

王宏君 王太元 编著

旅馆业 治安管理与 安全防范

法律出版社



责任编辑/蒋浩
封面设计/李生仑

ISBN 7-5036-1410-2/D · 1133

定价：4.00 元

旅馆业治安管理与 安全防范

王宏君 王太元 编著

法律出版社

(京)新登字 080 号

旅馆业治安管理与安全防范

王宏君 王太元 编著

法律出版社出版发行

(北京宣武区广内登莱胡同 17 号)

新华书店经销

中国人民解放军第一二〇二工厂印刷

787×960 毫米 32 开本 6.125 印张 99,320 字

1993 年 7 月第一版 1993 年 7 月第一次印刷

印数 00,001—5000

ISBN 7-5036-1410-2/D·1133

定价 4.00 元

编写说明

本书是中国人民公安大学应用推广性科研项目《旅馆业治安管理与安全防范》视像教材的文字成果,并经作者长期进一步细化补充。作者长期从事有关教学,在广泛吸收现有成果基础上进行深入研究,不搞材料堆砌、情况介绍或案例连缀,而是以具体作法、组织管理、制度法规为主,系统讲授了旅馆业治安管理的历史与现状、特点与社会意义、存在问题与应取对策,特别以主要篇幅讲授了旅馆业治安管理各项基本制度,以及预防、识别和控制各种违法犯罪活动的方式方法。专家鉴定认为,本书内容全面、系统、规范、实用,不仅可作为各级公安院校专业教材,而且可供基层公安干警业务培训使用,更是对旅馆业法人、从业人员和广大旅客进行治安防范业务培训和法制教育的有效教材。

编者

1993.6

目 录

第一章 旅馆业治安管理的重要意义 ·····	(1)
第一节 旅馆业治安管理简史·····	(1)
第二节 旅馆业的范围与发展现状·····	(5)
第三节 为什么要搞好旅馆业治安 管理·····	(13)
第二章 旅馆业治安管理制度 ·····	(22)
第一节 开业审批制度·····	(23)
第二节 各项保卫制度·····	(36)
第三节 验证登记制度·····	(42)
第四节 客房安全制度·····	(47)
第五节 旅客财物保管制度·····	(54)
第六节 旅客遗留物品处理制度·····	(58)
第七节 违法犯罪协查报告制度·····	(62)
第三章 旅馆业治安管理问题与对策 ·····	(67)
第一节 旅馆业治安管理中的新问 题·····	(68)
第二节 加强旅馆治安管理的基本 对策·····	(80)
第三节 旅馆安全防范常识·····	(99)
第四章 识别和控制违法犯罪人员 ·····	(111)

第一节	仔细验证,防止假印假证 …	(112)
第二节	严密登记,从中发现可疑人	(123)
第三节	配合各种服务,注意可疑 事件.....	(134)
第四节	如何控制违法犯罪人员.....	(142)
第五节	体貌特征与情况报告.....	(148)
第五章	违法处罚与行政诉讼	(155)
第一节	旅馆经营中的违法行为.....	(155)
第二节	旅客租住活动中的违法 行为.....	(158)
第三节	卖淫嫖娼等“六害”行为.....	(160)
第四节	侵害公私财物等违法行为	(164)
第五节	行政复议与行政诉讼.....	(167)
附:《中华人民共和国治安管理处罚条例》		
	(170)
	《旅馆业治安管理办法》	(185)

第一章 旅馆业治安管理的 重要意义

第一节 旅馆业治安 管理简史

作为文明古国之一的中国,旅馆业的产生、发展、演变、进化的历史,也是悠久而漫长的,与之相对应,旅馆业治安管理的历史同样源远流长。

一般认为,公元前 2000 多年前的尧、舜、禹相继“禅让”的“三代”时期,是中国历史上原始社会的晚期,当时的历史大多只有传说保存下来。在先王时期的诸多传说中,就有许由奉帝尧之命建旅馆以待四方首领之说,按目前说法,这恐怕是最早的“国宾馆”了。夏、商、周三朝一千几百年的发展中,旅馆业随着社会生产和交换的发展而不断发展,国家对其管理也逐渐加强。据《周礼·天官·冢宰》中记载,西周天官府中专设冢宰一职,其职责是“掌舍,掌王之会同之舍”,这一记载,不仅表明西周已设专职官员管理宾馆旅店,而且“舍”有了“王之会同之舍”与

一般的“舍”的区别,也就是说,非官方的馆舍已经存在了。

非官方的馆舍的存在,还有许多证明,例如,《诗经·郑风·缁衣》篇,即有“适子之馆舍,还予授子之粢兮”的诗句,译成白话文就是:“住进您的旅馆,临行,我给您的白米光灿灿”。在货币运用尚不普及的当时,人们用白米支付旅费。由官方的馆舍到非官方的馆舍,其间最负盛名的就是贵族王室开办的旅馆。战国时期的四君子,即齐国的孟尝君、楚国的春申君、赵国的平原君,魏国的信陵君,四个人都是先王的儿子、国王的弟弟,都广泛延揽四方之士。其中,孟尝君田文尽其家业广筑馆舍,门下聚集食客数千,人才济济,成为千古佳话。正是由于春秋、战国时期列国争雄,百家争鸣,游说之士众多,舍士之君亦众,旅馆才通过贵族兴办进而普及到民间普遍兴办的。

旅馆在民间的普遍化,使旅馆的管理,尤其是旅馆的治安问题应运而生,国家的旅馆业治安管理制度随之建立。据考证,明确具体记载旅馆业治安管理制度的是司马迁的《史记·商君列传》:“商君亡至关下,欲舍客舍。客人不知其是商君也,曰‘商君之法,舍人无验者坐之’。”说的是商鞅变法失败后,逃亡到国境关卡前,打算借住客店寻机逃走,但店主人不知他就是商鞅,说“根据商君的法律,留宿无证件的旅

客,店主将与旅客一齐治罪,因此我不能留你住宿”,这大概就是目前所见的旅店查验证件登记旅客住宿制度的最早记载。商鞅不能住店,只得返回封地,随后被逮捕处死。

秦汉以后,商业更加发达,人们外出活动更多,在当时的长安、洛阳、邯郸、临淄、成都、番禺等商业中心,旅馆业已相当发展,并且逐渐从接待国宾、官员、信使的“馆驿”、“传舍”,向专门接待往来客商、一般旅行者的“客舍”发展。魏武帝曹操统一中国北方以后,大力发展经济,专门下令遍设“逆旅”(迎候旅客之意)以通商贸,随后晋朝的潘岳,还专门向朝廷呈递《上客舍议》,说旅店是使“行者赖以顿止,居者薄收其值,交易贸迁,各得其所”,是发展社会经济所不可缺少的。这一时期,供客商居住、存货和交易使用的,类似后来货栈的“邸店”也大量出现。

唐宋时期,中外经济、文化交流规模空前,秦汉时期已初步发展的专供外国客商居住和贸易的旅馆大量增加,如长安城就有专供波斯商人居住和存放货物的“波斯邸”,广州、泉州、宁波、扬州等商埠,也有众多的专门接待外国客商的“蕃坊”。这些古代的“涉外饭店”,有官办的,也有民营的;有一般旅店,也有相当高档次的。这一时期旅馆业治安管理进一步完备制度,到了元朝,地跨欧亚两洲的元帝国尤其重视旅馆业治安管理,目前旅馆业治安管理的主要内容,

当时都已大体具备。元朝规定：没有官方发给的通行凭证，任何旅店不得留宿；天黑以后，旅馆要逐一点名登录客人，记其姓名、职业、来地去处等，并盖店印备查；官方每月定期检查两次，平时还可临店检查，登录不齐者，店主要受鞭打刑罚；旅馆不得接待单身无行李客人，以防误留逃犯或盗贼住宿；旅馆不得宿娼，否则，店主一并治罪；店方要为旅客保管财物，如有损失必须如数赔偿，边远僻静之处的旅店，还应设立“店舍弓手”（相当于今日专职保安人员），以保证旅客安全。即使以今日眼光看来，元代旅馆业治安管理也是相当严密的了。

明、清时期，我国东南地区出现资本主义萌芽，旅馆业更有长足的发展。但1840年鸦片战争以后，西方列强入侵中国，由他们开办的近代旅馆迅速发展。在沿海大中城市和内地的大城市，有不少附设餐厅、酒吧间以及其他设施的、功能日益多样的豪华“大酒店”、“大饭店”，但也有大量的设备简陋、卫生差、秩序乱的“鸡毛小店”；有外国业主自立法度、西法东渐的管理，也有按照中国古老传统管理的。百多年里的旅馆业，除了洋人横行、伪军警宪特称王称霸以外，聚赌吸毒、卖淫嫖娼、无所不包，大多旅店从业人员和旅客生命财产安全得不到保障，社会秩序也大受影响。

全国解放以后，国家全面改造和整顿旅馆

业,特别是彻底根除卖淫嫖娼、聚众赌博、吸毒贩毒等社会丑恶现象,在社会面貌一新的同时,旅馆业治安秩序也为之一新,“店大欺客,客大欺店”的局面也根本扭转。1951年,公安部公布《城市旅栈业暂行管理条例》,从而确立起新中国的旅馆业治安管理制度。40多年来,旅馆业日益发展,旅馆业治安管理制度也逐渐完善,方法也大为改进;为了加强改革开放以来我国旅馆业的治安管理,1987年,公安部发布了《旅馆业治安管理办法》,全面规范了全国旅馆业治安管理,各地方人民政府还有针对性地制定地方法规,使我国旅馆业治安管理走上了依法办事、科学管理、文明管理的健康发展之路。

第二节 旅馆业的范围 与发展现状

旅馆业是我国公安机关“特行”管理中的一个行业,因此,在了解旅馆业之前,有必要先了解一下“特行”的有关问题。

一、“特种行业”及其范围

“特种行业”是我国公共安全、社会治安管理领域里曾经使用过的一个概念。尽管目前已不再正式使用,但社会上已经相对熟悉,电视剧《特行警察》的播出更增大了这一概念的知悉程度。因此,我们有必要作一定解释、说明。

所谓“特种行业”，是指用法律法规明确规定由公安机关实施特定的治安管理的某些行业。这些行业为国计民生所必需，与公众和社会各界关系密切。更主要的是，这些行业与公共安全、与防范和打击违法犯罪紧密相关，因而，国家或地方政府立法明确规定公安机关对其实施特定的治安管理。特种行业的“特”，就在于这一点，而正因为这一点，特种行业管理非中国所独有，而是有相当广泛的国际性的。国外有“特种营业”、“特殊营业”、“特定行业”等的称谓，其内涵和外延不尽一致，但有大致相同或相似之处。正因为如此，尽管我们几十年来在一些行政法规、业务规章中正式使用过“特种行业”一词，但近几年来不再使用，以免与国外用法相互混淆。法定进行特定治安管理的一些行业还在，公众也已熟悉“特行”的说法，因此，我们详细介绍一下这一概念所范定行业的前后变化，可以帮助大家更明白地认识到这些行业的公共安全意义。

特种行业治安管理，古已有之，但只在中华民国时期才称“特种营业”，所有公共娱乐场所、旅店、旧货、典当、印铸刻字、无线电器材等与公共秩序有关的营业，都包括其中，由警察机关控制和管理。国民党当局逃往台湾以后，1962年改称“特定营业”，依其《台湾省特定营业管理规则》，主要是：戏院业，旅馆业，酒家、酒吧、茶室、

特种咖啡馆业,游艺场业,爆竹烟花业,委托寄售及旧货业,收费的雇工介绍所,刻印业等。其范围比以前有所变化(如无线电器材不再列入)、更比以前有所扩展,其目的是为了适应社会的变化。

新中国建立之初,按照“原封不动,整套接收”的原则,把旧警察机关的“特种营业”接收过来,转由人民警察管理,开始形成新的管理制度,这一业务也逐渐向“特种行业”变化。40多年来,“特种行业”的范围也是逐渐变化的。建国初期,为迅速稳定社会秩序、消除旧社会遗毒和打击敌特破坏,不仅把旅店、印铸刻字、旧货寄卖等行业纳入特种行业管理中,还把戏院、影院、歌厅、舞场、球场等公共娱乐场所和无线电器材业、火药制造业、硫磺制造业等列入其中。1954年公布的《公安派出所组织条例》,在第2条第6款中把“剧场、电影院、旅店、刻字、无线电器材等行业”作为特种行业范围;到1957年,国家在《中华人民共和国人民警察条例》中,以第5条第5款范定无线电器材、印铸、刻字行业由公安机关依法管理。60年代,国家不再把公共娱乐场所、无线电器材业和火药、硫磺制造业列入特种行业,而是增加了修理业和废旧物资收购业,以适应经济发展和社会治安的需要。

“文化大革命”的十年动乱中,特种行业管理受到严重冲击,长期无人过问,秩序混乱。

1978年8月,公安部修改《城市治安管理工作细则》,其中明确规定特种行业管理的范围是:旅店业、旧货业、印铸刻字业、修理业;1979年6月,工商管理总局、公安部、商业部、轻工业部、供销合作总社、中国人民银行等7单位联合发出《关于特种行业进行登记管理的通知》,进一步明确了旅馆业、旧货业、印铸刻字业和修理业是特种行业。1985年,公安部发布通知,根据情况变化,规定不再把修理业、一般废旧物品收购业、印铸业列入特种行业;为了制止日益猖獗的非法印刷活动,1988年11月,新闻出版署,公安部等5部门联合制定《印刷行业管理暂行办法》,事实上把“专营或兼营排版、制版、印刷、装订、复印、影印、油印、誊写、打印等印刷业务”的单位纳入特种行业管理范围之内。

综上所述,目前的特种行业范围主要是以下四类:一是旅馆业,二是刻字印刷业,三是信托寄卖业;四是生产性废旧金属收购业。此外,各地人民政府从本地实际出发,认为有必要列管的行业,经省级人民政府批准可以列入,例如一些省市把小件行李寄存和客运三轮车列入,一些省市把大牲畜交易列入,从而与全国规定略有不同,应当注意以当地地方法规规定的为准。必须再次申明的是,“特种行业”因与国外类似概念的内涵和外延不太一致,为了在国际警察学界交往中不致造成误会,我国公安机关一

般已不再正式使用这一称呼。

二、“旅馆业”的范围

所谓旅馆,是为过往旅客提供住宿条件以及其他生活、生产服务的企业。古往今来,中外各国,都存在旅馆,但其形式多种多样,名称也五花八门。根据1987年11月10日经国务院批准、由公安部发布的《旅馆业治安管理办法》的第2条,“凡经营接待旅客住宿的旅馆、饭店、宾馆、招待所、客货栈、车马店、浴池等(以下统称旅馆),不论是国营、集体经营,还是合伙经营、个体经营、中外合资、中外合作经营,不论是专营还是兼营,不论是常年经营,还是季节性经营,都必须遵守本办法”。也就是说,不论企业的所有制形式、经营方式和名称如何,只要是“经营接待旅客住宿”的,都是旅馆,都必须遵守《旅馆业治安管理办法》。

880 旅馆除了《办法》中所列举名称外,还有旅店、旅社、酒店、客艇、食宿站等各种名称。此外,私房出租、床位出租以及近年涌现的“民工村”、“民工之家”、“暂住公寓”等,实质上也应是旅馆业的一部分,因为,尽管它们与正式旅馆有较大区别,但营业性地接待外来人员住宿这一本质特点,却是与旅馆完全相同的。事实上,各地在实际工作中,已经抓住这一本质特征,使其向旅馆业治安管理转变,这是有相当的现实意义的。相反,工厂、学校、机关等企业、事业单位的集体

宿舍,都与旅馆有本质的不同:首先,单位公寓、集体宿舍不是经营性企业;其次,居住者是本单位内部人员而非外来人员;第三,这种居住是相对固定而不是随时流动、随机变化的。因此,不能因为集体宿舍实行公寓式服务和管理,就误认其属于旅馆业。

三、改革开放以来中国旅馆业的发展特点

我国旅馆业发展历史悠久,但发展的黄金时期是党的十一届三中全会以来的十几年。随着对外开放、对内改革和搞活经济形势,交通的便利与发达,旅游行业的迅速发展,旅客流量大增,旅馆业如雨后春笋般迅速发展,在数量、档次、功能各方面都有巨大变化。这种发展,总体上有这么些特点:

一是数量猛增、发展速度快。以上海为例,60年代有240家旅馆,28000多张床位,1978年也只有270家旅馆,44000张床位,到1988年底,上海市十年里增加了3580家旅馆,床位总数达23万张,十年里旅馆数增加了12倍多,床位增加了5倍多;同一时期,北京的旅店增加了13.7倍,而秦皇岛市仅1983年到1986年前的三年里,旅馆数就增加了19倍。据不完全统计,目前全国有注册旅馆27万多家,床位达两三千万。去年,国家作出大力发展第三产业的决定,在鼓励党政机关利用行政、后勤条件大办三产的同时,还允许外资独资经营中国的第三产