

机关 团体 企业 事业单位 治安保卫工作

JIGUANTUANTIQIYESHIYEDANWEI
ZHIANBAOWEIGONGZUO

冯锁柱 编著

中国人民公安大学出版社



机关：团体 企业 事业单位 治安保卫工作

冯锁柱 编著

(保卫系统 内部发行)

中国人民公安大学出版社

· 北 京 ·

目 录

序 论	(1)
第一章 治安保卫工作概述	(9)
第一节 治安保卫工作的依据	(9)
第二节 治安保卫工作的性质	(11)
第三节 治安保卫工作的特点	(13)
第四节 治安保卫工作的作用	(14)
第五节 治安保卫工作的方针	(17)
第六节 治安保卫工作的原则	(19)
第七节 治安保卫工作的任务	(21)
第八节 治安保卫工作的职责	(22)
第二章 治安保卫工作机制	(24)
第一节 单位治安保卫工作机制概述	(24)
第二节 治安保卫工作机构	(26)
第三节 治安保卫工作人员	(29)
第四节 治安保卫人员的培训	(31)
第五节 保卫人员工作考核	(32)
第三章 治安保卫勤务	(36)
第一节 门卫勤务	(36)
第二节 守护勤务	(42)

第三节	巡逻勤务	(48)
第四节	押运勤务	(52)
第四章	重点单位、要害部位治安管理	(58)
第一节	重点单位、要害部位的概念	(58)
第二节	重点单位和要害部位的类型	(59)
第三节	重点单位、要害部位的特征	(67)
第四节	重点单位、要害部位的确定	(71)
第五章	情报信息工作	(80)
第一节	情报信息工作概述	(80)
第二节	情报信息的范围和内容	(87)
第三节	情报信息工作收集的渠道	(88)
第四节	情报信息的传递	(91)
第五节	情报信息的综合分析	(92)
第六节	情报信息的提供使用	(94)
第七节	情报信息的反馈与评价	(97)
第八节	情报信息的奖惩机制	(99)
第六章	治安调查研究	(100)
第一节	治安调查研究概述	(100)
第二节	治安调查的层次和内容	(103)
第三节	治安保卫工作调查的类型和方法	(106)
第四节	治安调查资料的整理和分析	(116)
第七章	民间纠纷调解	(121)
第一节	民间纠纷调解概述	(121)
第二节	民间纠纷调解工作	(125)
第三节	调解纠纷的步骤和方法	(131)

第八章 不安定事端排查	(138)
第一节 不安定事端概述	(139)
第二节 不安定事端的应对措施	(145)
第九章 消防安全管理	(153)
第一节 燃烧基础知识	(153)
第二节 确定物质火灾危险性的特性指标	(166)
第三节 防火检查	(173)
第四节 火灾隐患的认定和分级	(180)
第五节 消防管理	(184)
第六节 消防安全十项标准	(187)
第七节 初起火灾的扑救	(190)
第十章 交通安全管理	(200)
第一节 交通安全教育	(202)
第二节 交通安全管理	(203)
第三节 违章、事故查处	(213)
第十一章 治安保卫工作预案	(218)
第一节 治安保卫工作预案概述	(218)
第二节 制定预案的基本程序和内容	(222)
第三节 治安保卫工作预案的优化	(233)
第十二章 刑事犯罪预防与处置	(236)
第一节 刑事犯罪预防与处置概述	(236)
第二节 常见刑事犯罪案件的预防	(246)
第三节 刑事案件的处置	(267)

第十三章 治安案件预防与处置	(270)
第一节 治安案件预防与处置概述	(270)
第二节 治安案件处置	(301)
第十四章 治安事件预防与处置	(312)
第一节 治安事件预防与处置概述	(312)
第二节 治安事件的预防	(317)
第三节 治安事件处置	(336)
第十五章 治安灾害事故预防与处置	(347)
第一节 治安灾害事故预防与处置概述	(347)
第二节 治安灾害事故预防	(352)
第三节 治安灾害事故处置	(379)
第四节 治安灾害事故调查	(387)
第十六章 安全技术防范	(394)
第一节 安全技术防范概述	(394)
第二节 安全技术防范的作用	(400)
第三节 安全技术防范系统构建	(406)
第十七章 治安保卫工作文书	(425)
第一节 文书概述	(425)
第二节 治安保卫工作行政公文的写作	(430)
第三节 事务文书写作	(438)
主要参考书目	(448)

序 论

改革开放以来，机关、团体、企业、事业单位随着经济的发展和改革的不断深化，计划经济时代的模式逐步被打破，在全球经济一体化的形势下一些多年堆积的行政、经济和社会矛盾逐渐暴露出来，特别是一些触及每个职工的经济利益的调整，由于宣传教育不到位，职工认识不足，承受能力弱，由此引发了一些妨碍社会稳定和影响社会治安的不安定事端，还有可能造成治安事件。同时，机关、团体、企业、事业单位又是重大决策制定、重要资源财富的集中地，违法犯罪分子始终把机关、团体、企业、事业单位作为主要破坏、侵害的对象，单位面临的治安形势仍然严峻、复杂。因此，必须加强机关、团体、企业、事业单位治安保卫工作。



分析单位不安定事端或受不法侵害的原因，对于制定正确的预防和处置对策有着十分重要的意义。单位不安定事端或受不法侵害的原因很多，一般来说，大致可分为单位内部环境原因和单位外部环境原因两种。

(一)单位内部环境原因

从单位内部环境角度剖析单位不安定事端或受侵害的原因，采取有效的措施，消除隐患。只有加强单位的治安保卫工作，才能确保单位正常的工作、生产、经营秩序，确保职工群众的生命安全。引起单位不安定事端或受侵害的主要原因有以下几个方面：

1. 单位人员素质较低。单位人员素质较低不仅可能引发不安

定事端，而且在各种危害、险情出现之后也难于自觉、有效、从容地采取应对措施，同时也会受到外部的不法侵害。单位人员素质较低的核心是员工素质低下，这又包括领导者素质较低和员工素质较低。这两类人员素质较低都有可能引发单位不安定因素增加，甚至出现不安定事端，还有可能受到不法侵害。特别是一些单位领导者自身素质低下，导致单位不安定事端、危险隐患的可能性更大。现阶段，我们有些单位领导者知识结构不完善，素质低下，水平较差，对员工缺乏威信和号召力，不能激发员工的积极性，使企业缺乏凝聚力；同时，在工作中，官僚主义、享乐主义、任人惟亲、主观主义倾向，都会成为隐患之源。

2. 管理工作不规范。这里讲的规范主要是指单位的管理规范制度和员工行为规范。管理工作不规范，一是指单位组织基础工作差，管理规章不健全，以至于工作无规范、技术无标准、操作无程序，给组织管理带来极大的混乱，也给单位安全留下众多的隐患；二是指员工的行为无规范，以至于员工工作不讲质量，不讲信誉，不讲道德，不讲程序，甚至严重损害公众利益，伤害公众感情，这些都有可能成为引发不安定事端或受侵害的根源。

3. 管理决策失误。单位管理决策失误也是造成单位不安定事端发生的重要原因之一。在现代社会中，单位的决策都要自觉地考虑到社会公众、社会环境的利益和要求，不能有损于公众，不能有损于环境；反之，即属于决策的失误。决策失误主要体现为方向的失误、时机的失误、策略的失误等，各种失误都有可能诱发相对人的不安定因素发生。特别是其中方向性和策略性失误是引发不安定事端的关键原因。如果背离公众利益和环境利益与要求作出决策，或者采取有损公众利益和环境的策略实施各种决策，都有可能危及公众和环境，也都有可能引发公众的抵触、排斥和对抗，从而引发不安定事端。

4. 法制观念淡漠。单位的任何管理和经营活动的开展，除了必须遵循其行为规范和运营准则外，还必须守法、严格依法办

事。现代社会是法治社会，市场经济是法制经济，单位的任何一员都要将其管理与经营活动置于法的监督、保护之下。单位人员法制观念淡漠，在管理与经营活动中置国家法律于脑后，霸气十足，随意践踏公众的人身权利、财产权利，就必然会诱发不安定因素或造成治安事件。

5. 公关行为失策。现代社会的公共关系是一种社会信息的交流。在信息交流过程中，严格遵循以客观事实为基础的原则，以公众利益为出发点的原则和以科学方法为指导的原则，是保证信息交流正常进行，求得单位与公众之间消除隔阂，达到动态平衡的要求。如果背离这些原则，传播信息不真实，甚至有意弄虚作假，无益于单位与公众之间关系的协调，只能为公众所坚决反对和坚决抵制，甚至引发不安定事端或造成治安事件。

（二）单位外部环境原因

从单位所处的外部环境看，由于存在各种社会问题，不可避免地诱发犯罪，使单位受到侵害。

1. 犯罪人的存在。任何犯罪行为都是由人实施的，如果没有行为主体即犯罪人的话，犯罪行为就无从谈起。因此，犯罪人是犯罪行为的核心要素。犯罪行为发展过程中，各种环境因素与条件的互动焦点均集中在犯罪人身上，通过影响犯罪人来影响犯罪的全过程。而犯罪人的生理因素、心理因素、性格类型、道德品质、智能层次等则是制约其犯罪行为过程的直接因素，从而对于犯罪动机的转化和犯罪行为的方式、手段、强度等起着内在的决定作用。

行为人在实施犯罪行为之前，通常存在犯罪的预备，即行为人为“为了犯罪准备工具，制造条件，学习犯罪技术，收集犯罪情报；排除实施犯罪的障碍”；等等。犯罪行为的实现，是犯罪主体在犯罪决断的驱使下，发生实质性犯罪行为的阶段，其行为直接指向侵害目标，以期达到犯罪目的，使犯罪需要得到满足。如果实施犯罪而未获成功，犯罪主体则可能继续寻找机会，再次实施犯罪。

犯罪行为在预备与实施犯罪的过程中，出于侵害对象安全防范

的缜密而心理趋于紧张，恐惧增加，或因为“人防、物防、技防”使犯罪障碍无法排除，而遏制犯罪的动机，动摇犯罪意志，从而放弃犯罪或无法继续实施犯罪而不得不中止犯罪。

2. 政策体制不完善。国家行政管理体制和经济政策是单位难以控制的外部因素，它对管理与经营产生重大的影响和制约作用。一般来说，任何一个单位都希望国家行政管理体制和经济政策有利于本单位的生存和发展，但这些希望在某些特定情况下又总是不可能完全达到。如果政企不分、体制不顺、行业封锁、产品垄断、条块分割不彻底消除，都会使得一些单位出现严重的不安定状态，在这种情况下，还会出现不安定事端，甚至造成治安事件。

3. 社会问题的影响。在不断深化的改革过程中，特别是经济改革，由于部分企业、事业单位在撤销重组、兼并破产、债转股和企业改制工作中，使得部分职工的切身利益受到较深层次的触动，不满情绪有可能增长，不安定事端有可能增多，激烈程度有可能加剧。遇有别有用心人的串联、鼓惑、煽动，极易产生一呼百应的效果，有可能引发本单位的不安定事端，甚至造成治安事件。

此外，在行业系统中的重复建设严重、客源分流突出、经营商品定位不准、经营费用过大及消费方向分散等诸因素，将会转化同行业范围内的商品，产品销售不畅、效益下降、亏损增多，有的甚至停业、倒闭，极易发生本系统单位职工对待遇、安置等利益性要求的不满，甚至出现不安定事端，造成治安事件。

二

坚持预防为主首先是由治安保卫工作的性质决定的，机关、团体、企业、事业单位具有重点部位、要害部位多；精神、物质财富集中；核心机密多、危险物质多以及基本建设工程多等特点，在国家的各项建设事业中地位突出，作用重大。内部单位的安全与否，直接关系到经济建设的成败和单位的存亡。而要保证安全，最有效的方法就是做好预防工作。

(一) 预警分析

一切事物的运动和发展都是有其内在规律的，这就是治安事件和不安定事端预警的客观根据。治安事件及不安定事端具有偶然性和不确定性，但其间也包含着一定的必然性和确定性，在一定程度上可以预先把握。实践证明，治安事件及不安定事端有端倪可察，有前后现象可供思考，这就构成了所谓某种程度的相对确定性。

所谓预警，是指单位保卫组织为了达到预防违法犯罪的目的，通过对过去和当前存在的不安定因素和治安隐患进行综合分析，探索其中的规律，运用科学的理论和方法进行预测、推断，预先提出警示、提供决策依据和治安管理工作导向性的工作。完善预警机制主要应做好以下几个方面的工作：

1. 确定预警指标。所谓预警指标，是指预警指标体系中能够反映治安状态的各种因素的数值。它包括客观指标和主观指标两部分。客观指标是指反映客观现象的指标，如刑事案件、治安案件的发案率、发案类型、案件性质、案件密度、案件频率；治安灾害事故的发生率、发生频率、密度指数等等。所谓主观指数，是指职工群众心态方面的指标，如职工群众对政治、经济、文化生活的满意程度，职工群众对社会热点、敏感问题的看法，职工群众参与单位社会治安综合治理工作的程度和态度，等等。明确预警指标是测量治安状况的重要工具和手段，也是实施单位治安保卫工作的重要依据。

2. 畅通情报信息渠道。情报信息是单位治安状态的预警系统的灵魂。因此，畅通情报信息渠道便成为预警系统正常运转的根本保证。从一定意义上说，对治安问题预防、预警的过程，就是收集情报信息，利用情报信息，发出情报信息的过程。畅通的情报信息要建立情报信息的报告系统。治安预警不是凭空而来，必须追踪一定范围内的现实问题，它以一定情报信息为基础，为此要建立一个行之有效的治安情况信息的报告系统，提供不间断的现实资料。特别要加强对社会问题的搜集和反映，及时反馈重大社会问题、治安

隐患和不安定因素。反映在重大的社会改革过程中，加强对重大决策的负面效应的掌握，使得社会不安定因素一经出现，就能发出警报，从而为消除不安定因素提供强有力的情报信息保证。

3. 加强分析系统工作。任何事情皆事出有因，一定的原因引出一定的结果，一定的结果总会有这种或那种原因。因此，要对收集到的数据、情报进行系统的分析、整理，判明其性质和可靠程度。通过分析整理，剔除不确定的内容，修正不完善的数据，补充某些欠缺的资料，从而为预测结论的得出奠定基础。要发挥预警分析系统的功能，加强对社会规范的偏离现象以及不安定因素的分析，为解决治安问题发挥咨询作用。在进行分析时，一是在把握客观违法犯罪发生的总量特征的基础上，重点放在把握对违法犯罪现象的比重、比率、幅度和速度等相对数量特征的研究上，尽可能排除个体的差异，求得客观、公正、科学的结论；二是要加强对职工群众在一定时间内治安状态的主观感受、评价和安全感的研究；三是要加强对单位不法侵害及自身保护程度的评判。

4. 建立应对系统措施。有效地发现危机和解决危机，就需要我们充分运用预警过程中的情报信息，逐步建立科学、合理的应对机制，为现代化建设提供可靠的安全保障。应对系统应根据治安问题的实际和潜在的不安定因素作出评价后迅速地协调有关部门制定切实可行的工作方案和预案，并及时采取相应措施进行排查，将危害和影响降到最低。

（二）预控措施

预控措施是指根据预警分析的结果，对单位内部可能出现的治安问题或不安定事端进行的早期矫正与控制对策。预控对策主要包括：

1. 思想准备。机关、团体、企业、事业单位及每一个员工都要从思想上做好应对各种治安问题发生的准备，树立公共安全意识。其关键是要开展各种治安形势教育，让全体员工都了解治安问题的特征和危害，帮助他们形成预防和应对各种治安问题的思想，

以便做到临危不乱。

2. 组织准备。组织准备是指为预控对策行动开展的组织保障活动，它包括治安管理机构 settings、治安保卫人员的配置、治安管理制度制定和处置突发事件队伍的教育训练，目的在于为预控对策活动提供有保障的组织环境。

单位治安保卫是一项长期的工作。因此，在单位中，应设置专门的治安保卫机构，配置专门的工作人员，一是负责日常的治安管理、消防管理和交通管理等工作；二是负责进行治安检查、消防检查和安全检查等工作；三是对全体职工进行治安管理教育和培训；四是在治安问题发生时负责先期的处置指导和咨询，等等。

3. 预案准备。预案是为处置可能发生或已经发生的紧急情况所制定的行动计划。治安保卫工作做得再扎实，也没有人可以担保在任何工作中不发生任何问题。而事先难以预料的突发事件，正是造成我们工作被动的主要原因。因此，多方设想，充分估计可能发生的问题，制定出紧急情况下的处置预案，是使治安保卫工作处变不惊、临阵不乱、迅速反应、果断处置、争取主动，进而减少损害、确保安全的重要措施。

除预案的制定过程中要广泛征求有关部门和有关人员的意见，力争做到全面、周密外，在其实实施过程中，还必须使所有参与处置突发事件的部门和人员，了解预案的全部内容，明确各自的职责分工、处置程序、措施方法、联络方式和工作要求等等，并通过不断的演练，达到密切娴熟的配合。只有这样，才能使各部门和每个人员在应对突发事件过程中处变不惊、措施得当、现场有序而不混乱，顺利地完成任务。

4. 物质准备。治安防范和治安事件的处置都离不开必要的物质条件的准备。准备好各种物质条件，为防范和处置提供必要的物质保障，是治安保卫工作一项重要的基础工作。一是治安管理经费的准备。在防范和处置阶段，一般日常的防范设备、器材和措施，都离不开经费的支持。在应对突发事件时，经费的使用也是必需

的，这些都要求事先有所准备。二是治安管理的设施、器材的准备。在预防管理阶段，一般应有开展治安检查、监测、测试、维修的各种设施和器材及情报信息处理的各种工具。还要安排有关人员进行学习培训，使其能熟练地使用和操作，以确保治安保卫人员高效率地工作和完成各项安全保卫工作任务。

三

对单位治安保卫工作的研究，根本的目的就在于科学地认识社会治安问题产生的因素和条件，探索其发展变化的规律，正确认识单位存在的不安定因素的实际情况，以便有效地防控，为防止、减少、制止治安问题的发生而努力。治安保卫工作研究的主要任务有：一是攻克防控措施中关键性、诸事件类型中共有难关，集中人力、物力、财力，建立不安定因素及事端信息处理系统和排查监测系统。二是研究不安定因素及事端的危害与危害链的分布、发展规律和特点，探索治安预警切实可行的方法。三是选择频发案件、事件的不安定事端，建立预防、排查、处置的综合与分散的方案和预案体系。四是建立多层次的单位治安保卫工作制度，规范职工群众的行为。五是建立单位治安保卫工作的长效机制，实现单位治安管理的良性循环。六是建立社会主义法制、内部规章制度的宣传教育和培训机制，提高全员依法办事，按规章行事的意识，从根本上遏制和减少违法犯罪行为的发生。七是建立一整套单位治安保卫工作评估和考核机制。在对每个治安保卫人员职位进行分析、评价和反复论证的基础上，根据他们的工作责任、工作技能和工作条件等结构要素经过权衡后，确定职位评价指标体系、考核要素、考核科目和考核标准、方法、程序以及保证考核公正的复议制度。

第一章 治安保卫工作概述

单位治安保卫工作事关职工群众生命财产安全，事关改革和发展的全局。为了依法做好治安保卫工作，我国在总结实践经验、认真调查研究的基础上，公安部、国家经贸委制定、颁布了《国有企业治安保卫工作暂行规定》（以下简称《规定》）。该规定是对单位治安保卫工作的规范，加大了对治安保卫工作的力度，从而防止和减少了发生在单位内部的不法侵害及各种治安问题，保障了职工群众生命和财产安全，促进了经济发展。

第一节 治安保卫工作的依据

根据公安部、国家经贸委关于《规定》的规定，企业、事业单位的保卫机构或组织是本单位的职能部门，其任务是具体负责本企业的各项保卫工作，并配合公安机关打击侵害企业的刑事犯罪活动，维护企业的治安秩序。国家机关、社会团体、事业单位，集体所有制企业、私营企业、股份制企业以及中外合资企业、中外合作合营企业、外商独资企业的治安保卫工作，参照本规定执行。

《规定》是根据国家有关法律、法规，在认真分析我国单位治安形势，总结治安保卫工作的经验教训，借鉴多年来单位治安保卫工作有效做法的基础上制定的。这部《规定》明确了单位自身治安保卫工作的具体内容和要求，规范了单位自身治安保卫工作的职责，是一部针对性、可操作性、实践性、指导性很强的重要规章。

一、《规定》的颁布实施是社会主义市场经济条件下 依法加强单位治安保卫工作的重要举措

随着改革开放和社会主义市场经济的发展，我国的经济和社会管理体制在许多方面都发生着深刻的变化：经济成分和经营方式多样化、社会组织形式多元化；就业岗位和就业方式多样化趋势日趋明显；随着政企分开、企业改制等改革措施的深入实施和现代企业制度的逐步建立，原有的一些行业、系统管理部门被撤并或管理职能被弱化，无主管部门的企业大量增多，企业逐步成为真正的市场主体。社会主义市场经济发展所带来的这些变化，客观上要求我们国家必须贯彻“依法治国，建设社会主义法治国家”的基本方略，改变在计划经济时期形成的主要依靠系统和行业条块管理为主的体制以及按照上级指示、政策文件进行行政管理的方式。在市场经济条件下，无论是企业还是机关、团体、事业单位，其治安保卫工作都必须依法进行，以使治安保卫工作不断适应社会主义市场经济体制的要求。

二、《规定》的颁布实施是树立单位治安保卫工作责 任主体意识，落实单位保卫工作责任制的迫切需要

近年来，单位治安保卫工作在各级党委、政府的重视和领导下，取得了长足的进步和发展。但从总体上看，单位治安保卫工作仍严重滞后于经济和社会的发展，犯罪侵害依然十分严重，治安灾害事故不断发生。究其原因，主要是一些单位的治安保卫工作责任主体意识淡薄，治安保卫工作责任制不明确、不具体、不落实。相当多的单位片面追求经济效益，忽视治安保卫工作，侥幸心理严重，违章冒险作业，最终受到犯罪侵害，或酿成重大治安灾害事故。《规定》以明确治安保卫工作责任为核心，明确规定单位的法定代表人或主要负责人是本单位的治安保卫工作负责人，对本单位的治安保卫工作全面负责，并应当履行治安保卫工作职责。

三、《规定》的颁布实施为单位规范和加强自身的治安保卫工作提供了法律依据

《规定》的颁布实施，为单位依法规范和加强自身的治安保卫工作提供了系统的、可操作性较强的法律依据。在适用范围方面，它基本上涵盖了目前我国单位的各种类型，适用于我国境内的机关、团体、事业单位和不同所有制形式、不同经营管理方式的各类企业单位。在内容方面，从治安保卫工作的方针、机构设置、职责、任务以及保卫人员的条件等方面作了较为明确的规定，为机关、团体、企业、事业单位全面规范和加强治安保卫工作提供了具体的法律依据。

四、《规定》的颁布实施为建立新的单位治安保卫工作机制奠定了基础

长期以来，由于没有一部全面、系统地明确社会单位自身治安保卫工作责任的法规，加之受计划经济时期的思想观念和管理模式的影响，一些人的思想观念中，还总认为社会单位治安保卫工作是公安机关的事情，导致管理和监督的角色错位。这种管理方式不仅造成了单位治安保卫工作不能反映客观实际，而且使社会单位不能很好地树立起单位治安保卫工作的责任意识，过多地依赖于公安机关。《规定》遵循单位保卫工作的客观规律，根据单位保卫工作的特点，明确了单位治安保卫工作责任主体是其自身，使得社会单位治安保卫工作纳入了自我管理的轨道。

第二节 治安保卫工作的性质

治安保卫工作是公安工作和内部单位行政管理的重要组成部分，是全面落实社会治安综合治理的手段之一。治安保卫工作是在公安机关指导和监督下，机关、团体、企业、事业单位保卫组织负