及我国警方担负联合国的维和任务等国内国际背景，提出了当代警察行政的内涵和外延拓展了的论点，论述了建立中国特色警察行政学的必然性。我国内地将公安机关对社会治安与公安机关内部管理总称为“公安管理”，在国际上一般称“警察行政”（Police Administration）或警察管理（Police Management），为了便于国际警务交流，本书定名为《警察行政学论纲》。

最后，本著作是江苏警官学院的学者们和公安机关的专家、领导们共同研究警察行政现象和规律的一项成果。由于作者的水平所限，书中有不成熟或欠妥之处，敬请理论研究者与实际工作者批评指正。

孙晓东

2009年6月9日



目 录

Contents

第一章 警察行政考索	(1)
一、警察行政界说	(1)
二、警察行政学的演进	(15)
三、建设中国特色警察行政学的路径选择	(27)
第二章 警察行政组织理论与实践	(37)
一、警察行政组织析论	(37)
二、警察行政职能与组织管理原则	(45)
三、警察行政管理体制及体制改革问题	(50)
第三章 警察行政领导纵论	(61)
一、警察行政领导论要	(61)
二、警察行政领导者的素质与能力结构分析	(70)
三、警察行政领导班子建设探究	(78)
四、警察行政领导艺术探微	(85)
第四章 警察行政决策与应急警务机制	(95)
一、警察行政决策界说	(95)
二、警察行政决策的类型和基本程序	(100)
三、警察行政决策体制与“谋”“断”关系	(110)



四、危机决策与应急警务机制	(114)
 第五章 警务指挥与策略	(120)
一、警务指挥简论	(120)
二、警务指挥范式	(129)
三、警务指挥策略与战术	(134)
 第六章 警察人力资源管理与公安队伍建设	(145)
一、警察人力资源管理与公安队伍建设之契合	(145)
二、警察人力资源管理综述	(150)
三、警察人力资源的管理原则与制度审视	(157)
四、警察人力资源的构成要素	(163)
五、警察人力资源管理的诸环节分析	(170)
六、警察人力资源的开发	(180)
 第七章 警察行政信息管理析论	(186)
一、警察行政信息综述	(186)
二、警察行政信息的生成要素	(191)
三、警察行政信息流的状态	(199)
四、警察行政信息管理环节	(208)
 第八章 电子警务	(215)
一、电子警务略论	(215)
二、电子警务具有与警务工作相适应的特征	(216)
三、电子警务是现代警务工作发展的新阶段	(217)
四、加快发展电子警务着力点探究	(219)
 第九章 警察行政监督与警察权益保护	(221)
一、警察行政监督简论	(221)



二、我国警察行政监督体系	(230)
三、警务督察制度	(237)
四、警察执法权益保护	(241)
 第十章 警察行政救济制度释论	(246)
一、警察行政救济解析	(246)
二、警察行政复议制度	(249)
三、警察行政赔偿制度	(255)
 第十一章 警察行政方法纵横论	(263)
一、警察行政方法简释	(263)
二、警察行政方法运用	(265)
三、警察行政目标管理	(271)
四、警察行政方法变革	(287)
 第十二章 警务统计与预测实务	(293)
一、警务统计与预测阐释	(293)
二、警务统计调查	(297)
三、警务统计分析	(303)
四、定性预测方法	(319)
五、定量预测方法	(325)
 主要参考文献	(334)
 后 记	(336)



第一章 | 警察行政考索

警察行政学是一门新兴的学科。虽然，警察职能自国家产生以来就存在了，但作为现代警察与警察部门的产生却只有一百多年的历史，而警察行政科学的形成则更晚。警察行政学是行政管理学的分支学科，有着自身独特的研究对象、研究范畴、历史沿革和发展趋势。建立中国特色警察行政学不但是必要的而且有着深厚的文化底蕴：一方面，我国拥有丰富的警察行政实践经验和警察历史文化遗产；另一方面，它也是警察行政工作改革与体制改革的需要。随着我国社会主义市场经济的发展和社会进步，警察行政体制的改革要与政治体制改革、经济体制改革及社会发展相适应。本书力图在前人理论研究的基础上，探索具有中国特色警察行政学的理论体系，力求内容与理论体系有所创新，贴近实战，为警察行政实践服务，进而推进警察行政的规范化、现代化和科学化进程。

一、警察行政界说

研究警察行政学的问题，首要的是要搞清楚什么是警察行政。警察行政的含义有广义和狭义之分。广义的警察行政，是指政府依法对国家安全事务、社会治安事务、司法事务和警察机关自身事务进行的管理活动。具体地说，警察行政是政府通过警察部门及其警察来保卫国内安全、维护社会治安，为社会提供公共安全服务的活动。狭义的警察行政，是指警察机关内部的事务管理，即警察行政组织、警察行政领导与决策、警察人事、警察机



关内部事务管理等。根据我国《人民警察法》第二条第二款规定，人民警察包括公安机关、国家安全机关、监狱、劳动教养管理机关的人民警察和人民法院、人民检察院的司法警察。警察行政研究应包括对各警察部门的特殊行政规律和共同行政规律的研究。而我国公安机关是保卫国家安全，维护社会治安的警察部门，是直接管理社会公共事务的，最具有行政的特征。因此，本书主要研究公安机关的行政规律。从这一特定角度分析，警察行政的含义可作以下理解：

第一，警察行政的主体是政府的警察部门及其人民警察，而不是其他社会组织及其成员。警察通过执行法律来保卫国家安全、维护社会治安，为社会提供公共安全服务。

第二，警察行政的客体是国家安全事务、社会治安事务、刑事司法事务及机关自身事务，而不是一般社会组织或社会团体的内部事务，更不是私人事务。

第三，警察行政是国家宪法、法律授权的管理，管理的主要根据是法律、法规。警察行政的主体拥有管理公共安全事务的行政执法权、管理国家安全和维护社会治安方面的管理权，因此，警察行政具有执法性、权威性。

第四，警察行政具有两重性：一方面，警察行政具有阶级统治的国家职能，为一定阶级的政治统治服务，体现统治阶级的意志和维护统治阶级的利益；另一方面，各国政府为了维护社会公共秩序，必须设置警察机构，建立警察组织，使用警察权来履行社会职能，如交通管理、维护社会公共秩序及出入境管理等，这些警察行政活动是社会化分工的必然，是客观需要，也是各国警察部门之间跨国交流与合作的基础。

进入新世纪以来，国际局势发生了深刻变化，世界多极化和经济全球化的趋势在曲折中发展，科技进步日新月异，综合国力竞争日趋激烈，各种思想文化相互激荡，各种矛盾错综复杂，敌对势力对我国实施“西化”、“分化”的战略图谋依然没有改变。



我国改革发展处在关键时期, 社会利益关系更为复杂, 新情况、新问题层出不穷。^① 在机遇和挑战并存的国内和国外环境下, 警务工作面临着来自国内和国际的政治、经济、文化、民族、宗教、资金、科技、价值观念的影响和挑战, 尤其是全球化趋势对传统的警察职责、警务组织、警务模式及警察的执法方法和素质要求与警务技能都带来极大挑战。我国警方接受联合国的委托, 承担维和任务和培训当地警察的任务, 这一警察行政活动现象已经不是一般意义上的警察行政的内涵, 其内涵和外延被拓展了, 表现在如下方面: 一是警察行政的法律基础被拓展了, 维和警察必须掌握与遵循被援助国家的法律、法规以及国际法等法律知识, 了解与掌握当地社会民俗以便更好开展警察行政工作; 二是警察行政的时空概念被拓宽了。维和警察是在跨越国界的背景下开展警务活动, 作为援助国, 需要培养国际型警务人才。研究警察行政活动规律还需要弄清相关的几个概念:

(一) 警察行政与公共行政、警察管理及公安管理的区别与联系

警察行政是一种公共行政, 但又不同于一般的公共行政。公共行政, 是指政府处理公共事务、提供公共服务的管理活动。公共行政是以国家行政机关为主的公共管理组织的活动, 而一切立法机关与司法机关的管理活动、社会组织的管理活动、私营企业的管理活动都不是公共行政。^②

由此可见, 公共行政学是研究政府各部门行政规律的科学, 目的是提高政府行政效能。行政效能包括行政机关和行政人员整体功能的发挥程度、行政管理的社会效果、行政效率、行政管理的规范化、有序化程度。从根本上说, 公共行政学的研究目的是

^① 《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》, 2004-09-19。

^② 全国干部培训教材编审指导委员会组织编写:《公共行政学概论》, 第7页, 人民出版社, 2001年版。



促进政府管理在上述各方面得到全面、迅速的提高，以推动社会和经济快速、健康地发展。公共行政的主体是政府，包括中央政府和地方政府及其各部门，其内容是行政主体、行政运行和行政客体各方面的管理现象和规律。警察机关则是政府的职能部门，警察行政在行政权的产生与行使方面与一般公共行政既有相同点又有不同点。

警察是政府职能部门的人员。从国家权力结构的角度看，警察权是具有政治和法律双重性质的国家权力，是国家维护公共安全和社会秩序，适应有效统治和管理社会的需要而产生的一种国家强制力量。警察权也是一国主权的组成部分，和外交权、军事权一样属于国家，是国家权力的一种重要形式，它是由国家赋予专门机关——警察机关和特定人员——人民警察来实施的。警察权有广义和狭义之分，广义的警察权，是指国家赋予公安机关、国家安全机关、监狱、劳动教养管理机关的人民警察和人民法院、人民检察院的司法警察的一切权力，包括履行警察刑事职能、行政管理职能、司法职能中所运用的一切权力。狭义的警察权仅指国家赋予公安机关等部门在进行行政管理过程中所运用的权力，即警察行政权。本书主要从狭义角度，即从公安机关的角度研究警察行政及其权力。我国《人民警察法》对警察行政的职权进行了明确规定，它包括职责和权限两部分。

公安机关的人民警察的职责是：（1）预防、制止和侦查违法犯罪活动；（2）维护社会治安秩序，制止危害社会治安秩序的行为；（3）维护交通安全和交通秩序，处理交通事故；（4）组织、实施消防工作，实行消防监督；（5）管理枪支弹药、管制刀具和易燃易爆、剧毒、放射性危险物品；（6）对法律、法规规定的特种行业进行管理；（7）警卫国家规定的特定人员，守卫重要的场所和设施；（8）管理集会、游行、示威活动；（9）管理户政、国籍、入境出境事务和外国人在中国境内居留、旅行的有关事务；（10）维护国（边）境地区的治安秩序；（11）对判处管制、拘



役、剥夺政治权利的罪犯和监外执行的罪犯执行刑罚，对被宣告缓刑、假释的罪犯实行监督、考察；（12）监督管理计算机信息系统的保护工作；（13）指导和监督国家机关、社会团体、企业事业组织和重点建设工程的治安保卫工作，指导治安保卫委员会等群众性组织的治安防范工作；（14）法律、法规规定的其他职责。

公安机关的人民警察的权力有：（1）行政强制措施权；（2）行政处罚权；（3）人身强制权；（4）当场盘问权、当场检查权、留置盘问权；（5）使用武器权；（6）使用警械权；（7）执行刑事强制措施权和搜查权；（8）优先乘坐权；（9）约束权和强制监护权；（10）限制通行权、限制停留权和交通管制权；（11）技术侦察权；（12）现场管制权。上述警察职责、权限表明，警察行政权既不同于其他一般公共行政权力，也不同于检察权、审判权，它具有相对的独立性和行政、司法相交织的特征。

如何理解警察管理这一概念？我们认为，对于警察管理这一概念问题，可以从广义、中义和狭义方面去理解。

广义的警察管理，是指警察机关依法对国家公共安全、社会治安和机关内部事务的管理，同时还包括中国共产党对警察机关的领导，人民代表大会及其常务委员会依法通过立法规范警察机关及其人民警察的行政行为和执法行为，以及司法机关、中国人民政治协商会议等国家机关依法对警察机关及其人民警察的行政行为和执法行为进行的监督。广义的警察管理概念与警察行政概念比较，主体有所不同：警察行政的主体是警察部门及其人民警察，而警察管理的主体除警察机关自身外，还包括中国共产党、人民代表大会及其常务委员会等。从这一角度讲，国家意志通过警察行政去执行和实现国家安全保卫与社会治安管理的目的，是一种国家对警察的管理过程。例如，全国人民代表大会关于社会治安管理方面的问题进行的立法，警察机关必须依法执行；国务



院的发布的命令和决定，警察部门必须执行；中国共产党的路线、方针、政策，警察机关必须贯彻、执行等。因此，广义的警察管理概念包含党和国家管理警察，警察机关管理国家公共安全、社会治安以及其自身的管理。警察行政在警察管理中居于重要的、突出的地位。

中义的警察管理，是指警察机关依法保卫国内公共安全、维护社会治安以及机关自身管理。这一概念与警察行政的内涵是一致的，从管理（行政）主体到管理（行政）客体等方面都是相同的。

狭义的警察管理，是指对人民警察的管理，称警察（公安）人事管理。

综上所述，警察管理与警察行政的内涵主要以管理（行政）主体、管理客体的范畴大小不同而有所区别，它们之间既密切相关，又有所不同。

在我国，公安机关与其他警察机关共同担负着保卫国家安全、维护社会稳定的国家职能与社会职能，它们之间既有着职能分工，又有着密切的联系。公安机关肩负着维护社会治安的职能任务，公安机关的人民警察是整个人民警察队伍中数量最大，且具有代表性的一支队伍。公安管理是我国公安机关对治安管理的管理及机关自身管理的总称，关于公安机关对治安行政活动管理与刑事司法活动管理以及公安机关内部事务管理的现象与规律的总结所形成的知识体系，称为公安管理学。国外一般称警察行政（Police Administration）或警察管理（Police Management）。由此可见，警察行政与公安管理，在不同的国家有不同的称谓，在我国内地二者原则上可以通用。

（二）警察行政的特点

警察机关作为国家机器具有专政和民主的双重职能。政治性的特点：其专政职能体现在解决有关国家和社会治安中敌我



矛盾性质的社会关系问题，同国内外敌对势力的破坏活动作斗争，维护党的领导，保卫社会主义制度，维护国家政治稳定和社会安定等方面。其民主职能体现在依靠人民，保护人民的合法权益，服从人民的意志，调动人民的治安积极性，全心全意为人民服务，用民主的方法解决好有关国家和社会治安方面的人民内部矛盾性质的社会关系问题。总之，警察行政是政府的一种政治职能。任何国家，只要有人群居住的地方都有公共需求，如社会治安问题、人口问题、市场秩序问题、就业问题、生态环境问题等。现代政府的主要职能就是为社会公共需求提供公共产品和服务。公共产品，是指满足社会公共需要的，人民可以平等享有的产品和服务。政府应提供的公共产品与服务大致分为以下四类：第一类是政治产品，如国防、外事、警察、海关、国家机关管理等；第二类是经济产品，如国民经济发展规划、资源与技术开发规划、财政政策与收入分配政策、产业政策、经济立法与司法、产品质量监督与劳动监督、重点工程建设与基础公共设施建设等；第三类是社会类产品，如社会保障、社会福利、社会救济、基层政权建设与社区管理、城市公用事业管理与公共设施管理、城市土地管理与城市规划、环境保护与环境卫生、保健与防疫等；第四类是科教文类产品，如教育战略与教育法规、科技发展战略与国家科技开发创新体系、义务教育、高等教育、基础性科学研究与高技术国家资助、科技普及、民族文化建设与文物保护、群众性体育活动等。^① 警察行政是为社会提供政治类公共产品和服务的，包括警察机关在履行保卫国家安全、维护社会治安秩序、保护公民人身和财产安全的职责中的各项法规、条例和有关政策，以及为社会提供 110 报警服务和便民、利民的各项举措等。警察行政的政治性特点是与警察的性质、警察的职能密切相

^① 全国干部培训教材编审指导委员会组织编写：《公共行政学概论》，第 7 页，人民出版社，2001 年版。