



21世纪警官高等教育系列教材

公安指挥学

主编 秦立强

中国人民公安大学出版社

21 世纪警官高等教育系列教材

公安指挥学

上海政法学院 主编 秦立强

(公安机关 内部发行)

中国人民公安大学出版社

北京

图书在版编目(CIP)数据

公安指挥学/秦立强主编. —北京:中国人民公安大学出版社, 2004.1

(21世纪警官高等教育系列教材)

ISBN 7-81087-643-0

I.公... II.秦... III.公安—工作—战斗指挥—高等学校—教材 IV.D631

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 002903 号

公安指挥学

GONGAN ZHIHUIXUE

主编 秦立强

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

印 刷:北京蓝空印刷厂

版 次:2004年1月第1版

印 次:2005年7月第3次印刷

印 张:9.5

开 本:850毫米×1168毫米 1/32

字 数:238千字

书 号:ISBN 7-81087-643-0/D·476

定 价:19.00元(公安机关 内部发行)

本社图书出现印装质量问题,由发行部负责调换

联系电话:(010) 83903254

版权所有 翻印必究

E-mail: cpep@public. bta. net. cn

公安指挥学

主 编 秦立强

副主编 张山山 田雪峰

撰稿人 (以姓氏笔画为序)

王 光 田雪峰 刘丽芳 张 莉

陈 岩 秦立强 敖治效 聂国丽

韩丽丽

前 言

在如火如荼的高等教育改革中，教学改革是核心，而教学内容和课程体系改革又是难点。作为教学内容改革的组成部分，教材内容的整合与更新的重要性不言而喻。

公安大学本科专业现行公安业务教材基本上是 20 世纪 90 年代初编写的。这些教材在确立公安学科的地位，培养合格人才以及指导公安工作实践等方面曾发挥过重要作用。然而，形势的发展使得这些教材必须修订或重新编写。其一，在 1999 年 6 月召开的第三次全国教育工作会议上，党中央和国务院作出《关于深化教育改革全面推进素质教育的决定》。1999 年 11 月第二次全国公安教育工作会议就深化公安教育改革、全面实施素质教育作出了新的部署。我们的教材建设必须在此基础上重新定位。其二，我校许多课程的教材涉及到法律问题，而目前我国法律体系则处于不断完善中，近 10 年来颁布和修订的法律比较多，教材的编写和修订必须与新的法律相一致。其三，由于近些年处于计划经济向市场经济转型时期，社会生活变化迅猛，公安机关面临的斗争形势非常严峻，而我们的理论却跟不上形势发展，有些理论严重滞后于公安工作实际，无法指导公安工作实践，必须予以修正。鉴此，公安大学党委适时作出决定，编写了这套“21 世纪警官高等教育系列教材”。

此次教材编写与修订，贯彻了以下指导思想：从注重知识传授向重视能力培养转化；既充分反映当前公安工作和队伍建设的实际，贴近警务实践，又要具有前瞻性、预见性；从实践中来，

又高于实践,形成比较科学、完整的体系,做到理论性、科学性与较强的针对性、实用性的统一。

本套教材将注重“高水平”与“适用性”的有机结合,突出编写质量和社会效益。首先,编写工作将以我校在全国公安系统具有影响的学科带头人领衔,约请各级公安部门业务领导、专家和骨干参加,形成实力强大的编写阵容。其次,在教材编写过程中,将注意吸收改革开放以来我国公安理论研究的最新学术成果,关注国际学术发展最新动向,使教材内容站在 21 世纪初的学术前沿。再次,针对本科教学和新时期本科学生的特点,将学术性、新颖性、可读性有机结合起来,注意运用比较生动的案例、简明流畅的语言阐释理论。最后,按照“编审分离”原则,聘请学术造诣高、实践经验丰富的学者、专家审稿,严把教材编写质量关。

我们期望并相信,经过编写者、审稿者、出版者的共同努力,这套 21 世纪公安业务新教材将以其质量和特色,成为新世纪奉献给读者们的精品。

中国人民公安大学
教材编审委员会
2001 年 12 月

编者的话

根据公安大学教材编审委员会的统一部署，适应本科专业教学和培养高级公安管理人才的需要，我们编写了《公安指挥学》教材。公安指挥学是一门新兴的应用性学科，公安指挥问题的提出与理论研究只是近几年的事，很多理论和学术问题还未达成共识，许多公安指挥实践中的新鲜经验还有待进一步挖掘和总结。在编写过程中，我们遵循实事求是的思想路线，理论联系实际，力求客观、系统地介绍和分析公安指挥理论所涉及的内容，特别是当代中外警务处置行动中有关指挥的理论研究成果和成功实践经验，借此使学生能够较全面地了解 and 掌握本学科的基本理论和相关知识，学以致用，为从事本学科理论研究、教学或组织实战指挥工作与训练打好基础。本教材分为七章，包括公安指挥的基本理论、手段方式、战术策略及警务协作指挥等内容。它可以作为公安高等院校的本科专业教材使用，也可作为各级公安机关领导的业务培训教材使用。

《公安指挥学》由秦立强任主编，张山山、田雪峰任副主编。参加本书各章编写的有：秦立强（第一、六章全部、第二、三、四、五、七章部分）、王光（第二章部分）、韩丽丽、聂国丽（第三章部分）、张莉、田雪峰（第四章部分）、陈岩（第五章部分）、敖治效、刘丽芳（第七章部分）。秦立强、张山山负责全书的加工、修改和统稿。

编写组在撰稿过程中，汲取了部分公安部领导、专家学者以及国内外有关论著的研究成果，公安部办公厅指挥中心孙正副主

任、公安大学李健和、王明新教授审阅了教材并提出了很好的修改意见，在此一并致以诚挚的感谢！

《公安指挥学》编写的难度较大，加之我们水平有限，书中难免有不妥和错误之处，敬请批评指正，以便修改完善。

编 者

2003年6月10日

目 录

第一章 公安指挥学绪论	(1)
第一节 公安指挥学研究的基础	(1)
第二节 公安指挥的概念和特点	(8)
第三节 公安指挥学的范式	(13)
第四节 学习和研究公安指挥学的目的和意义	(23)
第二章 公安指挥基础理论	(27)
第一节 公安指挥要素	(27)
第二节 公安指挥规律	(35)
第三节 公安指挥原则	(54)
第四节 公安指挥艺术	(64)
第三章 公安指挥系统	(80)
第一节 公安指挥体制	(80)
第二节 公安指挥机构	(92)
第三节 公安指挥员	(100)
第四节 公安指挥中心建设	(107)
第五节 现场指挥部的建立	(126)
第四章 公安指挥手段和方式	(134)
第一节 公安指挥手段	(134)
第二节 公安指挥自动化系统	(145)
第三节 公安指挥方式	(153)
第五章 公安指挥过程	(167)
第一节 公安指挥过程概述	(167)
第二节 收集处理情报信息	(172)

第三节	定下处置行动决心·····	(182)
第四节	计划组织处置行动·····	(190)
第五节	协调控制处置行动·····	(201)
第六节	组织撤离处警现场·····	(219)
第六章	警务协作与公安指挥·····	(223)
第一节	警务协作概述·····	(223)
第二节	警务协作指挥关系·····	(228)
第三节	警务协作指挥方法·····	(237)
第七章	公安指挥谋略与战术策略·····	(243)
第一节	公安指挥谋略·····	(243)
第二节	公安指挥战术策略·····	(254)
第三节	公安指挥处警预案·····	(286)

第一章

公安指挥学绪论

公安指挥学是应公安工作的实践需要而产生的一门新型的应用性学科。对公安机关的重大警务活动实施正确的指挥,是各级公安领导者的一项重要职能。公安指挥的成败得失,直接关系到公安机关整体战斗力的发挥,影响到公安工作的实际效能。因此,学习和研究公安指挥学不仅是公安理论科研人员的现实命题,也是各级公安领导者的必修课。

公安指挥学是一个新的学科领域,许多问题的研究带有创新性。究竟什么是公安指挥?它的研究基础是什么?公安指挥学的范式是什么?以及学习和研究公安指挥学的目的和意义等,都是首先必须弄清楚的问题。在绪论中,我们将对这些问题加以分析和阐述。

第一节 公安指挥学研究的基础

一、关于“指挥”的一般认识

“指挥”一词最早亦称“指麾”,本指手的动作,后来引申为发令调遣。这主要与古代军事和战争有关。据史料记载,人类历史上最早的战争,是发生在公元前 26 世纪至公元前 22 世纪之间的神农伐斧隧之战,之后又有黄帝与蚩尤的逐鹿之战以及黄帝与炎帝的阪泉之战等。这个时期发生的战争均是原始部落之间偶然为争取自我生存或血缘复仇而进行的,一般都是部落首领以打

猎、生产中的手势、口语等为号令，直接率领部落成员“以石为兵”进行格斗，决一胜负。后来随着社会生产力的发展和现代意义上的战争出现，指挥活动也就变得日益复杂起来，指挥手段由口哨、口语、手势、旗、锣、鼓等变成了无线电通信、雷达指挥等，进而发展成为现代人机结合的 C³I 指挥自动化系统。但是，指挥的“发令调遣”的本质功能并没有改变。

最早有关指挥理论的研究主要是在军事领域。但是，从一般意义来说，指挥并非是军队的专用名词，从人类组成不同的社会集体开始，指挥就相应地产生了。只要是群体参与的有组织活动，都需要指挥。马克思曾经指出：“一般规模较大的直接社会劳动或共同劳动，都或多或少地需要指挥，以协调个人的活动……”^① 如生产指挥、交通指挥、工程指挥以及我们需要研究的公安指挥等。

从指挥概念的应用看，它是一个多义词，具有统帅、率领、组织、发令、调度和引导等多种意思。《辞海》对“指挥”一词的注释有五种：

一是官员。明清沿元制于京城设五城兵马司，置指挥、副指挥，掌坊巷有关治安之事。又明各卫的指挥使亦可简称为指挥。

二是五代以后军队的编制单位。《五代会要》卷十二：“后唐长兴三年（公元 932 年）……左右羽林，置四十指挥，每十指挥立为一军。”宋代沿用其制，也以指挥为军队编制单位。每指挥一般约为五百人左右。

三是宋人以指挥为诏、赦、命令等的总称，公文书多用之。《建炎以来系年要录》卷十六：“尚书省言，检会靖康元年已降指挥”。“已降指挥”即以前颁布的命令之意。

四是军事名词。军队首长对军队行动的领导活动。

^① 《马克思恩格斯全集》第 23 卷第 367 页。

五是领导乐队或合唱队进行排练和演出的人称指挥。

《现代汉语词典》解释“指挥”一词的含义：一是发令调度；二是发令调度的人。

从现代意义上看，指挥一般是指社会组织和有组织的群体为了协调一致地达到某个目标，由领导者所实施的一种发令调度的活动。它属于一种特殊的领导管理活动。指挥活动的发生必须具备四个条件：

第一，它必须存在于群体行动中。群体行动客观地存在两类不同性质的活动：一类是以指挥者组织群体行动的决心形成及贯彻为基本职能，直接支配有组织行动之效果的指挥活动；另一类是以部属和群体执行命令，付诸实施具体任务为基本职能，直接产生效果的具体行动。指挥活动与具体行动是一个完整统一的有机整体，共存于各类群体活动之中，相互作用，缺一不可。有组织的具体行动是指挥产生的客观基础，其性质决定了指挥的类型。

第二，它是有目的地支配指挥对象的行为。目的性是人类一切有意识活动的普遍性质，指挥活动也存在着坚决而又鲜明的目的性。指挥的目的在于产生“支配”的效应，指挥自身并不直接担负完成各项任务的具体操作，而是通过对指挥对象的不间断地支配来作用于各项任务的完成。指挥活动与群体的具体行为活动并不等同，各自具有明确的目的。这就决定了指挥仅能组成群体行为活动的“内核”，不可能解决群体行为活动中的所有问题。

第三，它是一个指令化的过程。整个指挥活动基本上是以“指令”为中心运转，包括指令形成与指令转化两个相互联结的运行过程。指令形成是指指挥者定下决心的活动，它是指指挥者创造性思维的结果，是一个运筹谋划的过程，也是指挥活动的核心。指令转化是指贯彻指挥者决心的活动，是把决心转化为指挥对象的行动。指令的形成只是为指挥活动的运转明确了目标，只

有把指令转化为指挥对象的具体行动，才能实现指挥目的，形成完整的指挥活动。因此，它是最为明显地体现指挥特征的过程。指挥活动就是在指令形成与转化的过程中反复循环运行的，直至目标的实现。

第四，它必须建立等级有序的指挥关系。指挥是通过指令链进行发令调度来适时动态地协调群体行动的活动。虽然，领导、管理、控制等活动都具有协调群体行动的功能，但是，它们都没有指挥协调所要求的动态性、及时性、指令性这么强。因此，指令链的传递必须是等级有序的，上下级之间必须具有明确的指挥关系。并且这种指挥关系是用组织权力资源来保障的。此外，指挥者或指挥机构的权威性、组织结构和制度、组织成员的素质等都会对指挥关系和指挥效能产生影响。

以上是从指挥最一般意义的角度来认识的，当然不同领域的指挥还有一些不同的条件和要求，显示出不同的特征。

二、公安指挥学研究的现实基础

公安指挥的实质就是公安机关对重大警务处置行动的指挥。早在 20 世纪 50 年代，根据我国公安管理体制的特点，各级公安机关就建立了公安指挥的运行机制，其特点是条块结合、以块为主，各地区、各警种各自为战。在当时社会相对比较封闭、静态的环境下，刑事犯罪和社会治安情况的变化比较缓慢，需要跨地区、多警种联合行动的刑事犯罪和治安案件不多，警务活动的规模相对较小，公安指挥的手段、方式比较简单，公安指挥的作用不十分明显，因此，公安指挥问题的研究没有引起足够重视。

20 世纪 80 年代以后，随着我国改革开放的不断深入，社会环境发生了深刻变化，各种资源流动的规模越来越大，频率越来越高。刑事犯罪呈现出跨区域、跨省甚至跨国流窜作案的特点，犯罪分子使用现代化交通工具和高科技通讯手段，甲地作案，乙

地销赃，丙地脱手，丁地藏匿，行动迅速，机动性强，一旦得手，逃离无踪；许多严重暴力犯罪活动出现智能化、组织化倾向等，并且带有黑社会性质，与警察的信息、智力和暴力对抗的程度越来越激烈；同时，随着各种社会矛盾的增多，群体性治安事件频频发生，而且往往是敌我矛盾和人民内部矛盾互相交织，刑事犯罪活动裹杂其中，处置稍微不当，影响巨大，后果十分严重。对于这些犯罪活动的打击和群体性治安事件的处置，公安机关沿用过去那种各地区警察各自为阵，单兵作战的警务活动模式已无法适应新形势发展的需要，跨地区、多警种的联合行动，日益成为警务活动的主要方式，成为克敌制胜的重要战术法宝。比如，20世纪90年代以来公安机关开展的“网上追逃”、“网上打拐”、“网上打黄扫黑”等“严打”整治行动所取得的辉煌战果，都是全国警力联合行动与各级公安机关正确指挥的结果。

警务协作的核心是指挥。公安指挥的得失，直接关系到重大警务处置行动的成败。总结近十几年来各地公安机关对重大警务处置行动的实践经验，可以看出，公安指挥问题已摆到非常突出的地位。正确的指挥，可以使公安机关以极小的代价迅速取得重大的战果；而错误的指挥，往往会使公安机关在取得绝对优势的情况下，又付出惨重的代价。例如：某地公安机关在围剿两名持枪杀人犯罪嫌疑人（某部解放军战士，杀人盗枪逃跑，盗走两支折叠式冲锋枪和1100余发子弹）的战斗中，动用了公安民警、武警600余人，解放军官兵129人，调来了曾参加过越战的解放军某师的侦察连、防化连、喷火连，各类参战人员（包括当地民兵）总计1516人，其间，使用子弹17000发，手榴弹334枚，四零火箭弹20枚，火焰喷射器3具，催泪弹13枚，毒气弹9枚，汽油2000公斤，柴油525公斤，在已将两名歹徒团团围困在2公里长的山沟中的情况下，由于指挥失误，战术运用不当，我方以牺牲8人（包括1名群众）、伤9人（包括3名围观群众）的

惨重代价，最后利用油泵通过输油管道向两名凶手藏匿的石洞里灌入汽油和柴油，将其烧死，教训十分惨痛。

为了加强公安指挥工作，提高公安指挥的科学化水平，1988年公安部作出了关于建立公安指挥中心的战略决策，提出“统一指挥、快速反应、合成作战、有力控制”的警务活动新模式，这对公安指挥工作的实践发展和理论研究起到了积极的推动作用。特别是20世纪90年代以来，随着县、地、市以上公安机关指挥中心的建立和完善，公安指挥手段和方式等日趋现代化，有关公安指挥理论的科学研究也受到特别的重视，许多公安科研单位将公安指挥问题纳入了科研规划和重点研究项目，并推出了一批相关的理论研究成果，各级公安院校也都纷纷在教学中增加了有关公安指挥的授课内容。总之，随着公安工作的发展，学习和研究公安指挥学的需要日益突出，并且为公安指挥学的研究提供了实践基础，建立公安指挥学的时机已经成熟。

三、公安指挥学研究的理论来源

公安指挥学是应实践的需要而产生的一门新兴学科。公安指挥的实践经验是其理论研究的直接来源。但是，从指挥的一般特征来看，不同领域的指挥活动既有其特殊性，也有其普遍性，有关指挥活动的相关经验和共同规律是可以互相借鉴的，其研究成果也可以作为公安指挥学的重要理论来源。目前，公安指挥学研究的理论来源主要包括以下几个方面：

（一）马列、毛泽东军事指挥思想

马列、毛泽东军事指挥思想是无产阶级革命家们领导和指挥革命战争经验的科学总结，反映了无产阶级领导革命战争的指导思想和作战指挥规律。它是公安指挥科学重要的思想基础和理论基础，对公安指挥活动具有普遍指导意义。例如：正确处理指挥中客观物质基础与人的主观指导的关系，全局与局部的关系，指

挥的主动性、灵活性、计划性的关系，集中指挥与分散指挥的关系等思想；党指挥枪的根本原则；合格指挥员在政治上和军事上应具备的基本条件的阐述等。

（二）重大警务处置行动指挥的实践经验

这是公安指挥学研究的最直接的理论源泉，也是其研究的主要内容。尤其是近十几年来，我国各级公安机关在重大警务处置行动中所积累的丰富经验，对公安指挥的理论研究和实践活动起了积极的作用。例如：坚持党委和政府领导下的协调一致行动；统一指挥，整体作战、快速反应的原则；全面控制，确保重点的行动方略；依法行事，用权准确的要求等。

（三）古今中外军队的作战指挥经验和理论

古今中外军队的作战指挥经验和理论是在长期战争中形成和发展起来的，在很大程度上反映出了指挥的一般规律，是历史留给我们的宝贵遗产，是研究公安指挥学可资借鉴的又一重要理论源泉。例如：中国古代作战指挥中的先胜而后战、先谋后战、事贵制人、善于权变、择机而动、兵之贵主速等指挥思想；知己知彼、兵权贵一、用兵贵决、擒贼先擒王、周密为宝等指挥原则以及择将用人激气之道等；中外军队的作战指挥中关于多种方案权衡，多手准备的经验，适时定下决心，并坚定地实现既定决心，实施及时、不间断地指挥的经验；坚持高度集中统一指挥，灵活地使用兵力和运用战法的经验；周密组织作战协同，确保统一行动的经验；军事打击与心理攻势、瓦解斗志相结合的经验；处理连续作战与部队休整辩证关系的经验等；以及军事指挥理论中的指挥过程理论、指挥系统理论、指挥方式理论、指挥学学科理论等。

（四）相关学科理论

公安指挥学作为一门综合性应用学科，必须汲取现代相关学科的理论成果，以适应科学与实践发展的要求。目前，与公安指