



21世纪公安高等教育系列教材
公安管理

当代公安领导学

主编 倪小宇 梁立栋

中国人民公安大学出版社

21世纪公安高等教育系列教材·公安管理

当代公安领导学

主 编：梁立栋 倪小宇

(公安机关 内部发行)

中国人民公安大学出版社

·北 京·

当代公安领导学

DANGDAI GONGAN LINGDAOXUE

主编：梁立栋 倪小宇

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：河北省抚宁县印刷厂

版 次：2001年8月第1版
印 次：2005年4月第4次印刷
印 张：10.875
开 本：850毫米×1168毫米 1/32
字 数：275千字

书 号：ISBN 7-81059-769-8/D·644
定 价：18.00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

《当代公安领导学》编写人员

主 编：梁立栋 倪小宇

副主编：李俊逢 朱文瑜

刘汉文 马丽华 申智军

撰稿人：（按姓氏笔画为序）

丁 信 马丽华 申智军 朱文瑜

刘汉文 刘阳怀 李俊逢 何 静

倪小宇 梁立栋

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，但仍留有許多空白点，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

目 录

第一章 绪 论	
第一节 领导学与公安领导学	1
第二节 公安领导学的理论基础	18
第三节 公安领导工作科学化	26
第二章 公安领导者	
第一节 公安领导者的本质	35
第二节 公安领导者的基本素质	45
第三节 公安领导者的能力结构	54
第三章 公安领导班子	
第一节 公安领导班子概述	70
第二节 公安领导班子结构优化目标	77
第三节 公安领导班子结构优化的途径与方法	83
第四章 公安领导体制	
第一节 公安领导体制概述	91
第二节 确定公安领导体制的原则	97
第三节 现行公安领导体制的改革和完善	101
第四节 中外警察领导体制比较	105
第五章 公安领导职能(上)	
第一节 公安领导职能概述	114
第二节 公安领导的计划职能	118
第三节 公安领导的信息职能	133
第六章 公安领导职能(下)	
第一节 公安领导的决策职能	150

第一章 绪论

领导工作既是一门科学，又是一门艺术，是科学性与艺术性紧密结合的理论性、应用性、综合性和交叉性都很强的学问。公安领导学是领导学的分支学科和重要组成部分，既研究一般领导的共同规律和特点，又研究公安领导的特殊规律和特点。

人类已经迈入了 21 世纪，领导工作面临着知识化、信息化、网络化、市场化和经济全球化带来的空前机遇和严重挑战，要在未来的激烈竞争中，抓住机遇，赢得挑战，关键在于提高领导的决胜实力。公安领导也不例外。要提高领导素质，增强领导的决胜实力，有两条基本途径：一是不断地总结领导工作经验，将实践经验逐步上升为系统化、条理化、理论化的东西，使领导学不断拓展和深化；二是认真学习领导学理论，了解和掌握领导原理与原则、领导决策与指挥、领导选人与用人、领导方法与艺术等基本知识，并且把两者紧密结合起来。

第一节 领导学与公安领导学

一、领导的本质

领导，这是领导学中最基本的范畴之一，是第一块重要的基石。对领导概念的界定，关系着领导学的逻辑起点的准确性、理论体系的科学性、实际应用的可操作性。

(一) 领导的概念

目前有多种说法，理论界的看法也不尽一致。比较研究各种观点，我们认为领导是领导者（包括领导者个体和领导者群体）

在一定的客观环境中，为了实现预定的目标，充分运用自己的影响力，对被领导者进行组织、引导和指挥的社会活动过程。

1. 领导是一种社会活动

领导活动自古就有，它是随着社会生产生活活动需要而产生的，并将随着社会的发展而不断深化。人们在共同生产生活劳动中，需要有人来统一大家的意志，协调大家的动作，这样就自然形成了领导活动。人类社会的发展程度越高，人们的联系越紧密，社会分工越细，社会协作越广泛，越需要指挥和领导。因此，领导活动是不可缺少的社会活动。

2. 领导是领导者充分发挥自己影响力的活动

领导活动不能仅仅靠领导者手中的权力，更主要的是靠领导者的影响力。领导过程就是领导者充分发挥影响力，影响、激励、鞭策被领导者共同实现目标的过程。构成领导者影响力的因素，除权力因素外，包括领导者的品德、知识、经验和才能等非权力因素。在正常情况下，领导者的非权力影响力大大超过权力影响力。

3. 领导是一个社会活动过程

这个过程包含一系列不可缺少的环节，例如：调查研究，决策决断，选人用人，指挥协调，总结反馈等。其中，核心环节是决策和用人。只有决策正确，用人恰当，指挥得力，协调有方，才能有效地实现目标，产生高效能。忽视领导的过程，只注重决策的正确，而忽视用人环节，忽视指挥和协调，就无法实现有效领导，同样，就难以实现目标。

整个领导活动过程，由领导者、被领导者、作用对象和客观环境四个要素所构成。

(1) 领导者

指在一个组织或团体中担负一定领导职务、履行一定领导职责的个人和集体。任何一个组织或团体要实现它们预期的目标，

都必须有领导者，就像乐队需要指挥一样。领导者，既是一个组织或团体的成员，又是一个组织或团体的代表、组织者、指挥者。一个优秀的领导者，必然是这个组织或团体的佼佼者，是素质较高，能力较强，经受过实际锻炼的人才。

(2) 被领导者

指领导者所在组织或团体的个人和群体。他们既是领导者的工作对象，又是领导者实现预定目标的物质力量。被领导者，既接受领导者的领导、指挥，又参与领导活动，与领导者一道共同作用于客体，即共同改造客观世界。被领导者是一个十分重要的能动因素，他们的素质高低，积极性、主动性强弱，直接关系到领导的绩效。

(3) 作用对象

指领导者和被领导者共同作用的客体，即一个组织或团体的工作对象。作用对象不同，领导活动方式方法亦不同。公安工作和经济工作的作用对象不同，公安领导工作和经济领导工作的方式、方法也就不同。领导工作与其他工作一样，也要区别对象，因地制宜，因事制宜。

(4) 客观环境

指领导所处的环境，包括微观环境和宏观环境两个方面。微观环境是指领导者直接接触的工作环境，例如：本地区、本单位的班子状况、组织状况、工作状况、干部状况、职工状况、经济状况、财政状况、人事关系等。宏观环境是指当时当地的政治经济状况、历史文化传统、民俗民情、自然条件等。客观环境对于领导者开展工作，实现预定目标都会产生影响，起着制约的作用。领导者无法选择客观环境，但是，不同的领导者，由于领导素质和领导水平的不同、领导艺术的高低，会产生不同的效果。

构成整个领导活动过程的上述四个要素，包含两对基本矛盾，即领导者与被领导者之间的矛盾，领导主体与领导客体之间

的矛盾。整个领导活动过程，就是领导者、被领导者、作用对象、客观环境四个要素相互联系、相互作用的过程，也是领导者与被领导者、领导主体与领导客体矛盾活动的过程。在这个过程中，领导者的任务，就是通过自己的努力，使领导者与被领导者关系协调融洽，积极性高涨，主观意志符合客观实际，从而实现预定的目标。这是一个动态过程、发展过程、历史过程。在这个过程中，起关键作用、担任关键角色的是领导者，所以，在整个领导活动的过程中，领导者是主体。

4. 领导是一种社会现象

(二) 领导的属性

唯物辩证法认为，事物的本质是通过事物的属性表现出来的。所谓属性，就是一事物与它事物发生联系时表现出来的质。要了解领导的本质，就必须剖析领导的基本属性。下面就让我们从历史和现实的角度考察领导的属性。

领导的社会现象具有二重基本属性。首先是它的一般属性，即凡是领导都具有统率、组织、指挥、协调、引导的属性。领导是人类社会共同劳动和共同生活的自然需要。只要有人类的共同劳动和共同生活，有社会分工，就需要有人来统率、组织、指挥、协调和引导，任何形态的社会皆是如此，绝无例外。这种属性是任何社会的领导所共有的一般属性，是超越任何社会形态的，在一定意义上讲是永恒的。这种属性又叫做自然属性。

1. 自然属性

领导的自然属性以统一意志和一定的权力为一般标志。要协调人们的共同劳动和共同生活，就需要统一大家的意志，形成统一的步伐，这既是领导活动的需要，又是领导的职责。没有统一意志这一条，领导就没有存在的价值了。领导要统一大家的意志，手中没有权力不行，权力是领导统一意志的保证。有权力就有服从，权力和服从是领导关系的永恒属性。统一的意志和一定

的权力相结合就是权威。恩格斯在《论权威》中以大量的事实为依据论证了权威是任何共同活动中必不可缺少的东西。他说：“一方面是一定的权威，不管它是怎样造成的，另一方面是一定的服从，这两者，不管社会组织怎样，在产品的生产和流通赖以进行的物质条件下，都是我们所必须的。”^① 不仅生产和流通领域需要权威，而且其他一切领域，只要是人类共同劳动，共同生活的地方，都需要权威。这就是领导的一般属性。

2. 社会属性

领导活动总是在一定的生产方式基础上进行的，不仅反映生产力的要求，而且体现生产关系中不同阶级、不同阶层、不同集团的利益和愿望。人类社会发展至今，已经经历了无阶级的原始氏族社会，有阶级的奴隶社会、封建社会和资本主义社会，消灭了阶级的社会主义社会。这些不同形态的社会，它们的生产方式和生产关系是各不相同的，建立在它们基础上的领导活动，形成的领导关系也是各不相同的。这就是领导的社会属性，亦叫领导的特殊属性。

虽然，领导的自然属性是永恒的，但是，世界上没有只有自然属性的领导活动，而只有存在于一定社会形态之中的具体的领导关系。领导的自然属性从属于领导的社会属性，领导的社会属性决定领导的本质。

在阶级社会，由于私有制的存在和发展，产生了阶级和压迫，剥削阶级在政治、经济、文化上占统治地位，这种状况决定了领导活动的本质是一种阶级统治活动，统治（领导）集团采用暴力和欺骗的办法，强迫广大被剥削阶级服从他们的意志和利益。在这种基础上形成的领导关系是压迫与被压迫、统治与被统治的关系。尽管阶级社会的领导也存在着统率、组织、指挥、引

^① 《马克思恩格斯全集》第2卷，人民出版社1972年版，第553页。