

社会治理丛书 | 丛书主编：但彦铮

警察行政研究

郑晓均 主编



知识产权出版社

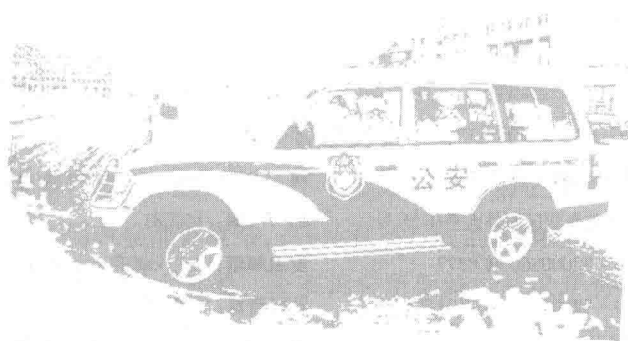
全国百佳图书出版单位

社会治理丛书 丛书主编：但彦铮

警察行政研究

郑晓均 主 编

林小龙 蒋勇 吴娟 副主编



知识产权出版社

全国百佳图书出版单位

图书在版编目 (CIP) 数据

警察行政研究/郑晓均主编. —北京: 知识产权出版社, 2017. 1
(社会治理丛书)

ISBN 978 - 7 - 5130 - 4693 - 0

I. ①警… II. ①郑… III. ①警察学—行政学—研究 IV. ①D035. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 313675 号

责任编辑: 崔开丽

责任校对: 潘凤越

文字编辑: 王 岩 申立超

责任出版: 刘译文

警察行政研究

郑晓均 主 编

林小龙 蒋 勇 吴 娟 副主编

出版发行: 知识产权出版社有限责任公司

网 址: <http://www.ipph.cn>

社 址: 北京市海淀区西外太平庄 55 号

邮 编: 100081

责编电话: 010 - 82000860 转 8377

责编邮箱: cui_kaili@sina.com

发行电话: 010 - 82000860 转 8101/8102

发行传真: 010 - 82000893/82005070/82000270

印 刷: 北京嘉恒彩色印刷有限公司

经 销: 各大网上书店、新华书店及相关专业书店

开 本: 720mm × 1000mm 1/16

印 张: 28.5

版 次: 2017 年 1 月第 1 版

印 次: 2017 年 1 月第 1 次印刷

字 数: 460 千字

定 价: 68.00 元

ISBN 978 - 7 - 5130 - 4693 - 0

出版权专有 侵权必究

如有印装质量问题, 本社负责调换。

前 言

“警察行政”是警察科学理论体系的重要组成部分。“警察学”侧重从理论的角度解释警察现象，“警察行政”则是从实战的角度，研究警察现象，研究警察组织的管理。“警察行政”研究的核心是管理，研究的目的是如何通过科学而有效的管理，提升警察组织的绩效。

由于“警察学”“警察行政”的概念存在多意性，对这两个概念内涵的理解的不同，研究的理论架构也存在多元性。在国内的研究中，既有从行政权、行政行为的角度研究警察行政的，也有从管理的角度构建警察行政的理论框架。在国外的研究中，警察行政一词中的“警察”，多取警察机关的含义，而“行政”一词则主要指管理并已经形成了较为成熟的理论体系。为了更好地与国际接轨，本书的理论架构，同样以管理为研究核心，以警察组织现象和警察机关的管理为主要的研究内容。

我国的警察行政实践已经积累了半个多世纪的历史经验，当代的警察行政比以往任何时候都要复杂，一是警察行政的内涵与外延都极大拓展。随着改革开放的深入发展，公安机关所面临的社会形势愈加复杂。一方面，市场经济的发展带来了安全服务的市场化进程，市场主体参与警务的现象愈加频发，这意味警察行政突破了公安管理的外延。另一方面，公安机关执法要实现政治效果、法律效果与社会效果的统一，意味着警察行政所要达成的是一种复合型目标。警察行政的内涵也愈加丰富。二是警察行政的全球化趋势。传统的警察行政被视为是纯粹的国家内政，然而在全球化的浪潮下，跨国、跨区域的违法犯罪现象也呈高发态势，警察行政必须要勇敢面对全球化的挑战。近年来我国的警务国际合作机制不断完善，国际追逃追赃工作不断取得新的成就，这都需要改

善我国的警察行政体制，完善警察行政的法律基础，充分利用国际上的警务资源。而这些都是警察行政所要研究的新问题。

然而，目前对警察行政的研究却不容乐观，在学科设置上，警察行政一直还囿于传统的公安管理范畴，对于警察行政的理解仍然停留于公安人事和后勤管理层面，警察行政研究的薄弱直接导致了我国警察行政的理论远远滞后于警察行政的实践。最突出的表现就是对公安机关在组织特性、组织结构及其运转机制上的研究不足，在出现某些重大的涉警事件时，往往千篇一律地以“责任心不强，监督不到位”进行应付，而忽视了背后所存在的警察行政中的机制障碍与结构性缺陷。在“全面深化公安改革”的大背景下，警事治理的观念将取代传统的公安管理，警察行政也不再是一个封闭的概念，需要结合各学科的最新动态，研究如何将治理的理论、方法引入警察行政中。

研究当下的警察行政，必须把握几个基本原则：第一是问题导向。展示问题产生的机理，提供解决问题的思路，是研究警察行政的最终目的，因而警察行政所囊括的知识体系必须是具有针对性的思路方法，而不能仅仅停留在相关的概念解释上。第二是中外比较。现代意义上的警察诞生于西方，对警察行政的研究，不可能对西方的警政实践视而不见，因此，只有吸收国外先进的警察行政经验、理论与方法，才能把握警察行政的一般性规律。同时，我国的国情不同于西方，要想研究“中国问题”，还必须立足于我国的具体实践，探索我国警察行政的特殊规律。第三是历史分析。新中国成立以来，我国经历了深刻的社会转型过程，在这样一个宏大的历史进程中，警察行政必然也在发生着潜移默化的变革，从历史的角度去研究警察行政，可以更加凸显政治社会环境对我国警察行政的影响机理，进而对未来的发展方向有一个较为科学的预测。

本书从我国警察行政的实践出发，对警察行政的专门领域进行了专题探讨，在吸收其他学科的理论与方法的基础上，对我国警察行政实践进行了比较研究，突出了问题意识导向，对当下热点问题进行了回应。可以说本书突破了传统公安管理的封闭概念，走向了一个更为开放的知识体系。

《警察行政研究》一书的研究和编写紧扣警事治理的现实需要，研究当前警察行政中主要应当关注的各种问题。具体包括以下几个方面。

警察组织管理，主要涉及警察组织的概念、警察组织的领导与警察组织文化。

警察人事，主要涉及警察人员的选拔、任用以及警察人力资源管理。

警察教育，主要涉及警察教育的历史、现状与中外比较研究。

警察总务管理，主要涉及警察采购、警察后勤、警察财务以及机关事务管理。

警察勤务管理，主要涉及警察勤务的分类、警察勤务的原则以及警察勤务的分配与执行。

警察公共关系，主要涉及警察公共关系的概念、现状与对策。

本书具有以下四个方面的突出特点：

一、体系完整。本书涉及警察行政原理、警察勤务、警察人事管理、警察教育与培训、警察公共关系、警察财务管理等内容，并进行了专题研究，构建了系统、完整、科学的警察行政学体系。

二、多学科交叉。本书不仅吸收了警察行政学领域的最新理论研究成果，还引进了其他学科的知识与方法，如管理科学理论、绩效管理理论等，多学科的知识融合不仅增加了本书的理论厚度，也拓宽了研究视野。

三、理论联系实践。警察行政是一门应用型科学，需要立足于本国国情进行系统分析，西南政法大学刑事侦查学院、西南政法大学安全治理与社会秩序维护研究院与公安机关一直保持着良好的合作关系，双方在理论研究、教学实践、在职培训方面有着悠久的合作历史。因此，本书在保证理论前沿性的同时，着重阐释我国公安机关的管理动态，反映管理实践中的新政策、新理念、新措施。

四、对警察行政中的中外研究成果进行了比较研究。我国的警察行政实践既来源于西方的警察科学理论，又是我国警察制度的具体承载。本书在编写过程中，注重对相关实践的中外比较研究，关注和反映了我国警察行政实践中的复杂性与特色性。

本书的编写及出版对于推动我国警察科学的理论与相关专业学科的建设,有着重要的作用。但是,由于研究能力和认识水平有限,再加上时间仓促,书中难免有疏漏和不足之处,敬请读者与相关专家学者指正,以便再版时修改完善。

在本书的研究和编著过程中,参考了有关著述与相关学术研究成果,在此向有关作者表示诚挚的谢意。本书的出版得到了西南政法大学领导和知识产权出版社领导的高度重视与支持,在此一并表示感谢。

编者

2016年1月20日

目 录

第一篇 警察组织篇

第一章 组织及组织理论	(3)
第一节 组织及组织理论概述	(3)
第二节 组织结构与设计	(11)
第二章 警察组织	(22)
第一节 警察组织的概念及构成要素	(22)
第二节 警察组织结构分析	(26)
第三节 我国警察组织结构分析	(34)
第三章 警察组织的领导	(47)
第一节 领导及警察组织领导的概念	(47)
第二节 警察组织领导研究	(53)
第四章 警察组织文化	(62)
第一节 警察组织文化的概述	(62)
第二节 影响警察组织文化的因素	(69)
第三节 我国现阶段警察文化分析	(72)

第二篇 警察人事篇

第五章 警察人事管理的基本理论	(85)
第六章 警察人事管理的相关制度	(89)
第一节 警察的招募	(89)
第二节 警衔制度	(96)

第三节 警察人员的任用、升迁及考核	(102)
第四节 警察人员的薪资及福利	(108)
第五节 警察的绩效考核	(119)
第七章 警察人力资源管理	(125)
第一节 警察人力资源管理的基本理论	(125)
第二节 警察人力资源管理的基本环节	(138)
第三节 传统警察人事管理与警察人力资源比较分析	(152)
第四节 我国警察人力资源管理中存在的问题及完善途径	(156)

第三篇 警察教育篇

第八章 警察教育的基本理论范畴	(163)
第一节 警察教育的概念及意义	(163)
第二节 警察教育的内容及形式	(166)
第三节 警察教育的原则	(184)
第九章 各国警察教育制度	(189)
第一节 美国警察教育制度	(189)
第二节 俄罗斯警察教育制度	(192)
第三节 韩国警察教育制度	(199)
第四节 日本警察教育制度	(204)
第五节 中国警察教育的发展历史	(208)
第六节 中国警察教育现状	(216)
第十章 我国警察教育的改革建议	(225)

第四篇 警察总务管理篇

第十一章 警察总务管理的基本理论范畴	(237)
第一节 警察总务管理概述	(237)
第二节 警察总务管理的内容	(243)
第十二章 警察机关采购管理	(250)
第一节 警察机关采购管理的基本理论	(250)
第二节 招标性警察采购	(259)

第三节	非招标性政府采购方式	(268)
第四节	警察机关政府采购救济机制	(275)
第十三章	警察机关后勤管理	(280)
第一节	警察后勤管理概述	(280)
第二节	警用装备管理	(283)
第三节	警察服装管理	(288)
第四节	警察公务用房管理	(295)
第五节	警用武器管理	(306)
第六节	警察机关公共财产管理	(311)

第五篇 警察勤务管理篇

第十四章	警察勤务的基本理论范畴	(319)
第一节	警察勤务的概念及研究意义	(319)
第二节	警察勤务的分类	(321)
第三节	警察勤务的基本原则	(324)
第十五章	警察勤务的分配	(330)
第一节	勤务时间的分配	(330)
第二节	警察勤务警力分配	(341)
第十六章	警察勤务的执行	(358)
第一节	警察勤务执行的概述	(358)
第二节	警察勤务执行的科学依据	(363)
第三节	警察勤务执行的方式	(364)

第六篇 警察公共关系篇

第十七章	警察公共关系的基本理论范畴	(385)
第一节	警察公共关系基本理论概述	(385)
第二节	警察公共关系的运作程序	(392)
第十八章	警察公共关系建设中存在的问题	(406)
第一节	警察公共关系建设中警方存在的问题	(406)
第二节	警察公共关系建设中的社会因素	(417)

第十九章	改善警察公共关系的途径	(422)
第一节	强化警察内部公共关系建设	(422)
第二节	完善对外公共关系的建设	(433)
后 记		(443)

第一篇



警察组织篇

第一章 组织及组织理论

第一节 组织及组织理论概述

一、组织的概念

组织与人类社会相伴相随，随着经济社会的发展，组织已经成为现代社会的一个突出特点。正如美国著名社会学家帕森斯所说：“组织的发展已经成为高度分化社会中的主要机制，通过这个机制，人们才有可能完成任务，达到对每个人而言无法企及的目标。”

（一）组织的古典定义

关于组织概念的界定，不同的研究者从不同的角度出发，会给出各种不同的结论，主要取决于人们理解和描述组织的目的。正如马奇与西蒙（March&Simon, 1958）所说：“组织的定义并没有多少目的，一个更为理性的认识是，它们提供了我们理解所研究对象的基础。”

1) 韦伯的组织定义。马克斯·韦伯在《社会组织和经济组织理论》一书中，将组织定义为：“一种通过规则对外来者的加入既封闭又限制的社会关系……就其秩序而言，为特定个体的行动所支配，这个特定个体的功能通常是作为一个领导或‘头领’，有时也可以是一个管理团体”。简单说来，组织是组织成员在追逐共同的目标和从事特定的活动时，成员间法定的相互作用方式。韦伯首次将“社团”同其他形式的社会组织进行区分，在“社团”这一概念基础上，又给组织添加了其他一

些标准。组织内的人际互动是“协会性的”而不是“公社性的”。这一标准将组织与其他具有相同特征的社会实体，比如家庭，区分开来。韦伯还指出，组织的活动是连续性的，具有特定的目的，超越了成员的生活，有自己的目的。韦伯对组织的定义成为后来许多定义的基础，其关注焦点是组织成员在为实现组织目标而从事组织活动时进行合法的人际互动的模式。

2) 巴纳德的组织定义。切斯特·巴纳德关于组织的定义在某些方面受到韦伯的影响，他以系统观念为依据，将组织看作一种“开放式系统”，认为组织和组织中的所有人员都是寻求取得平衡的系统，强调内部和外部的各种力量以维持一种动态的平衡。他把组织定义为，“将两个或两个以上人的活动或力量加以有意识地协调的系统”，从而将组织的权责结构特性与人类行为特性结合起来。巴纳德强调个人的作用。个人必须进行沟通、被调动起积极性，并作出决策。与韦伯强调系统相比，巴纳德关注的是系统内的成员。

3) 西蒙的组织定义。西蒙进一步发展了巴纳德的思想，并从组织决策的角度为组织下定义，“组织一词，指的是人类群体当中的信息沟通与相互关系的复杂模式。它向每个成员提供其决策所需的大量信息，许多决策前提、目标和态度；它还向每个成员提供一些稳定的、可以理解的预见，使他们能够料到其他成员将会做些什么事，其他人对自己的言行将会有有什么反应”。

（二）组织的当代定义

随着对组织认识的深入和实践的发展，组织于20世纪60年代成为社会学中的一个独立的论题，涌现了一些新的具有代表性的观点。

1) 爱桑尼和W. R. 斯科特的观点。爱桑尼认为：“组织是为了达到特定的目标而故意建构、重建的社会单位（或人的群体）。公司、军队、学校、医院、教会、监狱属于组织；部族、班级、民族、家庭不属于组织。”斯科特给组织的定义添加了一些要素：“……组织是在具有一定连贯性的基础上为了实现相对确定的目标而建立起来的……集合体。但需要澄清的是，除具有连贯性和有一定的目标之外，组织还有一些与众不同的特征，包括具有相对固定的边界、规范的秩序、权威等级、沟通系

统以及一个能使不同类型的参与者共同工作以达到共同目标的激励机制。”

2) 罗宾斯的小结。美国学者罗宾斯在 20 世纪 70 年代初曾经对历史上各个流派学者关于组织的定义进行了分类,共归纳出 10 类:

(1) 组织是追求一定目标的社会实体——组织的存在是为了实现一定的目标,而组织成员的行为是对这些目标的理性追求。(2) 组织是目标制定系统,它是人为创造的实体,其目标是由组织成员制定和管理的。(3) 组织是一个开放系统,是依托环境而求生存的投入——产出的转换系统。(4) 组织是一个信息处理系统——每个组织都要通过其纵横交错的各级机构来处理从环境中输入的各种信息,并以此为基础进行决策、协调组织的各种活动。(5) 组织是一个松散结合的系统,它内部的各个分系统或部门都具有相对的独立性,虽然它们都有共同的大目标,但各个分系统的目标会有所不同,有的甚至还会互相发生矛盾,但相同的大目标将它们松散地结合在一起。(6) 组织是合同或契约的集合体,它是由许多成文或者不成文的契约组成的,组织内的每个成员都根据合同或契约的规定进行工作,并据此获得相应的报酬。(7) 组织是一个政治系统,它由内部各利益集团组成,每个政治利益集团为了巩固自己的政治地位都力图掌握决策权,或意图加强自己对决策过程的影响力。(8) 组织是各种权力的集合体,它是由各种权力集团组合而成的,为了满足本集团的利益和要求,各权力集团都想用自己的权力来控制或影响组织对各种资源的分配。(9) 组织是控制和统治的工具,它把每一个成员都分配在一个固定的位置上,对每个成员应该做什么和怎么做都进行了严格的规定,每个成员都受一个特定上司的指挥和控制。(10) 组织是一座“监狱”,它通过工作职位说明书对每个工作岗位上的工作要求和行为准则都做了严格的限定,任何一个工作岗位上的人都受到该工作岗位职责的限制。

二、研究组织的意义

组织已然成为当今社会主要的组成部分——事实上,我们已经成为一个“组织的社会”。在我们的生活中充斥着各种组织,我们生于组织

之中，死于组织之内，介于生和死之间则被各种组织填满。

（一）组织无处不在

组织可能是现代社会最突出的特征。虽然在中国、古印度、古埃及和古巴比伦等古代文明中已经有组织的存在，但直到现代工业社会我们才开始发现和重视组织的存在和意义。从古代军队、行政和税收，到如今的发明和发现——科研机构、社会成员的教育——学校、商品的生产 and 销售——工商企业、休闲娱乐与服务——第三产业、人身及财产安全——保险信托，各种组织无处不在，无所不包。

组织不单在类型上全面覆盖，从数量上看，组织也是无处不在的。2002年，美国国家统计局的报告显示，当年美国有经营体720万个，隶属于570万家公司。这个惊人的数字还不包括公共机构和志愿者组织。另外，根据税务记录，美国大约有200万个免税非营利组织，其中近40万个具有相当的规模，需要在联邦税务局（IRS）登记。这些非营利机构包括慈善机构、基金会、政治组织以及其他非政府组织（NGO）。

（二）组织的集体行动

组织作为个人的集合，不仅提供制约个人活动的情境，它们还能以自己的名义行动。科尔曼详细地记述了从中世纪以来，作为集体行动者，组织采取行动、使用资源、签署协议并拥有自己财产——组织权利的逐渐发展和强化的过程。如今，可以完全精确地区分两种人：如你我一样的自然人和集体人。在美国，尽管法人公司被认为是一个法律虚构体，但在许多方面它与自然人享有同样的权利，如言论自由，有时甚至拥有携带武器的权利。

仅仅在自然人的集合体这个层面上已经无法真正认识组织，无法认识现代社会，对组织的理解必须扩展到自然人和集体行动者之间的关系，以及多个集体行动者之间的关系。

（三）组织的社会学意义

组织的社会学意义即研究组织的价值：对组织的研究可以加深对社会理解和认知。一方面，组织是许多基本社会过程的基础，如社会化、等级化、权力的运用等。若这些基本的社会过程发生在组织之内，