

中国警察管理 理论与实践与案例研究

孙 娟 秦立强 ©主编

群众出版社

中国警察管理 理论与实践与案例研究

主 编 孙娟 秦立强



群众出版社

2003 年·北京

图书在版编目 (CIP) 数据

中国警察管理理论与实践与案例研究/孙娟, 秦立
强主编. - 北京: 群众出版社, 2003.4
ISBN 7-5014-2804-2

I. 中… II. ①孙…②秦… III. 警察-管理-研
究-中国 IV. D631

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 089740 号

中国警察管理理论
实践与案例研究
孙娟 秦立强 主编

群众出版社出版、发行 新华书店经销

网址: www.qzpbs.com

信箱: qzs@qzpbs.com

北京公大印刷厂印刷

850×1168 毫米 32 开本 13 印张 312 千字

2003 年 4 月第 1 版 2003 年 4 月第 1 次印刷

ISBN 7-5014-2804-2/D·1314 定价: 23.00 元

印数: 0001-4000 册

《中国警察管理理论与实践与案例研究》

编 委 会

主 任	程 琳	张美荣	程胜军
副主任	李文喜	邵斌华	张学伟
编 委	郑针和	胡世民	刘 平
	陈少波	徐世伟	袁 璐
	刘全义	宋千国	陈 度

特邀专家	陈小悦	清华大学教授
	吴 江	国家行政学院教授
	黄津孚	首都经贸大学教授
	徐联仓	中国科学院研究员
	孙柏英	中国人民大学副教授
	刘庆龙	清华大学副教授
	陈 龙	中国科学院研究员
	包玉娥	南京大学教授
	孙晓东	江苏警官学院教授

主 编	孙 娟	秦立强		
副主编	张 光	张福松		
撰稿人	孙 娟	秦立强	张 光	张福松
	张 玲	吴肖天	马也宽	李 涛
	邵斌华	陈 勇	陈大成	于国辉
	赵双印	马永定	詹 伟	施文顶
	陈招生	何小波	宋千国	高秀芳
	赵 明	路德坤	徐世伟	赵晓明
	杜黎彬	张学伟	薛起才	樊新河
	刘 毅	李赫谦	黄 洪	张沛忠
	赵月增	刘 毅	杨持光	陈 健
	姚新平			

序

进入 20 世纪 90 年代，各级公安机关在深化改革和加强队伍建设方面步子迈得较快，动作较大，成绩斐然，这是有目共睹的。从济南交警、“漳州 110”、天津市消防局到本溪市公安局，以及相继出现的北京牛街派出所、哈尔滨东莱派出所、上海黄浦分局等先进单位的典型经验引起全社会的广泛关注，产生了巨大的社会效应。同时也对公安管理的理论研究和实践发展提出了许多深层次的问题，引起广大公安理论工作者的思考。通过案例研究的形式对我国近年来的公安管理和队伍建设的改革实践进行总结和评析，把基层鲜活的经验上升到理性的高度来认识，并加以完善，以期丰富公安管理理论的研究，指导公安实践，推动公安改革的深入发展，这是一条理论联系实际的好路子。在这样的指导思想下，我们在公安部课题“公安管理案例研究”科研成果的基础上编撰了《中国警察管理理论与实践与案例研究》一书。该书汇集了近 30 个案例，都是来自于公安实战单位改革的实例，涉及公安改革的方方面面，生动、形象和具体，在一定程度上展示了近十年来公安改革所取得的辉煌成就，令人振奋，深受鼓舞。值得一提的是，该书在案例分析与研究中，充分利用社会智力资源，吸纳了社会知名的管理专家和学者共同诊断案例中的问题，研讨公安改革的大课题，他们另辟蹊径的思路，先进的理念和创新观点，很有启发性，提高了案例研究的理论深度。丰富的实践材料，厚重的理论研究，使该书开卷有益。

面对一个个先进单位的典型案例，总结和分析一条条鲜活的经验，我们深切地感到改革的动力在基层，创新的源泉在实践。但是，我们也不难发现，在这些公安基层单位特色迥异的改革轨迹中，有几条最基本的经验万变不离其宗，成为支承公安改革的支柱和精髓。概括起来说就是：

第一，各级公安机关领导充分认识新时期改革的必要性和紧迫性，是推进公安改革的重要条件。公安队伍是一支实战性的纪律部队，但在实际工作中往往把公安机关等同于一般行政机关，造成机关人员臃肿，人浮于事，基层警力匮乏，机关化问题严重。而且在队伍管理上不同程度地存在能上不能下、能进不能出，干多干少一个样等弊端，严重地影响了民警的工作积极性和主动性，影响了公安队伍的战斗力。多年来，我们公安队伍从严治警的成果往往是昙花一现，难以巩固，究其原因主要在于落后的管理制度和工作运行机制。因此，面对社会主义市场经济的发展，改革是加强新时期公安工作和队伍建设的根本出路。为此，1999年4月《中共中央关于进一步加强政法干部队伍建设的决定》中明确指出，当前和今后一个时期，加强政法干部队伍建设的指导思想和目标任务就是要进一步深化改革，理顺体制，加强领导，加强管理，加强教育，加强监督，不断推进政法干部队伍的革命化、正规化、现代化建设。为了贯彻党中央的指示精神，2000年2月公安部制定的《关于加强公安队伍建设的十二项措施》就充分体现了改革的精神，比如“错案和领导干部责任追究制度”、“警务公开制度”、“群众报案反馈制度”、“人民警察考录制度”、“领导干部任职资格考核考试制度”、“干部竞争上岗制和民警低分培训、末位调整、辞退制”等，将改革的具体措施落到实处。从该书的案例和多年公安改革的实践中，我们也可以看到，凡是改革卓有成效的单位，首先都是有一个勇于改革，大胆创新的领导班子。各级公安机关领导干部对改革的认识，影响着

公安改革的深度和广度，影响到公安改革的发展。

第二，改革的目标任务明确、重点突出、措施得力，是公安改革成功的重要保障。公安改革的目的是检验改革成效的标准是非常明确的，这就是最大限度地调动民警的工作积极性，坚持把人民群众是否满意和队伍战斗力是否提高作为改革的最终目的和检验改革成效的最高标准。公安部《关于加强公安队伍建设的十二项措施》中，将领导干部的“三讲”教育、全体公安民警的“三项”教育和公安机关开展创建人民满意活动放在突出的位置，就是为了切实解决领导干部在党性党风和工作中存在的突出问题，提高领导干部的政治思想素质，增强班子的凝聚力和战斗力；集中解决公安民警中公仆意识淡漠、特权思想严重、对群众态度冷硬横、有法不依、执法不严、执法不公等问题，激发和调动队伍中内在的积极因素，更好地打击犯罪、管理社会治安、服务人民群众的职能，使公安队伍成为一支党和人民信任、满意的，具有很高战斗力的、能够切实担负起维护良好社会治安秩序责任的钢铁队伍。从济南交警、“漳州110”、天津市消防局、本溪市公安局四个先进单位的改革经验中，我们也可以深刻体验到公安改革的这一目的和标准。公安改革的主要任务就是建立与新形势、任务相适应的队伍管理机制和工作运行机制。《中共中央关于加强公安工作的决定》（中发〔1991〕19号文件）中明确指出：“公安机关是政府的一个职能部门，但不同于一般行政机关，在管理训练、机构设置、指挥监督、工作方式、装备保障等方面应当有与它的性质、任务相适应的体制制度”。因此，当前公安改革的重点就是以基层公安机关为基点，坚持人事制度改革和运行机制改革综合配套进行，一是解决公安队伍的机关化问题，使其成为具有快速反应能力的、多功能的战斗综合实体；二是建立有效的竞争激励机制，激发广大民警的工作积极性和创造性。这些改革决不能停留在表面上，必须动土壤、动机制，解放思想、

更新观念、大胆尝试。济南交警、“漳州 110”、天津市消防局、本溪市公安局四个改革先进典型的价值也就在于，济南交警“严格执法、热情服务”的经验进一步规范了公安机关管理社会、服务群众的职能；“漳州 110”“四有四必”的奉献精神推动了全国公安系统快速反应机制的建立；天津市消防局探索新机制的做法促进了队伍管理长效机制建设的全面建立；本溪市公安局的改革经验加速了全国公安机关转换用人机制和工作运行机制的步伐。可以说，改革的目的任务明确，是这些年来公安改革稳步发展，成效显著的基本经验。

第三，广大基层公安民警中蕴藏的巨大改革热情和积极性，是推动公安改革的强大动力源。“人民群众是推动历史发展的决定力量。”这是马克思主义的基本观点。只有落后的领导，没有落后的群众。在当前社会主义市场经济条件下，公安机关面临着很多困难，有些问题甚至积重难返。民警们对我们现行的管理体制不满，表现出一些消极情绪和言语，这是可以理解的。但是，从另一个角度来看，这也正说明广大基层公安民警热切盼望改革，呼唤改革的心情。这些年公安改革的各项措施都得到了广大基层公安民警的积极拥护和支持，改革单位先进经验的取得也都是和民警们的努力分不开的。可以说，在很大程度上，公安改革的动力来自于基层，来自于勇于开拓进取的公安民警。当然，改革是一个复杂的过程，不可能一帆风顺，有时势必会触犯一些人的切身利益，使他们出现抵触情绪。这就需要加强思想政治工作，通过完善的人事管理机制和工作运行机制化消极因素为积极因素。改革不是人为地树立对立面，必须把深化改革和耐心的思想政治工作有机地结合起来，通过深化改革来释放广大公安民警巨大的改革热情和积极性，通过强有力的思想政治工作来进一步激发民警们的改革主动性和创造性，正确处理好改革中的利益关系，将公安改革顺利地进行下去，并且不断引向深入。

第四，加强监督制约机制，保证各项改革措施贯彻落实，是公安改革取得成效的关键。再好的规章制度，再好的改革措施，如果不落实到实处，等于一纸空文。同时，改革后形成的新气象、新观念和自觉性，也必须靠制度予以规范、约束，才能牢固地确立下来。我们讲依法治警，内部就必须要有健全的法规、制度，特别是监督制约机制。没有强有力的监督，所有的制度、措施都是空的。尤其是一些新制度、新措施实施之初，由于人们对它的认识还比较模糊，认同感不强，特别是它改变了人们惯常的思维习惯、工作方式和生活模式，出现这样或那样的问题，这时候更需要建立健全的监督制约机制，使某些民警在想为而无法为，想为而不敢为的过程中养成遵章守纪、勤政廉洁的自觉性。比如本溪市公安局在改革之初建立了督察大队，以强有力的监督，狠抓从严治警方针的落实，分局长也好，处长也好，违反了制度和纪律，该怎么处理就怎么处理，在法纪面前人人平等，巩固了改革的成果。所以说，改革是对我们每一位领导干部的考验。一是考验领导干部有没有以身作则、率先垂范的自觉性；二是考验领导干部敢不敢碰硬，依法公正、公平管理的原则性；三是考验领导干部有没有锐意进取，大胆创新的开拓性。只要我们的领导干部经得起这三种考验，公安改革就一定会取得实效。

第五，依靠各级地方党委、政府的领导和支持，依靠广大人民群众的支持，是公安改革顺利进行的重要保证。公安机关是双重领导的组织管理体制，公安工作离不开地方党委、政府的领导和广大人民群众的支持。公安改革的实施需要良好的客观环境、自身努力，更需要各级地方党委、政府的领导和关心，需要广大人民群众的支持，否则寸步难行。比如公安人事制度的改革，没有地方党委、政府的领导和重视，没有组织人事部门的支持，就无法进行。再有就是人民群众。公安改革的最终成果要靠人民群众来评判和检验，在这里群众路线和战斗力标准是一致的。因

此，我们在推进公安改革的过程中，公安机关必须主动赢得地方党委、政府的重视，赢得有关部门的支持，赢得广大人民群众信任，这是公安改革实践中最基本的一条经验。

这些年来，通过改革，公安队伍建设得到加强，公安机关战斗力有了很大提高，在打击犯罪，维护社会治安秩序的工作中取得了较大成绩，赢得了一定社会赞誉，得到了党和人民的充分肯定。但是，改革是一项长期、复杂的系统工程，随着我国经济体制改革的不断深入，政治体制改革的稳步发展，尤其是社会治安形势的不断变化，公安改革必将继续地深入下去，先进的经验和创新的方法还会不断涌现，比如，近一段时期，全国公安机关实行的“五项禁令”，切中要害，简明而有效，意义深远，就是一个很值得我们研究的案例。特别是党的十六大明确提出“全面建设小康社会”的战略目标，“公安应该怎么办”，这又是一个公安改革的新课题和大课题，它必将激发公安改革在更高层次上的发展。作为公安理论的教学与研究人员，我们既为迎面而来的机遇所激动和庆幸，更为历史的重任所不安而勤奋。在力所能及的范围内，我们编撰了此书，以做抛砖引玉之用。欢迎各位同仁批评指正。

编 者

二〇〇三年三月

目 录

理论探索篇：中国警察管理若干理论与实践问题·····	(1)
21 世纪公安改革的第一要务：现行公安管理体制 的改革·····	(2)
“有困难找警察”——“110”警务中警察服务职 能的科学定位·····	(14)
由目标管理到绩效考核，探析公安队伍管理的长 效机制建设·····	(23)
激发公安队伍管理的活力关键在激励机制·····	(35)
解决警力不足的根本出路是科教兴警·····	(41)
高悬警务督察之剑，遏制警察腐败·····	(47)
专家篇：中国警察管理的症结及突破·····	(53)
实践篇：中国警察管理实践者的创新与探索·····	(103)
公安改革是促进公安管理发展的原动力·····	(104)
警务机制创新是提高公安战斗力水平的重要途径·····	(126)
形象工程建设是提高民警素质、强化警民关系 的积极措施·····	(139)
人事制度改革是激励民警积极向上的有效手段·····	(157)
加强队伍基础管理是提高战斗力的必要条件·····	(171)
案例篇：中国警察管理的经验与昭示·····	(187)
案例一：强化执法监督的新模式 (辽宁省本溪市公安局)·····	(188)

- 案例二：民警录用新办法
（辽宁省本溪市公安局） (194)
- 案例三：建立激励新机制
（辽宁省本溪市公安局） (197)
- 案例四：从优待警新办法
（辽宁省本溪市公安局） (203)
- 案例五：探索新机制 提高新水平
（天津市消防局） (211)
- 案例六：从严治警 规范管理
（浙江省三门县公安局） (222)
- 案例七：“十条高压线”与加强队伍建设
（内蒙古赤峰市公安局） (233)
- 案例八：“实”字当头抓队伍
（湖南省株洲市公安局） (246)
- 案例九：“首问责任制”问出为民新风
（上海市奉贤县五四派出所） (251)
- 案例十：规范化管理出成效
（北京市石景山区八角派出所） (253)
- 案例十一：让每个位置上的每个人发挥最大的潜能
（广东省三水市公安局） (258)
- 案例十二：注重素质提高，加强队伍建设
（山西省晋城市公安局） (266)
- 案例十三：咱们的“公安管理研究生”
（上海市公安局） (271)
- 案例十四：跃马南山（深圳市公安局南山分局） (285)
- 案例十五：“民警等级制考评”的理论与实践
（上海市公安局黄浦分局） (289)
- 案例十六：民族地区派出所的管理改革

(北京市宣武区牛街派出所)	(295)
案例十七: 建立警署新体制	
(上海市公安局浦东分局)	(304)
案例十八: 所长行不行, 民警来考评	
(湖北省沙阳县十里派出所)	(315)
案例十九: 以人民满意为根本标准	
(浙江省绍兴市公安局)	(318)
案例二十: 强化服务意识 完善服务机制	
(广东省佛山市公安局)	(324)
案例二十一: 办证、检测的“宾客式服务”	
(漳州市公安局交警支队直属大队)	(331)
案例二十二: 治安承诺一诺千金	
(湖北省鄂州市公安局鄂城分局杨叶派出所)	(335)
案例二十三: 有警务投诉请拨“110”	
(佛山、珠海“110”)	(340)
案例二十四: “模范交警支队”的崛起	
(济南市交警支队)	(350)
案例二十五: 建设公安文化 树立全新形象	
(西安市公安局)	(361)
案例二十六: 保持人民警察的本色	
(浙江省绍兴市越城区戴山派出所)	(370)
案例二十七: 不满意是怎样评出来的	
(江苏省公安厅、福建省三明市公安局)	(379)
研究报告	(384)
后记	(398)

理论探索篇

中国警察管理若干理论与实践问题

我国公安队伍是一支拥有 160 万警察的特殊的公务员队伍，集行政管理性和实战性于一体，既不同于一般行政机关的公务员管理，也不同于军队的管理。公安队伍管理的总目标是造就一支忠诚可靠、训练有素、精通业务、纪律严明、作风过硬，能够统一指挥、快速反应、秉公执法，能够应付重大政治和治安事件，有高度战斗力的队伍。因此，公安队伍建设既要遵循国家公务员管理的基本精神和原则，与国家公务员管理制度相衔接，又要与公安机关的职能和任务相适应，体现出鲜明的公安特色，建立起一套特殊的管理制度和运行机制。制度创新、管理创新是公安队伍建设的基本要求。改革开放以来，全国各级公安机关为实现这一管理目标，在警务管理和公安队伍建设中，大胆改革，推陈出新，先后建立快速反应机制，社区警务模式等；推行目标管理、岗位责任制、绩效考核，进而实行全员竞聘上岗；实行警衔制；推行警务公开，实施警务督察，推进正规化建设等，公安队伍激发了勃勃生机，公安战斗力得到极大加强。在多次重大政治事件、灾害事件和治安案件的处置中，得到党中央、国务院以及全国人民的高度评价。但是，在公安队伍管理的深化改革中，也暴露了一些亟待解决的问题，提出了许多新课题，需要在理论上认真地加以研究，制定对策。

21 世纪公安改革的第一要务：现行公安管理体制的改革

公安管理体制主要包括公安组织体制和公安领导体制，其核心问题是警察领导权的归属和公安组织机构的权限划分，是国家政治体制的重要组成部分，具有鲜明的政治性。20 世纪 80 年代初，随着我国政治体制改革的启动，有关公安管理体制改革的理论研究也悄然拉开帷幕，但是由于其政治的敏感性和改革的复杂性，研究成果少有突破，而且还一度成为理论研究的禁区。但是，在公安改革实践的发展中，随着警务管理模式、运行机制和勤务制度等警务改革方面的突破，公安管理体制的改革又再次成为热点问题，摆到公安改革的日程上来，成为 21 世纪中国公安大发展的主攻目标和突破口。

（一）我国警务管理运行机制改革对现行公安管理体制提出新的要求

改革开放以来，全国各地公安机关和广大公安科研人员为顺应日趋开放、多元和动态的社会发展，建立和完善适应新形势要求的科学警务管理模式和运行机制，进行了积极的探索，在改革实践中推出了许多成功的经验，比如：

上海市公安局实施的“指挥管理、勤务作战、基层实体三级层次”的改革模式。即，按照“统一、精简、效能”的原则，将市局机关的各职能处、室合并为市局指挥部（以市局办公室为主体）、后勤保障部（合并行政处、计划装备处等机构组成）和政治保卫局（合并政保、境外管理、技侦、经文保等处室组成）三

个副局级单位；将作战实体单位刑侦处、治安和户政处、交通处、巡警与特警、消防局等改为队建制，实施“总队一支队一大队”的层级控制，总队具有直接指挥权；在基层所队推行“警长制”、“探长制”等工作机制，以提高城市公安机关动态管理和实战能力。

山东省各级公安机关正在逐步完善的“五项机制模式”。即，建立以指挥中心为龙头的快速反应机制；以派出所为主力军的安全防范机制；以刑警为主体，派出所为基础的破案机制；以推行责任制为内容的执法机制和以公安组织系统为主体、政府财政为主渠道的警务保障机制，形成整体战斗力，达到预防、发现、控制和打击一切违法犯罪活动，维护社会安定的目标。

重庆永川市建立“局机关、警署—警区两级层次”的管理模式。即，城市公安机关内部机构设置为局机关、警署—警区两级层次。局机关由督察室、政治处、办公室、侦审大队、治安大队、交警大队、政保室、看守所八个部门组成，约占全局警力的20%。主要职能是管理、指导和协调，以及重特大案件或事件的指挥与处置等。警署由一室（内务室）、一组（督察组）、四队（侦查中队、治安中队、交警中队、巡警中队）组成，约占全局警力的37%，是具有作战实体的一级机构，与局机关各部门平级。一个警署设若干个警区，警区实行一片一警、一警多能、一包到底，责任到人的“责任田”式的管理模式，警力配置占全局的43%，主要工作是加强警民关系，搞好辖区的治安防范工作。

这些警务管理模式和运行机制，尽管理论纷呈，模式各一，经验迭出，但是在基本特点上，却具有一定的共性，突出表现为：

1. 改变机关化模式，突出公安机关的实战功能

无论是哪种管理模式和运行机制的改革，首先都是走精简机关，充实基层，下放权力之路。将原有行政机关式的机构设置改