



公安高等院校统编试用教材

# 治安秩序管理

公安教材编审委员会

《治安秩序管理》编写组

中国人民公安大学出版社



公安高等院校统编试用教材

# 治安秩序管理

公安教材编审委员会  
《治安秩序管理》编写组

主 编 杜书隆  
副主编 胡冠武  
撰稿人 （按姓氏笔划为序）  
孙茂勤 胡冠武  
蒋雨生

（公安机关 内部发行）

中国人民公安大学出版社

一九八七年·北京

公安高等院校统编试用教材

**治安秩序管理**

公安教材编审委员会

《治安秩序管理》编写组

※

中国人民公安大学出版社出版发行

河北省迁安县印刷厂印刷

850×1168毫米 32开本 13.75印张 337千字

1987年2月第1版 1992年4月第4次印刷

ISBN 7-81011-264-3/D · 214 定价：2

(公安机关 内部发行)

## 说 明

公安部党组，为了贯彻落实中共中央1983年二十三号文件精神，发展公安教育事业，加强公安队伍的正规化建设，于1984年7月成立公安教材编审委员会，统一组织编写公安高等院校本科业务教材；同时，从全国公安机关和公安院校约请了百余名业务骨干、教师，编写了《公安学概论》、《公安管理学概论》、《反革命犯罪侦察学概论》、《刑事侦察学总论》、《保卫学概论》、《治安行政管理学总论》、《预审学》、《公安政工学概论》等三十八种公安业务教材，供公安高等院校本科、专科、函授部、夜大学等专业教学和个人进修使用或参考。

这套教材以马列主义、毛泽东思想为指导，以党的十一届六中全会决议的精神和党中央、国务院对公安工作的指示，以及公安工作会议的有关文件为依据，理论联系实际，总结历史和现实的工作经验，参考公安、政法院校有关教材、资料，汲取国内外有关方面的研究成果编写而成。在内容上，力求正确地阐述公安各门学科的基础理论、基础知识、基础技能和介绍有关资料，并注意到学科知识结构的完整性、科学性和系统性。

各科教材在试用中，如发现其内容有不当或错误之处，应以党中央的方针政策 and 现行法律、法令的规定为准。

公安教材有一定的机密性，内部发行，请妥为保管。

公安教材编审委员会

1985年11月

## 编者的话

《治安秩序管理》是在公安部公安教材编审委员会的领导下编写成的。由杜书隆同志任主编，胡冠武同志任副主编，撰稿人（按姓氏笔划为序）为孙茂勤、胡冠武、蒋雨生同志。初稿经集体讨论，个人修改后，由正、副主编统一修改定稿。徐伯伟同志参加了初稿的部分撰稿工作。

由于我们水平有限，资料不足，时间短促，缺点错误在所难免，文风体例也可能不尽一致；因此，欢迎批评指正。在试用过程中，如有意见和建议，请告诉我们，以便再版时修改。

编写过程中，公安部有关业务部门和各省、市公安局、局，公安政法院校，给予了大力的支持和帮助，提供了许多宝贵的经验和资料，在此深表谢意。

《治安秩序管理》编写组

1986年10月

## 绪 论

《治安秩序管理》是继《治安行政管理学总论》之后，叙述治安行政管理的分论教程之一。全书包括公共秩序管理、特种行业管理、危险物品管理、治安案件管理、非正常死亡管理和治安灾害事故的查处等基本内容，是对我国维护社会治安秩序、搞好治安行政管理工作的基本理论与实践经验的总结，在公安高等院校专业教材中，占有重要地位。

社会治安秩序管理，是国家行政管理的重要组成部分，是公安机关的重要业务工作之一。国家要进行社会主义现代化建设，人民群众要求安定团结，保障合法的公民权利，没有良好的社会治安秩序是不可想象的。

按照我国《宪法》第二十八条的规定，“国家维护社会秩序，镇压叛国和其他反革命活动，制裁危害社会治安、破坏社会主义经济和其他犯罪活动，惩办和改造犯罪分子。”其中许多重要工作是由公安机关的治安秩序管理部门承担的。因此，各级公安院校都把《治安秩序管理》列为培养公安干警的最主要课程之一，把学生熟悉、掌握治安秩序管理知识和技能当作衡量教学质量的重要标志。

### 一、《治安秩序管理》研究的对象和任务

《治安秩序管理》作为治安行政管理学的一个组成部分，其主要研究对象是：按照《宪法》、法律和治安法规的要求，用马克思主义、辩证唯物主义的理论、观点和方法正确阐明社会治安秩序管理的指导思想和理论基础；科学划分管理范围，明确管理任务、要求，分析研究其规律、特点，从中寻求切实可行的管理

办法和措施，实现社会治安秩序管理的科学化和现代化；研究各种违反治安管理行为的形成、特征、发展趋向和社会危害，提出恰当的预防和处置办法，正确贯彻实施《中华人民共和国治安管理处罚条例》；研究违反治安管理行为与犯罪活动及违反社会主义道德、行政纪律行为的区别和联系，严格区分政策界限，与有关部门和社会团体、群众组织协同配合，共同打击犯罪分子，教育挽救失足人员，落实安全防范措施，搞好社会治安的综合治理。

建国以来，我国的社会治安秩序管理工作在党中央、国务院和各级地方党委、人民政府的领导下，积累了大量的、丰富的实践经验，制定了一系列治安管理条例，充分发动广大群众，实行群防群治，一向是搞得很好的，是世界上社会治安秩序最好的国家之一。但是，由于许多历史的原因，对于这些经验、措施和办法没有来得及进行系统的、全面的、科学的总结。在党和国家的工作重心转移到社会主义现代化建设的新时期，国家实行经济体制全面改革，对外开放，对内搞活经济，在社会治安秩序管理工作中，也出现了大量新情况和新问题。如大量人员、物资、货币的流动，爆炸器材、剧毒物品的广泛使用，大型娱乐、比赛活动的举行等，亟待治安秩序管理部门采取妥善的方法，加以积极的管理；走私、贩毒和赌博、卖淫等社会丑恶现象的复发，亟需治安秩序管理部门采取有效措施加以禁止和杜绝。因此，除了认真地科学地研究探讨我国社会治安秩序管理中原有的宝贵经验之外，还要研究汲取外国的有益经验和办法，探索适合我国情况特点的、切实可行的管理理论和方法，建立中国式社会治安秩序管理学科，从理论上、实践上加强和推进我国社会治安秩序管理的发展和完善，提高管理水平，维护社会治安秩序，保障社会安全，促进“四化”建设。这已经成为当前公安教育、科研中的一项十分迫切的任务。

这就是《治安秩序管理》一书的宗旨。

## 二、《治安秩序管理》研究的指导思想和基本方法

治安秩序管理是一门综合性的社会应用科学。它涉及到社会的各个领域、各个部门、各种成员和许多学科，是一项巨大的系统工程，具有鲜明的阶级性和广泛的群众性，必须符合我国的实际状况，被广大人民群众所理解，便于遵守和执行。它又随着形势的发展、情况的变化和时间的推移，不断提高和完善。它将永葆青春，充满活力。研究社会治安秩序管理，必须在马列主义、毛泽东思想的指导下，坚持四项基本原则，应用辩证唯物主义的观点和实事求是、一切从实际出发的科学态度。其基本方法是：

第一，认真学习《宪法》、法律和有关的国家行政法规，正确理解党的方针政策。

我国的《宪法》和法律是全国人民意志的集中体现，是党的方针、政策的具体化。国务院、各级人民政府和公安机关根据《宪法》、法律的规定和要求制定的行政法规，都是治安秩序管理的法律依据和准绳。研究和发展治安秩序管理学科，必须认真学习，并且深刻理解这些文件的精神，结合治安秩序管理工作的实践进行科学的论证和准确的运用，实现治安秩序管理的法制化。

第二，坚持理论联系实际、调查研究的方法。

研究社会治安秩序管理，必须在马列主义、毛泽东思想的理论指导下，深入实际，调查研究各个时期、各个地区、各个阶层、各个行业、各种人员、物资和公共建筑设施的状况，研究其各自的特点、性质和规律，从中找出与治安秩序管理有关的因素，提出正确的管理办法和措施，及时防止和查处社会治安问题的发生和发展。

第三，结合治安形势和实际斗争的需要，研究治安队伍的自

身建设、力量配置和具体任务的实施方案；研究公安机关各业务部门、武装警察部队的职责分工，便于相互配合、协同工作；研究国家行政管理机构各部门、单位的职能和特点，研究社会主义物质文明建设与精神文明建设的关系，研究一切与治安秩序管理有关的社会团体、群众组织的状况和作用，在党和政府的统一领导下，做到各负其责，相互配合，充分发挥社会整体效能，共同搞好治安秩序管理。

第四，学习、吸收有关学科的理论知识、科学成果，不断完善《治安秩序管理》的理论体系，充实科学内容，为实际工作服务。

《治安秩序管理》涉及的学科极其广泛。它与社会学、管理学、法学、政治学、经济学、犯罪学、心理学、公安学、侦查学、预审学、数学、物理学、化学、生物化学、法医学、急救学以及交通、通讯等等都有密切关系。熟练掌握这些学科的内容，吸取其先进成果，对于治安秩序管理学科的发展无疑是十分必要的。此外，具有一定的地理知识、历史知识和语言文字表达能力，也是加强治安秩序管理科学研究和发展不可缺少的条件。

### 三、《治安秩序管理》的基本结构和学习要求

《治安秩序管理》共十六章。第一、二、三章主要论述公共治安秩序管理。包括治安秩序管理的概念、范围，公共复杂场所的划分，各种不同场所、地区治安秩序的特点，以及这些地区、场所治安秩序管理中经常遇到的问题和比较常见的违法犯罪现象及其活动规律、特点等。第四、五、六、七章主要论述特种行业的划分，治安管理的意义，违法犯罪活动的规律特点，以及安全防范措施等。第八、九、十章主要论述危险物品的安全管理。包括：公安机关对危险物品的划分，危险物品的性质、作用，使用范围和安全管理的意义及管理办法等。第十一章专门论述当前社

会上存在的违反社会治安管理行为的分类、特点、危害及其预防对策。第十二、十三章主要论述治安案件、治安事件的构成、特点、发展趋向，以及查处的法律依据等。第十四、十五章主要论述非正常死亡的分类，治安管理的范围，死亡的性质、认定与善后处置和对一般妨害社会治安秩序人员的管理等。第十六章专门论述治安灾害事故的分类、形成原因、导致的后果和查处的法律程序与治安管理措施等。

《治安秩序管理》涉及的治安业务很多，内容十分广泛，是治安干警必须具备的知识和技能，是治安专业学生的主要专业教程。

治安秩序管理是一门新的学科，具有很强的实践性。随着经济体制改革的深入发展，治安秩序管理工作也在不断改革和加强，新问题，新经验大量涌现。治安秩序管理科学也将日趋发展和完善。因此，要求学生既要认真学习《治安秩序管理》教材，更要结合各地实际情况，发扬创新、改革精神，大力促进治安秩序管理学科的发展。

《治安秩序管理》是我国公安高等院校第一本有关治安秩序管理的教科书。在编写过程中，没有现成的同类书籍、课本可以借鉴，加之成书仓促，编者的水平有限，缺点错误在所难免。诚恳希望教师、学生和广大干警在学习、使用中，提出修改补充意见，共同为这一学科的发展和完善做出贡献。

# 目 录

|                                          |        |
|------------------------------------------|--------|
| 绪 论 .....                                | ( 1 )  |
| 第一章 公共治安秩序管理 .....                       | ( 1 )  |
| 第一节 公共秩序和公共治安秩序管理 .....                  | ( 1 )  |
| 第二节 公共治安秩序管理的范围和主要任务 .....               | ( 6 )  |
| 第三节 公共治安秩序管理的目的和意义 .....                 | ( 9 )  |
| 第四节 公共治安秩序管理的指导思想 .....                  | ( 13 ) |
| 第二章 公共治安秩序管理的基本措施 .....                  | ( 17 ) |
| 第一节 加强治安防范的宣传教育 .....                    | ( 17 ) |
| 第二节 加强社会面的调查研究 .....                     | ( 19 ) |
| 第三节 正确运用治安法规, 依法管理、文明<br>管理 .....        | ( 22 ) |
| 第四节 巡逻、守望、堵卡 .....                       | ( 23 ) |
| 第五节 布建治安耳目, 严密公共复杂场所<br>控制 .....         | ( 30 ) |
| 第六节 对危险物品进行安全监督、检查 .....                 | ( 32 ) |
| 第七节 运用先进科学技术成果, 加强治安<br>防范 .....         | ( 34 ) |
| 第三章 公共复杂场所管理 .....                       | ( 39 ) |
| 第一节 车站、码头、渡口、民用航空站的治<br>安秩序管理 .....      | ( 39 ) |
| 第二节 公共汽车、电车、火车、船只等交通<br>工具上的治安治序管理 ..... | ( 41 ) |
| 第三节 公共娱乐场所、体育场所、集会广场 .....               |        |

|                             |         |
|-----------------------------|---------|
| 治安秩序管理                      | ( 44 )  |
| 第四节 商场、展览、集市贸易场所治安秩序管理      | ( 51 )  |
| 第四章 特种行业管理                  | ( 55 )  |
| 第一节 特种行业及其管理的含义             | ( 55 )  |
| 第二节 特种行业管理的范围               | ( 56 )  |
| 第三节 特种行业的特点                 | ( 58 )  |
| 第四节 特种行业管理的基本任务和原则          | ( 60 )  |
| 第五节 特种行业管理的意义               | ( 62 )  |
| 第五章 特种行业管理的基本方法             | ( 64 )  |
| 第一节 严格执行政策法律, 进行公开管理        | ( 64 )  |
| 第二节 依靠企业党、政领导和广大职工          | ( 68 )  |
| 第三节 统一领导, 分级管理, 重点检查        | ( 71 )  |
| 第四节 沟通信息, 及时查处              | ( 74 )  |
| 第五节 对违法犯罪人员的处置              | ( 76 )  |
| 第六节 对特种行业职工的奖励和惩罚           | ( 79 )  |
| 第七节 特种行业档案管理                | ( 80 )  |
| 第六章 旅馆业管理                   | ( 83 )  |
| 第一节 旅馆的类别及特点                | ( 83 )  |
| 第二节 旅馆从业人员的组成及职责            | ( 84 )  |
| 第三节 住店旅客的管理                 | ( 86 )  |
| 第四节 旅馆中经常出现的违法犯罪人员及其活动规律和特点 | ( 87 )  |
| 第五节 旅馆中的安全防范工作              | ( 93 )  |
| 第七章 其他行业的管理                 | ( 97 )  |
| 第一节 刻字业的管理                  | ( 97 )  |
| 第二节 信托寄卖业的管理                | ( 99 )  |
| 第三节 生产性废旧金属收购业的管理           | ( 108 ) |

|                             |       |
|-----------------------------|-------|
| <b>第八章 危险物品管理概述</b>         | (115) |
| 第一节 危险物品管理的意义               | (115) |
| 第二节 危险物品管理的范围和任务            | (118) |
| 第三节 危险物品管理的基本原则             | (121) |
| 第四节 危险物品管理的经常性工作            | (124) |
| <b>第九章 危险物品的分类</b>          | (127) |
| 第一节 枪支、弹药和管制刀具              | (127) |
| 第二节 爆炸物品                    | (133) |
| 第三节 有毒物品                    | (147) |
| 第四节 放射性同位素                  | (164) |
| <b>第十章 危险物品的管理</b>          | (168) |
| 第一节 生产管理                    | (168) |
| 第二节 贮存管理                    | (174) |
| 第三节 销售、购买管理                 | (176) |
| 第四节 运输管理                    | (179) |
| 第五节 使用管理                    | (182) |
| 第六节 销毁管理                    | (189) |
| <b>第十一章 违反治安管理行为</b>        | (202) |
| 第一节 违反治安管理行为的含义             | (202) |
| 第二节 违反治安管理行为的分类             | (205) |
| 第三节 对违反治安管理行为的管理            | (208) |
| 第四节 犯罪与违反治安管理行为的关系          | (232) |
| <b>第十二章 治安案件的查处</b>         | (235) |
| 第一节 概述                      | (235) |
| 第二节 治安案件的划分                 | (245) |
| 第三节 治安案件的受理、立案和查破的指导<br>与分工 | (255) |
| 第四节 治安案件查破的基本方法             | (265) |

|             |                               |                |
|-------------|-------------------------------|----------------|
| 第五节         | 治安案件调查的终结和处理 .....            | ( 281 )        |
| 第六节         | 治安案件的报告、统计 .....              | ( 287 )        |
| <b>第十三章</b> | <b>治安事件的处置 .....</b>          | <b>( 289 )</b> |
| 第一节         | 概述 .....                      | ( 289 )        |
| 第二节         | 治安事件形成和发展的因素 .....            | ( 296 )        |
| 第三节         | 引发治安事件的主体类型 .....             | ( 303 )        |
| 第四节         | 治安事件的处置 .....                 | ( 315 )        |
| <b>第十四章</b> | <b>对一般妨害社会治安秩序人员的处置 .....</b> | <b>( 334 )</b> |
| 第一节         | 概述 .....                      | ( 334 )        |
| 第二节         | 对一般妨害社会治安秩序人员的清理<br>.....     | ( 337 )        |
| 第三节         | 对一般妨害社会治安秩序人员的审查<br>.....     | ( 340 )        |
| 第四节         | 对一般妨害社会治安秩序人员的处置<br>.....     | ( 344 )        |
| <b>第十五章</b> | <b>对非正常死亡人员的管理 .....</b>      | <b>( 349 )</b> |
| 第一节         | 概述 .....                      | ( 349 )        |
| 第二节         | 对非正常死亡人员的现场勘查 .....           | ( 361 )        |
| 第三节         | 对非正常死亡人员的调查处理和调解 .....        | ( 381 )        |
| 第四节         | 对非正常死亡人员的报告和统计 .....          | ( 394 )        |
| <b>第十六章</b> | <b>治安灾害事故的查处 .....</b>        | <b>( 399 )</b> |
| 第一节         | 事故的含义和分类 .....                | ( 399 )        |
| 第二节         | 查处的目的和意义 .....                | ( 404 )        |
| 第三节         | 现场保护 .....                    | ( 407 )        |
| 第四节         | 事故调查 .....                    | ( 409 )        |
| 第五节         | 事故的分析和认定 .....                | ( 416 )        |
| 第六节         | 事故的善后处理 .....                 | ( 420 )        |
| 第七节         | 事故管理 .....                    | ( 423 )        |

# 第一章 公共治安秩序管理

## 第一节 公共秩序和公共治安秩序管理

### 一、公共秩序的含义

#### (一) 从语词上理解

“公共”就是“共同”的意思。“秩序”的原意是指事物所在的位置，它含有整齐、有条理、不混乱之意。现在“秩序”一词泛称为一种有条理、不混乱的社会状况。

#### (二) 广义的概念

公共秩序有广义和狭义两种含义，广义的解释是：“统治阶级规定或确认的为维护社会共同生活而要求人们必须遵守的行为规范”。这一解释的前一句“统治阶级规定或确认的”，道出了公共秩序的本质，是体现了统治阶级利益，为巩固一定阶级的统治服务。后一句“为维护社会共同生活而要求人们必须遵守的行为规范”，说明这种必须遵守的行为规范的目的是在于维护正常的社会共同生活。人类社会的共同生活内容是很广泛的，作为人们共同生活行为规范的公共秩序，涉及到社会的各个方面，有着十分广泛而繁杂的内容。因而公共秩序即社会秩序，其内容应包含人们常常提及的社会秩序、生产秩序、工作秩序、教学科研秩序和生活秩序五个方面。

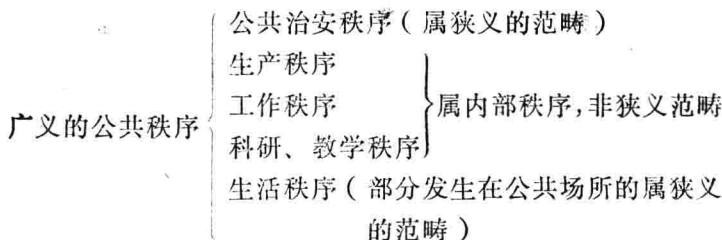
由此可见，广义的公共秩序是指整个人类社会的秩序而言，它的范围包括城镇、乡村、企业、事业、机关、团体、学校、科研等集体单位内部的秩序。

### （三）狭义的公共秩序

是指公共治安秩序，亦即根据国家法律、法令规定由治安部门管理的公共秩序，如公共复杂场所秩序，交通秩序，查禁赌博、卖淫、吸毒，取缔封建迷信活动及制作、传播反动淫秽物品等，为保障公共安全，对枪支、弹药、爆炸、剧毒等危险物品的管理也都列入公共秩序管理的范围，都是狭义的公共秩序的基本内容。

### （四）广义的公共秩序和狭义的公共秩序的关系

广义的公共秩序包含着狭义的公共秩序的内容，后者是前者的一个组成部分，其从属关系可以图表示之。



### （五）公共秩序的阶级性和群众性

公共秩序作为上层建筑的一部分，反映了统治阶级的意志和政治要求，体现了统治阶级的利益，为巩固一定阶级的统治服务，具有鲜明的阶级性，是由统治阶级意志集中表现的法律、法规所确定和维护的。

在政治制度、社会结构、传统习俗各不相同的国家之间，或者同一国家的不同历史时期，对“公共秩序”就有许多不同的理解。例如资本主义国家，工人阶级为要求改善生活待遇而举行罢工、游行、集会等，尽管是一种有秩序的正义行动，而在代表资产阶级利益的统治者看来，也是扰乱公共秩序的行为，予以取缔或镇压。而有些国家对卖淫、赌博等严重危害社会的丑恶行为，由于对统治阶级有利而视为合法，并加以法律保护。在十年动乱时期，林彪、“四人帮”等把打、砸、抢、抄、抓等严重扰乱公

共秩序的行为视为“革命行动”，认为“乱得好”，他们是企图从乱中夺权，达到其反革命目的的。所以说，在阶级社会里，各阶级都有自己对公共秩序的要求和标准，是不存在超阶级、超政治的公共秩序的。同时，公共秩序又有广泛的群众性，人民群众要求安居乐业，生活安定，生命财产受到安全保护。因此，公共秩序一向被社会团体、企事业单位和街道乡里所重视，制订规章制度、公约、守则等，共同遵守。

我国的公共秩序，其阶级性和群众性是统一的。这是社会主义制度决定的。

公共治安秩序是公共秩序的重要组成部分和核心，是公共秩序中直接影响人们的生命财产安全、社会生产、生活正常进行和国家安全、政权稳定的重要因素。本书所论述的公共治安秩序，主要是对危害治安秩序的行为进行治安管理，着重讨论维护公共治安秩序和其他影响、违反治安秩序行为的预防和处置。

## 二、公共治安秩序管理

通过上述公共秩序基本含义的阐述，对了解公共治安秩序管理的含义，就有了基础。所谓“管理”，简而言之，就是指人们用来协调他们活动的行为。马克思指出：“行政是国家组织活动”。这就是说，一方面，行政是一种组织管理活动，另一方面，它是国家的活动。《苏维埃行政法》一书写道：“管理就是指国家为保障和贯彻国家政策而进行的全部活动。国家机关或国家代表（工作人员）以国家的名义进行工作，享有国家赋予的一定权限并在这个意义上进行管理”。

国家为开展组织活动，设置了许多行政管理机构，管理国家事务，公安机关就是其中之一。它所从事的公共治安秩序管理，就是公安机关为维护社会治安而进行的管理业务活动。

由此，我们可以对公共治安秩序管理下这样的定义：公共治安秩序管理，就是国家警察机关为维护公共治安秩序依法实施的