



北京市高等教育精品教材立项项目

XINBIAN  
GONGAN GUANLIXUE

# 新编 公安管理学

魏永忠 主编



中国人民公安大学出版社

北京市高等教育精品教材立项项目

# 新编公安管理学

主 编 魏永忠

(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

新编公安管理学/魏永忠主编. —北京: 中国人民公安大学出版社, 2007.1

北京市高等教育精品教材立项项目

ISBN 978-7-81109-614-9

I. 新… II. 魏… III. 公安学: 管理学 IV. D035.31

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 164492 号

## 新编公安管理学

XINBIAN GONGAN GUANLI XUE

魏永忠 主编

---

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: 2007 年 1 月第 1 版

印 次: 2007 年 1 月第 1 次

印 张: 28.25

开 本: 787 毫米×1092 毫米 1/16

字 数: 620 千字

---

ISBN 978-7-81109-614-9/D·574

定 价: 60. 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 侵权必究

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

[www.phepps.com.cn](http://www.phepps.com.cn)

[www.poreclub.com.cn](http://www.poreclub.com.cn)

# 新编公安管理学

主 编 魏永忠

副主编 张 玲

撰稿人 (以撰写章节先后为序)

魏永忠 张 玲 刘 超 刘丹丹

冯 威 安 璞 段林萍 王毅虹

张会文 傅冰刚 廖 敏 聂国丽

王宏君 刘宏斌 高万云 陈志华

宋光积 王新建 杨凤莲 吴绍忠

张福明 马忠红 毕惜茜

主 审 鲍遂献(公安部治安管理局副局长、教授、博士后)

王 光(中国人民公安大学公安管理系主任、教授、  
硕士研究生导师)

杨建和(中国人民公安大学教授)

## 前 言

公安管理学是我国公安高等教育管理类本科、专科乃至全国高等教育自学考试公安管理专业一门必修的专业课。该门课程的设立,使公安管理专业的学生对公安机关的管理业务、管理理论和管理方法有了一个全面系统的了解和认识,也为现实公安机关的管理工作提供了科学理论和实践依据。

公安管理学的诞生仅有二十余年的历史,伴随着公安高等教育的改革、发展却走过了一段曲折和艰难的历程。从1986年第一本《公安管理学概论》(俞雷主编)的问世,到1999年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》(杨建和主编)的出版,再到本书《新编公安管理学》(魏永忠主编)作为北京市高等教育精品教材立项项目,公安管理学作为一门独立的学科,其概念范畴、学科定位、知识体系、体例框架等理论的发展大致经历了初创、深化、成熟三个范式阶段。在公安管理学的历史演进中,正是我国公安改革不断深化、公安管理实践日益创新的历史时期,公安理论工作者和实战部门的管理实践者,在广泛的实践基础上,以求真务实和孜孜不息的精神探索、发展、创新和完善着该门学科的理论。因此,公安管理学的发展不仅始终遵循继承、扬弃、创新的规律,同时这门学科也显示出较强的专业特色和广阔的理论发展前景。

《新编公安管理学》一书的编写体现了对以往研究成果的合理借鉴,同时也是全体撰稿成员通力合作下的一次理论创新。该书重点突出三个特点:一是在学科定位上,主张公安机关行业管理规律和专业特色的理论总结,它是一门应用性的部门管理学;二是在体例结构上,将公安管理学划分为总论和分论两部分,总论重在阐述公安管理的基本理论,分论重在详解公安管理的具体实践活动及其一般规律,同时又将公安管理划分为内部管理和外部管理两大范畴,旨

在从理论上明晰公安管理的行业职能和自身管理职能，建立一种具有法源性依据和学理性基础的公安管理学理论体系；三是在理论总结上，将专业性、历史性、时代性、创新性、应用性有机结合，尽量做到内容全面、专业性强、特色突出、观点新颖、理论成熟。

本书从北京市高等教育精品教材立项项目正式获得批准到付梓出版数易其稿，历时两年，该教材由中国人民公安大学魏永忠同志任主编，张玲同志任副主编。本书由主编魏永忠同志拟定编写大纲，经参编人员集体讨论通过后按分工撰稿，由主编统一修改定稿。全书完成后，公安部治安管理局副局长、博士后鲍遂献教授，中国人民公安大学公安管理系主任、硕士研究生导师王光教授，中国人民公安大学杨建和教授审阅了书稿并提出了极其宝贵的修改意见。

本书各章撰写分工具体如下：

第一章：魏永忠；第二章：张玲；第三章：魏永忠；第四章：张玲；第五章：魏永忠；第六章：刘超 魏永忠；第七章：刘丹丹；第八章：冯威；第九章：安瑛；第十章：段林萍；第十一章：王毅虹；第十二章：张会文；第十三章：傅冰刚；第十四章：廖敏；第十五章：聂国丽；第十六章：王宏君；第十七章：刘宏斌；第十八章：高万云；第十九章：陈志华 宋光积；第二十章：王新建；第二十一章：杨凤莲；第二十二章：杨凤莲；第二十三章：吴绍忠；第二十四章：张福明 魏永忠；第二十五章：马忠红；第二十六章：毕惜茜。

《新编公安管理学》在编写过程中，参考了有关教材、著作和论文资料等，在此向有关作者表示诚挚的谢意。本教材的编写和出版还得到了中国人民公安大学教务处和出版社领导的高度重视和大力支持，在此对他们也表示衷心的感谢。

公安管理学是一门年轻而富有朝气的新兴学科，诸多理论与实践问题还有待于进一步研究和探索，尽管我们已经在理论上做出了一些努力，但书中疏漏和不妥之处在所难免，敬请读者批评指正。

编者

2006年12月于北京

## 第一章 公安管理学概述

### 第一节 公安管理的概念

#### 一、公安管理的含义和构成要素

##### (一) 公安管理的含义

公安管理作为人类社会活动的重要内容,它既是实践问题,又是理论课题;既体现管理活动的一般规律,又表现出管理领域和管理方法的特殊性。遵循客观规律,探索矛盾的特殊性对于准确把握公安管理的本质具有重要意义。就管理活动而言,它起源于人类的共同劳动,是古已有之的社会现象。管理科学中的“管理”,包括两层含义:一是字面的理解,即管辖、处理、治理、管人、理事、管制、整理、处理、管束等。二是学科中的界定,目前尚未对“管理”一词形成统一的认知,古典组织管理理论的奠基人、法国企业管理实业家亨利·法约尔认为:“管理就是计划、组织、指挥、协调和控制,是一种分配于领导人与整个组织成员之间的职能”<sup>①</sup>;我国有的学者认为:“管理是社会组织中,为了实现预期的目标以人为中心进行的协调活动。”<sup>②</sup>无论理论界对管理作出何种界定,我们可以认识到目的性、组织性、协调性、创造性和社会性是管理活动所表现出来的共同特性。因此,在理解“管理”的概念时我们可以将其界定为:在一定的社会活动中,特定组织或人员,依据法律、权力为实现既定目标,执行管理职能,协调组织各种资源要素的活动过程。

“公安管理”是一个复合概念,它由“公安”和“管理”两个基本范畴构成。“公安”一词的字面含义通常理解为:公共安全、公共安定、公共稳定、公共治安。法国资产阶级革命和巴黎公社时期出现的“公安委员会”;在我国较早见于北伐战争时期出现的“公安局”。在我党历史上“公安”一词最早见于南昌起义后设立的南昌公安局,新中国成立之后中央成立了“公安部”,各地人民政府组建公安厅、局。现在人们理解“公安”一词的含义,可以从多角度把握,既可以理解为社会整体秩序的安全与稳定状态,又可以理解为国家的一种行为,即指与警察相关的国家行为;既可以理解为一种特定的机构和制度,又可以理解为具有中国特色的警察概念、警察活动范畴(即公安工作)。本书讲的“公安管理”这一概念中“公安”的含义是指特定的国家机构,即“人民公安机关”,它是我国人民警察的主要组成部分。基于上述“公安”和“管理”的分析,我们可以对公安管理做出如下界定:

① 参见《国外著名管理学家论管理》(M),四川科学技术出版社1995年版,第1-2页。

② 周三多、陈清明、鲁明泓编著:《管理学——原理与方法》(M),复旦大学出版社1999年版,第10-11页。

公安管理是指各级公安机关依照国家法律和党的政策,在履行维护国家安全与社会公共安全,保障社会主义建设事业顺利进行的过程中,运用管理科学理论、方法与手段,充分发挥公安人力、物力、财力和信息等资源的作用,为实现公安工作目标而进行的决策、计划、组织、指挥、协调、控制等一系列活动过程。公安管理的定义可以简言之,是指公安机关及其人民警察依法管理国家事务、社会事务和公安机关自身事务的活动过程。

《中华人民共和国人民警察法》(以下简称《人民警察法》)第2条第2款规定:“人民警察包括公安机关、国家安全机关、监狱、劳动教养管理机关的人民警察和人民法院、人民检察院的司法警察。”因而,这里所说的公安管理仅仅是公安机关及其公安民警的管理活动,并不包括国家安全机关、监狱、劳动教养管理机关的管理活动和人民法院、人民检察院的司法警察所进行的管理活动。从学理上讲,公安管理既是管理活动的重要组成部分,具有管理的一般共性,又同时有自身的个性;从法理上讲,公安管理作为国家行政管理的一部分,反映出国家行政管理的基本职能和共同规律。同时它又有不同于一般国家行政管理的特殊性,正如《公安机关组织管理条例》中指出的:“公安机关是人民民主专政的重要工具,人民警察是武装性质的国家治安行政力量和刑事司法力量。”公安管理的法源性依据是广泛的。从实践上看,公安管理活动的范畴体现出多层次、多领域特征。

## (二) 公安管理的构成要素

任何公安管理的实施,都必须由一定的要件构成,这就是人们常说的管理要素。其中下列六个要素是公安管理活动存在的必不可少的条件:

1. 公安管理主体。公安管理主体,是指在公安管理活动中起主导作用的力量,即对公安管理活动起决定和支配作用的要素。

公安管理主体,就是各级公安组织及其公安民警,即公安部、地方各级公安机关、派出机关和专门公安机关及其公安民警,它们是实施一切公安管理活动的主体。公安组织是由公安机关机构设置、各级公安领导者与广大公安民警共同组成的有机统一体。

2. 公安管理客体。公安管理客体,就是公安管理行为所指向的对象。通常包括接受主体意志和行为并能为主体所预测、控制、协调的对象,包括人、财、物、事、信息、时间、空间等。

公安管理客体中的“人”,既包括广大公安民警,又包括各级公安组织的领导者;既包括公安管理职能所管辖的社会组织、群体,又包括管理职能所辖的个体。

公安管理对象中的“财”与“物”,是指实施公安管理活动所必须依靠的经济资源和物质保障条件。包括行政经费和公安业务经费,民警生活的物质保障、警务活动的物质保障及技术工具等。

公安管理对象中的“信息”,是实现公安管理活动的重要资源保障条件。它为公安管理活动提供必要的消息、情报、数字、表格、图像等,保障公安管理目标的有效实现,并为公安决策的正确制定与实施提供依据。

公安管理对象中的“时间”和“空间”要素同样是必不可少的条件,公安管理活动总是在一定时空范围内的活动,公安管理功效的有无和大小,与公安管理者能否科学地管理时间与空间关系极大。

公安管理对象中的“事”,是指法定的由各级公安机关承担的各项管理工作任务。如组织管理活动中对各级公安组织机构的设置;公安队伍管理活动中对人民警察的录用、培训、考核与奖惩;公安领导管理活动中对领导班子合理结构的配置,领导班子的建设;等等。公安管理活动中的“事”,更为重要的范畴是对法定事项的管理,如户籍管理、交通管理、治安秩序管理、危险物品管理、出入境管理、消防管理等。除此之外,还包括特殊事务、社会公共事务的管理等。

3. 公安管理目标。目标是主体在一定环境条件下实施管理活动之前所设想的行为趋达意愿。公安管理的目标亦称公安管理活动的目标,它是管理主体进行管理活动的起因与归宿,它是公安管理活动的引导主线,又是评估公安管理活动的基准和指标,它是公安组织在某一方面、某一时期要达到的管理状态或期望值。从总体上说,公安管理的根本目标是紧紧围绕全面建设小康社会这个全党全国的总目标,牢牢把握维护好重要战略机遇期社会稳定的总要求,坚持执法为民,大力推进公安队伍正规化建设,全面提升公安工作的水平和公安队伍战斗力,切实担负起巩固共产党执政地位、维护国家长治久安、保障人民安居乐业的重大政治和社会责任。围绕这个总目标,可以从不同的视角分解公安管理活动的若干子目标:如从公安管理的范围来划分,可分解为公安管理内部管理的目标和公安管理对社会管理的目标;从公安管理的职能作用来划分,不同的职能部门又有体现本职能特色的部门管理活动目标;等等。

4. 公安管理过程。公安管理过程体现了公安管理活动的内在机理关系,它反映着管理活动共有的规律性。具体表现为计划、组织、指挥、协调、控制、创新等内容。

5. 公安管理环境。任何事物的运动过程都不能脱离具体的外部条件,这些条件既可能是管理活动得以运行的必要机会,同时它也可能会对管理活动构成威胁。公安管理活动也受环境的作用和影响。因此,物质环境、政治环境、科技环境、社会文化环境等都将对公安管理活动产生积极或消极的作用。

6. 公安管理方法。管理方法是实现目标的桥梁和纽带,科学的方法不仅可以提高管理的效率,还可以节约成本。公安管理方法既包括传统的教育方法、行政方法、经济方法、法律方法,还包括现代管理科学中的定性、定量的具体方法。

## 二、公安管理的范畴

公安管理的范畴,即公安管理活动的内容,可以从各个角度做出分类,一般人们习惯上将其分为两大类,也就是按其管辖的空间范围来划分,包括公安机关内部管理和公安机关对社会的管理,公安机关内部管理的重点是公安队伍管理、公安信息与情报管理、公安科教管理、公安装备与财务管理、公安机关日常事务管理等;公安机关对社会管理的重点是治安管

理（主要有户政管理、特行管理、危险物品管理、紧急治安事件处置、道路交通管理、消防管理、出入境管理、边防管理等）、公安保卫工作管理（如国内安全保卫工作、经济保卫工作、文化保卫工作、警卫工作等）、公安刑事司法管理、公安监所管理等。从总体上说，公安管理的基本原理、原则和方法适用于公安管理的所有活动范畴。

## 第二节 公安管理学的研究对象和范畴

### 一、公安管理学的研究对象和性质

#### （一）公安管理学的定义

公安管理学是行政管理学的一个分支学科，是公安学科群的主体学科之一。它是以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想为指针，以管理学、政治学、公安学为学科基础，综合运用行政学、法学、管理科学等现代科学理论、技术与方法来研究我国公安管理活动及其客观规律的知识体系，是实践性很强的一门应用性学科，是指导各级公安机关实施有效管理的理论、方法与艺术。总之，公安管理学是指导公安机关进行科学管理的知识体系，是研究公安管理活动各种现象和规律的综合应用科学。

#### （二）公安管理学的研究对象和内容

公安管理学是研究公安管理活动及其规律的科学，它反映着公安机关及其人民警察依照法律、法规和职责管理国家事务、公共事务和公安机关自身事务的一般性规律，它特定的矛盾性在于将公安管理目标转化为社会效能的活动过程。公安管理研究对象的实质是，对各种公安管理活动及其认识成果的理性抽象和陈述。其主要内容包括以下几个方面：

1. 研究公安管理学的基本概念。公安管理学作为一门独立的学科，有自己独立的概念体系，研究公安管理学，必须先研究其概念范畴。
2. 研究公安管理的原理。公安管理的原理是指公安管理活动所需遵循的基本规律。公安管理学除了以马克思主义哲学和管理科学作为自己的理论基础外，还需要遵循自身特有的规律。只有掌握了这些规律，才能实现公安管理的科学化、现代化。
3. 研究公安管理的主体。公安管理学应该着重研究如何建立一个结构合理的公安管理体系，各层次的公安组织机构如何设置，采取什么样的组织领导以及其他一些配套性的具体体制和运行机制。同时还要研究如何加强各级领导班子的建设，充分发挥领导者在各级公安组织中的统帅作用。还要认真研究公安组织如何改善与环境的关系，尤其是警民关系，为有效地实施公安管理活动创造一个良好的环境，取得公众的大力支持。
4. 研究公安管理的客体。公安管理的客体一般包括人、财、物、信息、时间、空间等。这些内容为公安管理活动的主要对象范畴，也为公安管理学的研究提供了广阔的领域。
5. 研究公安管理的方法和手段。在社会主义市场经济体制条件下，不仅要着重研究如何正确使用传统的管理方法（如思想政治工作的方法、行政的方法、经济的方法、法律的

方法等), 还要特别注意研究现代管理科学方法和技术(如目标管理的方法、规划的方法、控制的方法、沟通的方法、信息技术等)。尤其要研究在公安管理中如何强化发动、组织、依靠人民群众的方法, 如何强化科技的方法和手段。

6. 研究公安管理的目标。着重研究如何科学地界定公安管理的总体目标即战略目标, 如何科学地围绕总目标而分解子目标, 同时要在总结历史经验的基础上, 进一步完善公安体系管理。

7. 研究公安管理职能。着重研究如何科学决策, 如何实施科学的组织、指挥、控制、协调和监督。

8. 研究公安管理学自身的理论体系。公安管理学是一门综合性的应用科学, 既包含公安管理的理论基础(如公安管理概念、公安管理体制、公安管理原理、公安管理原则和方法、公安管理技术与艺术等), 又体现出公安管理广泛的应用范畴并形成相对独立的公安学科(如公安队伍管理、公安信息与情报管理、公安装备管理、公安机关事务管理、公安业务管理等)。

### (三) 公安管理学的性质

公安管理学是一门复杂的综合性交叉学科。从高层次看, 它包含社会科学、数学科学、思维科学、系统科学、自然科学和行为科学等; 从低层次看, 公安管理学是一个由行政管理学、公安学、公安行政法学、管理学、领导科学、决策学等内容所构成的复合性学科。具体表现为:

1. 公安管理学具有行政管理学的属性。公安管理的主要范畴之一是履行国家行政管理的一部分职能, 所以公安管理学是行政管理学的一个分支, 是一种专业行政管理学或部门行政管理学, 它当然具有行政管理学的共性和规律。

2. 公安管理学具有公安学特有的属性。这里所说的“公安学”是指一切以研究包括公安基础理论、公安应用技术和公安管理实践等在内的各部门学科的总称, 包括公安学基础理论, 公安决策学、刑事侦查学、犯罪心理学、公安信息学、公安管理学等。“公安学”是由上述各学科构成的一个学科体系。公安管理学是“公安学”这一体系中必不可少的一门主干学科, 它同其他公安学科在本质属性上是一致的。

3. 公安管理学具有社会学的属性。公安管理包含着公安机关对社会公共事务的管理, 公安管理活动涉及广泛的社会范畴, 必然反映出公安管理学具有社会学的基本特征。

4. 公安管理学具有法学的属性。主要体现在实施公安管理的主体, 是国家的执法机关之一的公安机关, 公安民警是国家的执法人员; 公安管理的职责与权力是国家法律赋予的, 具有极大的强制性; 公安管理的目标和任务, 是国家法定的, 具有较高的权威性; 公安管理的方法、手段、措施和程序, 主要部分已经纳入法律规范, 必须依法办事; 公安管理的结果必将产生一定的法律后果与社会效益。

此外, 公安管理学还具有行为科学的属性。行为科学是西方管理科学的一个学派, 是运

用社会学、心理学、社会心理学等学科的理论和方法来研究人的行为的一门综合性边缘科学。在公安管理学中,一个核心问题就是用行为科学的原理、方法,去激发人的积极性,协调人际关系,协调个人与组织的关系,以实现组织目标的优化。因此,公安管理学含有行为科学的属性,是行为科学在公安管理中的具体运用。

## 二、公安管理学的研究范畴和方法

### (一) 公安管理学的研究范畴

根据上述公安管理学研究对象和内容的分析,公安管理学研究的范畴可以划分为以下六个方面:

1. 关于公安管理理论的研究。包括:公安管理及公安管理科学的发展史,我国警察的发展史,公安管理学基础理论,公安管理学科学原理,公安管理的基本原则,公安信息决策科学,公安管理心理学,公安组织理论,公安思想政治工作理论,公安业务管理理论,公安后勤管理理论以及各项公安管理规章制度,等等。

2. 关于公安管理要素的研究。包括:公安领导班子合理构成的研究,合理使用人、财、物、时间、空间、信息等管理要素的方法,科学地指导公安决策和决断、计划、监督、协调和控制等程序和方法的研究。

3. 关于公安管理体制和机制的研究。包括:公安管理的性质、职能的研究,公安管理体制和运行机制的研究,如公安机关机构设置、职权范围、人员配备、组织形式等。

4. 对公安管理方法和技术的研究。如公安管理活动中经验科学方法和理性科学方法的研究。

5. 关于现代科学技术在公安管理过程中的构成及其应用的研究。包括:现代化交通、通信网络的布设,自动化办公设备的配置,电子警务及信息网络系统。

6. 关于公安管理学各分支学科的研究。包括:公安人事管理、公安财务装备管理、公安科技管理、公安行政管理、道路交通管理、社会公共事务管理、公安应急管理等。

### (二) 公安管理学的研究方法

公安管理学的研究方法是人们长期进行公安管理实践活动的结晶,并随着人们对客观世界的认识和实践的不断深化而充实、丰富和提高,每当公安管理学发展到一个新的阶段,总会伴随着新的方法与之相适应,从而推动公安管理学理论日趋完善。目前,公安管理学的主要研究方法有:

1. 比较研究法。比较可以识别研究对象之间的相同与差异,通过比较可以揭示事物的矛盾与统一的辩证关系。进行比较研究要具备三个条件,一是必须存在两种以上的事物,二是应具有共同的基础,三是各自不同的特性。公安管理学的研究即符合上述要求,在公安管理学研究中利用比较法主要包括两种类型:

一是按比较对象所处方向和时间分为:纵向比较法和横向比较法。

二是按比较对象的相互关系分为:简单比较法和复杂比较法。

2. 文献研究法。文献研究法就是通过对文献内容进行分析,选取有用的资料进行科学研究的方法。文献研究法是公安管理学研究中必不可少的一种研究方法,其作用 and 意义在于通过文献改装、整理分析,归纳和总结具有规律性的东西使之系统化和理化性。

3. 归纳和演绎研究法。归纳在科学研究过程中是一种重要的推理形式,也是人们从掌握到的客观事实中概括出一般科学原理的重要方法。所谓归纳是从具体的、个别的事物的性质、特点和关系中概括出一类事物的性质、特点和关系。在公安管理学研究中,归纳法是常用的方法之一。如对公安组织的研究,往往是从单个的、分散的各基层派出所的性质、特点和关系中,归纳概括出整个公安系统的性质、特点和关系。

演绎则是从一般到特殊,根据一类事物都具有的一般属性、关系、本质来推断该类中个别事物所具有的属性、关系和本质的一种推理形式和思维方法。演绎法可分为直接演绎法和间接演绎法。直接演绎法是由一个前提推出结论的方法,间接演绎法是由几个前提推出一个结论的方法。在公安管理学研究中,演绎法是运用得较多的方法之一,例如用相关学科的比较成熟的一般原理研究公安管理的原理。

4. 观察法。观察法是科学研究中应用最广、历史最为悠久的一种方法。正是因为公安管理学是一门实践性很强的应用科学,观察法因其能在观察中获得大量的研究资料,所以它在公安管理学研究中占有重要的地位。

根据观察者同观察对象之间的关系,观察法可分为参与观察和非参与观察两种形式。

(1) 参与观察是指观察者直接参与到观察对象的群体中去。这是一种比较复杂的观察形式,它要求观察者以观察对象一员的身份加入到观察对象群体中去,不暴露观察者的真实身份,并在与观察对象长期的共同生活中,熟悉、了解他们,掌握比较真实、客观的研究资料。为了保持观察的客观性,观察者既要与观察对象打成一片,又要站稳立场,保持自身的独立性,防止被同化,这就要求观察者要有较高的思想修养和业务水平。在公安管理学研究中,研究者不能“纸上谈兵”,这时,观察法便成为一种良好可行的研究方法。研究者可以以警察一员的身份,深入到公安队伍中,全面、详细地了解公安组织的内部结构、行为规范、组织方式、协调控制等一系列研究问题。

(2) 非参与观察是指观察者以局外人的身份,从侧面对观察对象进行观察。非参与观察又分为两种形式:一种是观察者说明自己的身份、目的等,这种形式对观察对象有一定影响;另一种是观察者不说明自己的身份,也不让观察对象知道观察者在对他们作观察。非参与观察客观性较强,但一般观察时间较短,观察内容简单而不深入。非参与观察会产生“旁观者清”的效果,使研究者清醒、冷静地了解研究对象并促使其完善。

5. 统计法。辩证唯物主义认为,任何具体的事物都是质与量的统一体,都是在量变的过程中引起质的变化。公安管理学研究公安管理活动也必须掌握其在数量上的表现,有了一定的数量分析作基础,才能认识公安管理活动的本质和内在联系,定量分析是定性分析的基础。因此,公安管理学研究要对公安管理活动进行定量分析,就必须使用统计法,从量的方

面分析事物之间的相互联系和相互作用,进而总结出具有量的特征引起质的变化的普遍规律。

6. 案例研究法。案例分析强调具有典型意义的管理实践中的个案研究,通过案例的分析、综合揭示事物内在的特殊矛盾规律,以利于今后的管理实践有可以参照或利用的近似的范式,为解决问题提供成功的经验。

在发展公安管理理论的过程中利用案例研究法特别要注意选择案例的典型性和时代性,前者旨在发挥案例的价值功能,后者旨在体现案例对未果行为的应用作用。

### 三、学习和研究公安管理学的意义

(一) 学习和研究公安管理学能够帮助我们改善公安组织结构,促进公安工作改革,提高公安组织的整体功能

随着我国社会主义市场经济体制的确立和全面建设小康社会的日益深入,公安工作面临的形势发生了很大的变化,任务更加复杂、更加繁重,这些不仅大大拓宽了公安管理的内涵和外延,也对公安管理提出了更高的要求。而从当前的实际情况看,公安管理在组织机构、管理模式、管理机制等方面还不能完全满足形势的要求,公安民警在知识结构、思想观念、执法水平等方面还存在着一些不适应。因此,必须用科学的管理理论作指导,改善现行的公安组织结构和管理模式,改进工作方法。学习和研究公安管理科学理论,一方面,能使公安管理科学理论为公安管理组织结构的完善提供理论依据;另一方面,使公安管理科学理论能够为公安管理模式的改进提供具体的指导方法。因此,学习和研究公安管理科学理论具有十分重要的意义。

(二) 学习和研究公安管理学将极大促进我国公安管理实践的科学化和现代化,推动公安工作的全面发展

公安管理学是在对公安管理实践的长期积累和反复探索的基础上形成的科学知识体系。“工欲善其事,必先利其器”,公安工作要想实现科学管理,就离不开公安管理学的指导,必须把管理活动置于现代科学理论的指导之下。没有正确的理论来指导实践并为管理活动提供科学有效的方法,那么公安管理实践必将是随意的、盲目的,就会出现低效或无效的结果。公安管理实践不能脱离科学理论的指导,就好像人的躯体离不开思想支配一样。所以,公安管理实践需要公安管理科学理论来指导和帮助。学习和研究公安管理学,是实现公安管理实践科学化、现代化必须首先解决的重要问题。公安管理科学理论对公安管理实践活动的巨大指导作用突出表现在以下几个方面:

1. 学习和研究公安管理学,能够帮助我们树立科学管理意识和现代管理观念,从根本上解决思想问题,为实现公安管理的科学化和现代化奠定牢固的思想基础。

2. 学习和研究公安管理学,能够帮助我们准确把握公安管理工作的客观规律,加强对各项公安业务工作的指导与帮助,保证各项业务管理活动在科学、合理、合法的轨道上顺利开展。

3. 学习和研究公安管理学, 能够帮助我们掌握科学的管理方法, 有利于提高各类各层次公安管理领导者的管理和决策水平, 为保证公安管理活动的正确开展奠定坚实的基础; 也有利于更充分地体现广大公安民警的业务素质、业务能力和执法水平, 为搞好公安工作, 实现管理工作优质、高效, 创造良好的条件。

4. 学习和研究公安管理学, 能够促使我们在公安管理工作中自觉运用现代科学技术, 提高工作效率。

(三) 学习和研究公安管理学将有力地促进我国公安队伍的革命化、正规化、现代化建设, 增强公安队伍的凝聚力和战斗力, 提高公安工作效益

公安队伍管理是公安管理的核心问题。实践证明, 在全部公安工作中, 队伍建设是根本和保障。因此, 一流的公安工作业绩, 必须靠一流的公安队伍来创造, 只有管好公安队伍才能增强公安队伍的凝聚力和战斗力, 充分调动广大民警的主观能动性和工作积极性, 高效率、高质量地完成各项工作。而要想造就一流的公安队伍, 则必须依靠科学理论的指导, 通过实行科学管理来实现。因此, 学习和掌握公安管理科学理论, 对搞好公安队伍管理具有十分重要的意义。具体表现在以下几个方面:

1. 学习和掌握公安管理学, 能够帮助我们从科学的角度全面地、准确地分析公安队伍的现状, 正确地看待当前公安队伍建设所取得的成绩, 理性地分析公安队伍管理中存在的问题和不足, 查出问题出现的原因, 找出改进的措施和方法, 为进一步搞好公安队伍管理创造有利的条件。

2. 学习和掌握公安管理学, 能够帮助我们进一步明确新形势下公安队伍管理的基本方针和基本思路, 为公安队伍管理指明方向。公安管理学结合当前公安工作的特点和新形势、新任务的要求, 按照队伍管理的客观规律, 为公安队伍管理提出了“政治建警”、“从严治警”、“依法治警”的基本方针和正规化建设的基本要求。这就使新形势下公安队伍管理的指导思想更加明确, 为公安队伍管理在正确的轨道上顺利进行奠定了基础。

3. 学习和掌握公安管理学, 能够指导我们建立科学而有效的公安队伍管理的长效机制, 为全面提高公安队伍素质制定出有效的措施和方法, 使公安队伍正规化建设有序开展。

(四) 学习和研究公安管理学是新形势下搞好公安工作的重要保障

当前, 国际形势正在发生复杂而深刻的变化, 世界多极化、经济全球化的趋势在曲折中发展, 科技进步日新月异, 社会信息化快速发展, 所有这些都给国家和社会稳定工作带来了许多新情况、新问题。就我国国内而言, 随着我国经济的市场化程度不断提高, 我国的政治形势、经济生活和社会管理也在发生广泛而深刻的变化, 这种变化对我国的公安工作产生了深远的影响。随着公民的法律意识、法制观念的不断提高和公安工作涉外活动的增加, 公安管理的执法环境将更加复杂, 执法难度进一步加大, 面对这些新情况、新问题, 我们必须有一个清醒的、正确的认识。如果公安管理缺乏科学理论的指导, 继续依靠过去的老经验、老模式、老方法去开展工作, 就无法正确把握当前公安工作的特点和规律, 也不可能找

到科学的、有效的管理方法，公安管理工作将很难顺利开展，有时可能会事倍功半，甚至会出现激化矛盾、适得其反的不良效果。学习和掌握公安管理学，用科学理论指导公安实践，是新形势对公安工作的客观要求，是公安队伍在新形势下顺利开展工作的重要保障。我们必须认清形势，切实掌握新形势下公安工作的发展趋势和特点，用科学管理的理论来指导当前的公安工作，加强政策策略研究，掌握科学的方法 and 对策，减少公安管理工作的主观性、随意性和盲目性，开拓进取，与时俱进，积极推动公安管理工作的科学化水平。

### 思考题：

1. 怎样理解公安管理的含义和构成要素。
2. 公安管理学的性质是什么？
3. 学习和研究公安管理学的意义有哪些？

## 第二章 公安管理的性质与要求

深入领会和准确把握公安机关的性质、特点和所承担的职责任务，有助于我们理解公安管理的本质内涵，进而指明公安管理的性质和特点。

### 第一节 公安管理的性质

#### 一、公安机关的性质

公安机关的性质是指公安机关与其他国家机关相区别的根本属性。认识公安机关的性质是确定公安机关管理性质、职能、任务等重要问题的重要依据。公安机关的性质体现在公安机关的一切公安实践活动中，包括公安管理活动。

早在1991年中共中央《关于加强公安工作的决定》中就明确指出：“公安机关是政府的一个职能部门，但又不同于一般的行政机关。”2003年中共中央印发的《关于进一步加强和改进公安工作的决定》中进一步指出：“公安机关是人民民主专政的重要工具，是武装性质的国家治安行政力量和刑事司法力量，肩负着打击敌人、保护人民、惩治犯罪、服务群众、维护国家安全和社会稳定的重要使命。”上述表明，公安机关的性质突出体现为：公安机关作为政府的重要组成部分是人民民主专政的重要工具，是武装性质的国家治安行政力量和刑事司法力量。前者体现了公安机关的阶级本质，也是它的根本属性，这就决定了公安机关具有鲜明的阶级性，在国家政权中占有重要地位，是国家意志的忠实执行者；后者体现了公安机关的职能作用和管理职责，也就是指明了公安机关不仅是国家行政机关的重要组成部分，同时又是我国刑事司法体系的重要组成部分，具有刑事诉讼中承担侦查和执行刑罚的职能。除此之外，公安机关还是具有武装性质的纪律部队，执行武装性质的任务，配备武器装备，使用武力手段和方法，并由此形成公安机关是国家其他行政管理活动的坚强后盾。

公安机关所具有的性质是公安机关职能的根据，而公安机关职能则从社会作用上反映了公安机关的性质。公安管理的性质和职能不仅反映了公安机关的性质，同时又从专业分工的角度反映出公安机关的社会作用。

#### 二、公安管理的性质

公安机关是国务院和各级人民政府领导下的行政职能部门，是国家行政机关的重要组成部分，公安管理无疑归属于国家行政管理的范畴，是国家行政管理活动的重要构成部分，也是国家的一种行政执法活动。它必然具有国家行政管理的政治性、强制性、法制性、系统性、效率性、公共性等共性。

公安管理又不同于一般的行政管理，它具有司法和武装性质两种“个性”：第一，公安