

D035.3
261



孙茂勤 高光斗 主编

紧急警务指挥

理论与实践

JINJI
JINGWU
ZHIHUILILUNYUSHIJIAN

众 出 版 社



图书在版编目(CIP)数据

紧急警务指挥理论与实践/孙茂勤,高光斗主编.—北京:群众出版社,2003.11

ISBN 7-5014-3039-X

I. 紧… II. ①孙…②高… III. 警察—战斗指挥—研究
IV. D035.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 094932 号

紧急警务指挥理论与实践

孙茂勤 高光斗 主编

群众出版社出版、发行

网址:www.qzchs.com

信箱:qzs@.qzchs.com

北京东远新宏印刷有限公司印刷

850×1168 毫米 32 开本 10.75 印张 258 千字

2004 年 1 月第 1 版 2004 年 1 月第 1 次印刷

ISBN 7-5014-3039-X/D·1424 定价:20.00 元

公安机关 内部发行

紧急警务指挥理论与实践

编者名单

编审委员会

主 任 滕 健
委 员 邵新莲 张盛国
郑卫平 王若阳

主 编 孙茂勤 高光斗
副主编 赵明勇 靳 新
李群英 冯锁柱

撰稿人(以姓氏笔画为序)

丁丽萍	王学军	王章学
刘延武	冯锁柱	孙茂勤
李玉梅	李跃捷	李群英
李 睿	李 蕤	胡英杰
赵明勇	高光斗	钱晓云
徐晓睿	靳 新	

编者的话

为了适应我国全面建设小康社会，开创中国特色社会主义事业新局面的客观需要，维护社会治安秩序，推动紧急警务指挥科学化、法制化、现代化的进程，探索和创建具有中国特色的紧急警务指挥学科，我们编写了这本《紧急警务指挥理论与实践》，作为引玉之砖奉献给读者，希望能够成为警察院校紧急警务指挥教学和业务部门紧急警务指挥实践的教材或参考书。

我们从认识把握紧急警务指挥主客体及其活动规律特点这一基点出发，按照理论的内在联系和实践活动的逻辑顺序构筑了本书的体系结构。全书由基本理论和应用理论两个部分构成。第一章至第七章为基本理论部分，包括：警务与紧急警务的概念、分类和历史沿革，紧急警务指挥理论的继承与创新，紧急警务指挥的概念、性质、作用；紧急警务指挥环境；紧急警务指挥系统；紧急警务指挥活动；紧急警务指挥预案；紧急警务指挥保障；紧急警务指挥效能评估。第八章至第十二章为应用理论部分，包括：恐怖活动先期处置指挥；治安突发事件先期处置指挥；严重暴力案件先期处置指挥；聚众冲击国家机关案件和妨害公务案件先期处置指挥；自然灾害先期处置指挥。

本书是在北京市公安局领导和北京人民警察学院党委关怀下，由北京人民警察学院副院长邵新莲具体组织编写的。孙茂勤、高光斗任主编，赵明勇、靳新、李群英、冯锁柱任副主编。

本书各章撰写与修改的分工为：第一、二章由高光斗撰写，徐晓睿参加了第一章第三节的撰写；第三章由靳新、赵明勇撰写；第四章由靳新、冯锁柱撰写；第五章由赵明勇撰写；第六章

由高光斗、李睿、李群英、李玉梅、丁丽萍撰写；第七章由赵明勇、李睿撰写；第八章由靳新、李蕤、刘延武、李跃捷撰写；第九章由王章学撰写，冯锁柱修改；第十章由刘延武、靳新撰写；第十一章由孙茂勤、钱晓云、王学军撰写，李群英修改；第十二章由孙茂勤、钱晓云、胡英杰撰写。

全部书稿完成后由主编统一修改和定稿。姜虹负责全书的文字编辑工作。

本书得到了国防大学、石家庄陆军指挥学院和北京市公安局指挥中心、刑侦总队、治安总队、巡察总队等单位的大力支持，并参考了有关著作、资料，在此一并表示诚挚的谢意。由于水平有限，书中疏漏和不妥之处在所难免，敬请读者指正。

编者

2003年8月

目 录

第一章 绪 论	(1)
第一节 概 述	(1)
第二节 警 务	(10)
第三节 紧急警务	(17)
第四节 指挥及紧急警务指挥	(28)
第二章 紧急警务指挥环境	(36)
第一节 概 述	(36)
第二节 紧急警务指挥快速反应警务环境的基本 功能	(44)
第三节 紧急警务指挥快速反应信息环境	(48)
第四节 紧急警务快速反应指挥决策环境	(52)
第五节 紧急警务指挥快速反应警力网络环境	(56)
第六节 行动部门的组织体制及指挥中心的建设	(62)
第三章 紧急警务指挥系统	(67)
第一节 概 述	(67)
第二节 紧急警务指挥系统的指挥机构	(74)
第三节 紧急警务指挥系统的指挥官	(76)
第四节 紧急警务指挥系统的指挥对象	(82)
第四章 紧急警务指挥活动	(86)
第一节 概 述	(86)

第二节	紧急警务指挥方式	(90)
第三节	紧急警务指挥活动的内容	(95)
第四节	紧急警务先期处置指挥的基本应对措施	(104)
第五节	紧急警务指挥活动的基本程序	(113)
第五章	紧急警务指挥预案	(121)
第一节	概 述	(121)
第二节	紧急警务指挥预案的编制、启用和更新	(129)
第三节	几种主要类型紧急警务指挥预案的编制 要 点	(134)
第六章	紧急警务指挥保障	(157)
第一节	概 述	(157)
第二节	组织保障	(158)
第三节	警力保障	(161)
第四节	信息保障	(167)
第五节	装备保障	(170)
第六节	法律保障	(179)
第七章	紧急警务指挥效能评估	(187)
第一节	概 述	(187)
第二节	紧急警务指挥效能评估指标	(193)
第三节	指挥效能评估的程序与方法	(205)
第八章	恐怖活动先期处置指挥	(208)
第一节	概 述	(208)
第二节	恐怖活动先期处置指挥程序	(219)
第三节	恐怖活动先期处置指挥手段	(221)

第四节	恐怖活动先期处置指挥的法律依据	(223)
第五节	外国反恐活动情况介绍	(224)
第九章	治安突发事件先期处置指挥	(236)
第一节	概 述	(236)
第二节	骚乱事件先期处置指挥	(243)
第三节	球迷闹事事件先期处置指挥	(247)
第四节	非法集会游行示威事件的先期处置指挥	(250)
第五节	群体上访闹事事件先期处置指挥	(252)
第六节	群众性械斗事件先期处置指挥	(254)
第七节	邪教闹事先期处置指挥	(258)
第八节	高校学生闹事先期处置指挥	(259)
第十章	严重暴力案件先期处置指挥	(263)
第一节	概 述	(263)
第二节	严重暴力案件先期处置指挥的基本程序	(270)
第三节	严重暴力案件先期处置指挥方式和手段	(277)
第四节	严重暴力案件先期处置指挥战术及实施	(280)
第十一章	聚众冲击国家机关案件和妨害公务案件 先期处置指挥	(288)
第一节	概 述	(288)
第二节	聚众冲击国家机关案件和妨害公务案件 先期处置指挥的基本步骤和方法	(297)
第十二章	自然灾害先期处置指挥	(304)
第一节	概 述	(304)

第二节 自然灾害先期处置指挥的程序	(313)
第三节 地震、洪涝、台风灾害先期处置指挥	(317)
参考书目	(328)

第一章 绪 论

第一节 概 述

一、研究紧急警务指挥理论是我国警务实践的需要

加强紧急警务指挥理论与实践的研究，是警务工作在我国社会主义市场经济环境下和加入 WTO 后，为适应社会治安状况不断变化而引发的一种新的警务需求，也是紧急警务在警务工作实践中的比重和地位不断提高的背景下的必然要求。20 世纪 90 年代至今，我国各大城市的紧急警务活动都达到了较高水平，多数警务中心的日接警量都在千次以上；北京市的警务中心日接警量平均已近 10000 次，其中每天需要派出警力进行处置的事件达 2000 次以上，每年通过快速反应在现场捕获的违法、犯罪嫌疑人平均已超过 5000 人。紧急警务活动在打击违法犯罪活动和保护公民生命财产安全方面，开辟了一条全新的战线。

然而，目前对紧急警务指挥这一领域的理论研究，客观上大落后于丰富的警务实践。由于缺乏紧急警务指挥理论方面的指导，以致在紧急警务实践中产生了一些不可避免的问题：第一，勤务体制、机制的建设，不适应现代紧急警务多警种、跨部门、跨地区联合作战的要求。目前有些警察机关还维持着“铁路警察各管一段”、各自为战的勤务体制和处警模式，缺乏合成作战的套路和经验，警力不能统一使用，信息不能共享，装备不能统一调配，没有形成一个高效的紧急警务处置系统。第二，指挥官的

综合素质亟待提高。指挥官缺乏多警种联合作战的横向指挥意识和组织协调能力，往往只习惯于对有上下隶属关系的部门进行垂直领导，而不习惯于或不善于对没有隶属关系的部门进行横向指挥；在临场随机处置的应变能力和运用科技、信息手段等方面，尚缺乏系统的培训和锻炼，缺乏将人力资源、装备资源以及信息资源等进行整合并形成实际战斗力的组织能力；在心理素质方面，更需要在全新的紧急警务处置实践中锤炼承受高风险、高压力的能力。第三，指挥官的现代紧急警务知识较为缺乏。许多指挥官经历现代紧急警务指挥实践尤其是应对恐怖袭击实践的机会较少，又缺乏系统培训，对紧急警务活动的本质、规律和特点等尚未建立起系统的概念；对于紧急警务状态下，应该实行的组织领导体制、紧急警务决策的原则和特点、信息传递模式及信息资源的掌握和运用、预案的编制和应用、警力布局态势与警力密度的设计等基本知识都很生疏，有待于系统地学习和掌握。

以上种种矛盾若不能很好解决，势必使得警察机关处置紧急警务的效能严重滞后于社会治安状况变化的需求，使得警察教育的内容严重滞后于实际警务需求，影响紧急警务行为理论与实践的研究在更高层次上的健康发展。

二、紧急警务指挥理论体系

紧急警务指挥理论作为反映紧急警务指挥行为领域的知识体系，应有其专门的理论体系和学科体系。其理论体系包括基础理论和应用理论两个部分。基础理论主要包括警务和紧急警务的概念及历史沿革、紧急警务指挥理论的继承与创新、紧急警务指挥的性质、紧急警务指挥环境（快速反应体系）、紧急警务指挥系统、紧急警务指挥活动、紧急警务指挥活动预案、紧急警务指挥活动保障、紧急警务指挥活动评估等。应用理论主要包括各种不同类型紧急警务处置的指挥原则、方法、程序、对策、谋略等。

本书第一章至第七章为基础理论部分，第八章至第十二章为应用理论和指挥实践部分。参见（图 1-1）紧急警务指挥理论体系结构。

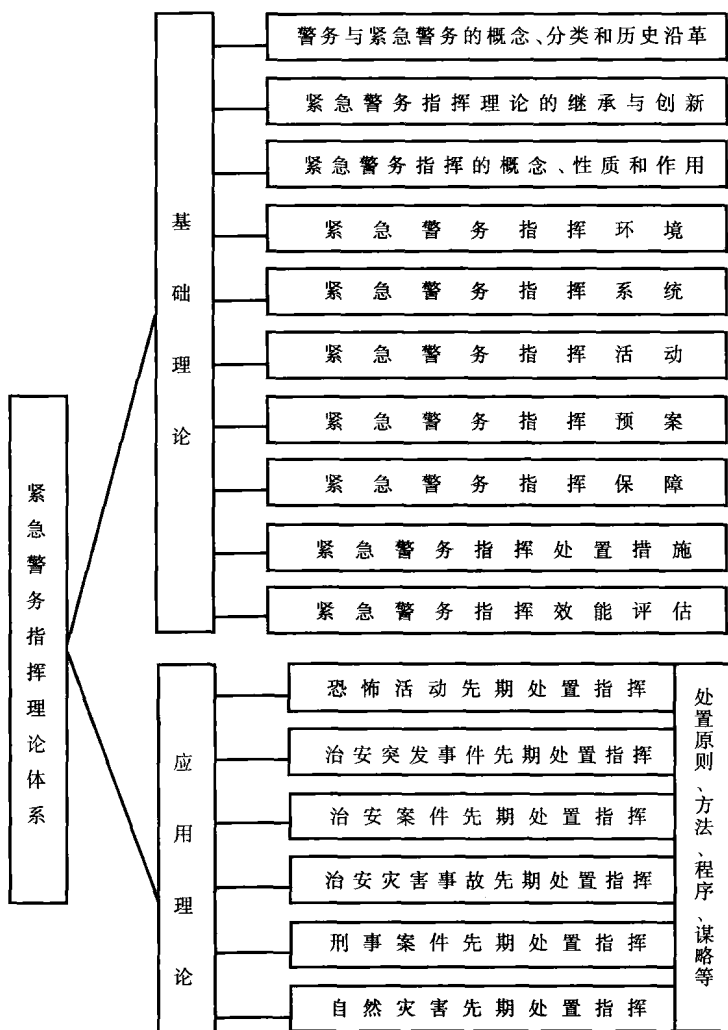


图 1-1 紧急警务指挥理论体系结构图

研究紧急警务指挥的知识体系反映了时代的要求，从目前研究该理论的继承、创新以及警务实践需求等问题的实际情况看缺少现成的、完整的“参照系”，因此，不但需要继承，更需要发展和创新。

（一）紧急警务指挥理论体系的继承性

1. 毛泽东关于军事指挥理论、邓小平关于改革开放的一系列理论和“三个代表”重要思想，是我们研究、认识紧急警务指挥规律特点的基本方法和武器。特别是毛泽东关于认识、分析和处理战争中各种矛盾的理论（如人与武器、主观与客观、局部与全局、主动与被动、集中与分散，等等），关于正确处理作战指挥中若干关系的理论和关于人民军队根本指挥原则的理论等，是我们建立紧急警务指挥理论体系的立场、观点及方法的出发点和基本理论依据。邓小平关于改革开放和社会主义初级阶段的理论，是我们认清当前形势、具体分析警务需求的重要武器。

2. 长期以来，在丰富的警务实践的基础上，已有许多关于紧急警务指挥的经验总结和理论探讨文章出现，尽管尚未形成体系，但为现代紧急警务指挥的研究提供了宝贵的资源。

3. 国内外军事科学中指挥学的理论相对比较完整和成熟，其中指挥作战的指导思想、指挥规律、用兵原则、指挥系统、指挥活动、指挥方式和指挥艺术等一系列理论，是我们学习和借鉴的重要内容。

4. 紧急警务指挥问题的研究带有边缘学科性质，与社会科学、自然科学、思维科学、系统科学、军事科学和行为科学等密切相关，尤其要从系统科学和行为科学中吸取营养，这样才能构建一门应用性和操作性很强的紧急警务指挥理论体系。因此，继承前人的理论成果是建立紧急警务指挥理论体系的首要任务。

（二）紧急警务指挥理论与相近学科的比较和理论体系的创新

研究紧急警务指挥理论,从历史发展的纵向关系看,目前尚须把过去分散的经验和论述进行概括和提炼,上升为相对完整的理论体系;从与相关、相近学科的横向关系看,紧急警务指挥理论可资借鉴的内容也是有限的。进行紧急警务指挥理论创新,涉及到对立足点或切入点的思考,即军事指挥是否可以代替警务指挥的问题和常规警务指挥是否可以代替紧急警务指挥的问题。研究警务活动的理论和实践发现:一方面,我们不能忽略警务指挥与军事指挥规律间的相似之处,但更不能不看到它们之间的巨大差异,不能把军事指挥理论简单地移植到警务指挥的理论中来;另一方面,从警务活动的规律看,不能用具有纵向特征的专业(如刑侦、治安、交通等)常规警务指挥规律,代替具有横向特征的紧急警务指挥规律。因此,建立紧急警务指挥理论体系,必须在继承古今中外相关理论精华的基础上进行创新。

1. 区别警务指挥与军事指挥,创新紧急警务指挥理论

研究紧急警务指挥应以指挥为核心。尽管我们可以借鉴一般军事指挥学的概念来充实自身的理论,但紧急警务指挥与军事指挥的规律毕竟存在着明显的差异。毛泽东指出:“任何运动形式,其内部都包含着本身特殊的矛盾。这种特殊的矛盾,就构成一事物区别于他事物的特殊的本质。”^①因此,对军事指挥学的理论不能采取拿来主义的态度。其一,指挥主体的性质不同。军事指挥主体(指挥员、指挥机关)一般是常设的;而紧急警务指挥主体大多是临时构成的。^②其二,指挥主体与客体间的隶属关系不同。军事指挥主体与客体(部队)之间一般都有垂直的领导关系;而紧急警务指挥主体与客体之间可以没有垂直的领导关系,

^① 《毛泽东选集》,第1卷,308~309页,北京,人民出版社,1991。

^② 紧急警务的指挥主体基本上由值班首长任指挥官或临时任命指挥官,指挥部也是临时组成的。

特别是在多警种、多部门或跨地区参与的紧急警务行动中,指挥主体与客体之间普遍存在的是横向的指挥调度关系,而非垂直领导关系。其三,指挥活动的目标指向不同,即军事指挥中作战的对象与警务指挥中处置的对象,有很大差别。军事指挥中作战的对象在军种、装备、数量以及布局等要素上,往往敌我相当,对抗的态势较为明显;而紧急警务指挥中被处置的对象往往十分隐蔽,而且打击与保护的对象常常处于同一时空混杂在一起。假如把军事指挥演练中红军、蓝军对抗的模式,移植到紧急警务指挥中来是很不现实、很不恰当的。其四,指挥决策的模式不同。军事指挥决策是程序化的,一般严格按照计划、论证、评估、择优和下定决心等程序进行;而紧急警务指挥决策一般都是非程序化的,对一般警情可不经请示直接处置,对重、特大警情则可边处置、边上报,处置措施基本按预案进行。其五,指挥活动的规模和级别不同。军事指挥的规模有战略级、战役级和战术级之分;而紧急警务指挥的规模一般均属战术级,尽管紧急警务也有全国性的(甚至是跨国的)、全省或跨省的,也可将其称为战略性警务、战役性警务,但在指挥的形式和内容上与军事行动中的战略、战役指挥都有很大差别。因此,紧急警务指挥理论的创建,必须按照紧急警务指挥自身的运动规律去归纳、整理、提升并加以创新。

2. 区别常规警务指挥与紧急警务指挥,创新紧急警务指挥理论

我国警察机关在刑事侦查、治安管理、交通管理等专业中,已分别形成了较为完整的理论体系,其中都包含了一些紧急警务的成分。近年来,随着巡察业务和指挥中心建设的发展,紧急警务及其指挥的理论研究成为新的热点。但是,有关紧急警务及其指挥的论述,大多分散在刑事侦查、治安管理等专业理论中,而且有的概念模糊,也很不系统,跟不上快速反应警务实践的需

要。其矛盾之点在于，主观上往往是从纵向各专业单一警种的角度和视野出发，来描述客观上多警种立体作战的现实，故很难形成一个完整的体系。而建立紧急警务指挥理论的任务，就是从横向上将各警种业务中紧急警务成分的共性加以科学地整合，提炼出紧急警务指挥的规律，在一个新的“公用平台”上形成一门更贴近紧急警务实践的知识体系。

3. 紧急警务指挥观念的创新

紧急警务指挥属于一种警务行为，构成这种警务行为离不开意识性要素、组织性要素、物质性要素和信息性要素。根据这四个要素的内涵，结合紧急警务实践，提出问题和解决问题，建立全新的紧急警务观念和意识，是我们建立紧急警务指挥理论体系的基本思路。本教程除将对紧急警务指挥的指挥环境、指挥系统、指挥活动、指挥预案、指挥方式、指挥保障、指挥效能评估等理论问题进行讨论外，还涉及以下几个基本观念问题：

(1) 树立现代化紧急警务指挥观念。紧急警务古已有之，从古到今，紧急警务经历了古代、近代和现代三阶段，现代紧急警务出现的标志是实现现代化紧急警务指挥；而实现现代化紧急警务指挥的关键，是建立现代化的警务指挥中心并向指挥中心授权。

(2) 树立紧急警务指挥的价值观。紧急警务和紧急警务指挥是工业经济时代的产物，发挥着维护社会安定、政治稳定的巨大作用，其效能代表了政府和警察机关的形象。

(3) 树立全新的紧急警务指挥观。在建立紧急警务价值观的同时，还须树立一系列相关的理念，例如，紧急警务指挥的核心之一是关于指挥与领导的联系和区别问题，当紧急警务出现时，警官们应迅速实现由领导向指挥的观念及角色的转变。

(4) 树立营造紧急警务指挥环境的观念。一方面，紧急警务指挥系统需要具备良好的社会警务环境；另一方面，警察机关应

注重内部警务环境的营造，整体构建警务快速反应系统，为紧急警务指挥创造宏观条件。

(5) 树立构建快速反应系统基本运行机制的观念，实现从个别战术动作快速到整体机能快速的转化，以提高紧急警务指挥效能。

(6) 树立创建快速反应系统信息传递基本模式的观念，实现信息传递模式从多米诺骨牌式到条件反射式的转化，最大限度地减少信息“节点”占用时间。

(7) 树立构建和运用紧急警务指挥决策基本模式的观念。紧急警务指挥官在实施指挥中，要充分利用预案辅助决策功能，实现从程序性决策到非程序性决策的快速转化，最大限度地减少决策中各环节所占用的时间。优化处置流程，解决好“并行”与“串行”的关系。

(8) 树立设计和应用警力布局基本态势的观念。实现警力布局态势从“机关备勤”到“街区、警区执勤”的转化，优化警力密度设计，实现以空间换取时间的指挥策略。

(9) 树立不断改善和完善基层警察机关组织领导体制的观念，实现基层警察机关从行政部门到行动部门的转化，优化组织结构，实行与紧急警务临场指挥相适应的组织领导体制。

(10) 确立必须对指挥者授权的观念。建设真正意义上的现代化指挥中心，其关键是向指挥中心授权。明确领导与指挥、岗位权力与职务权力概念的不同，理顺指挥与被指挥的关系。

总之，有关紧急警务指挥理论问题的探讨，目前尚处于稚嫩的成长期，其层次性、系统性和完整性，有待于在紧急警务实践中不断完善和发展。

三、紧急警务指挥研究的对象和内容

紧急警务指挥研究的对象，是紧急警务指挥活动全过程矛盾