

公安院校创新应用型
精品规划系列教材



WUHAN UNIVERSITY PRESS
武汉大学出版社

Overview Of Public Security
Policing Science

教材出版得到广大公安院校领导和专家学者的大力支持，内容涉及治安、交通管理、侦查、消防、法学、警察实战等领域，形成了一套体系完整、形式新颖、贴近实战、内容丰富、理论透彻，并反映实践经验成果的丛书。

治安学概论

惠生武 ▶ 主编



公安院校创新应用型
精品规划系列教材

治安学概论

Overview Of Public Security Policing Science

主 编 惠生武

撰稿人 (以撰写章节先后为序)

惠生武 耿 巍 陈 佳 樊 瑛 邵等弟

杨 叶 王亚龙



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

治安学概论/惠生武主编. —武汉:武汉大学出版社,2017. 1
公安院校创新应用型精品规划系列教材
ISBN 978-7-307-18915-7

I. 治… II. 惠… III. 治安管理—高等学校—教材 IV. D035.34

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 301968 号

责任编辑:胡 荣 田红恩 责任校对:汪欣怡 版式设计:马 佳

出版发行:武汉大学出版社 (430072 武昌 珞珈山)
(电子邮件:cbs22@whu.edu.cn 网址:www.wdp.com.cn)

印刷:湖北省荆州市今印印务有限公司

开本:787×1092 1/16 印张:14.5 字数:371 千字 插页:2

版次:2017 年 1 月第 1 版 2017 年 1 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-307-18915-7 定价:36.00 元

版权所有,不得翻印;凡购买我社的图书,如有质量问题,请与当地图书销售部门联系调换。

公安院校创新应用型精品规划系列教材编委会名单

顾 问 (排名不分先后)

齐文远 (中南财经政法大学党委副书记, 教授, 博导)

莫洪宪 (武汉大学法学院教授, 博导)

曹诗权 (中国人民公安大学校长, 教授, 博导)

编委会主任 董邦俊 (中南财经政法大学教授, 博导)

副 主 任 徐武生 (中国人民公安大学法学院教授, 博导)

王均平 (中南财经政法大学教授, 博导)

成 员 夏 勇 (中南财经政法大学刑事司法学院院长, 教授, 博导)

杨宗辉 (中南财经政法大学法律硕士教育中心主任, 教授, 博导)

惠生武 (西北政法大学公安学院教授)

王彩元 (湖南警察学院治安系主任, 教授)

康 杰 (中国刑事警察学院基础教研部副主任, 教授)

石向群 (南京森林警察学院治安系主任, 教授)

张建良 (湖北警官学院法律系主任, 教授)

金 诚 (浙江警官学院治安系主任, 教授)

王精忠 (山东警察学院干部培训部主任, 教授)

鞠旭远 (山东警察学院法律系主任, 教授)

杨瑞清 (江西警察学院治安系主任, 教授)

王运生 (铁道警察学院法律系主任, 教授)

黄 诚 (重庆警察学院法律系主任, 教授)

金光明 (四川警察学院法律系主任, 教授)

梁晶蕊 (甘肃警官职业学院法律系主任, 教授)

邢曼媛 (山西警官高等专科学校法律系主任, 教授)

王立波 (黑龙江公安警官职业学院法律系主任, 副教授)

董学军 (黑龙江公安警官职业学院治安系主任, 副教授)

章春明 (云南警官学院治安学院院长, 教授)

邱福军 (重庆警察学院科研处处长, 副教授)

宋 耽 (贵州警官职业学院治安教研室主任, 副教授)

黄 斌 (内蒙古警察职业学院监管系主任, 副教授)

张胜前 (湖北警官学院治安系副主任, 教授)

李 骥 (甘肃警察职业学院教务处处长, 副教授)

邹卫农 (四川警察学院治安系副主任, 教授)

公安院校创新应用型精品规划系列教材编委会名单

章昌志（中南财经政法大学刑事司法学院，副教授）

刘振华（湖南警察学院治安系副主任，教授）

秦 飞（上海公安高等专科学校监管〔法警〕教研室副主任）

邓国良（江西警察学院教授）

曹慧丽（江西警察学院教授）

贾建平（河南警察学院副教授）

黄 石（湖北警官学院副教授）

秘 书 长 田红恩（武汉大学出版社）

前 言

我国的治安学是独具中国特色的、土生土长的一门公安类学科。它不同于相邻的其他传统学科，没有国际的可比性，完全是新兴的、独具一格的、原创性的应用型学科。在国家学科目录中，治安学归属于公安学，既是公安学中的二级学科，也是其中的一个专业。治安学之所以能够存在，从其形成与发展的历史来看，原因主要有：一是我国的治安管理工作。治安学源于公安机关治安部门的设置和治安管理工作应用实践，起初的目的在于说明和指导实践；治安学以治安管理工作为研究对象，针对治安管理的实际问题，积累和丰富理论；依托治安部门，以治安管理工作为内容，逐步形成和发展起来的。长期以来治安观念、意识的形成，治安管理的理论、方法的产生，都是治安管理工作实践经验的总结，可谓治安管理工作实践造就了治安学科。二是公安学科的确立。20世纪80年代初期，一些公安院校开设治安管理和治安学的专业，开启了治安学学科建设和理论研究的艰难历程，其中几经波折，且囿于体制所限，难于拓展深入；直至2011年国家正式确立公安学一级学科地位，将其列入公安学科目录的首位专业，从此治安学得以重生，并带动相关专业建设和研究生层次的教育上台阶，极大地促进了治安学科的全面、蓬勃发展。三是治安学学科队伍和治安学人的不懈努力。治安学科及专业从产生至今已有三十多年，在公安大学治安学团队的带动引领下，几代治安学人坚持奋斗，刻苦钻研，不懈努力，经过长期的积累和沉淀，成绩斐然，编著了大批治安学的著述、教材，理论研讨不断深入，治安学科体系、基本范畴、基础理论、学科内容基本成熟定型，使其成为公安学科中最重要的学科和专业之一。

治安作为一种社会现象，人们并不陌生，社会治安怎样，与每个人密切相关；治安作为一种社会行为，也是人们常见的社会管理活动，体现着管理者的意志，最终形成人们希望的社会秩序。治安本质上反映的是维护安全和秩序的国家职能，历来都是统治阶级用以维护政治统治，保障社会安定的一种国家活动。从这个意义上看，治安是专门行为，也是国家管理；治安是特定状态，也是社会秩序。治安学是治安管理工作实践的理论总结和科学反映，它以治安管理工作为研究对象，是研究社会治安实践和治安管理工作规律的学科。本书是根据近年来我国治安管理工作实践的新情况、新特点，为适应治安学专业教学和公安应用型专门人才培养的需要而编写的，作者力求从新的视角探讨治安学的理论问题和专业应用问题。一是理论上有所突破。着力探讨了长期以来概念模糊的一些基本理论问题，诸如治安与治安管理工作、治安学与治安管理学的关系，警察权与治安管理工作权、治安管理工作权与治安管理工作措施的关系等；提出安全、秩序是治安管理工作以及治安学的理论基础，全面阐述了治安管理工作权的基本理论等。二是学科体系有所创新。按照治安观念的理论思维和治安实践运作过程的逻辑演绎顺序，构建一个结构合理、内容全面、特色鲜明的治安学体系，既有基本观念、发展历史、组织理论、权力理论等治安学理论的系统阐述，又有治安措施、人口管理、特行管理、网络安全管理以及治安事件、案件等治安管理工作实践的具体应用。三是内容新颖、重点突出。本着理论与实践相结合的原则，在编写内容上体现新颖和适用，反映最新的治安学理论研究成果和制度创新的治安管

理实际,诸如治安管理的新措施,特定人口的矫治,新型特种行业管理,网络安全管理等内容;提出了对有关治安的概念,治安学的研究对象,治安管理基础理论的内涵等理论问题的重新思考。

治安学是一门发展中的新兴学科,治安学理论和治安管理实践及其规律,仍处在初步的挖掘开垦和探究提升过程中,大量的治安学理论和实践问题需要不断探索和概括总结。本书的出版,是想为治安学科的发展和建设做点贡献,我们深知,要使得治安学强大起来,高高地矗立在诸学科之林中,能与相关成熟的传统学科并驾齐驱,还需要热衷于治安学建设和发展的每个治安学人继续努力,积极进取,不断开拓创新,只有每一条细流的汇集,才可形成治安学强大的洪流之势。

本书由西北政法大学公安学院治安学教研室、青海民族大学法学院治安学教研室共同编写,通力合作完成的;参加编撰的人员有:西北政法大学惠生武教授,樊瑛副教授,耿巍、杨叶;青海民族大学治安学教研室邵等弟、王亚龙、陈佳。本书由惠生武教授主编,负责结构设计、拟定编写大纲,对全书进行统稿、修改定稿。各章内容撰写分工如下:

第一章:惠生武

第二章:惠生武

第三章:耿巍 惠生武

第四章:耿巍

第五章:惠生武

第六章:惠生武

第七章:陈佳 惠生武

第八章:樊瑛

第九章:邵等弟

第十章:邵等弟

第十一章:杨叶

第十二章:杨叶

第十三章:王亚龙

第十四章:王亚龙

本书在编写过程中,参考了治安学有关教材、著作和资料,在此,向相关作者表示诚挚的敬意和感谢!本书的编写和出版得到了西北政法大学、青海民族大学、武汉大学出版社的领导及有关部门的重视、关怀和大力支持,在此向他们表示衷心的感谢!在本书编写中,尽管我们付出了很大的努力,但研究能力和认识水平有限,书中的不足、疏漏和错误之处在所难免,敬请读者批评指正,以便再版时修正。

惠生武

2016年8月

目 录

第一章 治安学概述.....	1
第一节 治安的概念.....	1
第二节 治安管理的概念.....	3
第三节 治安学的研究对象	10
第四节 治安学的学科体系与研究方法	13
第二章 我国治安的发展历史	16
第一节 奴隶社会的治安	16
第二节 封建社会的治安	17
第三节 半殖民地半封建社会的治安	20
第四节 新中国的治安及安全管理	21
第三章 治安管理的理论基础	26
第一节 治安管理的理论基础概述	26
第二节 治安管理的指导思想	28
第三节 治安管理的任务	29
第四节 治安管理的原则	34
第四章 治安管理组织	38
第一节 治安管理组织概述	38
第二节 治安管理警察组织	40
第三节 治安管理社会组织	43
第五章 治安管理权	47
第一节 治安管理权概述	47
第二节 治安管理权的类型	51
第三节 治安管理权与其他权力的关系	54
第六章 治安管理措施	58
第一节 治安管理措施概述	58
第二节 一般性治安管理措施	60
第三节 专门性治安处理措施	67
第四节 治安防范技术措施	71

第五节	治安应急处置措施	73
第六节	治安强制措施	75
第七节	治安管理处罚	78
第七章	治安勤务	81
第一节	治安巡逻	81
第二节	治安盘查	87
第三节	治安管控	91
第八章	户籍人口管理	97
第一节	户籍人口管理概述	97
第二节	常住人口管理	104
第三节	流动人口管理	108
第四节	重点人口管理	109
第五节	特定人口矫治	112
第九章	公共秩序管理	116
第一节	公共场所治安管理	116
第二节	大型群众性活动治安管理	125
第三节	集会游行示威管理	130
第十章	特种行业治安管理	135
第一节	特种行业治安管理概述	135
第二节	旅馆业治安管理	140
第三节	刻字印章业治安管理	144
第四节	典当业治安管理	147
第五节	新型特种行业治安管理	149
第十一章	危险物品管理	152
第一节	危险物品管理概述	152
第二节	枪支弹药与管制刀具管理	157
第三节	民用爆炸物品管理	161
第四节	烟花爆竹管理	165
第五节	剧毒物品与放射性物品管理	168
第十二章	网络安全管理	172
第一节	网络安全管理概述	172
第二节	网络安全的严峻现实	178
第三节	网络安全管理措施	186

第十三章	治安事件.....	190
第一节	治安事件概述.....	190
第二节	治安灾害事件.....	192
第三节	群体性事件.....	195
第四节	暴力恐怖事件.....	199
第十四章	治安案件.....	204
第一节	治安案件概述.....	204
第二节	违反治安管理行为.....	207
第三节	治安案件的立案与调查.....	210
第四节	治安处罚决定与执行.....	215
第五节	治安案件查处程序.....	218
主要参考书目		222

第一章 治安学概述

第一节 治安的概念

一、古代治安的含义

在我国的历史文献中，“治安”是一个古老常用的名词。早期的治安是将“治”与“安”分别使用的，分别表达不同的字义，据古籍文献《周易·系辞下》记载，“黄帝尧舜垂衣裳而治天下”；“君子安而不忘危，存而不忘亡，治而不忘乱，是以身安而国家可保业”。这里所指的“治”，是相对于“乱”而言，其意为“治则不乱”，泛指治理、整治、管理；其中指的“安”，则与“危”相对应，有“安则不危”之说，泛指安稳、太平，其意为安定、安宁、安全有序。

我国古籍文献中把“治安”作为一词来使用，最早见于战国时期韩非的《韩非子·显学篇》，其中写道：“今上急耕田垦草以厚民产也，而以上为酷；修刑重罚以为禁邪也，而以上为严；征赋钱粟以实仓库，且以救饥谨、备军旅也，而以上为贪；境内必知介而无所懈，并力疾斗所以禽虏也，而以上为暴。此四者所以治安也，而民不知悦也。”^①这段话的基本意思是，治安是治国之道，是国家实现长治久安的举措。

我国古代对于“治安”一词加以系统阐述的，则见于汉文帝时期贾谊的治安策，在《汉书·贾谊传》的《治安策》中写道：“夫以天子之位，乘今之时，因天之助，尚惮以危为安，以乱为治。”“此时而欲为治安，虽尧舜不治。”^②贾谊并且提出“欲天下之治安，莫若众建诸侯而少其力”的策略，用以削弱诸侯的实力，强化汉朝中央集权统治。

可见，中国古代“治安”一词的本意是“治则不乱，安则不危”，泛指政治清明，国家与社会的安定。一方面是指政治统治稳定，国家政权稳固；另一方面是指社会秩序安定，百姓安居乐业。所以说，古代对于治安的意义理解，既包括政治统治秩序的稳固与阶级矛盾的缓和，又包括社会公共秩序的安定与民众生活的安全。

二、现代治安的含义

现代社会，特别是警察制度形成以来，非常重视对于“治安”一词的认识和解读，从理论到实践，学术界和实务部门从不同的角度对“治安”含义的讨论从未停止过，提出了各种各样的观点和说法，对于“治安”内涵的认识，由表及里逐步深化。通常主张治安有广义和狭义之分，动态与静态之别。广义的治安是指一般意义上所说的社会治安，泛指阶级

^① 韩非子《显学篇》。

^② 汉书·贾谊传《治安策》。

社会中符合统治阶级意志和利益,并由法律所规范的社会秩序。狭义的治安指的是社会治安管理,就是国家机关为维护社会治安秩序所进行的各种治安管理工作。^①也有根据治安管理的业务内容所涉及的范围,划分广义的治安与狭义的治安。目前,国内学界对于治安的解释侧重于动态的治安与静态的治安,强调从理论与实践的结合上,理解治安的内涵,把握治安现象的内在规律,从静态与动态两个层面来认识治安社会现象。

从静态意义上讲,现代意义的治安是指通过一定社会主体的治理、管理等活动,在整体上实现符合统治阶级意志和利益的,并由社会规范加以调整的安全、有序、稳定的社会状态。静态治安说,是从相对固化和静止的治安目标状态来认识治安社会现象的,认为治安是为了体现特定目的和利益,按照一定规范所形成的,表现为稳定有序的、相对固定静止的社会状态。所谓动态治安,是从治安活动的过程来看,认为治安就是一种体现国家意志的社会治理过程,旨在实现统治阶级意志的安全、有序、稳定的社会管理活动,是国家专门机关依法进行的国家活动。动态的治安,主张从发展变化的社会活动意义上认识治安,将治安看做一种动态的、连续不断的社会活动过程,并且是由特定的社会主体实施的,有目的并遵循社会规范的社会安全管理活动。与动态治安和静态治安比较接近的观点认为,现代意义的治安,一方面是指治安秩序,即由一定规则所调整的、具有公共安全内容的社会客观状况;另一方面治安是维护社会秩序的社会活动。^②

根据马克思主义有关阶级、国家产生和形成的基本理论,治安作为阶级社会中现象,与阶级、国家密切相关,是在阶级社会中产生的,伴随着国家出现的。可以说,治安是阶级社会的一种特有的社会现象,它反映了统治阶级的政治主张和根本利益,是社会矛盾和阶级冲突的必然反映。治安活动反映了统治阶级意志,表现为一定社会制度下的安全治理活动及其运行过程。

三、治安的特点

治安也就是社会治安,既是一种动态的社会活动,又是一种静态的社会状态,治安的基本特点可以概括为以下三个方面:

(一) 阶级性

治安是阶级社会中产生的社会现象,是阶级矛盾和阶级冲突的必然反映。在阶级社会的历史发展阶段,治安是维系阶级统治和政治秩序的基础,是国家用以维护和巩固其政治统治最基本的条件。从古至今,任何一个国家都十分重视社会治安问题,因为没有稳定的社会秩序,统治阶级就难以维护和巩固其政治统治,国家就会动荡不安,甚至崩溃。因此,统治阶级都把社会治安作为国家的重要政治问题,置于国家政治生活中十分重要的地位。只有符合统治阶级意志的、稳定的社会治安秩序,才能维系国家的政治统治,任何政治活动、社会活动和经济发展,只能存在于安定有序的社会治安环境中。

(二) 社会性

治安是社会活动,也是社会状态。治安反映了统治阶级意志和利益,是有目的、有实际意义的社会活动。产生于社会实践的治安活动,存在于社会生活之中,同时又干预其他社会活动,是其他社会活动的条件和保障。由于治安是有目的的社会活动,对于实现有序、稳定

^① 熊一新、李健和:《治安管理学概论》,中国人民公安大学出版社2007年版,第2~3页。

^② 李健和:《治安学原理》,中国人民公安大学出版社2013年版,第4页。

的社会状态具有实际意义,是维系一定社会条件下的统治关系和统治秩序,维护社会公共安全,促进社会发展的重要保障。治安活动有着极为广泛的内容,涉及社会生活许多方面,与国家安全、社会公共利益、人民群众的人身及财产权益关系密切。因此,治安活动的价值取向和所追求的价值目标,就是有利于政治统治和社会发展,为了实现安全有序的社会状态。从社会发展史看出,不同历史时期、不同社会制度的国家,虽然对社会治安的内容要求有所不同,但追求、建立和维护符合统治阶级利益所需要的治安秩序的目的是相同的。

(三) 规范性

治安作为社会活动,有着明确的目标,就是为了达到有利于政治统治的社会状态。治安是在符合统治阶级的意志和利益,按照一定的行为规范进行的社会活动。一个理想的社会治安秩序,必须在政治意志的支配下,符合一定的社会规范,包括法律、道德、习惯等社会规范。阶级社会中,治安活动必须遵循社会规范,以国家法律规范为基本规范,其他社会规范作为补充。只有遵循社会规范,才能使治安活动有规则、有依据,才能形成理想的社会秩序。社会规范设定并维护着社会治安活动的实施和最终状态,治安活动就是运用社会规范的过程,是对妨碍治安活动、破坏治安秩序的行为进行干预、排除和惩治的过程,也是达到或实现社会规范所设定的目标,以及维系社会规范所保障的社会秩序的过程。社会治安的规范性,是通过社会规范设定和调整社会生活中的各种治安关系,国家制定的法律规范,包括刑事、行政、民事等法律规范,从不同方面规定着社会治安的内容,调整着各种社会治安关系,保障国家政治安全、公共安全和社会安定。

第二节 治安管理的概念

一、治安管理的特征

治安既是一种社会活动,又是一种有目的的社会状态。社会治安现象产生于阶级社会,是国家管理社会的活动,也是国家行为,体现了国家意志。从国家管理的意义上看,治安就是国家实施的管理活动,称之为治安管理。现代意义的治安管理,是指由国家专门机关,为了维护国家安全和社会治安秩序,维护社会公共利益和公民合法权益,保障社会生活正常进行,依法实施的国家管理活动。治安管理有以下特征:

(一) 专门性

治安管理是专门机关的管理活动,管理的内容富有专门性。治安管理的主体是国家的专门机关;国家为了巩固统治秩序,维护符合统治阶级利益的社会治安秩序,设置了专门机关负责社会治安的管理,同时赋予其治安管理的职责和权限,实施治安管理行为,成为治安管理的主体。在我国,公安机关是实施治安管理的专门机关,作为治安管理的主体;公安机关依法享有治安管理权,履行公共安全管理职能,开展专门性的、富有公共安全内容的治安管理业务,其他机关、组织、个人则不具有治安管理职能。

(二) 行政性

治安管理是国家管理的组成部分,从管理的性质来看,属于国家行政管理。由于治安管理的主体是国家专门机关行使治安管理权,对国家和社会公共事务进行的管理,所涉及的国家和社会事务的性质,归属于行政管理事务,权力性质具有行政性。而且,从治安管理主体的组织属性来看,我国公安机关行使治安管理职权,公安机关是国家行政体系中的组成部分,依法

履行着对社会治安秩序管理的行政职能。

（三）目的性

任何国家行为都具有目的性，治安管理的目的是为了维护社会公共秩序，保障公共安全。任何国家的社会秩序，都是维系统治阶级政治统治所必须的基本条件；社会安全秩序按照一定社会规范所确立，是为了保障统治阶级的利益和意志的实现。治安管理的目的，在于建立和维护统治阶级意志和利益所需要的社会秩序，是为巩固国家的政治统治，实现一个利于社会发展的安全、稳定、有序的社会状态。

（四）法定性

治安管理是依法实施的国家管理，也是治安管理主体的执法活动。为了维护社会公共安全秩序，国家制定了有关治安管理的法律规范，形成了治安管理的法律体系，成为治安管理主体实施治安管理、开展治安执法活动的依据。治安管理必须有法可依，将治安管理活动纳入法治轨道；而且做到有法必依，治安管理主体要按照法律法规进行管理。另外，依法公开实施治安管理，是法治国家治安管理的基本要求，治安管理活动应当依法、公正、有效地进行，应当接受社会的监督；人民群众参与治安管理，监督治安执法活动，也是治安管理法治化的具体体现。

（五）强制性

为了实现治安管理的目的，完成治安管理的任务，履行专门机关的安全管理职能，国家通过立法形式，赋予治安管理主体相应的治安管理职权。治安管理职权从性质和权力归属来看，它是公权力，属于警察权的组成部分。治安管理权的表现形式包括治安管理的措施、方法、手段，都是警察权的具体实现方式，各种治安管理的手段、措施、方法具有强制性，依靠强制力保证权力内容的实现，保障治安管理任务的完成，反映了警察权的基本特性。从治安管理的强制措施、处罚、处置、教育疏导等表现形式来看，有强制性措施与非强制性措施，有刚性手段与柔性手段，有惩戒性的方法与说服教育的方法等；但是，治安管理的强制性，是其一项目显著的特征，也是其他行政管理所不具有的，是治安管理主体独有的权力特征。

二、治安管理的基本属性

治安管理的属性，是指治安管理区别于其他社会管理活动的基本特性，以及治安管理作为国家职能之一的内在属性，也是治安管理活动所具有的特质。可以从以下三个方面认识治安管理的基本属性：

（一）政治属性

关于政治，在不同时代、不同阶级的思想家对其有着不同的说法。我国古代政治思想家认为，“政”为国家事务，“治”为社会管理，“政治”就是统治阶级管理国家和社会事务的“治国之道”^①。马克思主义对于政治作了精辟而深刻的论述：指出“政治是经济的集中表现”^②，“政治就是各阶级之间的斗争”^③。政治性亦称阶级性，表明治安管理的阶级本质与政治取向。应当指出，社会治安首先是一个政治概念，是统治阶级维护其政治统治的基本

① 王楷模：《现代政治概论》，陕西人民教育出版社1998年版，第1页。

② 《列宁全集》第32卷，人民出版社1974年版，第71页。

③ 《列宁选集》第4卷，人民出版社1974年版，第370页。

条件。如何实施治安管理,完全是由各阶级的社会经济地位和物质生活条件决定的。治安管理明确反映一定阶级的特殊利益,体现了统治阶级的意志。治安管理的政治属性,就是治安管理代表着哪个阶级的利益,体现着哪个阶级的意志,维护着有利于哪个阶级的社会治安秩序。治安管理作为国家和阶级社会的产物,反映着国家的政治管理职能,即专政职能;治安管理从其产生以来,一直为统治阶级利益服务,用以维护和巩固有利于统治阶级的政治秩序和社会安全秩序。

我国是工人阶级领导的,以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家。人民民主专政是我国的国体,反映着国家的阶级性质,表明人民群众是国家的主人,以及人民群众在国家政治生活中的地位。我国治安管理的根本目的,在于维护有利于巩固人民民主专政和符合人民群众意愿的社会安定局面和社会治安秩序,为人民群众安居乐业、社会发展创造良好的社会治安环境。可见,充分体现广大人民群众的根本利益和愿望,这是我国治安管理阶段性的根本所在。

(二) 社会属性

治安管理是为了创建有利于社会发展与安全的秩序,与一定社会发展阶段的经济基础相适应,是与具体社会发展条件密切联系的。治安管理的目的,就是为了维护公共安全和维护社会秩序。治安管理主体所实施的管理活动,就是与各种社会力量共同进行的社会实践活动。因此,治安管理有其社会性的特点,一方面,治安管理的社会性表现在参与主体的广泛和多样性;各种社会主体参与社会治安管理,体现了权利、责任和义务的一致性;我国治安管理强调依靠人民群众,坚持专业机关与群众相结合的原则,动员社会力量参与治安管理;群众参与既是维护社会治安秩序的需要,也是人民群众的自觉要求;实行专门机关工作与群众路线相结合,既是社会主义民主政治的体现,也是动员群众参与治安管理,调动人民群众管理社会的一种优势和优良传统。

另一方面,治安管理的内容有着广泛的社会性,涉及社会生活的许多领域。治安管理内容多、范围广、情况复杂,关系到国家安全、公共安全和维护社会公共利益,也关系着社会组织和群众的切身利益;为了履行国家职能,保障社会安全、有序的发展,必须加强对于影响社会治安秩序的危险物品的管理,加大对于公共场所治安管理的管理,做好预防治安灾害事故,查处治安违法行为。无论何种社会制度,对于社会安全和公共事务的管理,不仅维护着统治阶级的根本利益,也保障着全体社会成员的共同利益。

(三) 执行属性

从管理的基本属性来看,治安管理是国家行政管理的组成部分,既是国家专门机关的管理活动,也是一种执法活动。治安管理是专门机关运用警察权将国家法律、法规付诸实施的过程,是执行国家意志的行政执法活动。法律设定和规范了治安管理的措施、方法、手段、范围和活动过程,治安管理主体必须依法实施治安管理,执行治安管理法律规范。

治安管理权与国家立法权、司法权的性质、作用、实施主体等不同,治安管理权属于国家警察权的范畴,其性质是执行权,作用在于执行国家意志,执行法律。立法权是法律制定权,是统治阶级意志的表达,作用在于创制法律,制定行为规范,是执行的依据。司法权的性质是国家裁判权,功能和作用在于裁决纠纷、惩治违法。在国家管理中,专门机关的治安管理,还能够保障其他国家管理得以顺利进行,辅助其他管理活动,能够配合其他国家机关管理目标的实现,诸如经济、教育、科技、文化、卫生等行政管理活动,需要治安管理创造条件,辅助和保障实施,如果缺少维护社会治安秩序的治安管理,这些管理活动就难以推

行,因此,治安管理在国家管理活动中,有着不可或缺的地位,发挥着至关重要的保障作用。

三、治安管理的职能

所谓治安管理的职能,是指治安管理主体根据法定职责,实施治安管理活动对国家和社会所发挥的功能和作用。治安管理具有的职能,由治安管理的性质决定的,职能也是治安管理学性质的外在表现。我国是人民民主专政的社会主义国家,对人民实行民主,对敌人实行专政,是社会主义国家管理的基本职能;由于各国家机关在各自不同的职责范围内,履行着民主与专政的国家职能,在贯彻实施这两大国家职能的同时,又履行着各自部门的具体职能。我国治安管理的实施主体是公安机关,依据国家所赋予的职责权限,依法履行治安管理的专门性具体职能,主要有以下内容。

(一) 安全防范的职能

为了维护符合统治阶级意志的社会秩序,保持社会的安全稳定,创造一个良好的工作、生产、生活秩序。必须做好预防和制止危害公共安全,侵害公民人身、财产安全和合法权益的违法犯罪活动。因此,治安管理的职能之一就是开展安全防范,维护社会治安秩序,对涉及或影响社会治安秩序的人、物、事等进行安全管理和防范控制,预防各种刑事案件、治安案件、治安事件和治安灾害事故的发生,做到防患于未然,避免和减少人身或财产的损失和危害,为社会的生产、工作、教学、科研以及人民群众生活创造良好的治安环境。治安安全防范,除了做好一般性常态化的预防、管理、指导、宣传教育、治安巡逻等工作外,还应针对特殊情况下的非常态化安全预防,在做好人力安全防范的同时,不断提高安全技术防范的能力,利用现代科技手段和方法,增加安全防范的技术含量,运用先进的安全防范设施、器材、设备,提高和增强安全防范的可靠性。

(二) 保护合法权益的职能

国家宪法、法律规定公民享有政治、经济、人身、财产等广泛的权利,保护公民的合法权益是治安管理学性质所决定的,也是治安管理主体的一项重要职责。治安管理必须从人民群众的利益出发,把保护公民合法权益,贯彻落实到治安管理活动的全过程。我国治安管理与人民群众的切身利益密切相关,大量的管理内容涉及保护公民合法权益的事项,诸如对于户籍和居民身份的管理,治安确认证明活动,为公民实现合法权利提供法律保障。公安机关通过对特殊行业的管理,控制违法活动的渠道,防范违法犯罪的发生,为人民群众创造良好的社会治安秩序;加强对危险物品的生产、使用、运输、储存的管理,有效地保护公民的人身和财产安全;加强消防监督和网络安全管理,排除容易引发危及公共安全的隐患;通过对基层治保组织的指导,提高人民群众的安全意识和防范能力;加强社区警务工作,为群众提供安全服务,创造安居乐业的良好社会环境。

(三) 服务社会的职能

治安管理应当围绕国家经济建设、社会发展的中心工作,为人民群众提供安全服务。我国公安机关在治安管理中,管理户籍人口,为国家提供人口信息统计资料;管理社会治安秩序,为社会提供安全生活保障和良好工作环境;采取安全技术防范措施,为群众提供安全保障服务;管理道路交通和实施消防安全监督,提供交通安全和消防安全的服

等。可见，治安管理经常性的业务活动，为社会提供服务，履行了安全保障的职能。

（四）惩处治安违法的职能

治安管理不仅有服务，而且还有惩处治安违法的职能；在治安管理中，公安机关对于侵害公民合法权益、危害社会治安秩序、破坏社会稳定、威胁社会公共安全的各种犯罪活动，查证治安违法行为后，必须依法给予惩处制裁。治安管理的惩处职能，是国家赋予治安管理主体的职责，目的是为保障国家安全和维护社会秩序，保障社会稳定和有序发展。治安管理的惩处职能表现在，依法查处各种治安案件、治安事件和治安灾害事故，依法惩治各种治安违法行为。对于违反治安管理法律规范的行为，如盗窃、抢夺、卖淫、嫖娼，制造、吸食贩运毒品，制作、贩卖、传播淫秽物品，赌博、封建迷信活动等，都应受到查禁和惩处。治安管理与打击刑事犯罪的关系极为密切，违反治安管理的行为与犯罪行为，虽然在性质上和程度上有所差异，但二者在行为类型的表现形式上存在许多共同之处，具有关联性，治安违法达到一定程度，就会发生质变，递进和转化为刑事犯罪行为。因此，加强治安管理，依法惩处治安违法行为，能够有效地预防和打击刑事犯罪。

四、治安管理的范围

从治安管理的实践来看，治安管理的范围就是治安管理主体的业务工作范围，也是治安管理与其他国家行政管理的界限划分。治安管理的业务范围是由治安管理的职能和任务决定的，我国治安管理的范围非常广泛，涉及公安机关业务活动的诸多方面；并且治安管理范围的大小以及治安管理业务内容的调整变化，是随着社会和经济的发展，以及公共安全管理的现实需要，按照治安管理的客观规律，不断调整变化的。

根据不同的分类标准，可以对治安管理的范围进行不同的划分。依照警察权的具体职权划分，凡治安管理权作用的对象，均属于治安管理的范围；依照治安管理主体的组织体制划分，公安机关中除了履行刑事执法职能的机构外，负责行政执法职能的机构所承担的公共安全管理业务，均属于治安管理的范围；依照治安管理的对象划分，我国治安管理的范围主要包括：户政人口管理、公共秩序管理、特种行业管理、危险物品管理、公共安全危机管理、治安案件的查处、治安灾害事故的预防和处置、治安巡逻以及公安派出所工作、群众治安防范指导等。此外，从大治安的角度来看，消防监督管理、道路交通管理、出入境管理、网络安全管理等，也属于治安管理的范畴。目前，我国治安管理的范围主要包括以下几个方面：

（一）公共秩序管理

公共秩序管理，是指为保障社会公共活动地域的安全、有序，治安管理主体依法对公共场所及其行为、物品等进行的组织、协调、疏导、控制、处置等活动。公共秩序是社会公共活动的秩序，是社会公众生活所需要的秩序，通过社会规范加以维系，这种社会规范由国家依法规定和确认。广义的公共秩序包括生产秩序、工作秩序、生活秩序、教学科研秩序等；狭义的公共秩序是指由治安管理主体依法对特定区域、场所进行管理所维持的秩序。因此，公共秩序的管理，就是公安机关对公共场所依法进行的组织、控制、处置活动。公共秩序管理按照管理对象的不同，可以划分为下列情形：

1. 公共复杂场所的治安管理。公共复杂场所是指公共场所中人员密集、流动频繁、情况复杂，容易出现秩序混乱的场所。主要包括交通枢纽场所、商品交易场所、娱乐场所、游览场所等。

2. 重点区域的治安管理。重点区域是指一些单位、部门、地点的位置重要、复杂，工