



公安高等院校统编试用教材

公安干部管理基础

公安教材编审委员会

《公安干部管理基础》编写组

中国人民公安大学出版社

公安高等院校统编试用教材

公安干部管理基础

公安教材编审委员会

《公安干部管理基础》编写组

主 编 宁福洪

副主编 马进论 张 鼎

撰稿人 (以姓氏笔划为序)

马进论 王 诚 宁福洪

张会文 张 鼎 程贵华

(公安机关·内部发行

中国人民公安大学出版社

一九八七年·北京

公安高等院校统编试用教材
公安干部管理基础
公安教材编审委员会
《公安干部管理基础》编写组

中国人民公安大学出版社出版发行
安华印刷厂印刷

850×1168毫米 32开本 8.5印张203千字
1987年6月第1版 1987年6月第1次印刷
书号：3417·37 定价：1.50元

ISBN 7—81011—007—1/D·6

(公安机关 内部发行)

说 明

公安部党组，为了贯彻落实中共中央1983年二十三号文件精神，发展公安教育事业，加强公安队伍的正规化建设，于1984年7月成立了公安教材编审委员会，统一组织编写公安高等院校本科业务教材；同时，从全国公安机关和公安院校约请了百余名业务骨干、教师，编写了《公安学概论》、《公安管理学概论》、《反革命犯罪侦察学概论》、《刑事侦察学总论》、《保卫学概论》、《治安行政管理学总论》、《预审学》、《公安政工学概论》等三十八种公安业务教材，供公安高等院校本科、专科、函授部、夜大学等专业教学和个人进修使用或参考。

这套教材以马列主义、毛泽东思想为指导，以党的十一届六中全会决议的精神和党中央、国务院对公安工作的指示，以及公安工作会议的有关文件为依据，理论联系实际，总结历史和现实的工作经验，参考公安、政法院校有关的教材、资料，汲取国内外有关方面的研究成果编写而成。在内容上，力求正确地阐述公安各门学科的基础理论、基础知识、基本技能和介绍有关资料，并注意到学科知识结构的完整性、科学性和系统性。

各科教材在试用中，如发现其内容有不当或错误之处，应以党中央的方政策和现行法律、法令的规定为准。

公安教材有一定的机密性，内部发行，请妥为保管。

公安教材编审委员会

1985年11月

编者的话

《公安干部管理基础》是在公安部公安教材编审委员会的领导下编写成的，由宁福洪同志任主编，马进詮、张鼎同志任副主编，撰稿人为马进詮、王诚、宁福洪、张会文、张鼎、程贵华同志。初稿经集体讨论、个人修改后，由主编统一修改定稿。

由于我们水平有限，资料不足，时间短促，缺点错误在所难免，文风体例也可能不尽一致；因此，欢迎批评指正。在试用过程中，如有意见和建议，请告诉我们，以便再版时修改。

编写过程中，公安部有关业务部门和各省、市公安厅局，公安政法院校，给予了大力的支持和帮助，提供了许多宝贵的经验和资料，在此深表谢意。

《公安干部管理基础》编写组

1987年8月

目 录

绪 论	(1)
第一节 研究公安干部管理的必要性	(1)
第二节 我国和世界各国警察管理的发展趋势	(4)
第三节 《公安干部管理基础》的研究对象和 研究方法	(8)
第一章 公安干部	(13)
第一节 干部的概念	(13)
第二节 干部的本质	(15)
第三节 公安干部的基本条件	(18)
第二章 干部工作的地位和作用	(26)
第一节 干部工作的地位	(26)
第二节 干部工作的作用	(28)
第三章 党的干部路线和干部政策	(34)
第一节 党的干部路线	(34)
第二节 党的干部政策	(41)
第四章 干部工作的基本方针和基本原则	(49)
第一节 干部工作的基本方针	(49)
第二节 干部工作的基本原则	(55)
第五章 公安队伍的结构	(63)
第一节 结构的概念和研究结构的重要意义	(63)
第二节 公安队伍的组织结构	(66)
第三节 公安队伍的智力结构	(73)
第四节 实现公安队伍合理结构的基本原则	(82)

第六章 公安干部的录用、任用和调配	(85)
第一节 录用和任用.....	(85)
第二节 公安干部的录用.....	(88)
第三节 公安干部的调配.....	(92)
第七章 公安干部的考核	(99)
第一节 考核干部是各国普遍实行的 人事管理制度的重要内容.....	(99)
第二节 考核的意义和要求	(101)
第三节 考核干部的内容和方法	(106)
第八章 公安干部的奖励和惩罚	(121)
第一节 奖励和惩罚的意义	(121)
第二节 公安机关奖励和惩罚的主要内容	(125)
第三节 实施奖惩的基本原则	(131)
第九章 公安干部的培训	(136)
第一节 培训工作的地位和作用	(136)
第二节 培训制度的发展	(138)
第三节 培训工作的任务和要求	(142)
第十章 领导班子的建设	(149)
第一节 领导班子建设的重要意义	(149)
第二节 领导概念和领导职能	(151)
第三节 领导班子的合理结构	(160)
第四节 领导者的素质	(167)
第五节 加强各级领导班子的管理和建设	(172)
第十一章 工资与福利	(177)
第一节 公安干部的工资	(177)
第二节 公安干部的福利	(191)
第十二章 干部的离休、退休	(197)
第一节 退休制度的发展	(197)

第二节	我国干部离休、退休制度的 形成及其主要内容	(200)
第三节	离休、退休干部的管理	(204)
第十三章	提高公安干部管理工作的水平	(207)
第一节	系统方法和信息反馈与控制方法	(208)
第二节	统计分析方法	(214)
第三节	定量(数学)分析方法	(231)
第四节	现代科技成果在干部管理中的应用	(240)
第十四章	干部部门的自身建设	(245)
第一节	干部部门的职能和作用	(245)
第二节	干部部门自身建设的主要内容	(248)
第三节	干部工作者应有的素质和修养	(251)

绪 论

干部管理，也称人事管理或干部人事管理。干部管理是一门科学。目前已有许多学科在研究干部管理，如行政管理学、人事管理学、人才学等，都从不同领域研究干部管理的理论。

由于干部管理同组织功能的有效发挥息息相关，现代组织中干部管理的运用过程，已同组织的目标、功能紧密联系在一起，组成一个不可分割的完整系统。干部管理工作的科学化，是国家行政机关实现其目标的重要条件。对公安机关来说，由于它拥有一支人数众多、执行特殊任务的队伍，研究这支队伍的 科学管理，研究如何正确鉴别、选拔、使用、培训干部，以及研究干部的管理原则、方法和管理技术，具有十分重要的意义。

这本《公安干部管理基础》，是根据公安队伍现代化建设的要求，从公安队伍管理的实际需要出发，来探索公安干部管理的基本问题而编写的教材，它主要用于培训各级领导骨干和本科生的教学。

第一节 研究公安干部管理的必要性

干部管理，是社会组织中普遍存在的一种管理活动。干部管理作为一门学科，它是运用科学的方法，研究干部人事管理的各种现象、管理理论、管理原则以及管理程序和方法。这是一门应用科学。近年来，它的研究范围和方法有了新的发展。以谋求最恰当、最有效地利用和发挥行政人员的智力、才干、体力为目

标的人事工程学，作为一门专业受到人们广泛的注意。人事工程，就是运用生理学、心理学、医学、物理学、化学等多种学科的知识，研究干部适应组织目标的各种条件和要求，研究提高工作效率的生理、心理因素等。干部人事管理科学的发展，为公安干部管理的研究，提供了丰富的理论和必要的方法。

把公安干部管理作为一门相对独立的学科来研究，有其客观的必要性。

一、公安队伍现代化建设的需要

公安队伍是一支武装性质的国家治安行政力量。党和国家历来重视这支队伍的建设。长期以来形成这样一种观点，即公安队伍建设的水平，直接体现着社会主义制度的本质要求，关系到党和国家的声誉和形象。因此，搞好公安队伍的建设，不仅仅是发挥自身功能的需要，而且在政治上具有重要意义。

作好干部管理工作，或者说不断提高公安干部管理的科学化水平，是搞好队伍建设的一项重要内容和组织保证。但是，公安部门过去对干部管理的研究，一直处于比较落后的状态，主要表现在对长期的实践经验，缺乏全面系统的总结和概括；没有形成完整的知识体系；在研究解决干部管理中出现的问题时，也很少学习、吸收、运用有关学科的研究成果，重经验，轻理论；在公安教育中还是一个空白。因此，加强对公安干部管理的系统研究，是实现队伍现代化建设目标的客观要求。

二、提高干部管理工作科学化水平的需要

公安干部是国家干部队伍的一部分，在原则上必须执行国家统一的干部人事管理制度。一般人事管理理论对公安干部管理工作都有适用价值，也是研究公安干部管理的主要依据。但是由于这支队伍在组织结构、社会职能以及素质构成上具有许多特点，要实现科学管理，必须研究和提出适合公安队伍实际需要的管理原则、方针以及科学方法。管理科学发展的特点，首先是从具体

对象出发，揭示某一社会管理领域的现象及其规律。如对企业人员管理，行政人员管理，科学技术人员管理的研究，已经有了许多著述。这标志着人才管理学的发展。所以，不把一般人事管理理论同公安队伍管理的实际相结合，不对公安干部管理进行专门的研究，就不可能进一步提高公安干部管理的科学化水平。

公安干部的科学管理，应该是对公安干部管理工作客观规律的自觉运用。这种规律可以被人们所认识，反映在相应的科学规律和概念中，反映在干部管理的理论、原则、规范和方法中。而科学又是在不同的理论水平和应用水平上发展的。应用研究，作为一般理论研究的具体化，要解决管理实践所提出的课题。

因此，研究公安干部管理，无论在理论上或实践上都是十分必要的，而且有着现实可能性。

三、公安正规教育的需要

公安教育要培养各种专业人才，而培养干部管理人才的重要性的必要性，已被越来越多的人所认识。填补公安教育中在这方面存在的空白，是一个十分迫切的任务。

公安部门，象其他社会组织一样，有自己特殊的结构和组织，这种结构和组织反映本系统的特点，是一般性结构和组织的进一步具体化。人是认识世界、改造世界的主体，任何一种社会组织能否有效发挥其职能，人在其中起着决定性的作用。同样，公安干部在有效发挥公安系统的社会职能中也起着决定性作用。公安系统功能实现的程度，决定于公安干部素质的构成以及科学管理的程度，或者说公安干部素质的构成以及科学管理，是实现公安机关功能的主要因素。因此，对公安干部管理科学的研究，是公安现代化教育中的一门重要学科。

从公安干部管理科学化的要求来说，它不仅要加强理论研究，不断提高研究水平，还必须培养出一批公安干部管理的专门人才。要实现这个任务，根本的途径是开展这门学科的研究，列

入正规的教育课程。

第二节 我国和世界各国警察管理的发展趋势

我国现代警察的产生（警察，在我国也称公安人员、公安干部。公安人员是我国传统的称谓，有区别于国民党警察之意。本书在使用这些名词时，主要考虑时代背景的需要），多数研究者认为始于清朝末年（即1900年前后），迄今已有八、九十年的历史，它经历了不同社会制度的变革。我们党所领导和建立的社会主义国家的人民警察，也经过了几十年的发展过程。从社会管理的要求来说，在相当长的历史时期内，我国的警察只能加强，不能削弱。因此，研究加强和改善公安干部的管理问题是一个长期的任务。

一、我国的公安干部工作

党和政府一贯重视公安队伍的建设，重视公安干部的管理工作。在几十年的历史过程中，是把它作为一支具有特殊要求的队伍来管理的。

早在二十年代，从公安队伍的前身，即从中央特科以及后来的肃反委员会建立起，就非常重视这支队伍的纯洁，对它的成员进行严格挑选，规定严格的纪律，进行严格的管理。在苏维埃政权建设中，成立了特别机关，组织过城市的和农村的民警队。1931年11月以后，在中央苏区建立了国家政治保卫局，之后发布了《中华苏维埃共和国国家政治保卫局组织纲要》，红军内部以及根据地的工农政权中也设立了保卫部门，保卫人员的队伍有了较大的发展。对保卫干部的管理工作有了许多规定。如保卫干部的管理体制，保卫人员的条件、纪律等，并开展了政治、业务培训等工作。总的来说，那时保卫机构是党的一个工作部门，保卫干部由党委统一管理。保卫工作一度实行过垂直领导，下级保卫干部

由上级保卫部门任命和管理。这一时期，党对保卫队伍建设所做的许多规定，对以后公安保卫干部的管理制度的完善，在指导思想和管理工作上，都曾起过积极的作用。

抗日战争和解放战争时期，在根据地和解放区的人民政权中，已经普遍建立了公安机关。以东北解放区为例，到1948年就有各级公安机关三百多个。在党委和军队中仍设有保卫部门。公安保卫队伍在这个时期内有了很大的发展，对这支队伍的管理也日趋加强和完善，干部工作的业务建设得到很大开展，一些公安保卫部门制定了具体的组织纲要。干部管理体制的规定、警务规约、录用人员的条件、程序，以及干部培训工作，都不断向更加完善、更加正规的方向发展，为建国后建立全国规模的公安机关准备了干部，为公安干部工作提供了经验。

建国以后，党和国家为建设一支新型的社会主义的人民公安队伍，采取了许多措施。提出了公安队伍建设的方向和原则，规定了公安机关的领导体制，要求公安机关把组织建设以及改善和提高队伍的素质提到非常重要的位置，不断提高干部工作的水平。

三十多年来，在公安干部管理上有过许多规定，如中央组织部在1950年制定的《关于公安干部统一管理制度的规定》，1952年党中央批准的公安部《关于建设公安部门政治工作的决议》，1956年国家实行人民警察工资标准，1957年人大常委会通过施行《中华人民共和国警察条例》，以及其他有关公安干部工作的具体规定。所有这一切，把公安干部工作提高到一个新的水平，成为国家干部管理中的一个相对独立的管理体系，管理内容得到很大充实，推动了公安部门对公安干部管理研究的开展。这一段的实践，积累了丰富的经验。

在进入新的历史时期之后，党中央提出了“从严治警”的方针，公安队伍要按照革命化、现代化、正规化和军事化的方向发

展。公安干部管理工作为适应客观形势的要求，加快了各级管理制度的改革，制定了一些新的条例、规定，如《人民警察奖惩条例（试行）》、《关于吸收人民警察的规定》等等，对干部的选拔、任用、考核、培训、离退休以及工资福利等工作，也在不断改革和完善，向着管理科学化的方向前进。但在实践中，同科学管理还存在较大差距，研究工作还很薄弱。

二、世界各国警察管理概况

历史学家们认为，世界现代警察创立于法国拿破仑时代。之后，欧洲一些国家仿照法国的作法，设立了以维护国家秩序、社会的安全为目的的现代警察组织，有了职业警察。现代警察制度，已为世界各国所采用。它在领导体制上，主要分为国家警察（也就是中央集权制）和自治警察两种形式。不论哪一种形式，各国的警察制度，都是在自己的历史和传统的基础上各自发展的，在职能范围、组织形式、法律权力和管理体制等方面，呈现着许多差别。而各个国家的警察制度，又或多或少影响其他国家警察制度的发展，各自吸收有益的东西来完善自己的警察制度。

在现代警察制度的发展过程中，各国均重视警察制度的完善，力量的加强。特别是第二次世界大战后的几十年中，许多国家扩大了警察队伍，强化了它的职能（如对付恐怖活动以及社会服务），为改善和提高警察的适应能力采取了许多措施（如广泛运用现代技术装备、设立警察大学、开展地区性和世界性的联系、加强研究工作等等）。对警察制度、警察的训练以及警察在社会上的形象等方面的研究，在社会上受到各方面的重视。

警察管理方面的研究，不仅为各国警察机关所极为关注，在法律、新闻、教育等部门也有人从不同角度进行研究。由于有些国家出于政治上的考虑，还不能公布全部内容，但从公开发表的“白皮书”、文章和书刊中，可以看出许多国家警察管理发展的

势态，可以了解到一些国家在警察的招募、训练、管理体制、工资待遇、工龄计算、警衔等各方面的情况。

许多国家极为重视招募警察的条件和程序。在日本，招募警察起码要高中毕业，并参加全国警察统一考试，合格者在政治上必须是日本国民，没有违禁财产、没有组织或参加过旨在破坏日本宪法以及日本政府的政党或团体、没有触犯过刑法；而且在身高、体重、视力等方面还要符合规定。西德原内务部长根舍在他的《联邦刑事局》一书中，讲到西德对刑事警察的要求时说，从事这项工作的人员需要具备良好的专业训练和渊博的知识，执法公正，实事求是，具有连贯思索，推理严谨，审时度势、进取和交际能力，还需要有一个健康的、能够承受繁重工作的身体。罗马尼亚录用警察，不仅规定有严格的条件，并且录用程序也是极为严格的。

在警察的任用、考核、提升以及训练等方面，许多国家有着系统和完备的管理制度。普遍重视对警察的训练，认为接受培训是履行职务的一个组成部分，不是个人的私事。要成为一个称职的警察，必须接受终生教育。日本、法国等录用警察，不论来自哪种类型的学校，都还要到警察学校进行专业训练。警察教育，在不少国家已成为教育体系的一个组成部分。

为使警察保持应有的战斗力和队伍的相对稳定，许多国家对警察实行单独的管理体系。如苏联长期实行垂直领导的管理。日本的公务员法在职务分类中，把警察作为单独的一类，并有单独的警察法。对警察的待遇，工龄和奖励、处罚等，也都制定有相应的法规。为体现警察的特殊职能，有效地执行法律赋予的权力，多数国家的警察实行警衔制或军衔制。苏联、罗马尼亚、朝鲜等国家，以军衔作为警衔。日本实行独特的警衔，自下而上分为：巡查、巡查长、巡查部长、警部补、警部、警视、警视正、警视长、警视监、警视总监。

有的国家（如泰国）设有警察协会，退休警察、警察家属也成立有各种不同的民间组织。这不仅为满足彼此交往的需要，也可以谋取在社会上的应有地位和维护他们的利益。

总之，警察管理的内容是很多的。实行科学管理，是当今维持和提高警察队伍的战斗力的，有效地实现其社会职能的重要条件。各国警察机关都重视这方面的经验。日本曾派有经验的警官到欧美一些国家的警察机关，对警察的职能范围、技术装备、工作方式以及警察管理进行考察，学习别国有益的经验。派遣留学生和进修生到一些世界著名的警察训练机关去学习和进修，为许多国家所采用。它不仅可以学习别人的先进技术和专业知识，同时也可以借鉴别国在警察管理上的经验。各国警察界的交流正在广泛地开展。

第三节 《公安干部管理基础》 的研究对象和研究方法

公安干部管理作为一门学科，它有着特定的内容和研究领域。这不是人们可以随意制造的，它是一般人事管理理论的具体化，并有着自己的研究对象和方法。

一、《公安干部管理基础》的研究对象和领域

公安干部管理是一门学科，可以从研究的观点和工作的观点两方面加以说明。

从研究观点来说，它是在马列主义、毛泽东思想理论指导下，以党的思想路线、政治路线和组织路线为依据，根据公安队伍的特点，主要研究和阐述：新时期党的干部路线、政策和方针及其在公安干部管理工作中的具体运用；公安队伍在数量上和质量上适应两个文明建设的要求；公安队伍最佳群体结构；干部管理的合理化和法制化；对公安干部的考核、任用和培训的科学方

法。

从工作观点来说，它在处理一切有关干部问题的工作中，能够应用科学的原理和方法，使干部管理中的各项工作得到合理安排，使管理艺术和水平不断提高，并且使管理工作能够最大限度地发挥干部的潜在能力，从而保证公安队伍建设的水平不断提高。

公安干部管理的研究以认识公安队伍的特点及其管理规律为主要对象。

公安队伍的特点，可以从不同角度来分析。从队伍结构来看，具有多警种、多层次的特点；从活动方式来看，具有很大的分散性和机动性，以及接触社会阴暗面较多的特点；从素质状况来看，目前存在着文化偏低，业务素质偏低的状况，等等。通过各种方法去正确分析队伍的特点，并作出具体的描述，才有助于为实行科学管理提供依据和前提。

公安队伍具有一定的动态性，它要求在不断的新陈代谢过程中保持队伍的战斗力和提高科学管理水平以适应这一要求。对队伍特点的分析，要有不同层次的要求，也就是必须弄清哪些是比较稳定的特点，哪些是经常处于变化的特点。比如队伍的年龄结构，新老成员的交替等所带来的特点。过去分析队伍的特点，常常注意前者，忽视后者，或者将两者混淆，或者扩大某一管理方法的适用程度。因此，研究队伍的特点，要有正确的观点，也就是要坚持辩证的发展的观点，避免形而上学的观点。

《公安干部管理基础》是以总结和概括公安干部工作历史经验为基础，吸收和借助其他学科的有关科学知识，为公安干部管理工作由经验型向科学型发展，提高科学管理水平而提供的基础知识。它具有党性强、政策性强、综合性强、应用性强的特点，属于综合、应用性的专业知识。这门专业知识，所涉及的领域很广泛，《公安干部管理基础》这本教材是不能完全包括的。同