



21世纪公安高等教育系列教材  
公安管理

0435-31  
1  
当代公安管理学

主编 于兆麟 刘汉文

中国人民大学公安大学出版社

PDG

21 世纪公安高等教育系列教材·公安管理

# 当代公安管理学

主 编：于兆麟 刘汉文

副主编：商小平 王战军

李俊逢 董学军

(公安机关 内部发行)

中国人民公安大学出版社

·北 京·

**当代公安管理学**  
**DANGDAI GONGAN GUANLIXUE**  
主编：于兆麟 刘汉文

---

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：2001 年 8 月第 1 版  
印 次：2004 年 8 月第 4 次印刷  
印 张：11.75  
开 本：850 毫米 × 1168 毫米 1/32  
字 数：296 千字  
印 数：6001 册~9000 册

---

书 号：ISBN 7 - 81059 - 768 - X/D·643  
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) 83903254

版权所有 翻印必究

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

# 21 世纪公安高等教育系列教材

## 编委会

主 任：葛余敏

副主任：（按姓氏笔画为序）

|     |     |     |     |
|-----|-----|-----|-----|
| 王世全 | 李 娟 | 李忠武 | 李光文 |
| 吴耀章 | 张 琨 | 张南群 | 张豫生 |
| 杜清泉 | 罗秉森 | 倪小宇 | 韩学军 |
| 程小白 | 程惠范 | 傅国良 | 谭永红 |

委 员：（按姓氏笔画为序）

|     |     |     |     |
|-----|-----|-----|-----|
| 丁世洁 | 于兆麟 | 王学才 | 王玉柱 |
| 王丰年 | 王国民 | 毛光华 | 冯丽萍 |
| 米 镛 | 刘汉文 | 刘阳怀 | 李宗明 |
| 李云昭 | 孙晓东 | 张玲燕 | 张 晶 |
| 张恩绪 | 杨绍涛 | 杨维根 | 封 野 |
| 陶月娥 | 高春兴 | 莫关耀 | 商小平 |
| 黄玉东 | 梁立栋 | 舒和润 | 傅冰钢 |

## 《当代公安管理学》编写人员

主 编：于兆麟 刘汉文

副主编：商小平 王战军

李俊逢 董学军

撰稿人：(按姓氏笔画为序)

丁 信 于兆麟 王化品 王战军

白学伟 刘汉文 李俊逢 刘德伦

张大男 何 静 商小平 崔守航

傅冰钢 董学军 曾德才

## 序 言

人类社会经历了农业文明和工业文明两个阶段，正在进入一种新的文明形态——知识文明。每一种文明形态都有与此相适应的经济形式：知识文明社会的典型经济形式是知识经济。与农业社会和工业社会不同，在知识经济时代，智慧和知识取代了自然资源、资本和劳动，而成为主要的生产要素，人力资源的素质和技能成为决定性的因素。21 世纪，知识经济逐步发展、壮大，并最终占据统治地位。知识经济时代的来临，将对教育事业的发展产生深远影响，同时也对教育事业提出了更高的要求。1999 年 1 月，国务院批转下发的《面向 21 世纪教育振兴行动计划》指出：“在即将到来的 21 世纪，以高新技术为核心的知识经济将占主导地位，国家的综合国力和国际竞争能力将越来越取决于教育发展、科学技术和知识创新的水平，教育将始终处于优先发展的战略地位。”正因为如此，许多国家的政府都把振兴教育作为面向新世纪的基本国策。

公安教育是整个教育事业的一个组成部分，公安教育同样面临着新的机遇和新的挑战。建设社会主义法治国家的战略目标要求我们提高公安队伍的法律素养和执法水平，有组织的智能化犯罪的大量出现迫使我们只能走“知识育警”、“科技强警”之路，同样，我们也只有通过知识更新和高新技术的应用，才能使公安管理水平和服务水平“更上一层楼”。而所有这些目标都必须通过发展现代化的公安教育事业才能实现。教材建设是公安教育基本建设的一项重要内容，是实现公安教育现代化、提高教学质量的一项基本措施。1999 年 11 月 9 日，全国公安教育工作会议指

出：“公安专业教材要逐步向高质量、整体优化的方向发展”。虽然前些年公安部组织编写出版了一大批质量较高的“部编教材”，但是，随着公安理论和实践的飞速发展，其中大部分在内容上已显陈旧，急需更新。“部编教材”运作模式的特点决定了它无法及时地填补这个空白。一些公安院校为解决一时之需，自编了不少教材，但仍留有许多空白点，并且，由于个别公安院校势单力薄，影响有限，对整个公安教育事业的发展推动作用不大。鉴于此，我们试图通过联合各地公安院校编写一系列教材，为公安院校的教材建设，乃至整个公安教育事业的发展尽绵薄之力。

将全国各地公安高等专科学校联合起来编写教材，可以最大限度地发挥各校人才资源的优势，及时把最好、最新的智力研究成果凝聚在教材中，并不失时机地用于教学实践，这样，有利于促进各地公安高等专科学校之间的学术交流，加快公安院校教材的更新速度，也有利于扩大该套教材在公安教育领域中的影响力，有利于在公安教育领域确立教学用书的精品意识。本系列教材力图体现如下特点：

第一，紧密同公安工作的实际相结合，瞄准公安实战需要，解决公安工作中最迫切的实践问题，无论是公安专业教材，还是公共课教材，都要体现出这一特色；既适合于全日制的本、专科在校学生使用，也适合于各个层面公安业务培训。

第二，吸纳本学科和相关学科的最新研究成果，把最新的方法、最新的观念和最新的知识提供给人民共和国的卫士。

第三，不因循守旧，不畏惧权威，力争在学科体系的建构上有创新，有突破，以推动整个学科的发展和完善。

两年以前，我们就曾组织一些公安院校编写了“侦查理论与实战丛书”，应该说，这套书是对这种系列教材编写模式的初次尝试，它的成功给了我们组编“21世纪公安高等教育系列教材”的信心和动力。本系列教材首批包含了两个系列：公安管理系列

和基础课系列，于 2001 年下半年推出。“经济犯罪侦查系列教材”已在运作之中。今后，我们将根据公安实践和学科发展的实际需要，陆续推出其他系列的教材。

编写系列教材这项工程启动以来，得到各参编公安院校的大力支持与友好合作，在此一并感谢！虽然编著者已尽了最大努力，但仍然无法避免书中存在各种各样的不完善甚至错谬之处，恳请各位同行和广大读者批评、指正。更希望所有公安院校今后都能以各种方式参与公安院校的教材建设，为新世纪公安教育的现代化献计、献策。

**“21 世纪公安高等教育系列教材”编委会**

2001 年 7 月



## 编者的话

21 世纪的曙光普照大地，以信息、生命科学革命为主要标志的知识经济已见端倪。随着科学技术发展的日新月异，科学技术这一生产力已逐步上升为推动国家经济和社会全面发展的重要因素，成为社会进步的标志。然而，任何社会都要以一定的管理为纽带，科学技术作为生产力，如果没有管理科学的协调与辅佐，也不会起到应有作用。邓小平同志说过，管理科学的发展将是我国能否实现“四个现代化”的关键。

“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需要和严峻社会治安形势的挑战。知识是形成民警能力、提高民警素质的基础。公安管理知识正是民警应具备的综合知识的重要组成部分，公安管理理论、技术和方法将是民警做好公安工作的重要基础和实践依据。

《当代公安管理学》一书正是在这种时代背景下应运而生的。它的出版旨在对 20 世纪我国公安管理理论的发展与管理实践进行系统的总结，对新世纪之初的公安管理活动的新理论、新技术、新方法以及发展趋势进行前瞻性探索。该书由全国 13 所公安高等院校具有多年教学经验和公安实践能力的学者通力合作完成。在理论体系上，我们做了些新的探索，按照管理规律，概括为“四大原理”、“五项职能”和“五大管理任务”；在内容上，充分借鉴了国内外管理理论和管理实践的优秀成果，全面、系统地阐述了现代公安管理的基本理论、实际应用方法和技术，注重了理论与实践的结合，融知识性、创新性、实用性、可读性于一

炉；在写作方法上力求贴近公安实践，以案说“理”。本书对于普及公安管理知识，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，有一定参考价值和促进作用。

本书由辽宁警官高等专科学校于兆麟、山东公安高等专科学校刘汉文任主编，中国刑警学院商小平、山西警官高等专科学校王战军、福建公安高等专科学校李俊逢、黑龙江大学警官学院董学军等同志为副主编。编写分工是：

黑龙江大学警官学院董学军（第一章），辽宁警官高等专科学校于兆麟（第二章第一、二、三节），山西警官高等专科学校王战军（第二章第四节，第三章），湖北公安高等专科学校曾德才（第四章），辽宁公安司法管理干部学院白学伟（第五章第一、二节），中国刑事警察学院张大男（第五章第三节），安徽大学公安学院王化品（第六章），中国刑事警察学院商小平（第七章），新疆公安管理干部学院何静、丁信（第八章），山东公安高等专科学校刘汉文（第九章、第十三章第一节），森林公安高等专科学校刘德伦（第十章），福建公安高等专科学校李俊逢（第十一章），江苏公安高等专科学校傅冰钢（第十二章），河南公安高等专科学校崔守航（第十三章第二、三、四节）。

本书在编写过程中，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我国公安管理学界著名教授杨建和、王观德等先生的指导和帮助。王观德先生还亲自对部分章节作了修改和充实。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。

于兆麟 刘汉文

2001年7月

# 目 录

## 第一章 绪 论

|             |    |
|-------------|----|
| 第一节 管理与管理科学 | 1  |
| 第二节 公安管理    | 13 |
| 第三节 公安管理学   | 20 |

## 第二章 公安管理的基本原理

|            |    |
|------------|----|
| 第一节 系统原理   | 30 |
| 第二节 人本原理   | 46 |
| 第三节 时空变化原理 | 58 |
| 第四节 效益原理   | 69 |

## 第三章 公安计划职能

|          |     |
|----------|-----|
| 第一节 公安预测 | 80  |
| 第二节 公安决策 | 91  |
| 第三节 公安计划 | 100 |

## 第四章 公安组织职能

|              |     |
|--------------|-----|
| 第一节 公安组织概述   | 109 |
| 第二节 公安组织结构   | 112 |
| 第三节 公安组织管理职能 | 120 |

## 第五章 公安人事职能

|                 |     |
|-----------------|-----|
| 第一节 公安人事工作概述    | 131 |
| 第二节 公安人事工作的基本制度 | 133 |
| 第三节 公安人事日常工作    | 139 |

## 第六章 公安领导职能

|                |     |
|----------------|-----|
| 第一节 公安领导的含义与特征 | 148 |
|----------------|-----|

|             |                       |     |
|-------------|-----------------------|-----|
| 第二节         | 公安领导班子建设·····         | 158 |
| 第三节         | 公安领导者的素养·····         | 167 |
| 第四节         | 公安领导方法和艺术·····        | 175 |
| <b>第七章</b>  | <b>公安监督职能</b>         |     |
| 第一节         | 公安监督概述·····           | 184 |
| 第二节         | 公安监督的内容·····          | 187 |
| 第三节         | 公安机关的监督与控制·····       | 188 |
| <b>第八章</b>  | <b>公安管理方法</b>         |     |
| 第一节         | 公安管理的一般方法·····        | 201 |
| 第二节         | 技术管理方法·····           | 212 |
| <b>第九章</b>  | <b>公安队伍管理</b>         |     |
| 第一节         | 公安队伍管理概述·····         | 222 |
| 第二节         | 加强公安队伍管理的基本方针·····    | 226 |
| 第三节         | 公安队伍管理的几个重要机制和方法····· | 237 |
| <b>第十章</b>  | <b>警察公共关系</b>         |     |
| 第一节         | 警察公共关系概述·····         | 259 |
| 第二节         | 警察公共关系的目標和内容·····     | 265 |
| 第三节         | 警察公共关系实务·····         | 270 |
| <b>第十一章</b> | <b>公安业务管理</b>         |     |
| 第一节         | 公安业务管理概述·····         | 275 |
| 第二节         | 公安业务管理的指导方针·····      | 281 |
| 第三节         | 公安业务管理的改革·····        | 287 |
| <b>第十二章</b> | <b>公安信息管理</b>         |     |
| 第一节         | 公安信息管理概述·····         | 297 |
| 第二节         | 公安信息管理的过程·····        | 306 |
| 第三节         | 公安信息管理系统·····         | 326 |
| <b>第十三章</b> | <b>公安警务保障管理</b>       |     |
| 第一节         | 公安警务保障管理概述·····       | 337 |

|     |                |     |
|-----|----------------|-----|
| 第二节 | 公安业务经费的管理..... | 342 |
| 第三节 | 公安财务管理的方法..... | 346 |
| 第四节 | 公安装备管理.....    | 353 |
| 附   | 主要参考文献.....    | 360 |

# 第一章 绪 论

公安管理学，全称为公安行政管理学。在我国，它是应公安管理工作的需要，于20世纪80年代产生的一门综合性的应用学科。人类跨入了21世纪，随着公安管理现代化步伐的加快，我国的公安管理学理论也得到了进一步的丰富和发展，这是公安工作的客观要求。作为这门学科的开篇，本章将着重阐述公安管理学的基本概念和基础理论，主要包括管理、公安管理以及公安管理学三个方面的基本知识，为进一步深入学习和研究公安管理学理论中的具体问题奠定坚实的基础。

## 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，从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。”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。”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。”他们是把“管理”

作为一个活动过程来解释的；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，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”。而对管理的科学定义，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。”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。”

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：

1. 管理是特定主体所进行的活动，没有特定主体，也就谈不到管理活动。

2. 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。

3. 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。依法管理是现代管理的主要特征。

4. 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。

5. 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而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，是小生产条件下的原始的管理方式。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”。这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”。这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许多领域。

### （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，管理无时不在、无处不有。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，贯穿于整个阶级社会，无论是氏族公社，还是奴隶社会、封建社会、资本主义社会以及阶级临近灭亡的社会主义社会，在各种社会形态中都普遍存在着管理活动，即使是到了未来的共产主义社会，可以没有阶级，没有国家，但绝不能没有管理活动。一句话，管理与人类长期伴随，普遍存在。

从空间范围看，管理同样具有普遍性，它存在于世界上一切国家、一切民族之中。不管国家实行何种制度，人是何种肤色，也不论生产力水平先进与落后，大到调解国际争端，中到处理国