



江苏警官学院系列教材

A Series of Textbooks Compiled by Jiangsu Police Institute

JINGCHA XINGZHENG XUE

警察

行政学

孙晓东 主编

群众出版社

江苏警官学院系列教材

警察行政学

主编 孙晓东



公安机关
内部发行

群众出版社
2007年·北京

图书在版编目 (CIP) 数据

警察行政学 / 孙晓东主编. —北京: 群众出版社,
2007.7

ISBN 978-7-5014-4061-0

公安机关内部发行

I. 警… II. 孙… III. 警察学: 行政学 IV. D035.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 067424 号

警察行政学

主 编: 孙晓东
责任编辑: 李 敏
封面设计: 王 子
责任印制: 连 生

出版发行: 群众出版社 电话: (010) 52173000 转
地 址: 北京市丰台区方庄芳星园三区 15 号楼
邮 编: 100078
网 址: www.qzchs.com
信 箱: qzs@qzchs.com
印 刷: 北京通天印刷有限责任公司

开 本: 787 × 1092 毫米 16 开本
字 数: 420 千字
印 张: 23.25
版 次: 2007 年 7 月第 1 版 2007 年 7 月第 1 次印刷
书 号: ISBN 978-7-5014-4061-0 / D · 1952
定 价: 36.00 元

群众版图书, 版权所有, 侵权必究
群众版图书, 印装错误随时退换
公安机关内部发行

警察行政学

主 编 孙晓东
副主编 刘佩锋 邢盘洲
编 委 (以姓氏笔画排序)
韦力华 司马钦山 孙晓东
朱志玲 刘佩锋 邢盘洲
管建云

主编简介

孙晓东，女，汉族，1947年1月出生，1968年毕业于中国人民大学哲学系。现为江苏警官学院公安管理系主任，教授，从事公安教育27年，院级教学名师。曾主编《公安行政管理》《当代公安决策学》《中外警察管理案例选》等多部教材、著作。发表《浅论警察行为督察的原则和种类》《论警务系统的运行机理和控制方略》《论警察瞬间识别能力培养的的必要性和可行性》等论文20余篇。主持教改课题“警察瞬间识别能力训练”，获江苏省教育厅2000年教学成果二等奖。主持江苏省教育厅哲学社会科学资助项目“警察行政学研究”（2004—2006）。

内 容 简 介

本书是根据中共中央和公安部有关公安行政工作的最新精神编写的一部关于警察行政问题的研究性著作。包括警察行政的基本概念，警察行政的原理、组织体系、行政过程，警察行政的发展及国际化等主要内容。编写时力求内容丰富、体系完整。为体现最新的行政理念和警察工作的新变化、新特点，本书十分注意吸收国内外行政学、警察学的最新研究成果和我国公安行政工作实践的最新经验，博采众长，同时融入编写人员长期教学研究之体悟，理论联系实际，讲究体系创新，强调观点新颖，注重实用。

本书可作为各级公安机关、警察院校研究及教学之用，也可供其他党政部门作为研究、学习的参考。

序

我国自改革开放以来，在政治、经济和社会生活等诸方面都发生了巨大的变化，人们享受着改革开放的成果，同时，也感到了不少困惑，例如，治安状况、食品不安全、失业、失地等令人担忧的问题。造成这些困惑的原因不外乎有两大方面：一方面，人们赖以生存的资源不足，另一方面，管理制度缺失。要解决上述困惑的途径必然分两大类：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，管理受到了各国高度的重视。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。

目前，我国在政府管理方面做了大量的研究工作，在政治学、经济学、行政学等领域都取得了不少的成果，很多成果为政府决策提供了重要的参考意见。我多年来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，就开始了警察行政规律的研究和探索，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》是目前国内比较全面的研究警察行政规律的著作。

首先，本著作观点新。该书不但借鉴了政治学、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、该学科的特点、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。

其次，本著作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。作者对这些给予了充分关注，并能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。

再次，该著作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》有较强的学术性，对一些核心概念的由来、意涵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。读者不仅从中受到学术的熏陶，更能掌握不少实用的知识。

最后，该著作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概述，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的路径与目标。我认为这既是一部有学术价值的著作，同时又是适合相关专业人员学习的教科书，它填补了江苏省学科建设中的一个空白。我为江苏警官学院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》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。

南京大学 张永桃

2007年4月1日于南京大学

编者的话

《警察行政学》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。这个项目得到省教育厅和学院的资助，是形势发展的客观需要：一方面，出于警政实践的需要。在市场经济条件下我国政府在职能转变中对公安行政工作提出了改革要求。警察行政要科学、高效，并依法行政，就必须加强警察行政的理论研究，并与实践相结合，以指导警政实践。有鉴于此，我们认真系统地对警察行政学的有关问题进行梳理，并进行探索性的研究。另一方面，是由于学科专业建设的需要，《警察行政学》是我院“十五”规划期间的重点建设学科，也是行政管理专业警察管理专业方向的核心课程之一。因此，我们在“十五”规划期间开始研究具有我国特色的《警察行政学》，并以科研为先导，有较充分的调查研究和理论准备。

本书在写作过程中，参阅了大量的相关学科的研究成果，借鉴和引用了其中的一些观点和素材，在此表示衷心的感谢！

本书在研究、撰写过程中，得到了江苏警官学院党委、南京大学公共管理学院、中国人民公安大学的有关专家学者以及江苏省教育厅领导、江苏省公安厅领导的热情鼓励和支持，尤其是公安厅组教处处长韦力华还亲自为本书撰写文稿，学院图书馆为写作组的研究提供了各种便利。学院吴跃章院长十分关心课题研究与进展，副院长宋践、封野给予大力帮助与指导。南京大学公共管理学院阎小波等著名教授对研究工作提出了不少有益的建议。中国政治学会副会长、中央马克思主义理论研究和建设工程政治学组首席专家、南京大学张永桃教授对本书寄予厚望，并在百忙中为本书写了序。中国人民公安大学公安管理系主任王光教授、系副主任张光教授，对本书的写作给予了大力的支持和帮助。施辉、余晓明等同事也对书稿提出了不少中肯的意见和建议。苦口良药，切切情意，始终是激励我们继续探索与写作的动力。在此表示衷心感谢！

本书主编：孙晓东教授；副主编：刘佩锋副教授、邢盘洲副教授。全书在集体统稿的基础上，最后由孙晓东统稿、审定。

本书的作者具体分工如下：

孙晓东（教授）

第一章、第四章、第五章、第六章、第十三章

刘佩锋 (硕士 副教授)	第二章、第七章、第八章、第十二章
邢盘洲 (博士 副教授)	第三章、第十一章、第十四章
司马钦山 (硕士 副教授)	第九章
朱志玲 (硕士 讲师)	第十五章、第十六章 (第一、三节)
韦力华 (公安厅组教处处长)	第十六章 (第二节)
管建云 (硕士在读 讲师)	第十章

编者

2007年6月

前 言

本书是江苏省教育厅哲学社会科学资助项目“警察行政学研究”的研究成果。本书在逻辑体系的建构中，有着如下意蕴：

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、公安行政管理的教材或著作，一般都从狭义的角度研究公安系统内部管理活动的现象和规律。目前，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，从广义角度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》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、法规的精神编写。同时，在编撰过程中认真贯彻《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》逻辑体系，包括绪论、警察行政原理、警察行政组织与管理、警察行政领导与领导艺术、警察行政决策与应急警务机制、警务指挥与策略、警察行政信息管理与电子警务、警察人力资源管理与开

发、警察行政执法与程序、警察行政监督与维护警察权益、警察行政救济、警察行政方法、警务统计与预测、警察公共关系、警察形象与礼仪、国际警务合作与维和警务等内容。

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，以及我国台湾的警察行政简况；另一方面，我国警方担负着联合国的维和任务，“公安管理”一词在国际上一般称“警察行政”(Police Administration)或警察管理(Police Management)，为了便于国际警务交流，故本书定名为《警察行政学》。根据我国人民警察法规定，人民警察包括国家安全机关、地方公安机关、劳动改造机关和检察机关、法院的人民警察。本书着重研究公安机关的警察行政行为及其规律。

最后，本书是江苏警官学院的学者们和公安机关的专家、领导携手共同研究警察行政规律的一项成果。

孙晓东

2007年2月18日于南京菊花台

目 录

第一章 绪 论	1
第一节 警察行政学概述.....	1
第二节 警察行政学的演进	11
第三节 建立中国特色的警察行政学	20
第二章 警察行政原理	27
第一节 警察行政原理概述	27
第二节 系统原理	30
第三节 人本原理	33
第四节 绩效原理	39
第三章 警察行政组织与管理	46
第一节 警察行政组织概述	46
第二节 警察行政职能与组织管理原则	51
第三节 警察行政管理体制及其优化	55
第四章 警察行政领导与领导艺术	63
第一节 警察行政领导概述	63
第二节 警察行政领导者的素质与能力	70
第三节 警察行政领导班子建设	75
第四节 警察行政领导艺术	80
第五章 警察行政决策与应急警务机制	89
第一节 警察行政决策概说	89
第二节 警察行政决策的类型和基本程序	92
第三节 警察行政决策体制与决策的科学化、民主化.....	101
第四节 危机决策与应急警务机制.....	104
第六章 警务指挥与策略	110
第一节 警务指挥概述.....	110

第二节	警务指挥范式	116
第三节	警务指挥策略与战术	120
第七章	警察行政信息管理与电子警务	128
第一节	警察行政信息概述	128
第二节	警察行政信息的构成及分类	132
第三节	警察行政信息流	137
第四节	警察行政信息管理的环节	144
第五节	电子警务	149
第八章	警察人力资源管理及开发	154
第一节	警察人力资源管理概述	154
第二节	警察人力资源的管理原则与制度	158
第三节	警察人力资源的构成要素及其组合	163
第四节	警察人力资源管理的环节	168
第五节	警察人力资源的开发	177
第九章	警察行政执法与程序	188
第一节	警察行政执法的概念和原则	188
第二节	警察行政执法行为	192
第三节	警察行政执法行为的分类和对象	193
第四节	警察行政执法程序的基本制度	196
第十章	警察行政监督与维护警察权益	205
第一节	警察行政监督概述	205
第二节	警察行政监督制度	212
第三节	警务督察	217
第四节	警察执法权益保护	220
第十一章	警察行政救济	224
第一节	警察行政救济制度概述	224
第二节	警察行政复议	226
第三节	警察行政赔偿制度	230
第十二章	警察行政方法	236
第一节	警察行政方法概述	236
第二节	警察行政方法运用	238
第三节	警务目标管理	242

第四节	警察行政方法变革	253
第十三章	警务统计与预测	258
第一节	警务统计与预测概述	258
第二节	警务统计调查	261
第三节	警务统计分析	265
第四节	定性预测方法	277
第五节	定量预测方法	281
第十四章	警察公共关系	288
第一节	警察公共关系概述	288
第二节	警察公共关系工作的对象和程序	293
第三节	警察公共关系的任务及意义	295
第十五章	警察形象与礼仪	302
第一节	人民警察形象与警察仪容	302
第二节	人民警察的公务礼仪	304
第三节	人民警察的国际交往礼节	319
第十六章	国际警务合作与维和警务	330
第一节	现代警务管理与国际警务合作概述	330
第二节	国际警务合作的基础与途径	335
第三节	国际警务合作的内容	342
第四节	维和警务	346
	主要参考文献	351

第一章 绪 论

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，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。

第一节 警察行政学概述

一、警察行政的含义

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《人民警察法》规定，人民警察包括国家安全机关、地方警察机关、劳动改造机关和检察机关、法院的人民警察。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、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，管理的主要手段是法律、法规。警察行政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工分的必然，是客观需要，也是各国警察部门之间跨国交流和合作的基础。

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外环境下，警务工作面临着来自国内、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，维和警察及其警务行为需以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为基础，这就要求警方培养国际型警务人才，这种警务趋势凸显出现代警察行政功能，表明了警察行政的内涵与外延已经拓展了。

（一）警察行政、公共行政、警察管理及公安管理的内涵与联系

1. 警察行政与公共行政。警察行政是一种公共行政，但又不同于一般公共行政。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

① 《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》，2004-9-19。

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