

刑事司法专业大学用书

# 治安管理学

主编 庞宗华

西南财经大学出版社

刑事司法专业大学用书

# 治安管理学

主 编 庞宗华  
副 主 编 艾正太  
其他撰稿人 但重新 罗永宏

西南财经大学出版社

• 1994 •

(川)新登字 017 号

责任编辑：张天性

刑事司法专业大学用书  
**治 安 管 理 学**  
(限政法系统发行)  
庞宗华 主编

---

西南财经大学出版社出版、发行 (成都市光华村)  
四川省新华经销 四川气象印刷厂印刷

---

开本：850×1168 毫米 1/32 印张：7.875 字数：231 千字  
1994 年 8 月第 1 版 1994 年 8 月 1 次印刷  
印数：1—2500 册

---

书号：ISBN7—81017—832—6/D·43  
定价：8.80 元

## 写在前面

1985年我国首创西南政法学院和西北政法学院两刑事司法专业十年以来,在教学、科研、人才培养等方面都取得了显著的成绩。为适应形势发展和提高人才培养质量的要求,我们组织并联合有关力量编写了这套“刑事司法专业大学用书”,首批于94年出版8种。其中,我们自行组织编写、出版了《治安管理学》、《预审学》和《警察学》等三种,与西北政法学院法学二系联合编写了《罪犯教育学》、《狱政管理学》、《狱内侦查学》、《监狱法基础理论》和《劳改企业管理学》等五种。

编写过程中,我们得到了业务主管部门、实际单位和有关专家、学者的支持与帮助,并参阅、借鉴了已有的成果和资料,在此恕不一一列出,特作说明并表示谢意。

《治安管理学》由庞宗华主编,艾正太副主编。全书由主编、副主编统稿。撰稿分工情况是(以编写章节先后为序):

庞宗华:第一、五、六、第十章第二、四节、十一、十六章;

但重新:第二、七章、第十章第三节;

艾正太:第三、八、九、第十章第五、六节、第十二、十五章;

罗永宏:第四、第十章第一节、十三、十四章。

由于时间仓促,书中缺点错误在所难免,敬请广大读者阅后提出宝贵意见。

西南政法学院刑事司法系

一九九四年七月

# 目 录

## 第一章 绪 论

- 第一节 治安管理与治安管理学 ..... (1)
- 第二节 治安管理学的研究对象 ..... (6)
- 第三节 治安管理学的体系 ..... (9)
- 第四节 治安管理学的研究宗旨及注意的问题 ..... (10)

## 第二章 治安管理的职能任务和特点

- 第一节 治安管理的本质 ..... (13)
- 第二节 治安管理的职能 ..... (17)
- 第三节 治安管理的任务 ..... (21)
- 第四节 治安管理的特点 ..... (24)

## 第三章 治安管理的方针和原则

- 第一节 治安管理的方针 ..... (29)
- 第二节 治安管理的指导原则 ..... (32)

## 第四章 治安行政机构及治安干警

- 第一节 治安行政机构及职责 ..... (39)
- 第二节 群众性治安管理组织 ..... (44)
- 第三节 治安干警 ..... (50)

## 第五章 治安管理法制

- 第一节 治安管理法制的概念和意义 ..... (53)

第二节	治安行政法 .....	(54)
第三节	治安行政法的效力 .....	(60)
第四节	治安行政法的实施 .....	(63)
第五节	治安行政执法监督 .....	(66)

## 第六章 治安调查

第一节	治安调查研究的概念和意义 .....	(70)
第二节	治安调查研究的范围、内容和任务 .....	(72)
第三节	治安调查研究的方法 .....	(75)

## 第七章 治安信息

第一节	治安信息的概念和作用 .....	(80)
第二节	治安信息的特点 .....	(83)
第三节	治安信息的内容和收集 .....	(85)

## 第八章 治安巡逻

第一节	治安巡逻的意义 .....	(90)
第二节	治安巡逻的任务 .....	(92)
第三节	治安巡逻的组织实施 .....	(93)

## 第九章 社会治安综合治理

第一节	社会治安综合治理的概念和意义 .....	(100)
第二节	社会治安综合治理的内容 .....	(106)
第三节	社会治安综合治理的措施 .....	(108)

## 第十章 专项治安管理

第一节	公共秩序管理 .....	(116)
第二节	特种行业管理 .....	(123)

第三节	危险物品管理·····	(128)
第四节	户口和居民身份证管理·····	(135)
第五节	消防管理·····	(142)
第六节	道路交通管理·····	(148)
第七节	中国公民因私出入境管理·····	(156)
<b>第十一章</b>	<b>治安事件的管理</b>	
第一节	治安事件的概念和构成要素·····	(161)
第二节	治安事件的特点及成因·····	(163)
第三节	治安事件的对策·····	(166)
<b>第十二章</b>	<b>治安灾害事故的管理</b>	
第一节	治安灾害事故的概念及分类·····	(171)
第二节	治安灾害事故的对策·····	(174)
<b>第十三章</b>	<b>治安管理处罚</b>	
第一节	治安管理处罚的概念意义和作用·····	(179)
第二节	治安管理处罚的适用原则·····	(181)
第三节	违反治安管理行为·····	(185)
<b>第十四章</b>	<b>治安案件的查处</b>	
第一节	治安案件的概念·····	(191)
第二节	治安案件的立案·····	(192)
第三节	治安案件的调查处理·····	(194)
<b>第十五章</b>	<b>治安案件的裁决及裁决的执行</b>	
第一节	拥有裁决权的机关·····	(199)

第二节	治安案件的裁决程序	(201)
第三节	处罚的从重从轻和免除	(205)
第四节	治安处罚裁决的执行	(207)

## 第十六章 治安处罚裁决的申诉与治安行政诉讼

第一节	治安处罚裁决的申诉	(211)
第二节	治安行政诉讼	(213)



# 第一章 绪 论

## 第一节 治安管理与治安管理学

### 一、治安管理的概念

我国现代的治安管理是公安机关为维护社会秩序和公共安全，保护公民的合法权益，保障社会主义现代化建设的顺利进行，依法进行的行政管理活动。

上述治安管理的概念概括地表明了四个方面的涵义：

(一) 治安管理是为治安而进行的一种管理活动。治安是从我国古代沿袭下来的关于社会状况的表述。在我国古代，治安是指治理国家，管理民众，使国泰民安。现代意义的治安亦称“社会治安”。其内涵有了较大的发展，它不仅是一个政治概念，而且还被中华人民共和国宪法赋予了法律的涵义。社会主义制度下的治安是指国家政局稳定、社会秩序良好、安全有保障。而治安管理正是为达此目的而进行的一系列的管理活动。因此，我们可以把治安理解为目的和目标，把管理理解为为达此目的目标而进行的实践活动。这种实践活动是通过一系列方法、手段、措施、策略来实施的，包括了宣传教育、清理登记、指挥协调、调查研究、处罚处置等等实践活动。管理是一个连续不断运转的动态过程。通过这样的实践活动或动态过程从而达到社会主义制度下治安之目的。

(二) 治安管理是一种行政行为。关于行政，马克思指出：“……

行政是国家的组织活动。”<sup>①</sup>首先应当明确，行政是组织管理活动，是行使国家权力而从事的组织管理活动，治安管理正是属于这样的组织管理活动。在此基础上，尚需进一步明确以下三点：

1. 治安行政行为与公安犯罪行为相区别。就社会治安总体而言，既包括了同违反行政法律的行为和治安灾害事故作斗争，也包括了同间谍、特务、危害国家安全分子以及一切其他刑事犯罪分子作斗争。其中，既有属于组织管理的行政行为，也有体现侦查、拘捕、惩罚、打击的犯罪行为。治安管理仅仅包括前者，而不包括后者。

2. 治安行政行为与其他行政行为相区别。国家行政管理内容十分广泛，诸如军事行政管理、外事行政管理、民事行政管理、司法行政管理、教育行政管理、工商行政管理、税务行政管理以及文化、体育、卫生行政管理等等。治安管理只是国家行使的诸多行政管理中的一个组成部分。它的职能、管理对象、内容以及管理手段措施均有别于其他行政管理，是独具自身特色的行政管理活动。

3. 治安行政管理是公安行政管理的重要内容。治安行政管理不等于公安行政管理。公安行政管理包括了治安行政管理。此外，还包括危害国家安全犯罪侦察、刑事侦察、保卫、警卫、预审等行政管理工作。因此，治安管理是公安机关人民警察行使国家权力进行的行政管理工作中的一个重要组成部分。

(三) 治安管理的主体是公安机关人民警察。国家为了行使各种行政管理职权，设置了相应的专门行政机关，以便各司其职，各负其责。负责治安行政管理的专门机关是国家的警察机关。警察机关是国家机器的重要组成部分。《中华人民共和国人民警察条例》第一条规定“人民警察属于人民，是人民民主专政的重要工具之一，是武装性质的国家治安行政力量。”因而人民警察是法定的治安管理的主体。同时，再以治安管理的实践看，其任务和管理上的特点决定了只能由武装性质的人民警察行使管理权。此外，任何行政机关都不能行使，其他机关、

---

<sup>①</sup> 《马克思恩格斯全集》第一卷第 479 页

团体、群众和个人亦无权行使。

(四) 治安管理是依法公开所为的行政行为。国家为了维护社会治安秩序，制定了一系列法律法规。治安管理的内容、任务、范围、手段等等都有相应的法律规范作依据。治安管理部门的职责就是贯彻、执行或监督保证执行法律法规。不允许有任何超越法律之外的任何个人意志左右或干扰治安管理。必须做到有法可依，有法必依，执行必严，违法必究。包括公安机关人民警察在内的任何单位和个人违反了治安管理法律法规的规定。都必须受到一定处理。

## 二、治安管理的历史发展

在我国，治安管理有其自身产生和发展的历史。

治安管理随阶级的产生、国家的出现而产生。我国第一个奴隶制国家是夏。夏的产生开始了奴隶主贵族对于广大奴隶的阶级统治，为了维护阶级压迫和统治的稳定，治安管理应运而生。据《尚书大传·夏书》记载，夏时设有后稷、司徒、秩宗、司马、士六种官职管理国家事务，其中，司徒、司马和士分别执掌当时的民事、刑罚和军队，而以维护阶级统治和社会秩序为宗旨的治安管理则寓于三者之中。同时，据《左传·襄公四年》记载，夏时“有民千三百五十万三千九百人”，证明当时已有了类似的户口登记或统计的管理。奴隶制国家发展到商周。特别是奴隶制国家的鼎盛时期西周。国家职官有了进一步的分工。司徒之下设置了司隸、司稽，司隸负责制止打架斗殴，司稽则负责巡市察禁、拘盗；司寇之下设禁暴氏、司民氏、司煊氏、野卢氏，司马之下设司燿，分别负责制止聚众殴斗、防火、户籍和交通。从上述可以看出，奴隶制国家的产生，已有了萌芽状态的治安管理，这种治安管理是分散和交叉地寓于当时各种行政职能之中，并随着奴隶社会的发展有所发展。

治安管理发展史的漫长岁月是封建社会时期。秦并六国，一统天下，开始了我国历史上漫长的封建社会。治安管理随之逐步明朗化和制度化。

从行政机构的设置看：秦汉在“三公”中设的御史大夫，“九卿”中设的廷尉，京都设的中尉（汉称执金吾），郡县设的尉、游缴等职都具有维护治安秩序的职能。此外，唐宋设刑部掌司法行政，民部（宋改为户部）专掌户口，设金吾卫管京师治安，在各级行政长官之下设户曹参军，法曹参军和司户参军等职均行使治安管理的职能。此外，唐还设有专司治安的左右翊中郎将（下设左右御使）分掌街铺巡警。元明除维持唐宋时中央行政机构的吏、户、礼、兵、刑、工六部设置外，又增设了警巡院和兵卫指挥司负责京师治安；州设判官，县设县尉负责地方治安秩序。

从治安管理的制度看，秦汉时期实行了“什伍连坐”的户籍管理制度；宋朝的王安石变法，实行“保甲法”，村民十户为一保，设保长，五十为一大保，设大保长，十大保为一都保，设都保正。平时两丁抽一为保丁，每夜轮流由五人在大保巡逻警戒，觉察奸伪，止绝盗贼；明朝实行了“里甲制”里设里长、甲设甲首，负责地方民政教化和社会秩序。

清朝是我国封建社会的最后一个朝代，它集历代封建统治经验，治安管理有了创新。在京师设立步军统领衙门，负责京城内外治安秩序；兵马指挥司则负责区域治安；同时发展完善了“保甲制”，十户立一牌，设一牌头，十牌立一甲设一甲长，十甲立一保设一保正，负责稽查户口，巡逻、缉盗匪。保甲实行连坐，发现治安问题若一家隐匿，其邻居九家及甲长不行首告，俱治以罪。

上述说明，封建社会治安管理有一定发展，不但中央和地方都设置了负责治安秩序的行政机关，而且形成了以户籍管理为基础的治安制度。

在我国近代，清末中央设立了巡警部，这是我国历史上最早的警察机关。巡警部设警保、警学、警法、警政、警务等五司，后撤销巡警部成立民政部，亦设民治、警政、疆里、营缮、卫生五司，由警政司负责治安，民治司负责编审户口，兼司保甲事项。北洋军阀统治时期，中央设内务部，下设民治、职方、警政、土木礼俗、卫生六司，其

中警政司主管全国警察事务。同时，京师设警察厅，下设行政处、司法处、消防处、督察处，处下设警察署、警察分驻所、派出所，分别执掌保安、风俗、交通、户籍、警卫、防火、巡逻等警察事务。还设立了保安、消防、交通侦巡等专业警察队。这一时期已制定了如《民政部官制》、《民政部及巡警厅权限章程》、《内外城巡警厅章程》、《违警律》、《调查户口章程》、《户口管理规则》等一系列治安法规。不仅治安机构初具规模，而且治安职能逐渐与刑事职能、司法职能相分离，还形成了自成一体的治安管理制度。

国民党统治时期，内政部下设警政司，管理全国警察事务，后改为警察总署。地方省设警务处，市县设警察局，下设分局、警察分驻所、派出所，分别管辖地方治安。同时进一步制定了《内政部警政专门委员会条例》、《戒严法》、《户籍法》、《违警罚法》等一大批治安法规。形成了军、警、宪、特结为一体的多层次的治安管理机构 and 制度。发展了治安管理，维护了国民党的统治。在此期间，在中国共产党领导的人民民主政权区域治安管理有了创新、发展和完善。在抗日根据地设置了治安保卫机构，解放区成立了公安总处，公安部，省市建立了公安厅、局，拓展了管理的职能和范围，有户口、消防、交通、公共秩序，特种行业、敌占区通行和出入境管理。

新中国建立以后，废除了旧的警察制度，建立了新的人民警察制度，治安管理以其崭新的面貌空前发展。四十多年来，不仅建立了人民民主专政的警察机关，而且治安管理有了崭新的内容。解放初期，治安管理转到了打击多种危害国家安全破坏活动，同盗匪、流氓等各种坏分子作斗争，同危害人民生命财产安全的火灾、爆炸、车祸等治安灾害事故作斗争，取缔了反动会道门，禁赌、禁毒、取缔卖淫嫖娼等管理活动取得了决定性的胜利。在此基础上，不断加强壮大了人民警察队伍，建立了不同类别的公安警察院校，培养了大批治安管理干部，提高了治安警察素质。四十多年间，虽然经历了十年动乱，治安管理曾遭受严重破坏，但粉碎“四人帮”后，特别是党的十一届三中全会以来，随着全国工作重点转移到四化建设上来和改革开放总政策的确定

立,治安管理随着公安工作的全面恢复和整顿得到了迅速发展和加强,完善了治安管理的方针,确立了社会治安综合治理的国策,恢复建立和健全了各级治安组织,同时陆续修订和新制定颁布了《治安管理处罚条例》、《户口居民身份证管理条例》、《消防条例》、《道路交通管理条例》等大批治安管理法律法规,使治安管理真正实现了有法可依,走上了规范化、制度化、现代化的道路。

### 三、治安管理与治安管理学的关系

治安管理和治安管理学既相区别又相联系。

治安管理与治安管理学有着显著区别:首先,二者分属不同的范畴。治安管理是国家行政机关的管理活动或执法活动;属于实践活动范畴;治安管理学是关于治安管理主客体矛盾运动规律的学说,属于社会科学的范畴。其次,治安管理以直接的管理活动为社会治安服务,而治安管理学则是通过理论和研究起指导作用,间接为社会治安服务。再次,从认识论的角度看,二者分属不同的认识阶段。治安管理是实践活动,通过实践获得感性认识,这只能是认识的初级阶段,经验阶段。而治安管理学则科学地总结了治安管理的规律、特点,是理性认识,是认识的高级阶段。

治安管理与治安管理学紧密联系在于:治安管理实践活动是治安管理学存在的基础和源泉,没有治安管理实践活动,则治安管理学失去了研究的对象,也失去了研究的意义,换句话说不可能产生治安管理学。反过来,治安管理有赖于治安管理学科学研究的指导,从而提高管理水平,使管理逐步走向科学化、现代化。因此,二者是互相区别又互相依赖、相辅相成的关系。

## 第二节 治安管理学的研究对象

毛泽东同志指出:“科学研究的区分,就是根据科学对象所具有的特殊矛盾性。因此,对于某一现象的领域所特有的某一种矛盾的研究,

就构成某一门科学的对象”。<sup>①</sup>治安管理学同其他科学一样有自己特定的研究对象，即治安管理主体与客体的矛盾运动规律。具体涉及以下研究对象：

## 一、研究治安管理的基本理论

治安管理的基本理论是指导治安管理工作的理论依据，也是构成本门科学的基本原理和立论依据。治安管理的基本原理包括治安管理的职能、任务、特点、方针和原则。研究治安管理的职能是为了首先明确人民警察在治安管理活动中在自己职权范围内活动的基本方向及应有的功能和作用，否则就会活动盲目或不能正确发挥其功能。研究治安管理的任务是为了明确治安管理活动的具体范围和内容，避免盲目工作；研究治安管理的特点是为了在治安管理工作中采用正确、恰当的方法、措施和策略，防止蛮干和走弯路；研究治安管理的方针和原则是为了明确治安管理工作必须遵循的指导思想，引导治安管理工作前进的正确方向、目标以及根本规则和处理治安问题的准绳。

## 二、研究治安管理具体实践的方法、措施、手段、策略和规律

研究治安管理只仅仅停留在基本理论上是不够的，还必须理论联系实际，研究在理论指导下的实践活动。广大干警通过千万次的实践活动认识揭示了治安管理这一事物矛盾运动的规律，这种认识和揭示的原始形态是经验，其经验又寓于治安管理的方法、措施、手段和策略之中，理论研究的任务就是通过分析判断，去粗取精，去伪存真，由此及彼，由表及里的加工整理过程，使经验升华为真理，从而丰富治安管理理论，从感性认识能动地发展到理性认识，以便再用理性认识能动指导治安实践，改造主观世界和客观世界——现实的治安环境。

---

<sup>①</sup> 《毛泽东选集》第一卷第 297 页

### 三、研究治安管理的法律依据

不言而喻，治安管理活动的一举一动，一言一行都必须依法办事，以治安行政法律法规为准绳。这是因为，治安管理法律法规是为调整治安管理法律关系而制定的。只有切实做到依法管理才能真正做到维护社会秩序和公共安全，保护公民的合法权益。搞好社会治安，使治安管理具有有效性、权威性、指挥性。深入研究治安管理的法律依据有助于了解治安管理的法律规定，准确理解法律规定，准确执行法律规定。有助于做到有法可依，有法必依，执行必严，违法必究。

### 四、研究治安管理的机构、职责和治安干警的素质

治安管理的具体工作是依靠具体的治安组织实施的，治安管理的组织机构结构层次如何，有什么职责，治安干警应具备什么素质，这些也是治安管理学的研究对象。因为治安管理组织机构能否适应治安新形势的需要，能否适应现代化经济建设所要求的客观环境的需要，将直接关系到治安管理能否真正做到为四化建设保驾护航。同时，公安干警是治安管理的主体，认真研究这支队伍成员的素质，将有利于提高干警参与治安管理工作的水平和质量。研究各级机构的职责是为了使各级机构和干警真正做到各司其职，各负其责，防止盲目、不负责任和越权办事。

### 五、研究治安管理处罚及处罚裁决的执行

治安管理处罚是治安管理执法的重要环节，是同违反治安管理行为作斗争的重要手段。深入研究干警如何准确有效地使用这一手段，如何掌握处罚的要件，如何履行裁决和执行程序，对于治安干警正确有效地处理各类治安案件有着重要的指导意义。

### 六、研究治安行政诉讼

《行政诉讼法》颁布实施后，治安行政诉讼已实际成为治安管理工



作的重要内容。深入研究治安行政诉讼所涉及的一系列问题，诸如治安行政诉讼的范围、受理，公安机关如何应诉等，将有利于公安机关更好地参加治安行政诉讼，作到依法行政，维护当事人的合法权益，维护社会治安。

### 第三节 治安管理学的体系

迄今为止，国内已有不少治安管理方面的教材和专著，如公安大学出版社出版的《治安管理学》、群众出版社出版的《治安管理学教程》，辽宁人民出版社出版的《中国治安管理通论》等等。本书体系的形成很好的借鉴了这些论著的结构体系。在新的历史时期，新情况新问题层出不穷，治安管理也随着形势的发展而发展，为适应社会主义现代化经济建设中治安管理工作的进一步需要，给读者提供较为系统全面的治安管理知识，本书采用了如下体系：

全书共分七部分。

第一部分全面论述治安管理及治安管理学的基本理论，包括治安管理的涵义、职能、任务、特点、方针、原则以及作为科学研究的治安管理学与治安管理的关系等。

第二部分研究治安管理的主体——组织形式，职责范围以及治安干警的有关问题。

第三部分着重研究治安管理的法律依据及法制建设等问题。

第四部分着重研究治安管理的一般手段，诸如治安调查，治安信息、治安耳目、治安巡逻以及参与社会治安综合治理等问题。

第五部分着重研究具体的专项治安管理，主要包括公共秩序、特种行业、危险物品、户口居民身份证、消防、道路交通、出入境，治安事件，治安灾害事故的管理等九个方面的具体问题。

第六部分着重研究治安管理处罚的基本理论以及治安案件的处理程序等问题。

第七部分着重研究在治安行政诉讼中与公安机关密切相关的一系