

全国高等教育自学考试公安管理专业指定教材

公安管理学

全国高等教育自学考试指导委员会组编



杨建和 主编

警官教育出版社

全国高等教育自学考试公安管理专业指定教材

公安管理学

全国高等教育自学考试指导委员会 组编

主 编 杨建和

副主编 赵 炜 张 光

撰稿人 (按姓氏笔划排序)

马也宽 于兆麟 王观德

王明新 刘祁宪 孙晓东

张 光 张 玲 张会文

吴肖天 陈春野 杨建和

赵 炜 段林萍 詹 伟

聂国丽

(公安机关 内部发行)

警官教育出版社

·北京·

·公安管理学
GONGAN GUANLIXUE

杨建和 主编

出版发行：警官教育出版社
地 址：北京市西城区木樨地南里公安大学 368 信箱
邮政编码：100038
经 销：新华书店
印 刷：涿州市蕴铂印刷厂

版 次：1999 年 12 月第 1 版
印 次：2003 年 9 月第 10 次
印 张：15.125
开 本：850 毫米 × 1168 毫米 1/32
字 数：379 千字
印 数：48001 册-53000 册

ISBN7-81062-274-9/G·149

定 价：24.00 元

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

出版前言

编写高等教育自学考试教材是高等教育自学考试工作的一项基本建设。经教育部同意，我们拟有计划、有步骤地组织编写一批高等教育自学考试教材，以满足社会和考试的需要。《公安管理学》是高等教育自学考试公安管理专业组编的教材。这本教材是根据公安管理专业自学考试计划，从造就和选拔人才的需要出发，按照教育部颁布的《公安管理学自学考试大纲》的要求，结合自学考试的特点，组织高等院校一些专家学者集体编写而成。

《公安管理学》供公安管理专业个人自学、社会助学和国家考试使用，也适用于公安院校的本科教学。现经组织专家审定，同意予以出版发行。我们相信，随着高教自学考试教材的陆续出版，必将对我国高等教育事业的发展，保证自学考试的质量起到积极的促进作用。

全国高等教育自学考试指导委员会

1999年12月

编者说明

根据高等教育自学考试公安管理专业考试计划的要求,在全国高等教育自学考试指导委员会的统一组织下,编写了《公安管理学》教材。本教材以马列主义、毛泽东思想、邓小平理论为指导,吸收了现代管理学、行政学、公安科学、系统科学等多学科知识,汲取了公安管理最新理论成果和新鲜经验,继承了原教材《公安管理基础》中部分适用内容。力求在体系上更加科学、完整,内容上更加丰富、理论与实践结合得更加紧密。本教材既适用于自学考试,也适用于公安院校的本科教育。

本书由中国人民公安大学杨建和任主编,公安部政治部赵炜、中国人民公安大学张光任副主编。编写分工是:

王观德:第一章第一、二节及第三节部分、第八章;陈春野:第一章第三节部分、第二章第一节;杨建和:第二章第二、三节、第三章第六节、第五章第四节、第七章、第九章、第十三章第四节;张光:第三章第一至五节、第四章第一至三节、第十章、第十一章;詹伟:第四章第四节;于兆麟:第五章第一至三节;张玲:第五章第五节;王明新:第六章;张会文:第十二章第二至三节、第一、第四节部分;赵炜:第十二章第一节、第四节部分;马也宽:第十四章;聂国丽:第十五章第一至四节;吴肖天:第十五章第五节;刘祁宪、段林萍:第十六章。全书初稿完成后,由主编、副主编修改定稿。

本书初稿完成后,于1999年12月14日召开了审稿会,中国法学会副秘书长李恢强同志、中国人民公安大学高德原教授、王明新教授、李文燕教授参加了审议并提出了宝贵意见。在编写

过程中，参考和引用了不少专家、学者的论著，特别是吸收了一些公安教材的观点和内容，主要有公安部人事局编写的《公安人事管理》、王明新主编的《公安管理与公安领导教程》、赵宝葵主编的《政治理论基础知识》等。此外，在编写过程中还得到许多专家、学者和同志的支持、帮助，在此一并表示衷心的感谢。

由于水平所限，书中疏漏和不妥之处在所难免，敬请批评指正。

公安管理学编写组

1999年12月

目 录

第一编 公安管理总论

第一章 管理与公安管理	(3)
第一节 管理与管理科学	(3)
第二节 公安管理	(13)
第三节 公安管理学	(20)
第二章 公安管理的理论基础	(34)
第一节 马克思主义基本原理	(34)
第二节 毛泽东同志关于人民民主专政和正确处理 两类不同性质矛盾的理论	(40)
第三节 邓小平理论	(43)
第三章 公安管理的基本原理	(50)
第一节 管理原理概述	(50)
第二节 系统优化原理	(53)
第三节 人本能动原理	(65)
第四节 动态适应原理	(69)
第五节 信息对称原理	(75)
第六节 效率增进原理	(79)

第二编 公安管理主体

第四章 公安组织	(87)
第一节 公安组织概述	(87)
第二节 公安组织结构	(104)
第三节 公安管理体制	(113)
第四节 公安文化	(116)
第五章 公安领导	(126)
第一节 公安领导的涵义与特征	(126)
第二节 公安领导班子建设	(137)
第三节 公安领导者的素养	(148)
第四节 公安领导方法和艺术	(158)
第五节 激励	(169)

第三编 公安管理职能

第六章 公安决策	(179)
第一节 公安决策的涵义及重要性	(179)
第二节 公安决策的类型	(184)
第三节 公安决策的民主化、科学化	(186)
第四节 公安决断	(214)
第七章 公安计划	(219)
第一节 公安计划在公安管理中的地位和作用	(219)
第二节 公安计划的分类及内容	(223)
第三节 制定公安工作计划的依据	(230)
第四节 公安计划管理的任务和原则	(233)

第八章 公安执行	(238)
第一节 公安执行概述.....	(238)
第二节 科学执行的几个重要环节.....	(244)
第九章 公安监督	(265)
第一节 公安监督概述.....	(265)
第二节 公安监督的内容.....	(271)
第三节 公安机关的内部监督.....	(277)
第四节 公安机关的外部监督.....	(282)
第五节 公安监督成果的处置.....	(289)

第四编 公安管理方法

第十章 公安管理的一般方法	(295)
第一节 行政方法.....	(295)
第二节 法律方法.....	(300)
第三节 经济方法.....	(303)
第四节 教育方法.....	(306)
第五节 目标管理方法.....	(310)
第十一章 公安管理的 technical 方法	(318)
第一节 公安预测技术.....	(318)
第二节 管理系统工程.....	(326)
第三节 统筹管理法.....	(331)
第四节 ABC 管理法	(338)

第五编 公安管理客体

第十二章 公安人事管理	(343)
第一节 公安人事管理概述	(343)
第二节 公安人事管理的体制和基本制度	(346)
第三节 公安人事的“进出口”管理	(353)
第四节 公安人事的日常管理	(359)
第十三章 公安业务管理	(370)
第一节 公安业务管理的涵义、目的和分类	(370)
第二节 公安业务工作的基本思路和基本要求	(372)
第三节 公安业务管理的指导方针	(381)
第四节 公安业务管理改革	(385)
第十四章 公安信息管理	(391)
第一节 公安信息管理概述	(391)
第二节 公安信息管理的内容	(395)
第三节 公安信息管理过程	(397)
第四节 公安信息技术	(402)
第五节 公安管理信息系统	(404)
第十五章 公安财务装备管理	(410)
第一节 公安财务管理概述	(410)
第二节 财务管理的主要内容	(422)
第三节 公安业务经费的管理	(431)
第四节 财务管理方法	(435)
第五节 公安装备管理	(442)
第十六章 公安科教管理	(450)
第一节 公安院校的日常管理	(450)

第二节	建立有中国特色的公安教育评价制度·····	(455)
第三节	我国公安教育的改革与发展·····	(459)
第四节	公安科技管理·····	(464)

第一编 公安管理总论

榮一齋 公定野總針

第一章 管理与公安管理

第一节 管理与管理科学

一 管理的涵义

管理,英文是 Management,源出自意大利文 maneggiare。原意是处理,或作训练马匹,到后来逐渐扩大使用范围。

“管理”一词,国内外学者的解释颇不一致,莫衷一是,各个不同的学派从不同的角度给“管理”下定义。亨利·法约尔认为“管理,就是实行计划、组织、指挥、协调和控制。”^①而卡斯特则认为“管理就是计划、组织、控制等活动的过程。”^②梅西认为:“我们把管理定义为一个合作的群体将各种行动引向共同目标的过程。”^③西蒙认为“管理就是决策”。镰田胜认为“管理,就是事事按照计划开展工作”。

我国学者,一般先作词义上解释,认为“管理就是管辖和处理的意思”。有的认为“管”就是“主其事”,“理”就是“治其事”。有的认为“管”就是“管制”,“理”就是“理顺”。而从学理上解释,大多受国外学者的影响,有的认为管理就是“控制”;有的认为管理就是“指挥”;有的认为管理就是“协调”等等。

国内外学者的上述解释,都有一定道理。在吸取国内外学者

① 《国外著名管理学家论管理》,第1页,四川科学技术出版社。

② 卡斯特《组织与管理》,第8页,中国社会科学出版社。

③ 梅西《管理学概要》,第4页,辽宁人民出版社。

有益的学术思想的基础上，我们给管理下了这么个定义：所谓管理，是指特定主体，依法运用各种方法、手段，通过决策、计划、组织、指挥、控制、协调等一系列活动，充分发挥人、财、物等资源的作用，有效实现组织目标的过程。

这个定义告诉我们：第一，管理是特定主体所从事的活动，倘若没有特定的主体，一切管理活动便无从谈起；第二，管理是管理者为达到组织目标而进行的活动，组织目标是管理的动因与归宿；第三，管理是管理者依法运用各种方法和手段去达标的活动，依法管理是现代社会文明的重要标志；第四，管理是管理者充分发挥人、财、物等资源功能的的活动，其中激发被管理者的积极性是管理成功的关键；第五，管理又是管理者进行的决策、计划、组织、指挥、协调、控制等一系列的自觉的活动，管理过程中的每一个职能都不能失误，否则就会招来不堪设想的后果。

二 管理在人类社会生活中的地位

人类社会是一个非常复杂的群体结构。管理是这个复杂的群体的中轴。通过管理才使人类社会呈现五彩缤纷、生机勃勃的景象。

管理在人类社会生活中的地位，可以从以下三个角度进行剖析：

（一）管理的长期性

从时间——纵向的角度看，管理渊源于原始社会，它是原始社会氏族组织的产物，它的起源与氏族公社一样悠久。管理贯穿于整个阶级社会，从奴隶社会、封建社会、资本主义社会，到阶级临近消亡的社会主义社会，都离不开管理活动。管理将延续到未来的共产主义社会。一句话，管理与人类文明共存。只要人类延续千秋，管理决不会消逝。

（二）管理的普遍性

从空间——横向的角度看，管理存在于世界上一切国家、一切民族之中。任何国家、民族之存在，都要以一定的管理形式为纽带。倘若没有管理，国家就不成其为国家，民族就不成其为民族，人类就变成了一盘游离不定的散沙。在一个国家内，无论哪一个工作部门，哪一条战线，从事哪一项活动（立法、司法、行政、生产、教学、科研、生活），都存在着管理。随着科学的发展，如果人类将来在海底或太空建立城市，或到其它星球去谋生，也必然会产生新的管理。因此，可以说管理无处不有、无处不在，人人生活在管理的海洋之中，从母胎出生到离开人生世界，都要同管理打交道。

（三）管理的重要性

从管理的功能和价值看，它是人类赖以生存和发展的必要条件。在原始社会，倘若没有以氏族公社为基础的管理活动，不仅个人的生活资料难以做到自给自足，而且在猛兽和自然灾害面前，个人的生命都得不到保障，那也就谈不到人类的延续和发展了。管理又是创造人类物质文明与精神文明不可缺少的杠杆。几千年的人类文明史，科学技术的发展，生产力的发展，无不是以管理为纽带。管理在国家的政治生活中居于支配、领导地位，无论是奴隶制国家、封建主义国家、资本主义国家，还是社会主义国家，统治阶级都是通过管理职能来维护、巩固、强化其政治地位。管理职能的正确与否，直接关系到一个国家的兴盛与衰亡。在当今开放型世界里，管理还是调整民族与民族、国家与国家关系的必需条件。为了加强各国人民之间的友谊与合作，为了维护世界和平，不仅各国政府要通过一系列的外交管理活动来调整与其它国家的关系，而且要进一步发挥国际组织与国际法规的管理功能，实现各国人民和平共处的美好宿愿。正如美国一位学者所评述的：“管理是人类文明进步的钥匙”，“管理科学已成为造福

人民的工具。”这是对管理在人类社会生活中的地位最高度、形象的概括。

三 管理科学产生的历史背景

恩格斯在《自然辩证法》一文中指出：“科学的发生和发展，一开始就是由生产决定的。”管理科学也是这样，它是资本主义国家 18 世纪的第一次工业革命（指机器的使用和工业产品的大量生产）和 19 世纪的第二次工业革命（指产业的极度集中和联合经营）的必然产物。

在管理科学产生之前，曾有过早期管理理论阶段，即“科学管理”理论的萌发阶段，也称“经验管理”阶段。该理论产生于 17 世纪中、末期资本主义工场手工业大发展时期。英国古典经济学家威廉·配第创立了分工理论。随后，亚当·斯密、查尔斯·巴巴奇进一步阐明与发展了分工理论。为了改善由于产业革命而造成的苛刻的劳动条件，社会改良主义者罗伯特·欧文提出了限制劳动时间、禁止招收童工、设置工人教育设施和住宅，建立消费合作社和生产合作社等社会改良政策。

19 世纪后半期在美国开始了一个新的工业时期。由于生产规模的不断扩大，科学技术的不断进步，对管理的要求越来越高，而资本家本人往往并不具有卓越的管理才能，迫使其雇佣具有管理才能的专家专门负责管理工作，这就形成了生产资料所有者与管理者的分离。1862 年，美国出现了有限责任公司和合股公司，产生了象古尔德·摩根这样由金融家建立起来的大企业，这些大企业对整个 19 世纪美国经济的发展有着重大影响。在这一时期，美国最惹人注目的企业——铁路公司的重要地位和地位提高了，企业之间的竞争激烈异常，这就导致了科学管理运动的开始。

纽约公共图书馆于 1917 年编制的有关早期管理论文的一览