



人民警察中等教育规划教材

# 治安管理

● 公安部教育局 编

群众出版社

PDG

人民警察中等教育规划教材

# 治安 管理

公安部教育局 编

群众出版社

二〇〇四年·北京

**图书在版编目 (CIP) 数据**

治安管理/公安部教育局编. -北京:群众出版社,1996  
人民警察中等教育规划教材  
公安机关内部发行  
ISBN 7-5014-1530-7

I. 治… II. 公… III. 治安管理-中等教育-教材  
IV. D035.34

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (96) 第 23582 号

人民警察中等教育规划教材  
**治安管理**  
公安部教育局 编

---

群众出版社出版、发行  
北京京安印刷厂印刷

850×1168 毫米 32 开本 14 印张 338 千字  
1997 年 2 月第 1 版 2004 年 8 月第 15 次印刷

---

ISBN 7-5014-1530-7/D·727 定价:18.00 元  
公安机关内部发行

# 人民警察中等教育规划教材

## 编辑委员会

主任	祝春林		
副主任	程智勇		
委员	邹传纪	孙明山	朱家华
	卓枫	刘焕林	柳晓川
	王学林	杨智慧	宋万年

---

## 前 言

为贯彻落实《中华人民共和国人民警察法》关于对人民警察进行政治思想、法制、警察业务等教育培训的规定，根据公安部制定颁发的人民警察学校教学计划和《1995—2000年公安类专业教材建设规划》，我们组织北京、上海、河南、浙江、广西、海南、武汉、深圳、洛阳等人民警察学校的教师对人民警察学校部分专业课教材重新进行编写和修订，即《公安工作概论》、《刑事侦查》、《政治侦察》、《治安管理》、《预审》、《刑事技术》、《公安应用写作》、《警察体育》、《计算机应用》，供人民警察学校教学和广大公安民警、保卫干部自学使用。

这套教材以马列主义、毛泽东思想和邓小平建设有中国特色社会主义理论为指导，以国家的法律、法规和公安部的有关文件规定为依据，针对社会主义市场经济对公安工作提出的新要求和人民警察中等教育的特点和实际需要，理论联系实际，总结历史和现实公安工作经验，吸取国内外有关方面的研究成果，参考公安、政法院校有关教材和资料编写而成。在内容上力求正确阐述本学科及其相关学科的基本理论、基本知识和介绍有关资料，既

注重对学生基本技能的培养，突出基本原理、基本知识在公安工作中的应用，又注意教材内容的深度和广度，紧密联系公安工作实际，重点突出，简明通俗，努力做到科学性、适应性和相对稳定性的统一，以适应人民警察学校培养人才和广大民警自学使用。

这套教材是按照经公安部审定颁发的各门课程教学大纲要求，在公安部政治部和全国公安类专业教材编审委员会的统一领导和组织下，分组集体编写的。每门教材经编写组多次研究讨论，集思广益，最后经全国公安类专业教材编审委员会组织的审定会、公安部业务局或聘请有关专家审核定稿。

各地在使用教材时，如发现有不当之处，应以国家的方针政策和现行法律、法规为准。

**公安部教育局**

1996年11月

---

## 编 者 的 话

为适应人民警察学校教学需要，公安部教育局组织编写了一套人民警察中等教育规划教材，这本《治安管理》就是其中一种。

该教材是以国家法律、法规为依据，结合人民警察学校培养目标要求编写的。教材重点阐述了户籍、人口管理和治安案件查处内容，增加了当前治安管理所面临的新情况、新问题，加大了基层基础工作急需的治安管理内容，突出了实践性和可操作性。

本书在编写过程中，得到了公安部有关领导的关怀指导，公安部治安管理局审阅了全书，胡冠武同志对教材提出了具体修改意见。在编写教材时，还参阅了李增春主编的《巡警勤务指南》和公安部1988年编审出版的《治安管理》等一些教材、资料。在此，向上述单位和同志，以及引用有关教材、资料的编著者，表示衷心的感谢。

参加《治安管理》编写组的各章执笔人有：张广海（第一章），廖志恒（第二章、第三章第1、2、3节），石向群（第四、十章，第三章第4、5、6节），王世杰（第五、七章），陈家逊（第六章），袁竞仁（第八章），满维进、李增春、赵立臣、尹光远（第九、十四章），李湖燮

(第十一、十三、十六章)，郭建华（第十二章），夏公义（第十五章）。

袁竞仁同志为该书主编，张广海、廖志恒、郭建华同志为副主编。

由于水平有限，书中难免有疏漏和不妥之处，敬请读者批评指正。

**《治安管理》编写组**

1996年11月



---

## 目 录

<b>第一章 治安管理绪论</b> .....	(1)
第一节 治安管理概念.....	(1)
第二节 治安管理任务.....	(6)
第三节 治安管理对象 .....	(10)
第四节 治安管理方针和基本原则 .....	(17)
第五节 治安管理法规 .....	(24)
<b>第二章 治安管理主体和手段</b> .....	(32)
第一节 治安管理机构 .....	(32)
第二节 治安管理警察 .....	(37)
第三节 治安管理手段 .....	(42)
<b>第三章 户籍管理</b> .....	(52)
第一节 户籍管理概述 .....	(52)
第二节 户口登记 .....	(56)
第三节 户口迁移 .....	(62)
第四节 居民身份证管理 .....	(67)
第五节 户口统计 .....	(77)
第六节 户口档案管理 .....	(83)
第七节 人口信息管理 .....	(86)

<b>第四章 人口管理</b> .....	(92)
第一节 人口管理概述 .....	(92)
第二节 人口调查 .....	(94)
第三节 常住人口管理 .....	(101)
第四节 暂住人口管理 .....	(106)
第五节 重点人口管理 .....	(112)
第六节 出入境管理 .....	(120)
<b>第五章 特种行业管理</b> .....	(132)
第一节 特种行业管理概述 .....	(132)
第二节 旅馆业治安管理 .....	(136)
第三节 刻字业、印刷业的治安管理 .....	(142)
第四节 旧货业治安管理 .....	(145)
<b>第六章 公共复杂场所管理</b> .....	(151)
第一节 公共复杂场所管理概述 .....	(151)
第二节 公共复杂场所管理的基本措施 .....	(154)
第三节 几类公共复杂场所的治安管理 .....	(158)
第四节 大型活动安全管理 .....	(176)
第五节 集会、游行、示威的治安管理 .....	(184)
<b>第七章 消防管理</b> .....	(192)
第一节 消防管理概述 .....	(192)
第二节 火灾预防及扑救 .....	(196)
第三节 消防监督检查 .....	(207)
<b>第八章 道路交通管理</b> .....	(213)
第一节 道路交通管理概述 .....	(213)

第二节	道路与交通设施·····	(218)
第三节	车辆和驾驶员管理·····	(220)
第四节	道路交通秩序管理·····	(223)
第五节	道路交通违章和交通事故处理·····	(225)
<b>第九章</b>	<b>危险物品管理·····</b>	<b>(231)</b>
第一节	危险物品管理的概念和管理范围·····	(231)
第二节	枪支(弹药)管理·····	(235)
第三节	管制刀具管理·····	(242)
第四节	民用爆炸物品管理·····	(245)
第五节	易燃、剧毒、放射性危险物品的管理·····	(252)
<b>第十章</b>	<b>查禁取缔社会丑恶现象·····</b>	<b>(258)</b>
第一节	查禁淫秽物品·····	(258)
第二节	查禁取缔卖淫嫖娼·····	(263)
第三节	查禁毒品·····	(269)
第四节	查禁赌博·····	(281)
第五节	取缔封建迷信活动·····	(284)
<b>第十一章</b>	<b>紧急治安事件处置·····</b>	<b>(288)</b>
第一节	紧急治安事件及其预防·····	(288)
第二节	紧急治安事件处置方针和原则·····	(294)
第三节	紧急治安事件处置方法·····	(297)
第四节	几类常见的紧急治安事件处置·····	(302)
<b>第十二章</b>	<b>治安案件查处·····</b>	<b>(307)</b>
第一节	治安案件概述·····	(307)
第二节	违反治安管理行为·····	(314)

第三节	治安管理处罚及其运用·····	(322)
第四节	查处治安案件程序·····	(335)
第五节	治安处罚裁决与执行·····	(347)
第六节	治安处罚复议与应诉·····	(356)
<b>第十三章</b>	<b>治安灾害事故查处·····</b>	<b>(362)</b>
第一节	治安灾害事故特征和种类·····	(362)
第二节	治安灾害事故预防·····	(364)
第三节	治安灾害事故查处·····	(367)
<b>第十四章</b>	<b>城市人民警察巡逻·····</b>	<b>(374)</b>
第一节	警察巡逻概述·····	(374)
第二节	巡警的职权·····	(378)
第三节	治安巡逻勤务内容·····	(380)
<b>第十五章</b>	<b>公安派出所·····</b>	<b>(392)</b>
第一节	公安派出所性质·····	(392)
第二节	公安派出所的设置和领导体制·····	(394)
第三节	公安派出所的任务与职权·····	(398)
第四节	公安派出所勤务和工作制度·····	(401)
第五节	公安派出所基础业务工作·····	(406)
<b>第十六章</b>	<b>治安基层基础工作·····</b>	<b>(415)</b>
第一节	治安基层基础工作概述·····	(415)
第二节	治安基层组织·····	(417)
第三节	治安基础业务工作·····	(421)
第四节	治安耳目建设·····	(424)

---

# 第一章

## 治安管理绪论

### 第一节 治安管理概念

#### 一、治安管理概念

治安管理，是治安行政管理的简称。在我国古代，“治”和“安”是两个词，分别独立使用。把“治”和“安”两个词联用，始于公元前 230 年韩非子的《语疑》，文中有“民治而国安”语。此后将“治安”两字直接联用当作一个完整的概念，是在公元前 170 年贾谊的《治安策》。文中讲到，不能等诸侯谋反时再去“治安”，“此时而欲治安，虽尧舜不治”。在古代治安的含义，是表示治理国家，统治民众，管理社会，使“天下太平”，国泰民安的意思，比近代治安一词的含义宽泛得多。

在近代社会，治安一词主要是指稳定的社会秩序和安宁的生活环境。警察制度形成以后的现代社会，治安的概念逐渐有广义和狭义两种。广义的治安，是指统治阶级为了维护其阶级利益，通

过一定的法律和行政手段所建立起来的正常的社会秩序和安定的政治局面。狭义的治安则单指专门的治安行政管理工作。

在我国，广义的治安既包括党委、政府的领导、规划与决策，又有公安机关、检察机关、审判机关、司法行政机关、安全机关和其他各有关机关、单位及广大人民群众的努力与配合。狭义的治安则是指公安机关的一项重要职能，是整个公安工作的一个重要方面。治安管理课程主要是研究狭义治安。当然研究狭义治安也必然要联系到广义治安。

我国的公安机关是国家的武装行政力量，是人民民主专政国家机器的重要组成部分，是国家的强制力量。它担负着打击敌人、惩罚犯罪、维护社会治安的特殊使命。它的治安管理职能体现在代表国家、依照法律法规规定，行使治安管理职权。

因此，治安管理是指国家公安机关为维护社会治安秩序、保障公共安全和社会生活的正常进行，依照治安管理的法律法规，运用行政管理手段而组织实施的一种行政管理活动。

## 二、治安管理的性质

治安管理是国家管理活动的一个重要组成部分，研究治安管理的性质当然离不开国家的阶级性。但是我们这里所说的治安管理的性质，主要是从治安管理在整个国家行政管理和公安工作中的地位和作用来研究的，从这个角度出发，治安管理的性质可以从以下几个方面来解释。

### （一）治安管理是维护和巩固国家政权的一个重要手段

任何一个国家，要维护和巩固国家政权，就必须发挥国家机器的作用，保持正常的社会秩序，保障社会生活的正常进行。毛泽东同志曾经指出：“我们现在的任务是要强化人民的国家机器，这主要地是指人民的军队、人民的警察和人民的法庭，借以巩固国防和保护人民利益。”建国以来四十多年的实践证明，在无外敌入侵的和平建设时期，国家政权的巩固，社会秩序的安定，人民

利益的保护，主要是依靠人民警察通过侦查破案、打击犯罪和大量的治安行政管理来实现的。治安管理既有预防、发现、控制犯罪的作用，更有维护社会治安秩序，保持社会正常生活的作用，是维护和巩固国家政权的一个重要手段。

### （二）治安管理是国家行政管理的重要组成部分

马克思指出“……行政是国家的组织活动。”行政管理是国家行政机关以政府名义，依据一定的法律法规，对国家事务进行管理的一种组织活动，是国家行政权力的运用和实施。

在我国，人民政府是国家的行政机关，担负着对公共事务的组织管理任务。作为国家行政机关的人民政府为了组织管理各项行政事务，相应地设置了各种行政管理机构，如国防、外交、经济、财政、文化、教育、科技、公安、安全、司法行政、工商、税务等各个部门，它们运用国家赋予的行政权力，分别管理国家各项事务。治安管理是公安行政事务的一项重要内容，与国家其他行政管理部门的管理工作一样，依照国家法律法规，行使行政管理职权，对社会治安秩序进行管理。它与国家其他各项行政管理工作相互配合、相互促进，发挥着重要作用，并成为其他各项行政管理工作顺利开展的有力保障和强大后盾，是国家行政管理的重要组成部分。

### （三）治安管理是公安机关的一项重要业务工作

一般地说，公安机关有两大职能，一个是侦查破案、预审等具有司法程序性的带有秘密性质的工作职能，一个是具有行政管理性的对社会治安秩序实行依法公开管理的职能。公安机关为实现这两大职能，通过各项业务工作，来完成打击敌人、惩罚犯罪、维护社会治安秩序、保护人民生命财产安全、促进社会主义现代化建设顺利进行的总任务。

侦查预审是以秘密的手段，通过专门的调查研究，查破和认定反革命犯罪和其他刑事犯罪案件，打击敌人，惩罚犯罪，以达

到保护国家和人民利益，维护社会治安秩序的目的；治安管理则主要是以公开的治安行政管理手段，一方面，预防、控制和减少犯罪的发生。另一方面，通过各项治安管理业务活动，加强对各方面管理，并对违反治安行政法规的行为实施必要的处罚，维护社会治安秩序的稳定。

治安管理工作是公安工作的基础业务，工作量大，涉及面广，日常管理任务繁重。搞好治安管理工作，可以为侦查预审提供有力的基础支持，又是整个公安工作好坏的重要标志之一，是公安工作的根基。治安管理与侦查预审是公安机关的两个拳头，二者互相配合，互相补充，谁也离不开谁。认真抓好治安管理工作，可以推动和促进整个公安工作的发展。

### 三、治安管理特征

治安管理是整个国家行政管理工作的—部分，但它与其他的国家行政管理工作和其他的公安业务工作相比又有着明显的自身特征。其中最主要的特征表现在以下几个方面：

#### （一）管理内容的广泛性

用马克思主义辩证唯物论的观点看问题，—个国家、—个社会，人们的政治、经济、文化等等生活是—个普遍联系和不断发展的大整体、大系统。治安管理，在社会的大系统中涉及到方方面面，千家万户。治安管理的对象主要是人，由于人的活动，才引起物、地、事等其他管理对象。凡是有人活动的地方都有治安秩序的管理问题。因此，治安管理的内容和范围十分广泛，这是其他方面的行政管理所无法比拟的。

治安管理从内容上分，包括对社会公共秩序的管理，对治安灾害事故、治安案件、治安事件的预防与查处等等；从管理范围分，涉及到人、物、地、事等四大方面，可以延伸到社会上的—个行业、单位，—个地域角落；从管理业务分，包括公共场所管理、户口管理、居民身份证管理、特种行业管理、危险物品



管理、道路交通管理、消防管理、大型活动管理和外事管理等等各项任务；从管理手段分，既有预防、控制、调解、监督，又有协查侦破、制裁处理、监督改造、教育挽救；从解决问题的性质上分，既有敌我矛盾，更有大量人民内部矛盾等。这些管理的内容、范围、业务划分和管理手段体现了治安管理工作是一项十分广泛、复杂的专门管理工作，与其他有关部门的行政管理工作只是在某一方面、某一部分的人群中进行有着不同的特点。

## （二）管理活动的公开性

管理活动的公开性，主要是指与公安机关的侦查、预审采取带有秘密性质的调查研究手段相比较而言的。公安机关的治安管理工作是依据国家向全民发布的法律、法规和行政命令、措施，公开行使治安行政管职权，并依靠有关组织、单位和广大人民群众，公开组织和开展治安管理工作。在治安管理中，并不排除利用秘密手段和秘密力量。例如，利用治安耳目协助治安管理部门开展工作，就带有秘密性质。但这只是治安管理多种方法中很小范围的一种方法，并不影响治安管理的公开性。治安管理部门的公开管理可以有力地配合公安机关侦查、预审部门以及国家安全机关的秘密工作，有利于向群众宣传社会主义法制，教育、组织群众同违法犯罪行为和违反治安管理的行为作斗争。

## （三）管理行为的强制性

公安机关的治安管理工作是依据国家有关社会治安的法律、法规和行政措施、行政命令进行的，是严格的行政执法行为。国家的法律、法规，是依靠国家强制力保证其实施的。其他行政机关也是依据法律、法规和行政措施来进行行政管理，其所作出的行政行为也有强制性。不过，公安机关作出的行政行为其强制性更为明显。这是因为其他行政机关的行政行为一般可以作出财产和经济处罚，被管理对象的行为超出一定的限度和范围，其他行政机关则无权处理，要移交和依靠公安等司法机关予以处理。而