

高等教育自学考试
公安管理专业自学指导丛书

公安管理基础 自考辅导提要

但重新 罗永宏 编

一九九四年七月

高等教育自学考试
公安管理专业自学指导丛书

公安管理基础 自考辅导提要

但重新 罗永宏 编

一九九四年七月

编委会成员(按姓氏笔画为序)

艾正太 邹明理 陈祥印 吴启孝
但重新 庞宗华 阎培 缪世淮

公安管理基础自学辅导提要

但重新 罗永宏 编

西南政法学院公安教研室

编者的话

为了提高公安干警的政治、业务和文化素质,加速培养大专层次的公安专门人才,以适应新时期公安工作和队伍建设的需要,全国高等教育自学考试指导委员会和公安部联合发出了《关于开考公安管理专业、刑事侦查专业和组织公安干警参加学习的通知》,全国各省、自治区、直辖市相继开始了这两个专业的自学考试工作。

由于广大公安保卫干警处在打击犯罪、维护社会治安的公安保卫工作第一线,工作繁忙,时间紧迫,急需质量高、内容具体、针对性强的自学指导书。为了帮助广大公安保卫干警学好考好,在重庆在学出版社的大力支持下,我们组织西南政法学院公安教研室、刑事司法系、侦查学系、四川省公安管理干部学院公安课的教师、编写出版了《公安学概论》、《刑事侦查学》、《保卫学》、《公安法规》、《预审学》、《治安管理学》、《公安秘书学》、《公安管理学》的自学指导丛书,供广大公安保卫干部自学时阅读。

这套自学指导丛书,是严格按照经全国高等教育自学考试指导委员会审定、国家教育委员会批准的各门课程自学考试大纲的要求编写的,编写中力求简明扼要,便于理解运用,以有助于考生全面、准确地掌握考试大纲和教材的内容要求。在每一门课程指导提要之后,附录了严格按照规范化和标准化要求编写的模拟试题,并附有参考答案,供自考学员在学习

过程中参考和自测。

《公安管理基础》编写分工如下：第一编至第三编由但重新同志撰稿，第四编、第五编由罗永宏同志撰稿。全书由但重新同志统稿。

编 者

一九九四年七月

目 录

第一编 绪论.....	(1)
第一章 管理的概念.....	(1)
第二章 公安管理概述.....	(8)
第二编 公安管理学的基本原理	(23)
第三章 系统原理	(23)
第四章 信息反馈原理	(38)
第五章 弹性原理	(50)
第六章 时空原理	(53)
第七章 人的能动性原理	(58)
第八章 效益原理	(63)
第三编 公安组织理论	(75)
第九章 公安行政组织概述	(75)
第十章 公安组织的结构	(80)
第十一章 公安体制	(89)
第四篇 公安领导理论.....	(103)
第十二章 领导概述.....	(103)
第十三章 公安机关领导班子的结构.....	(113)
第十四章 领导者的素养.....	(120)
第十五章 领导方法与领导艺术.....	(125)
第五编 公安管理过程.....	(144)
第十六章 公安决策.....	(144)
第十七章 公安工作计划.....	(150)

第十八章 决策及计划的执行.....	(156)
第十九章 公安监督.....	(163)
附录:.....	(178)

第一编 绪 论

第一章 管理的概念

自学的目的和要求：

了解一般管理的概念和管理科学的形成过程，明确管理在社会实践中的地位和作用，从而提高对管理的重要性的认识，增强学习的自觉性，为进一步学好公安管理奠定思想基础。

考核目标和考核要求：

(一)管理的含义

1. 识记：(1)一般管理的含义。(2)构成管理的必备条件。
2. 领会：(1)构成管理必备条件的内容及其必要性。(2)各构成管理必备条件之间的关系。

(二)管理科学的形成过程

1. 识记：(1)管理科学理论的来源、初步形成的时间。(2)管理科学形成过程中的阶段划分，各发展阶段的起止时间、历史背景及其主要内容。

2. 领会：(1)传统管理阶段的主要特点。(2)泰勒制的基本思想。(3)列宁对泰勒制的评价。(4)泰勒与法约尔各自研究的重点。(5)法约尔管理理论的主要内容及其基本主张。(6)行为科学学说与古典管理理论的区别。(7)现代管理科学的主要特征及其发展趋势。

(三)管理在社会实践中的地位和作用

1. 识记：管理在社会实践中的地位和作用的内容及其主

要表现形式。

2. 领会：认真学习和应用管理科学的重要意义。

重点内容提要：

一、一般管理的含义是什么？

“管理”一词，从字义上说，有治理、统治、管辖、维持、处置等意思。作为一种社会行为的管理，应当是指人们为达到某一共同目标，而有意识、有组织、有领导地不断进行的协调活动。

二、构成管理的必备条件有哪些？各构成管理必备条件之间的关系是什么？

管理的构成，必须具备四个条件：

1. 必须是一个集体。管理通常是指组织及群众活动的管理，没有社会组织的群体活动，则谈不到管理问题。因此，这是构成管理的前提条件。

2. 必须有一个共同的行动目标。

3. 必须是有意识、有组织、有领导的活动。

4. 必须不断地进行协调活动。管理的本质是协调人与人之间的活动和利益关系。从一定意义上说，管理就是协调，没有协调就没有管理。

以上四个条件是一个互相联系的整体，不可分割，缺一不可。因为集体活动必须有共同目标，共同目标又要靠组织、计划、决策、指挥等一系列控制活动去实现，而各项管理活动又必须靠协调去衔接、去平衡、去促进。只有把四者结合起来，才能形成管理的完整概念，也才能充分发挥管理的作用，达到管理的预期目的。

三、管理科学理论的来源、初步形成的时间是什么？（或管理科学是怎样产生的？）

管理科学的理论来源于管理实践,管理实践开始于生产管理。资产阶级管理科学的初步形成是在18世纪70年代欧洲资本主义产业革命之后。

四、管理科学形成过程中的阶段划分、各阶段的起止时间、历史背景及其主要内容是什么?

管理科学的形成和发展,大体上可以分三个阶段:

一是传统管理阶段(1771—1911年)。传统管理阶段又称经验管理阶段。传统管理阶段在时间上的划分,是从英国爆发产业革命、建立工厂开始,到美国工程师泰勒(F·W·Taylor)提出科学管理理论为止。其主要内容是生产方式发生了重大变化,生产从以家庭为单位转移到以工厂为单位,机器集中,同时雇用大量劳动力进行生产。

二是科学管理阶段(1911—1945年)。科学管理阶段的划分,是从泰勒制出现到现代管理理论形成为止。科学管理阶段是在自由资本主义向垄断资本主义过渡时期逐步形成的。科学管理理论的形成,标志着管理由经验型进入科学阶段。科学管理开始于美国。

科学管理阶段分为二个时期:(一)以作业标准化和行政控制为中心的古典管理理论时期。作业标准化管理,又称工作管理,以美国工程师泰勒为代表,他提出了著名的“泰勒制”,并于1911年发表了《科学管理原理》一书,创立了“科学管理”的理论。行政管理又称组织管理,其代表人是法国的法约尔。(二)是以人的需求和动机为中心的行为科学时期。行为科学,就是运用心理学、社会学、社会心理学和人物等理论研究人类行为规律的学问。具体到生产领域,行为科学就是对工人在生产中的行为以及这些行为产生的原因进行分析,以便调节企业中的人际关系,提高生产率。行为科学研究的内容包括人的

本性和需要,行为与动机,尤其是生产中的人际关系等。其代表人物有美国心理学家梅奥等。

三是现代管理阶段(1945年—现在)。现代管理科学是现代科学技术、行为科学的现代管理理论相结合的产物。它是现代管理理论为指导,以人为主体的,以科学方法和现代技术为手段,通过优化目标,优化手段,最后达到优化效果。

五、传统管理阶段的主要特点是什么?

传统管理阶段,在管理上具有以下特点:

1. 工厂所有者就是管理者,并且直接指挥生产。
2. 凭借经验进行管理,没有统一的操作规程和系统的管理理论作指导。
3. 管理方法很原始,主要依靠延长工作时间,进行超体力剥削,工厂主可以对工人进行体罚。

六、“泰勒制”的基本内容和基本思想是什么?

泰勒在1911年发表了《科学管理原理》一书,创立了“科学管理”的理论,并称之为“全面的智力革命”。其基本内容是强调一切管理问题都能够并且应该使用科学方法;主张工作方法都应通过考察由管理人员来决定;主张实行作业标准化管理和奖勤罚懒的制度。泰勒对科学管理理论的形成起了重要作用,被西方称为“管理之父。”泰勒制的基本思想,是运用科学的方法控制劳动,提高劳动生产率和企业管理水平是其目的手段。

六、列宁对泰勒制的评价是什么?

列宁对泰勒制给予了很高的评价,他指出:“资本主义在这方面最新发明——泰勒制——也同资本主义其他一切进步的东西一样,有两个方面,一方面是资产阶级剥削的最巧妙的残酷手段;另一方面是一系列的最丰富的科学成就”,并提出

“应该在俄国研究与传授泰勒制，有系统地试行这种制度，并使它适应下来。”

但是，泰勒制也存在有不容忽视的缺点，即把工人当作机器配件，当作会说话的工具，忽视了人的能动作用，致使科学管理并不完全科学，挫伤了工人的劳动积极性。

七、泰勒与法约尔各自研究的重点是什么？

泰勒和法约尔同属古典管理学派，但他们各自研究的层次不同。泰勒是研究个别工人的活动达到提高劳动生产率的目的；而法约尔则是着重分析高层管理的职能来提高劳动生产率。

八、法约尔管理理论的主要内容及基本主张是什么？

法约尔是以行政控制为中心的古典管理科学理论的代表人物，他第一个阐明了管理和协调的一系列指导原则。1916年他发表了《工业管理与一般管理》一书，提出了著名的五项管理职能学说（即：计划、组织、指挥、协调和控制）和14项管理原则（即：分工、权力与责任、纪律、统一指挥、统一指导、个人利益服从整体利益、人员的报酬、集权、等级链、秩序、平等、人员保持稳定、主动性、集体精神）。他主张根据实际情况运用管理原则。法约尔关于管理和组织职责划分的思想，对后来管理组织系统化的研究有深远的影响。

九、行为科学学说与古典管理理论有什么区别？

行为科学学说与古典管理理论的区别在于：一是行为科学在管理活动中重视人的因素。它弥补了古典管理学派的不足；二是行为科学的理论侧重于工作周围的社会环境，而古典管理学派则主要关注物质环境。

十、现代管理科学的主要特征及其发展趋势是什么？

现代管理科学的主要特征可以表述为：以管理科学为基

础,从系统论的观点出发,以现代数学方法为工具,以电子计算机为技术手段,以最佳的组织结构为保证,充分发挥人的积极性、创造性,以取得某一系统在确定目标下整体动态的最佳效果。从发展趋势看,实现“人——机”有机结合的自动化管理系统,是管理科学的发展方向。

十一、怎样理解管理在人类社会实践中的地位 and 作用?认真学习和应用管理科学有什么重要意义?

管理是一种最长久、最普遍而又十分重要的社会现象,是群体活动的必然产物,是人类社会的有机组成部分,是不可缺少的社会功能,是人类社会赖以生存和发展的重要条件,没有管理,人们的生产、工作和生活便会陷于混乱,社会便会瓦解,人类的生命便会终结。

管理在社会实践中,始终处于领导、支配地位,起着杠杆作用。主要表现在:

1. 管理可以造就生产力。生产力是社会物质文明和精神文明发展水平的决定性因素。它是由包括劳动者、劳动对象、劳动资料等多种要素组成的。管理对生产力要素起着粘合剂作用,没有管理便不能形成生产力。

2. 管理能创造出新的生产力。现代科学证明,具有相同要素的两件事物,由于要素的排列次序不同,结构不同,则性质和作用可以完全相反。管理可以把不同的要素加以合理的排列,使之相互作用、功能互补,从而使系统产生新的质(特性、功能、行为),发挥出整体大于各要素简单相加之和的功能,造就出一种新的生产力。

3. 管理具有决策功能。美国著名管理学家西蒙说过:管理就是决策。决策是管理的核心。

4. 管理具有协调功能。管理的协调活动能够保持和促使

管理系统内部各要素按比例和谐地运动与发展。

5. 管理具有杠杆作用。杠杆作用,即通过管理,可以把事物的可能性变为现实性,并且增强、扩大其客观效果。

总之,管理对于各项事业的发展方向和发展速度起着领导和促进作用。我们应认真学习和应用管理科学的理论原理,为社会主义四化建设服务,为实现公安工作的现代化服务。

第二章 公安管理概述

自学的目的和要求：

了解公安管理的含义和公安管理要素的内容，明确公安管理的性质、职能、目的和搞好公安管理的重要意义，为全面学习和掌握公安管理的基础知识，深入研究公安管理科学打下良好基础。

考核目标和考核要求：

(一)公安管理和公安管理要素

1. 识记：(1)公安管理的范围。(2)公安管理的含义。(3)公安管理的主要特点。(4)公安管理要素的构成。(5)公安管理对象的内容。(6)公安管理手段的内容。(7)各公安管理要素之间的关系。

2. 领会：(1)正确理解公安管理的含义。(2)明确公安管理的主要特点。(3)科学地组合各项公安管理要素的重要性。

(二)公安管理的性质

1. 识记：(1)公安管理学科的性质。(2)公安管理二重性的表现形式及其内容。

2. 领会：正确认识公安管理二重性的重要意义。

(三)公安管理的职能

1. 识记：(1)公安管理职能的含义。(2)公安管理职能的内容及各项管理职能之间的关系。

2. 领会：(1)正确理解各项公安管理职能在公安管理中的地位 and 作用。(2)充分发挥各项公安管理职能和条件。

3. 运用：(1)按照公安管理职能的要求，正确认识当前公安机关发挥公安管理职能的现状、存在的主要问题及其原因。(2)如何充分发挥公安管理职能的作用，切实搞好公安管理工作。

(四)公安管理的目的

1. 识记：公安管理目的的含义。
2. 领会：公安管理目的的重要性。
3. 运用：正确确定公安管理目的，必须处理好哪些问题。

(五)搞好公安管理的重要意义

1. 识记：搞好公安管理的重要意义的內容。
2. 领会：加强公安管理，对于公安机关实现革命化、正规化、现代化的重要意义。

重点内容提要：

一、公安管理的含义是什么？

公安管理是公安机关为了提高系统的功能，有效地保卫国家安全，维护社会治安，根据国家的法制，运用现代的管理理论，管理方法和技术手段，有意识、有计划、有组织地进行的一切协调活动。

二、公安管理的范围及二者的关系是什么？

公安管理的范围，包括公安机关自身的管理和公安机关依法对社会实行管理，两者缺一不可。一方面，公安机关代表国家和政府依法对社会实行治安行政管理，维护社会秩序，保护国家人民群众的利益，保卫国家安全。另一方面，要充分发挥公安机关的职能，搞好对社会的治安行政管理，首先必须搞好公安机关的自身建设，即加强公安机关自身的管理。加强公安机关自身的管理，是搞好社会治安行政管理的前提条件和重

要手段。两者紧密相联,互为因果,是一个不可分割的整体。我们这里研究的公安管理,主要是公安机关自身的管理,是解决公安机关自身管理的科学化问题。

三、公安管理的主要特点有哪些?

公安管理具有下列特点:

1. 公安管理是国家的组织活动,是一种国家职能,具有明显的强制性;

2. 公安管理具有强烈的法制性。公安管理活动必须遵守法律、维护法律、执行法律,坚决依法进行管理。

3. 公安管理的时代特征是现代化。它强调用现代化管理理论、管理方法和管理手段进行管理。

四、公安管理要素的构成及各公安管理要素之间的关系是什么?

公安管理要素是构成公安管理活动的有机组成部分。它是由管理手段和管理对象构成的,是进行管理活动不可缺少的条件。

1. 公安管理的对象,是指人、财、物、事、时间、信息等。人是指公安干警;财是指国家拨给的公安行政和事业经费;物是指公安机关使用的一切物资设备,如武器弹药,被服装具、侦察器材、安全设施、交通和通讯工具等;事是指各类案件和群众性的治安事件等;时间,表现为速度和效率,是公安管理的重要对象;信息是指公安信息,如敌情、社情、民情、公安工作的情况与存在的问题,上级指示,统计数据,档案材料、通知、通报等。

2. 公安管理的手段,一般是指机构、政策和法律、人、信息、技术设备等。这里的机构是指公安机关的领导体制和组织机构。公安机构体制既是公安管理指挥和控制管理对象的手