



治安管理

人民警察学校统编试用教材

ZHI AN GUAN LI

《治安管理》编写组

群众出版社

人民警察学校统编试用教材

治安 管 理

《治安管理》编写组

公安 机 关
内 部 发 行

群 众 出 版 社

一 九 八 九 年 · 北 京

人民警察学校统编试用教材

治安 管 理

《治安管理》编写组

群众出版社出版、发行

北京印刷三厂印刷

787×1092毫米 32开本 12.75印张 266千字

1988年 2月第1版 1988年 3月第1次印刷

定价：3.80元

ISBN 7—5014—0127—6 /D·81

(公安机关 内部发行)

说 明

为了适应人民警察学校教学需要，1984年11月全国公安教育工作会议决定组织编写人民警察学校公安专业教材。我局随即组织了上海、安徽、浙江、广东、河南、武汉市金口、天津、深圳、武汉、贵州、湖南、长春、黑龙江等十三个省、市人民警察学校作为牵头单位，编写了《公安工作概论》、《政治侦察》、《治安管理》、《保卫工作》、《刑事侦察》、《刑事技术》、《预审》、《犯罪心理学》、《军事体育》、《人民警察道德概论》、《刑法》、《刑事诉讼法》、《形式逻辑》等十三门教材。这次编写教材的有25个省、市人民警察学校近60名较有教学经验的教师参加。

这些教材是统一组织分组集体编写的（两门教材由个人编写），并通过教材讨论会等形式，征求过部分警校的意见，由有关业务局审阅后定稿的。

各门教材内容属公安专业基础知识和基础理论，主要供人民警察教学使用。同时，也是在职干警、保卫人员业务学习的读物。

人民警察学校的教材，是以党中央、国务院对公安工作的指示和公安工作的有关文件为依据，结合人民警察学校教学实际编写的，仍属试用教材。在试用过程中如发现其内容不当或错误之处，应以党中央的方针、政策和现行法律、法

令的规定为准。业务教材有一定的机密性，请注意保管，以防遗失。

公安部教育局

1987年7月

编者的话

为了适应人民警察学校的教学需要，在公安部教育局的组织、领导下，我们编写了《治安管理》教材，供各地人民警察学校教学使用。

在编写中，我们力图以马克思主义、毛泽东思想为指导，以我国的法律和有关的行政法规为依据，结合治安管理工作的实际经验和改革、开放、搞活的新形势，比较系统地阐述治安管理的基本理论和基本知识。

本教材系集体编写，浙江省人民警察学校为编写本书的牵头单位。各章执笔人是：第一、四、八章，江苏省人民警察学校韩政；第二章，浙江省人民警察学校杜高生；第三、九、十一章，安徽省人民警察学校刘生萱；第五、六（不包括第二、三节）、七、十章，浙江省人民警察学校杨澄中；第六章第二、三节，浙江省人民警察学校张柏林；第十二章，杨澄中、刘生萱。全书由杨澄中、韩政统稿。

在编写过程中，我们得到了公安部治安局，浙江省公安厅治安处、交通管理处、消防处，江苏省公安厅治安处和安徽省公安厅治安处的指导和大力支持。教材初稿完成后，召开了有上海、天津、四川、吉林、河南、甘肃、贵州、张家口、开封、杭州等十所人民警察学校的有关教师参加的教材审定会。会上大家对教材初稿提出了不少很好的修改意见，在此一并感谢。

由于我们的水平有限，教材中难免有错误或不妥之处，

欢迎批评指正。 本书是作者一定时期内的心得，难免有不足之处，

《治安管理》编写组

1987年6月

本书是根据《治安管理处罚条例》和《治安管理处罚条例实施细则》等有关规定，结合公安工作的实际，编写而成的。本书共分十章，第一章是总论，第二章是治安管理处罚的种类和适用，第三章是治安管理处罚的管辖，第四章是治安管理处罚的适用程序，第五章是治安管理处罚的执行，第六章是治安管理处罚的救济，第七章是治安管理处罚的时效，第八章是治安管理处罚的法律责任，第九章是治安管理处罚的附则，第十章是治安管理处罚的附则。

目 录

第一章 治安管理概述.....	(1)
第一节 治安管理的概念和历史沿革.....	(1)
第二节 治安管理的性质和特征.....	(7)
第三节 治安管理的范围和任务.....	(11)
第四节 治安管理的方针、指导思想和基本原则.....	(16)
第五节 治安管理法规.....	(23)
第二章 户口管理.....	(28)
第一节 户口管理的历史概况和任务.....	(28)
第二节 户口登记.....	(32)
第三节 户口的分类及管理方法.....	(40)
第四节 户口迁移.....	(47)
第五节 户口调查.....	(51)
第六节 重点人口管理.....	(55)
第七节 户口档案.....	(61)
第八节 人口卡片.....	(63)
第九节 居民身份证管理.....	(67)
第十节 人口普查.....	(74)
第十一节 人口统计.....	(79)
第三章 旅店等行业的管理.....	(108)
第一节 管理的范围和意义.....	(108)
第二节 旅店等行业企业的基本制度.....	(110)

第三节	对旅店等行业的管理方法.....	(118)
第四章	公共秩序管理.....	(121)
第一节	公共秩序管理的重要性.....	(121)
第二节	公共场所的安全管理.....	(123)
第三节	若干妨害公共秩序行为的处理.....	(131)
第四节	公安机关管理公共秩序的基本方法...	(147)
第五章	消防管理.....	(153)
第一节	消防工作的性质、意义和方针.....	(153)
第二节	燃烧与火灾.....	(156)
第三节	火灾的预防.....	(166)
第四节	火灾的扑救.....	(186)
第五节	火灾事故的调查和处理.....	(193)
第六章	危险物品管理.....	(206)
第一节	危险物品管理的范围、目的和意义.....	(206)
第二节	枪支管理.....	(208)
第三节	特种刀具管理.....	(215)
第四节	民用爆炸物品管理.....	(217)
第五节	易燃化学物品管理.....	(246)
第六节	剧毒物品管理.....	(254)
第七节	放射性物品管理.....	(260)
第七章	道路交通管理.....	(272)
第一节	道路交通管理的意义和任务.....	(272)
第二节	道路.....	(277)
第三节	交通标志、交通标线和信号灯.....	(284)
第四节	车辆管理.....	(291)
第五节	交通违章和交通事故.....	(294)

第八章 治安管理处罚条例.....	(308)
第一节 治安管理处罚条例的性质、任务和效力 范围.....	(308)
第二节 违反治安管理行为.....	(315)
第三节 治安管理处罚的种类和运用.....	(322)
第四节 治安管理处罚的裁决与执行.....	(331)
第五节 正确执行治安管理处罚条例.....	(341)
第九章 公安派出所.....	(345)
第一节 公安派出所工作的重要性.....	(345)
第二节 公安派出所的组织机构.....	(348)
第三节 公安派出所的几项主要工作.....	(351)
第四节 公安派出所的建设.....	(359)
第十章 城市治安民警队.....	(368)
第一节 城市治安民警队的性质和组织设置.....	(368)
第二节 城市治安民警队的任务和装备.....	(369)
第三节 城市治安民警队的工作制度.....	(371)
第十一章 治安保卫委员会.....	(374)
第一节 治安保卫委员会的性质和组织设置.....	(374)
第二节 治安保卫委员会的任务.....	(376)
第三节 治安保卫委员会建设.....	(383)
第十二章 治安耳目.....	(387)
第一节 建立治安耳目的意义.....	(387)
第二节 治安耳目的条件和任务.....	(388)
第三节 治安耳目的管理和使用.....	(390)

第一章 治安管理概述

第一节 治安管理的概念和历史沿革

一、治安管理的概念

治安，是指社会的安宁秩序。任何一个国家的统治阶级要巩固其国家政权，都必须保持符合统治阶级利益的社会秩序。治安管理，就是国家为维护公共秩序和社会治安而依法组织的行政管理工作，它是国家行政管理的重要组成部分，是维护社会秩序的重要手段。

二、我国治安管理的历史沿革

(一)奴隶社会治安管理的萌芽。我国是世界上最古老的_一国家之一，有着悠久的历史 and 灿烂的古代文化。在原始社会时期，氏族公社内部各个成员之间的社会地位是平等的，不存在作为阶级专政工具的国家与法律。调整人们在生产和生活中相互关系的是世代相传下来的反映着集体意志的传统习惯，这种习惯对全体公社成员都有着同等的约束力。所谓“神农无制令而民从”，“刑政不用而治，甲兵不起而王”，正是这种社会情况的写照。因此，在原始社会时期，是没有治安行政管理和治安管理机构的。

公元前21世纪，我国进入阶级社会，出现了最早的奴隶制国家——夏。奴隶主贵族为了巩固其统治地位，维护其统

治秩序，镇压奴隶的反抗斗争，一方面制定出阶级统治的重要工具，即法律。另一方面则建立奴隶制国家机器，设置行政管理机构和行政官吏，对社会治安进行管理，如夏初就划“天下”为九个州，分设“牧”来管理居民，设“司徒”、“司马”和“士”三种官职，分别执掌民事、刑罚和军队，各担负一部分维护社会治安的责任。西周时设“司寇”等官职，负责管理社会治安。据《周礼》记载，当时的“司黜”，负责禁止暴乱；“司稽”，主管巡市、察禁、拘捕盗贼；“禁暴”，负责禁止聚众斗殴、违禁闹事；“司民”，掌万民之数目，自“生齿以上，皆书于版”，即负责登记户口；“司市”，负责维护市场治安；“司煊氏”，负责宣布防火禁令，“司燿”则“掌行火之政令”，对失火者进行处罚；“野庐氏”，掌通达道路，以便往来。这些记载表明，我国远在春秋战国以前就设置了一些专官，负责管理社会治安，开始实施了某些治安管理专业工作。

(二)封建社会时期的治安管理。在我国古代和近代历史上，国家的治安管理职能，是通过各级行政机关实现的，长期实行司法治安与行政合一，军警一体的体制，自秦汉始，直至十九世纪末，始终未变。历代封建统治者都是把维护社会治安，严密对人民的管理，作为其从中央到地方各级行政机关的首要任务，所谓“王者之政，莫急于盗贼”。

在历代的封建王朝朝廷中，设有一些部门负有治安管理的职责，如户部主管户口管理，兵部、刑部也负有某些治安管理的职责，但这些部门与京城和地方的治安管理，没有直接的组织领导关系。

京城是封建统治的中心，封建王朝对京城的治安管理极为重视，设了专门机构和官吏负责维护社会治安。如秦置中

尉，掌管京城巡逻、防护、察禁盗贼。汉袭秦制，汉武帝时更名为“执金吾”，还统帅京城的军队，既维护社会治安秩序，又保卫朝廷的安全。唐代有左右“金吾卫”，设上将军、大将军、将军等官职，掌管京城巡警；御史台的左右巡使，也是管理社会治安的专官；此外，还设“市令”，管理市场交易，维护市场秩序。宋代设皇城司、南北左右厢等管理京城社会治安的机构，设有五指挥、左右军巡史、判官、厢官等专职官吏管理治安。元代设“警巡院”，有警巡正副使和判官等。明代在京城设兵马司，分为中、东、西、南、北五城，即“五城兵马指挥司”，分片负责巡捕盗贼、管理囚犯及火禁等。清代设“提督九门巡捕五营步兵统领衙门”，负责门禁、缉捕、编查保甲、消防等事务。

历代封建统治者把维护地方和基层社会治安的任务，主要交给地方行政机关和基层治安组织负责，同时又注意户户警戒，人人为防。地方行政长官集行政、司法、治安于一身，每年必须定期向皇帝和朝廷报告当地的户口统计、地方治安情况等。“户”是承担徭、使、戍、赋和参加里伍连坐等的基本单位。县以下乡、里、村、亭等基层政权的设立，都以户口为依据。这些基层政权和自春秋时期发展起来的什伍、邻保等组织，构成了地方的自上而下的治安管理体系，以维护社会治安。

1905年(光绪31年)，清廷设立中央巡警部，这是中国历史上最早的管理社会治安的中央警察机关，总理全国警察治安事务。次年，巡警部改名为民政部，并兼管原步兵统领衙门的职责和户部管理的户口、保甲等职责，使社会治安管理成为内务行政的一部分。并在民政部下正式成立了消防

公所，组建了一支专业消防队。

(三)国民党统治时期的治安管理。1912年，南京临时国民政府成立，废除“巡捕”、“巡警”名称，正式改名为“警察”，以内务部警政司统辖全国警察治安行政。1927年蒋介石叛变革命后，为维护其反动统治，耗巨资建立了一支空前庞大而又严密的警察系统。蒋介石在南京组成中央政府后，改原内务部为内政部，为全国最高的治安行政机关，下设警政司，负责全国社会治安管理，并在南京设置“首都警察厅”，直接管辖南京境内八个警察局及下属警察分驻所和派出所。1928年，各省设立由民政厅督导的警务处，总管全省警政。各省会和市、县设立公安局或特种公安局(1937年1月，均改名为警察局)，市、县以下设立警察分支机构，在基层设派出所。警察机关内部一般都设有保安、侦缉、交通、消防、巡逻、警卫、清导和户籍等专门组织。按警种分为营业警察、风纪警察以及交通、消防、卫生等警察。各级警察组织都把“剿共”、镇压革命作为他们的主要任务。因而，国民党统治时期的警察机关，是中国历史上最反动、最凶残的警察机关。

(四)新中国治安管理工作的建立和发展。中华人民共和国治安管理部门及其承担的治安管理工作，是随着革命根据地(解放区)革命政权的建立、发展而逐步发展起来的。早在土地革命时期，中华苏维埃共和国临时中央政府内务部下设民警总局、民事行政科和交通科，分别负责治安、户口和交通管理工作。当时治安管理工作，在同反革命作斗争、维护城乡社会秩序、保卫政权中起了重要的作用。在抗日战争时期，陕甘宁边区政府民政厅主管治安管理工作，当时建立了一支人民警察队伍，制订了必要的规章、制度，并培养了

大批治安积极分子。在解放战争时期，随着大中城市人民政权的建立，城市治安管理工作也逐步开展起来，建立了户口管理制度，公共场所、旅店、无线电等行业管理制度等。这些治安管理工作的开展，对肃清残留的反动势力，建立革命秩序，巩固后方，巩固新生的人民政权有着极其重要的作用，从而有力地支援了解放战争，加速民主革命在全国范围内的胜利。

中华人民共和国成立后，我国的治安管理工作进入了一个新的历史时期。1950年9月，第一次全国治安行政会议指出，全国规模的治安行政管理，是我党、我军从乡村进入城市开始建立起来的。治安管理部门是公安机关的一个业务部门，它的基本任务，是同敌人作斗争，取缔与打击各种反革命的破坏活动；同盗匪流氓作斗争；同危害人民生命财产安全的火灾、爆炸、车祸等灾害事故作斗争。这一时期，治安管理部门在党委的领导下，一方面积极投入镇压反革命运动，开展清匪、反霸、反动党团特登记，取缔烟馆、妓院、赌场，加强对特种户口和旅店、无线电、公共场所等行业的管理，有效地清除旧社会遗留下来的污泥浊水，打击反革命分子和其他犯罪分子的破坏活动；另一方面进行了组织建设和业务建设，通过整顿、清理，建立了一支可靠的人民警察队伍，进行了治安管理工作建设，制订了适应当时需要的治安法规 and 制度，从而促进了社会秩序的迅速好转，人民政权的迅速巩固。1953年9月召开的第二次全国治安工作会议，要求治安管理部门运用民警治安的行政力量，依靠人民群众的支持，密切结合各方面的斗争，打击反革命分子和其他刑事犯罪分子的破坏活动，努力减少治安灾害事故，进一

步巩固社会治安秩序，保卫国家经济建设，保卫人民的利益。自此以后，治安管理工作不断得到加强和发展，一些主要的治安法规相继制订后公布施行，如1957年颁布了《治安管理处罚条例》、《消防监督条例》、《爆炸物品管理规则》、《人民警察条例》。1958年，颁布了《户口登记条例》。1961年公布了《化学易燃物品防火管理规则》、《关于违反爆炸、易燃危险物品管理规则的处罚暂行办法》等。1963年，公安部提出了关于加强城市治安管理的十大措施，制订了加强各项基础工作的细则，进一步推动了治安管理工作的的发展。我国出现了近代历史上从未有过的良好的社会秩序。

十年动乱期间，公安机关的优良传统和业务建设受到破坏，社会主义法制和治安管理行之有效的规章、制度遭到践踏，治安管理遭受到一场空前的大破坏。粉碎“四人帮”，特别是党的十一届三中全会以后，治安管理部门逐步清除“左”的干扰，治安管理的各项业务得到了恢复和发展。

1978年召开的第三次全国治安工作会议，总结了建国以来治安管理正反两方面的经验，提出了新的历史时期全面恢复和加强治安管理的方针、任务和具体措施，并制订了城市治安管理工作细则。1981年5月，中央召开了京、津、沪、穗、汉五大城市治安座谈会，提出了全党动手，综合治理社会治安的方针。治安管理部门根据这一方针，大力加强了对违法青少年的帮教工作和基层基础工作。1983年，中央又决定以三年的时间，在全国范围内开展严厉打击严重刑事犯罪活动的斗争，迅速惩办了一大批严重刑事犯罪分子，使社会治安情况迅速好转。1984年12月召开的全国公安基层基础工作会议，提出了治安管理工作的业务指导思想，要求治安管

理部门自觉服从、服务于“四化”建设，认真进行改革，以适应对外实行开放、对内搞活经济和政治、经济体制改革的需要。当前治安管理又进入新的历史时期，治安管理部门正在加紧探索改革的路子，边探索边改革，一些改革措施已付诸实施。通过改革，将使治安管理具有更高的效能，适应新形势的需要，更好地为人民群众服务，为社会主义现代化建设服务。

第二节 治安管理的性质和特征

一、治安管理的性质

治安管理是国家专门机关为维护反映统治阶级意志的社会秩序而组织的行政管理活动，因此，它的性质是由国家政权的阶级性质所决定的。

我国的治安管理，是国家行政管理的重要组成部分，是维护国家政权的重要手段，是公安机关的重要方面，是遵照马克思主义的国家学说，结合我国的具体情况，运用人民警察这个武装性质的国家治安行政力量，依靠广大人民群众，使用行政的和法律的手段，执行人民民主专政的职能，打击敌人，惩罚犯罪，保护人民，维护社会秩序，保卫国家政权，保障社会主义现代化建设事业的顺利进行。

(一)治安管理是维护国家政权的一个重要手段。任何一个国家要巩固其国家政权，就必须保持正常的社会秩序。所谓正常的社会秩序，是指在一定的经济关系的基础上，按照统治阶级的意志和要求，为维护统治阶级根本利益的需要而形成的社会生活方式。在世界上，无论是哪一种类型的国