



公安机关人民警察训练系列教材

■ 专业、晋升训练 ■

GONGAN GUANLI YU JINGWU SHIJIAN

公安管理与警务实践

主编 张德和 于兆麟 郑云生

中国人民公安大学出版社

12651
29
公安机关人民警察训练系列教材·专业、晋升训练

公安管理与警务实践

主 编 张德和 于兆麟 郑云生

(公安机关 内部发行)

中国人民公安大学出版社

·北 京·

公安管理与警务实践

GONGAN GUANLI YU JINGWU SHIJIAN

主编 张德和 于兆麟 郑云生

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 厂：河北省抚宁县印刷厂

版 次：2003 年 3 月第 1 版

印 次：2003 年 3 月第 1 次

印 张：12.5

开 本：850 毫米 × 1168 毫米 1/32

字 数：309 千字

印 数：0001 ~ 5000 册

书 号：ISBN 7 - 81087 - 231 - 1/D·215

定 价：20.00 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) 83905728

版权所有 翻印必究

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

公安机关人民警察训练 系列教材编委会

主 任 阎俊杰

副主任 (以姓氏笔画为序)

马敏艾	刘光明	杨 征	李光文
张 琨	张安年	张兆端	张德和
杜清泉	阎子忠	涂水成	钱家松
程小白	廖志恒		

委 员 (以姓氏笔画为序)

于兆麟	王 萍	王 彬	王龙天
王东强	王学思	王爱平	王彩元
邓玉萍	邓国良	史绍省	申智军
祁丙才	刘玉增	李 颖	李军华
李晋泽	李惠文	杨玉海	杨瑞清
张建良	张建明	张满生	屈 明
郑云生	阎 明	陶月娥	郭建成
郭桂玲	随庆军	程玉国	舒和润
蒙 伟	蔡 艳	蔡少铿	裴国智

公安管理与警务实践

主 编 张德和 于兆麟 郑云生

副主编 刘阳怀 何 静 董学军

张 雷 崔守航

撰稿人 (以姓氏笔画为序)

丁 信 于兆麟 刘阳怀

何 静 张 雷 郑云生

林 萍 崔守航 董学军

“公安机关人民警察训练 系列教材”总序

随着我国加入 WTO 和社会主义市场经济的深入发展，公安机关承担的任务日趋繁重，面临的考验也日趋严峻。公安机关只有尽快提高公安民警的政治、业务素质，增强公安队伍的战斗力，才能适应复杂多变的社会形势，完成好公安部党委提出的“巩固共产党的执政地位，维护国家长治久安，保障人民安居乐业”的光荣使命。

公安机关人民警察训练工作是公安队伍正规化、现代化建设的重要内容，是提高公安队伍战斗力的重要手段。2001 年底，公安部颁布实施了《公安机关人民警察训练条令》，这标志着公安机关人民警察训练工作进入了规范化建设的新阶段。为了积极配合各地公安机关人民警察训练工作的开展，服务于队伍建设的大局，中国人民公安大学出版社组织了全国十几所公安院校长期从事教育训练的专家、学者编写了“公安机关人民警察训练系列教材”。这套教材分为三个子系列：初任训练、专业训练、晋升训练。初任训练教材包括：《政治理论基础读本》、《公安应用写作新编》、《公安法律实用教程》、《人民警察行为规范读本》、《公安工作基础知识》；专业训练及晋升训练教材包括：《当代中国的马克思主义》、《公安实用法律知识》、《公安行政执法教程》、《公安工作实践与理论研究》、《公安管理与警务实践》、《侦查指挥理论与实务》、《公安派出所业务教程》、《群体性治安事件紧急处置要领》、《警察公共关系》、《社区警务》、《公安刑事执法的理论与

实践》、《公安行政执法的理论与实践》。这套教材共 18 本，基本上能够满足各地公安机关人民警察训练工作的需要。

应该指出，训练教材建设是做好公安机关人民警察训练工作的基础和前提，是提高教学质量、实现训练目的的重要保证。飞速发展的公安实践和日益变化的社会环境都对公安机关的训练工作和教材建设提出了强化质量、面向实战的要求，因此，在编写这套教材过程中，我们特别注重了教材内容的前瞻性、针对性和可操作性，力求通过训练，切实增强公安民警的政治素质、业务素质、执法水平和实际战斗力，使训练工作取得实效。本套教材力图体现以下特点：

第一，吸收最新成果，反映时代特色，适应当前公安工作的需要。教材的内容力求以国家最新的方针政策、法律法规为依据，吸纳相关学科的最新研究成果，反映时代的特色，以最新的知识、方法和观念来指导公安实践。

第二，层次分明，目标明确，针对性强。这套教材严格按照公安部《公安机关人民警察训练条令》的要求，对不同层次、不同警种的教育训练进行了区分，按照不同层次、不同警种的公安民警的不同学习需要，分为初任训练教材、专业训练教材和晋升训练教材。尽量克服以往某些训练教材内容单一、民警学非所用的不足，切实增强民警学习的积极性和训练的效果。

第三，强化技能，注重可操作性，贴近实战的需要。贴近实战是公安机关人民警察训练工作的宗旨和灵魂，因而在编写教材的过程中，注意解决公安工作中最迫切的实践问题，注重知识、方法的实用性和可操作性，同时突出公安民警的警务技能和实战能力，以提高民警的实战本领，减少不必要的伤亡，更好地完成打击犯罪、维护社会稳定的重任。

第四，强化法律意识，切实增强民警的法治观念。本套教材在编写的过程中注重体现“依法治国，建设社会主义法治国家”

的时代要求，注意增强公安民警严格执法、依法行政和保护公民合法权利的法律意识，使民警进一步树立法治观念，符合时代发展的需要。

我们衷心地希望这套教材能够在公安机关人民警察训练工作中起到应有的作用，为把公安队伍建设成政治合格、纪律严明、作风过硬、业务精通、执法如山的钢铁队伍，更好地维护社会政治稳定和社会治安秩序稳定，作出自己的贡献。

由于这套教材是在较短的时间内组织全国各地的专家、学者共同编写的，加之我们经验不足，难免存在一些问题，恳请大家提出宝贵意见，以便今后进一步修订完善。

阎俊杰

2003年1月

编者的话

《公安管理与警务实践》一书是应中级警官训练迫切需要出版的。中级警官是公安队伍中承上启下的中坚力量，是进行公安队伍管理和业务管理的骨干。“科教强警”战略要求新世纪的公安民警必须是科学技术和综合知识的拥有者，以适应知识经济社会的发展和严峻的社会治安形势的挑战。对中级警官进行现代公安管理知识的培训，正是提高其综合知识能力，适应 21 世纪时代的需要，促进公安队伍建设，做好公安工作的重要基础和实践依据。

鉴于中级警官处于我国公安管理层的特殊地位和公安管理实践中的特殊作用。本书坚持突出了实战、实用、实际及观念新、定位准的总体指导思想。力图突破公安高校在校学生系统教育的传统模式。在结构安排上，有针对性的采纳了公安管理总体方法论和当前与公安管理实践关系密切的社会热点、难点等专题两大部分内容；在理论体系上，注重了公安管理理论与警务实践的紧密结合；在写作方法上，力求贴近公安实践，强调融知识性、创新性、实用性、可读性于一体；在写作质量上，要求单章成文，合则成书，把每一位学者当前研究的具有现实意义的最新科研成果奉献给广大公安民警。因此，本书不仅适于晋衔晋职的培训，而且对于各个层次的公安管理者都具有借鉴价值。希望本书的问世能对增强公安管理意识，提高各级公安领导干部和广大公安民警的管理能力，实现公安管理科学化，促进“科教强警”

战略的实施，起到积极的作用。

本书由张德和、于兆麟、郑云生任主编。刘阳怀、何静、董学军、张雷、崔宇航任副主编。编写分工是：董学军（第一章）、崔宇航（第二章，第四章第二节、第三节）、郑云生（第三章，第六章，第八章第一节）、何静、丁信（第四章第一节），刘阳怀（第五章，第九章）、林萍、于兆麟（第七章）、张雷（第八章第二节）、丁信、何静（第八章第四节）、于兆麟（第十章，第八章第三节）。在全体主编、副主编集体讨论的基础上，于兆麟主编对全书进行了统稿和终审。

本书在编写过程中，得到了公安管理学术界著名学者王观德、杨建和的指导和帮助，参考和吸收了不少专家、学者论著，特别是借鉴引用了一些公安教材的观点和内容。在编写过程中还得到了全国有关公安高等院校、中国人民公安大学出版社等部门和领导的积极支持和热情帮助，在此一并表示衷心的感谢。

由于水平有限，书中疏漏和不妥之处在所难免，敬请批评指正。

编 者

2002年10月9日

目 录

第一章 公安管理概述

- 第一节 管理与管理科学····· (1)
- 第二节 公安管理····· (13)
- 第三节 学习公安管理科学的意义····· (22)

第二章 公安管理的理论基础和基本原理

- 第一节 公安管理的理论基础····· (27)
- 第二节 公安管理的基本原理····· (32)

第三章 公安管理职能

- 第一节 公安计划职能····· (48)
- 第二节 公安组织职能····· (54)
- 第三节 公安人事职能····· (60)
- 第四节 公安领导职能····· (69)
- 第五节 公安监督职能····· (75)

第四章 公安领导艺术和方法

- 第一节 公安领导的观念与思维方式····· (89)
- 第二节 公安领导方法····· (111)
- 第三节 公安领导艺术····· (117)

第五章 公安队伍管理

- 第一节 公安队伍管理的方针和任务····· (129)
- 第二节 公安队伍管理的动力····· (139)
- 第三节 公安队伍管理长效机制建设····· (157)

第六章 公安业务管理

- 第一节 公安业务管理概述····· (171)
- 第二节 公安业务管理的指导方针····· (180)
- 第三节 当前公安业务管理存在的问题和难点····· (189)
- 第四节 加强公安业务管理的对策与措施····· (200)

第七章 公安廉政建设

- 第一节 影响公安廉政的因素····· (213)
- 第二节 加强公安廉政建设的措施····· (224)

第八章 公安领导与临战指挥

- 第一节 临战指挥的内容与原则····· (232)
- 第二节 公安领导者在处置群体性事件中的
临战指挥与决断····· (245)
- 第三节 公安领导者在预防、打击黑社会性质组织犯罪
斗争中的决断与处置····· (261)
- 第四节 公安领导在打击暴力恐怖活动中的
临战决断与处置····· (278)

第九章 公安信息警务管理

- 第一节 公安信息警务概述····· (308)
- 第二节 信息警务建设与发展的基本策略····· (314)

第三节	信息警务管理过程	(320)
-----	----------------	-------

第十章 公安管理工作面临的机遇、挑战与改革趋势

第一节	当前公安管理工作面临的机遇与挑战	(330)
-----	------------------------	-------

第二节	公安管理改革的趋势	(341)
-----	-----------------	-------

附：公安管理案例精选

第一部分	警务体制改革案例	(349)
------	----------------	-------

第二部分	服务型警务模式	(354)
------	---------------	-------

第三部分	治安警务管理	(360)
------	--------------	-------

第四部分	刑事侦查警务管理模式	(368)
------	------------------	-------

第五部分	交通勤务管理模式	(376)
------	----------------	-------

第一章 公安管理概述

管理活动发展到一定的历史阶段,必然要求有科学的理论对其进行指导,公安管理活动也是如此。在我国,公安管理理论是应公安管理实践的需要,于20世纪80年代产生的一门具有综合性和应用性的学科。人类跨入21世纪以来,公安管理现代化的步伐大大加快,我国的公安管理理论也得到了进一步的丰富和发展,这是公安管理工作的客观要求。作为本书的开篇,本章将着重阐述公安管理理论的基本概念和基本观点,主要包括管理与管理科学、公安管理以及学习公安管理科学的意义三个方面,为进一步深入学习和研究公安管理理论的有关问题奠定基础。

第一节 管理与管理科学

一、管理

(一) 管理的含义

“管理”一词,在现代社会中使用范围很广,然而,关于它的含义,当前国内外学者众说纷纭,还没有一个统一的解释。

在国外,关于“管理”的解释很多,各学派的学者从各自理论研究的需要出发,站在不同的分析问题的角度给“管理”下定义,形成了百家争鸣的局面。例如:科学管理的创始人之一,法国著名管理学家法约尔认为:“管理,就是实行计划、组织、指

挥、协调和控制。”^① 这是从管理的基本职能的角度来为“管理”下定义的。美国学者卡斯特认为：“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 他们是把“管理”作为一个活动过程来解释的。而决策理论学派的创始人、美国学者西蒙站在决策理论的立场，认为“管理就是决策”。“计划说”的发明人、日本学者镰田胜则又以计划为核心要素，认为“管理就是事事按照计划开展工作”。以上定义都有一定的科学性和合理性，但由于理论研究的切入点不同，而又解释得颇不一致。

在我国，学者们对管理的解释一般是先从词义上进行的，认为“管理”一词，“管”有“管辖”、“管制”、“管束”等含义，“理”即“处理”、“理顺”、“治理”，管理就是“管辖和处理的意思”或“管制和理顺的意思”，等等。对管理的科学定义，由于人们看问题的角度不同，加之受国外不同理论的影响，表述也不一致。有的学者认为“管理是管理者对群体活动实行有目的的控制的行为”；^④ 有的认为“管理是指人们为了达到某一共同目标，而有意识、有组织、有领导地不断进行的协调活动”^⑤，等等。

以上国内外学者的表述都有一定的科学道理，在综合他们观点中有益成分的基础上，我们为管理作如下定义：所谓管理，是指特定主体为实现组织目标，依法运用各种方式、方法和手段，充分发挥人、财、物、信息等资源的作用而进行的决策、计划、组织、指挥、协调、控制等一系列活动。这个定义包含以下五层意思：

第一，管理是特定主体所进行的活动，这个主体就是各级组

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。

④ 姚平：《军队管理学概论》，第4页，陕西人民出版社。

⑤ 《公安管理基础》，第3页，中国人民公安大学出版社。

织的管理者。没有特定主体，也就谈不到管理活动。

第二，管理是管理者为实现组织目标而进行的活动。组织目标既是管理活动的出发点，也是管理活动的归宿。

第三，管理是管理者依法运用各种方式、方法和手段去实现组织目标的活动。依法管理是现代社会管理的主要特征。

第四，管理是管理者充分发挥人、财、物、信息等资源作用的活动。其中人的作用最为重要，是管理活动成功与否的关键。

第五，管理是管理者围绕组织目标而进行的决策、计划、组织、指挥、协调、控制等一系列活动。在这些活动中，任何一个环节出现失误，都会导致管理工作的失败。

（二）管理的基本类型

管理的基本类型，就是从管理历史发展的角度出发，根据管理方式和特点的变化对管理作出的基本分类。管理的类型是由生产力发展的水平决定的，不同的生产力发展水平必然导致不同管理方式的产生，体现出不同的管理特点，两者之间存在着内在的、必然的联系。纵观管理的发展历史，我们把管理划分为以下四种基本类型：

1. 简单管理。这是管理的最初方式，存在于西方资本主义工业革命前，是小生产条件下原始的管理方式。在这种小生产状态下，生产的形式单一，基本的生产劳动是个体的，生产的计划、组织、实施乃至成果的享受可能都是同一个人，管理也非常简单。这种管理的最基本的特点是：管理者就是劳动者自己，即“二位一体”。

2. 权威管理。也称为“经验管理”，这种管理方式存在于资本主义工业革命后的作坊手工业协作阶段，带有小生产的性质。在这一阶段，资本家、工厂主就是生产管理者，管理的主要特点是凭借个人的经验和权威进行管理。生产中，管理者凭个人的感觉和经验，指挥工人按自己的意愿和计划工作，老工人凭个人长

期积累的经验向徒弟传授生产技艺，工人也凭自己的经验和技术的进行操作，没有统一的操作规程，也没有系统的管理理论来指导。

3. 专业管理。也称为“近代科学管理”，是在近代资本主义的大工业人机协作阶段产生的一种管理方式。这种管理的基本特点是：管理者从直接生产者中分离出来，成为专门从事管理工作的专业管理人员；企业的所有者与管理者相分离，出现了专门的管理阶层和管理队伍；生产的专业性强，经营管理比较专一；产生了科学管理理论，管理者注重运用理论去指导生产实践。专业管理方式的出现是当时生产力发展的客观要求。

4. 集团管理。也叫做“集团化管理”，是在现代化大生产协作阶段产生的，与先进生产力相适应的现代化管理方式。这种管理的显著特点是：管理以集团化的方式进行；有一支精通现代管理科学理论的专业化管理队伍；建立了由各方面专家组成的“智囊团”或“思想库”，作为参谋部门，为领导献计献策或提供咨询帮助；管理技术与管理手段现代化，这是集团化管理的时代特征。目前，这种管理方式已经或正在渗透到社会各个领域。

（三）管理在人类社会中的地位和作用

自从有了人类，就有了管理活动，管理在人类社会生活中占有重要地位。在漫长的社会发展过程中，人类与管理须臾不可离，密切相关，管理不但贯穿于整个人类社会发展过程，而且还对人类的生存、发展起着举足轻重的决定性作用。管理对人类社会产生的作用和影响主要表现在“普遍性”和“重要性”两个方面。

1. 管理的普遍性。在人类社会的发展过程中，管理无时不有、无处不在。管理的这种普遍性，无论是从时间过程看还是从空间范围看，都能充分地体现出来。

从时间角度看，管理伴随着人类起源于原始社会，贯穿于整