



高等法律职业教育系列教材  
GAODENGFALUZHUYEJIAOYUXILIEJIAOCAI

# 治安管理 实务

ZHIAN GUANLI SHIWU

主 编 曾 郁 周静茹 副主编 龚亭亭 林 岚



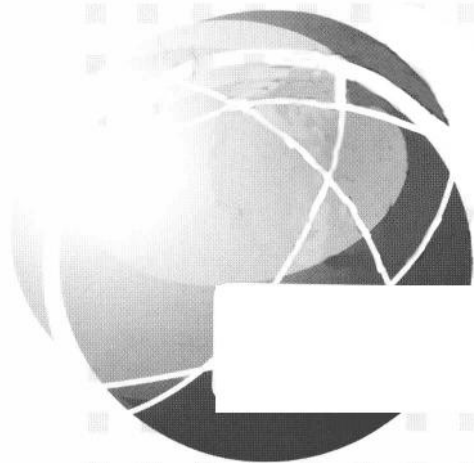
暨南大学出版社  
JINAN UNIVERSITY PRESS



高等法律职业教育系列教材  
GAODENG FALUZHUYE JIAOYU XILIE JIAOCAI

# 治安管理 实务

ZHIAN GUANLI 主 编◎ 曾 郁 周静茹  
SHIWU 副主编◎ 龚亭亭 林 岚



暨南大学出版社  
JINAN UNIVERSITY PRESS

中国·广州

## 图书在版编目 (CIP) 数据

治安管理实务/曾郁, 周静茹主编; 龚亭亭, 林岚副主编. —广州: 暨南大学出版社, 2013. 3

(高等法律职业教育系列教材)

ISBN 978 - 7 - 5668 - 0476 - 1

I. ①治… II. ①曾… ②周… ③龚… ④林… III. ①治安管理—中国—高等学校—教材 IV. ①D631. 4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 017204 号

出版发行: 暨南大学出版社

---

地 址: 中国广州暨南大学

电 话: 总编室 (8620) 85221601

营销部 (8620) 85225284 85228291 85228292 (邮购)

传 真: (8620) 85221583 (办公室) 85223774 (营销部)

邮 编: 510630

网 址: <http://www.jnupress.com> <http://press.jnu.edu.cn>

---

排 版: 广州市天河星辰文化发展部照排中心

印 刷: 佛山市浩文彩色印刷有限公司

---

开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 20.25

字 数: 480 千

版 次: 2013 年 3 月第 1 版

印 次: 2013 年 3 月第 1 次

---

定 价: 39.80 元

---

(暨大版图书如有印装质量问题, 请与出版社总编室联系调换)

## “高等法律职业教育系列教材” 审定委员会

主任：张文彪

副主任：万安中

委员：（按姓氏笔画排列）

王亮 刘晓辉 李岚 李雪峰 陈晓明  
周静茹 项琼 曹秀谦 盛永彬 鲁新安

## 本书编委会

主 编：曾 郁 周静茹

副主编：龚亭亭 林 岚

撰稿人：（按姓氏笔画排列）

王凌云 齐 霞 陆时莉 林 岚

金 琳 周静茹 龚亭亭 曾 郁

# 总序



高等法律教育职业化已成为社会的广泛共识。2008年，由中央政法委等15部委联合启动的全国政法干警招录体制改革试点工作，更成为中国法律职业化教育发展的里程碑。这也必将带来高等法律职业教育人才培养机制的深层次变革。顺应时代法治发展需要，培养高素质、技能型的法律职业人才，是高等法律职业教育亟待破解的重大实践课题。

目前，受高等职业教育大趋势的牵引、拉动，我国高等法律职业教育开始了教育观念和人才培养模式的重塑。改革传统的理论灌输型学科教学模式，吸收、内化“校企合作、工学结合”的高等职业教育办学理念，从办学“基因”——专业建设、课程设置上“颠覆”教学模式：“校警合作”办专业，以“工作过程导向”为基点，设计开发课程，探索出了富有成效的法律职业化教学之路。为积累教学经验、深化教学改革、凝塑教育成果，我们着手推出“基于工作过程导向系统化”的法律职业系列教材。

《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》明确指出，高等教育要注重知行统一，坚持教育教学与生产劳动、社会实践相结合。该系列教材的一个重要出发点就是尝试为高等法律职业教育在“知”与“行”之间搭建平台，努力对法律教育如何职业化这一教育课题进行研究、破解。在编排形式上，打破了传统篇、章、节的体例，以司法行政工作的法律应用过程为学习单元设计体例，以职业岗位的真实任务为基础，突出职业核心技能的培养；在内容设计上，改变传统历史、原则、概念的理论型解读，采取“教、学、练、训”一体化的编写模式。以案例等导出问题，根据内容设计相应的情境训练，将相关原理与实操训练有机地结合，围绕关键知识点引入相关实例，归纳总结理论、分析判断解决问题的途径，充分展现法律职业活动的演进过程和应用法律的流程。

法律的生命不在于逻辑，而在于实践。法律职业化教育之舟只有融入法律实践的海洋当中，才能激发出勃勃生机。在以高等职业教育实践性教学改革为平台进行法律职业化教育改革的探索过程中，有一个不容忽视的现实问题，高等职业教育人才培养模式主要适用于机械工程制造等以“物”作为工作对象的职业领域，而法律职业



教育主要针对的是司法机关、行政机关等以“人”作为工作对象的职业领域，这就要求在法律职业教育中对高等职业教育人才培养模式进行“辩证”地吸纳与深化，而不是简单、盲目地照搬照抄。我们所培养的人才不应是“无生命”的执法机器，而是有法律智慧、正义良知、训练有素的有生命的法律职业人员。但愿这套系列教材能为我国高等法律职业化教育改革作出有益的探索，为法律职业人才的培养提供宝贵的经验、借鉴。

2010年11月15日

# 前 言



目前,国内的治安管理学教材,因其理论性较强、工作任务驱动不明显、技能训练项目空白,未能突出职业教育的实践性与操作性,不适应警官职业教育技能培养的教学要求。本教材的编写,遵循高等职业教育“工学结合”的指导思想,理论知识以够用为度,以职业能力培养为本位,重在掌握警务技能和知识应用。

2011年,教材编写组多次组织任课教师到公安机关调研学习,与警务部门共同分析治安管理工作的典型工作任务和行动领域,明确治安管理岗位的知识、能力、素质要求,再在此基础上设计治安管理课程内容、知识、技能要求,确定学习领域。设计合理的教学方法和教学实践形式,以保证更好地完成行动领域向学习领域的转化。在行业调研的基础上,编写组还听取执法部门的意见,全面掌握治安管理工作的理论要求、执法实践标准、岗位技能要求,并收集了大量的执法案例。

本书将理论内容与实训内容有机结合,把典型工作任务的基本内容与警务实训融进每一个章节是本书的一大特色。教材编写以案例导入,以工作任务驱动,体现职业教育的实践性、开放性,融教、学、练为一体。内容设计以真实的案例材料为原型,既考虑到治安工作的规律和特点,也照顾到教学内容的需要,设计的案例合理,符合工作逻辑,又具有一定的典型性。

原理部分与具体业务工作部分比例合理,是本书的另一特色。前三章详尽地阐明了治安管理的基本原理,后十一章则分别论述了治安管理的主要业务工作。本书比较全面地涵盖了治安管理专业的内容,包括治安勤务、户政管理、公共治安秩序管理、特种行业管理、危险物品管理、道路交通管理、消防管理、出入境管理、治安案件查处、群体性治安事件的预防和处置、治安灾害事故查处。为实现警官职业教育的技能培养的教学要求,每一章均设有专门的技能训练内容。

参加本书编写工作的有:曾郁(编写单元一、二、三),周静茹(编写单元八),龚亭亭(编写单元十二、十三),林岚(编写单元十一、十四),金琳(编写单元四、六),王凌云(编写单元九、十),齐霞(编写单元七),吉林警官学院陆时莉(编写单元五)。

本教材编写组教师均为从教多年并多次到公安机关实践与学习的骨干教师,曾多次参加过高等职业院校职业教材的编写工作,对工作任务驱动式的教学方法和实践有深刻的理解。教材编写的过程中,得到吉林公安高等专科学校李颖、陆时莉教授,深圳市罗湖公安分局景文副局长、李冰副局长,深圳铁路公安处等警务部门的大力支持和指导,在此一并表示衷心的感谢!

由于编者的水平和实践经验有限,本书不足之处在所难免,恳请读者批评指正。

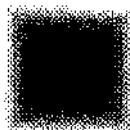
编者

2012年12月



# 目 录

## CONTENTS



<b>总 序</b> .....	001
<b>前 言</b> .....	001
<b>单元一 ◆ 结 论</b>	
项目一 治安管理的含义和范围 .....	002
项目二 治安管理的历史 .....	005
项目三 治安管理的任务和原则 .....	010
<b>单元二 ◆ 治安管理的组织</b>	
项目一 治安管理组织概述 .....	014
项目二 治安管理的基层组织 .....	016
项目三 治安管理的社会组织 .....	022
<b>单元三 ◆ 治安管理的手段</b>	
项目一 治安管理手段概述 .....	029
项目二 被动性治安管理手段 .....	031
项目三 主动性治安管理手段 .....	033
项目四 治安管理的其他手段 .....	041
项目五 技能训练 .....	045
<b>单元四 ◆ 治安勤务</b>	
项目一 巡 逻 .....	049
项目二 盘 查 .....	054
项目三 堵 截 .....	058
项目四 备 勤 .....	060
项目五 技能训练 .....	061



## 单元五 ◆ 户政管理

项目一	户口管理概述 .....	066
项目二	常住人口管理 .....	069
项目三	流动人口及暂住人口管理 .....	080
项目四	重点人口管理 .....	084
项目五	技能训练 .....	087

## 单元六 ◆ 公共治安秩序管理

项目一	公共场所治安管理 .....	094
项目二	重点地区治安管理 .....	099
项目三	大型活动的治安管理 .....	105
项目四	集会、游行、示威的治安管理 .....	107
项目五	几种妨害公共治安秩序行为的查禁 .....	110
项目六	技能训练 .....	118

## 单元七 ◆ 特种行业管理

项目一	特种行业管理概述 .....	127
项目二	旅馆业治安管理 .....	132
项目三	刻字业治安管理 .....	136
项目四	印刷业治安管理 .....	139
项目五	废旧金属收购业的治安管理 .....	141
项目六	典当业的治安管理 .....	144
项目七	技能训练 .....	148

## 单元八 ◆ 危险物品管理

项目一	危险物品管理概述 .....	158
项目二	枪支弹药的管理 .....	161
项目三	管制刀具的管理 .....	166
项目四	民用爆炸物品的管理 .....	168
项目五	剧毒化学品的管理 .....	172
项目六	放射性物品的管理 .....	175
项目七	技能训练 .....	177

## 单元九 ◆ 道路交通管理

项目一	道路交通管理概述 .....	179
项目二	道路交通秩序管理 .....	182
项目三	车辆和驾驶人管理 .....	187

项目四	交通事故处理 .....	191
项目五	技能训练 .....	197

## 单元十 ◆ 消防管理

项目一	消防工作概述 .....	201
项目二	消防组织 .....	203
项目三	火灾的扑救和调查 .....	206
项目四	技能训练 .....	210

## 单元十一 ◆ 出入境管理

项目一	出入境管理的概述 .....	214
项目二	中国公民出入境管理 .....	219
项目三	外国人入出境管理 .....	224
项目四	涉外治安案件处置 .....	230
项目五	技能训练 .....	232

## 单元十二 ◆ 治安案件查处

项目一	治安案件与违反治安管理行为 .....	237
项目二	治安管理处罚 .....	244
项目三	治安案件的受理与调查 .....	250
项目四	治安管理处罚决定与执行 .....	255
项目五	治安案件查处的简易程序与治安调解 .....	262
项目六	治安案件查处的法律救济 .....	266
项目七	技能训练 .....	273

## 单元十三 ◆ 群体性治安事件的预防和处置

项目一	群体性治安事件概述 .....	283
项目二	群体性治安事件的成因与预防 .....	287
项目三	群体性治安事件处置的指导思想与原则 .....	291
项目四	群体性治安事件的处置机制与方法 .....	295
项目五	技能训练 .....	301

## 单元十四 ◆ 治安灾害事故查处

项目一	治安灾害事故查处概述 .....	304
项目二	治安灾害事故的现场保护 .....	306



项目三	治安灾害事故的调查 .....	308
项目四	治安灾害事故处理 .....	312
项目五	技能训练 .....	314

<b>参考文献</b> .....	316
-------------------	-----

# 单元一

## 绪论



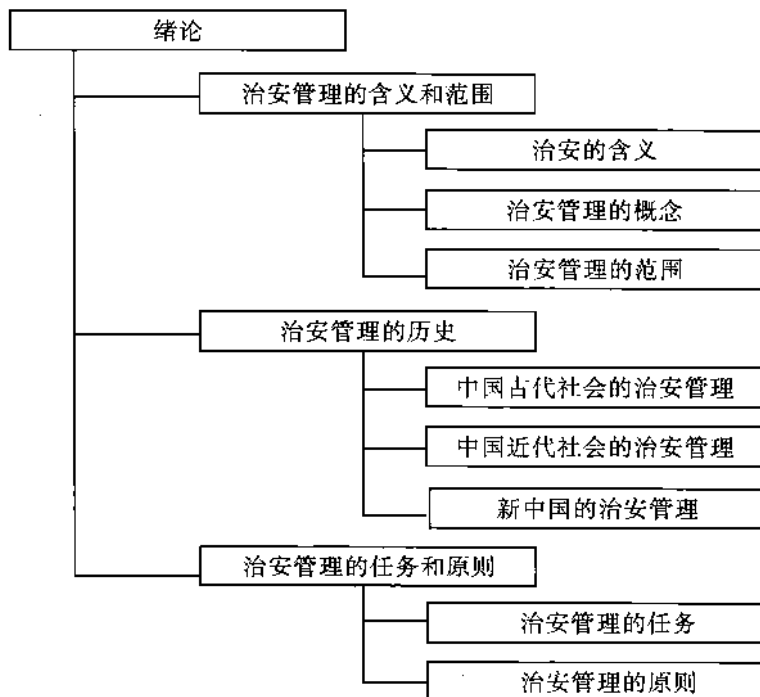
### 【知识目标】

- (1) 了解治安、治安管理的含义及其管理范围。
- (2) 了解治安管理的历史。
- (3) 掌握治安管理的任务和原则。

### 【能力目标】

- (1) 能正确理解治安及治安管理的含义。
- (2) 能准确理解治安管理的范围和任务。
- (3) 能掌握并在实践中坚决贯彻治安管理的各项原则。

### 【知识结构图】





## 项目一 治安管理的含义和范围

### 一、治安的含义

在我国古籍中，早期的“治”和“安”更多是分别使用的。从字义上讲，“治”相对“乱”而言，是治理或管理的意思，同时用“之治”、“之乱”来形容两种不同的社会状态；“安”则与“危”相对，指安全或安宁。在我国历史上最早把“治”和“安”连起来作为一个词使用的是战国时期的韩非。他在《韩非子·显学篇》中所说的“治安”，是指治国安民的意思。而把“治安”作为一个完整的概念来阐述的，则最早见于西汉贾谊的《治安策》。贾谊在《治安策》中陈述了当时社会政治的流弊和国家长治久安的方略，提出不要等诸侯谋反时再进行治安的观点，“此时而欲为治安，虽尧舜不治”。司马迁在《史记》中也使用了“治安”一词：“古者殷周有国，治安皆千余岁。”

由此可看出，在古代，治安含义非常广泛，主要是指治理国家、统治民众、管理社会，使国家政治清明，社会稳定。而自警察制度形成后，近现代意义上的治安含义远比古代的窄，治安的含义也就有了广义与狭义之分。广义的治安，是指国家统治阶级为维护 and 巩固统治所需要的并由有关法律所规范的一种社会秩序，即一般所说的社会治安。狭义的治安，就是治安行政管理，即国家公安机关为维护社会治安秩序所进行的各种行政管理活动。

#### 【应知应会】

治安是国家统治阶级为维护 and 巩固其统治所需要的最基本条件，没有和平稳定的社会治安秩序，统治阶级就无法正常行使国家权力，社会生产和人民生活就无法正常进行。任何一种社会形态的社会和政府，都把创造一个安定良好的社会治安秩序作为一项重要任务。

社会秩序是指人们在社会活动中必须遵守的行为规则、道德规范、法律规章，表现为一种动态有序平衡的社会状态。其内容极为广泛，包括政治、经济、生产、生活秩序，具体表现为教学科研秩序、国家安全秩序、公共安全、公民人身安全及公私财产安全等。

社会治安秩序的基本内容是由国家宪法、刑事法律和治安行政法律与法规所规范的。不需要专门法律、法规来维护的社会秩序则不属于治安秩序。社会治安秩序主要是由公安法规所规范的那些涉及国家安全、公共安全、公民人身权利及公私财产安全等方面的社会秩序。相关法律有《治安管理处罚法》、《道路交通安全法》、《消防法》、《娱乐场所管理条例》、《出入境管理条例》等。

**【特别提醒】** 社会治安是一个法律概念，社会治安是一个政治概念，社会治安的内容具有时空变异性。

#### 【案例 1-1】

2010年2月26日上午10时许，某市公安局网监支队、南某县公安局网监大队联合侦办组办案民警进入位于该市南某县城区的杨某军（化名）家中，对房内一台笔记

本电脑和一台台式电脑的硬盘进行了检查，查出大量从网络下载、复制的涉嫌淫秽色情物品，包括视频文件 39 个（约 7G），淫秽黄色图片 526 张（约 80M）。鉴于嫌疑人杨某军只是在家观看淫秽物品，并未向外传播，且没有以此作为谋利的工具。根据 1997 年由公安部发布实施的《计算机信息网络国际互联网安全保护管理办法》的有关规定：任何单位和个人不得利用国际互联网制作、复制、查阅和传播淫秽、色情信息，网监部门对嫌疑人杨某军处以警告及罚款 3 000 元的处罚。

此事经媒体报道后，南某县公安局随即进行了复查，经复查认为，对杨某军的处罚适用法律不当，于 3 月 24 日对杨某军作出了撤销原处罚的决定。

#### 【问题思考】

- (1) 杨某军的行为是否违法？
- (2) 为什么南某县公安局经复查认为，对杨某军的处罚适用法律不当，于 3 月 24 日对杨某军作出了撤销原处罚的决定？

## 二、治安管理的概念

治安管理是治安行政管理的简称，是指公安机关依照国家法律和法规，依靠群众，运用行政手段，维护社会治安秩序，保障社会生活正常进行的行政管理活动。

#### 【案例 1-2】

2011 年 4 月 18 日某市警方经群众举报获悉该市的一些舞台、剧院、演艺厅等演出场所存在低俗甚至是色情内容的表演。当晚 8 点左右警方立即派出便衣警员前往现场进行前期摸底，同时迅速调集多种警种在周边集结待命，并制定行动预案，于当晚 9 点 40 分统一举动，发起冲击，迅速端掉了该市的多个淫秽表演窝点。

#### 【问题思考】

- (1) 公安机关为什么要对娱乐场所进行管理？
- (2) 公安机关对娱乐场所的管理属于什么管理？

#### 【特别提醒】

治安管理是国家行政管理的重要组成部分，是公安工作的重要方面。

#### 【应知应会】

##### （一）治安管理是一种行政行为

行政行为是享有行政权能的组织或个人运用行政权对行政相对人所作出的法律行为。治安管理属于国家行政管理的内容之一，它是公安机关及人民警察为实现国家安全、公共安全、公民人身安全和公私财产安全的目的，运用管理、命令、指导、监督、制裁等方式执行治安管理法律、法规，维护社会治安秩序的行政管理活动。

##### （二）治安管理是维护社会治安秩序的行政行为

为保证国家协调发展和社会稳定，需要维护各方面的秩序，治安秩序是其他社会秩序得以正常存在和发展的前提和保障，治安管理通过维护社会治安秩序，保障整个社会生活的正常进行，是实现国家和社会稳定的行政行为。

##### （三）治安管理是由国家公安机关实施的行政行为

治安秩序是社会秩序的组成部分，它关系到国家、社会和个人的安全，属于社会公共事务范畴，所以治安管理只能由特定的国家机关运用国家权力加以实施。在我国，各级公安机关是治安管理的专门机关。按照公安机关的内部分工，治安行政管理工作



主要由治安管理部门具体执行，同时还包括消防、交通、出入境、边防、社会安全防范等若干业务部门。

#### （四）治安管理主要是依法公开实施管理的行政行为

国家为了维护社会治安秩序，制定系列的法律和法规。治安管理部门的职责就是贯彻、执行、监督和保证这些法律、法规的实施。与公安机关的侦查工作不同，治安管理侧重于对社会治安秩序的维护、控制，所以管理应以公开方式为主。但是由于治安管理的性质、内容和对象具有不同于其他行政管理的特殊性，并不排除在管理过程中使用一些秘密方式，秘密管理是公开管理的补充。

### 三、治安管理的范围

#### 【应知应会】

治安管理的范围是随着经济、社会及科学技术的发展特别是社会治安形势的变化和治安管理工作发展的需要，而不断发展、变化的。新中国成立以来，我国治安管理的范围几经变化，目前，其范围主要包括以下几方面：

#### （一）公共治安秩序管理

公共治安秩序即公共活动中所涉及的安全与秩序。公共治安秩序管理包括：公共繁华场所治安管理、重点复杂地（段）区（域）治安管理、大型活动安全保卫。重点复杂地（段）区（域）是指在政治、经济、文化、军事和社会生活中，在一定范围内的地位重要、影响广大或者空间环境复杂，容易发生治安问题且不易控制的地域。大型活动指参加人员众多、成分复杂的政治、经济、文化、体育和其他社会活动，如集会游行、展销会、展览会、博览会、演出、比赛、庆典等。

#### （二）特种行业管理

特种行业是指工商服务业中，所经营的业务内容容易被利用从事违法犯罪活动，由公安机关依照法律规定实施特殊治安管理的行业。日前，全国性特种行业包括：旅馆业，印章、印刷业，废旧金属收购业，信托寄卖、典当、拍卖业等。此外，各地经省、自治区、直辖市人民政府批准，可以将一些行业纳入当地的特种行业范围进行管理，如开锁业、民用射击场、桑拿按摩、电子游艺、歌舞厅、机动车修理、出租汽车等。

#### （三）违禁品、危险物品管理

违禁物品，是指依照国家法律规定实施特别管制，禁止擅自制造、储存、销售、购买、运输、使用的物品；包括毒品、淫秽物品、迷信物品。危险物品，是指社会生产和生活所必需的，如管理使用不善则容易发生事故或被利用进行违法犯罪活动，威胁公共安全，具有杀伤、爆炸、易燃、腐蚀、毒害、放射等性能的物品，包括枪支、弹药、管制刀具、爆炸物品、化学易燃物品、剧毒物品、放射性物品等。

#### （四）户口管理

户口是住户与人口的统称。户口管理是公安机关依法搜集、确认和提供居民的公民身份、亲属关系及法定住址等事项的行政管理。户口管理的内容包括：户口登记、户口迁移、户口调查、重点人口管理、暂住人口管理、户口统计、居民身份证的颁发和管理等。



### （五）道路交通管理

道路交通管理，是公安机关运用法律、工程技术、宣传教育与管理科学的理论、手段和方法，协调处理人、车、路及交通环境之间的关系，从而使交通安全、畅通的行政管理活动。道路交通管理的主要内容包括：道路交通设施的规划设置、车辆登记检验、驾驶员考核管理、交通疏导、交通违法行为与交通事故查处等。

### （六）消防监督管理

消防是预防和扑救火灾的统称。消防监督管理，即公安机关对消防工作实施组织、指挥、控制、协调的活动。消防监督管理的主要内容包括：消防监督检查、消防技术标准审查和建筑消防设计审核及竣工验收、对专职和义务消防队进行业务指导、组织灭火和调查处理火灾事故等。

### （七）出入境与外国人管理

出入境与外国人管理，是指公安机关依法对中国公民和外国人出入中国国境及相关事务实施调节、控制的行政活动。它包括中国人出入境管理，外国人入出境及居留、旅行管理，涉外事件查处，国籍审批等。

### （八）社会治安防范监督指导

社会治安防范是治安管理的重要方面，社会组织的治安保卫工作和群众性治安防范工作是国家治安管理职能的重要补充。社会治安防范监督指导的主要内容包括：指导和监督国家其他机关、社会团体、企事业单位等单位内部和重点建设工程的治安保卫工作，指导治安保卫委员会等群众性治安自治组织开展治安防范工作，指导保安公司的保安业务，组织、指导犯罪预防和预防技术工作，开展治安法律宣传和安全防范知识教育等。

#### 【特别提醒】

治安管理的业务范围不是一成不变的，它随着社会和治安形势的发展变化而变化。

#### 【拓展阅读】

英国警察按职业性质分为两种，一是正规警察，主要担负刑事侦查、交通管理和巡逻执法；二是行业警察，类似我国的铁路公安、民航公安、林业公安，主要从事一些半公共工作，如服务于运河、内河、船坞、私人企业、铁路、原子能机构等不同种类的行业警察。

在英国另有两种特殊警察，一是隶属英国国防部的国防部警察，也叫军事警察，主要分布于英国各军事区域，担负所管辖范围内守卫、巡逻、检查等任务，并有侦察权；二是私人保安警察，为公共机构和个人提供警卫、保镖、押运、防范和调查任务，其工作范围只限于受理民事案件和极其轻微的刑事案件，调查对象不得涉及英国皇室、政府部门、国有企业和政府部门的工作人员。

## 项目二 治安管理的历史

在我国，真正意义上的社会治安管理是在近代才产生的，但是治安管理和具有这种职能的管理机构，可以追溯到阶级社会产生的最初时期。我国历代统治者都十分重视社会治安管理，把社会治安管理的好坏作为衡量一个社会稳定与否的标准。为此，