

人民警察学校试用教材

Jianming zhian guanli jichu jiaocai

# 简明治安管理基础教材

倪德泰                      业务顾问  
赵 平    张进社        主编

人民交通出版社

## 内 容 提 要

本书根据公安部颁发的人民警察学校教学计划和公安类专业教材规划而编写。为贯彻落实《中华人民共和国人民警察法》,严格对警校学生进行政治思想、法制、公安业务等教育培训,适应警校学生和广大公安干警对业务知识的学习需求,组织专业教师编写。

在本书编写过程中,重点突出了规范性、实用性、系统性的特点,内容简洁明了。适用警校在校学生和广大公安干警业务学习。

简明治安管理基础教材

倪德泰 业务顾问

赵平 张进社 主编

正文设计: 责任校对 张莹 责任印制:

人民交通出版社出版发行

(100013 北京和平里东街10号 010 64216602)

各地新华书店经销

印刷厂印刷

开本 850×1168 1/32 印张 9.6 字数 270千

2001年3月 第1版

2001年3月 第1版 第1次印刷

印数 0001—4000册 定价:16.00元

ISBN 7-114-03919-0

D·00068

人民警察学校试用教材

# 《简明治安管理基础教材》

编 委 会

业务顾问 倪德泰

主 编 赵 平 张进社

副 主 编 宋宇宙 杜瑞强

撰 稿 人 (以姓氏笔画为序)

王 瑛 李存杰 杜瑞强

吴国庆 宋宇宙 张进社

赵 平 倪德泰 郭鹏飞

编 务 吴国庆

# 编者的话

根据公安部制定颁发的人民警察学校教学计划和公安类专业教材规划,贯彻落实《中华人民共和国人民警察法》,严格对警校学生进行政治思想、法制、公安业务等教育培训,进一步适应刚入警校大门的学生和广大公安干警对业务教材的学习要求,我们组织了部分专业教师重新编写了这本“简明治安管理基础教材”,供新入校的警校学员和广大公安干警学习使用。

本书在编写过程中,重点突出了规范性、实用性、系统性的特点,简洁明了。即适合在校学员的需要,又适应广大基层公安干警的需求,是一本理论性、实用性较强的教材。

参加本书编写的各章执笔人员有:郑州人民警察学校赵平(第一章的第一、第二、第三节,第二章的第三、第五、第六节,第四章的第三节一、二、三、四部分);郑州铁路成人中等公安学校张进社(第一章的第四节,第三章,第四章的第四节,第五章的第一节,第六章的第三节);郑州市公安局治安处倪德泰、赵平(第二章的第一、第二、第四节);郑州人民警察学校杜瑞强(第四章的第五节);李存杰(第四章的第三节五、六部分);王瑛(第一章的第六节、第六章的第一节);郑州市公安干部中等专业学校郭鹏飞(第六章的第二节);宋宇宙(第四章的第二节);吴国庆(原公安干部培训大队,第一章的第五节,第四章的第一节,第五章的第二、第三节)。

赵平、张进社同志为该书主编,宋宇宙、杜瑞强同志为副主编。

倪德泰同志为该书业务顾问。赵平同志为全书统稿。

本书在编写过程中,得到了郑州市公安局治安处领导、郑州人民警察学校领导及教学部领导、郑州铁路公安局及郑州铁路成人中等公安学校领导、郑州公安干部中等专业学校领导的关怀指导与大力支持。本书在编写过程中还参阅了1996年公安部教育局编审出版的人民警察中等教育规划统编教材《治安管理》中的一些内容和资料,在此,向上述单位和同志以及引用教材资料的编著者表示衷心的感谢。

由于编写的时间短暂,篇幅有限,难免存在缺陷和不足,敬请读者和同仁批评指正,以便修改提高。

《简明治安管理基础教材》编写组

2001年3月

# 目 录

第一章 治安管理绪论.....	1
第一节 治安管理的概念.....	1
第二节 治安管理的性质、特点、任务.....	5
第三节 治安管理的对象 .....	17
第四节 治安问题和治安管理手段 .....	22
第五节 治安管理方针和基本原则 .....	26
第六节 治安管理法规 .....	30
第二章 户口管理 .....	36
第一节 户口管理概述 .....	36
第二节 户口管理的登记与迁移 .....	40
第三节 居民身份证管理 .....	49
第四节 流动人口管理 .....	62
第五节 人口档案管理 .....	65
第六节 人口统计 .....	84
第三章 治安行政处罚 .....	94
第一节 治安行政处罚概述 .....	94
第二节 治安管理处罚的责任和应用 .....	97
第三节 违反治安管理行为和处罚.....	101
第四节 治安处罚的裁决程序.....	110
第五节 治安处罚的执行.....	114
第六节 公安行政复议.....	116
第七节 公安行政诉讼.....	120
第四章 治安工作专项管理.....	124
第一节 公共复杂场所治安管理.....	124
第二节 特种行业管理.....	137

第三节	危险物品的管理.....	147
第四节	消防管理.....	163
第五节	道路交通管理.....	173
第五章	治安案件、治安事件、治安灾害事故的查处.....	196
第一节	治安案件的查处.....	196
第二节	紧急治安事件的查处.....	203
第三节	治安灾害事故的查处.....	213
第六章	派出所、巡警队和基层基础工作 .....	220
第一节	公安派出所.....	220
第二节	城市人民警察巡逻队.....	229
第三节	治安基层基础工作.....	235
附录	.....	243
	中华人民共和国治安管理处罚条例.....	243
	中华人民共和国行政复议法.....	254
	中华人民共和国行政诉讼法.....	265
	中华人民共和国行政处罚法.....	278
	中华人民共和国人民警察法.....	290

# 第一章 治安管理绪论

## 第一节 治安管理的概念

### 一、治安管理含义

#### (一) 古代治安管理的含义

治安管理是治安行政管理的简称。从汉字的意义上看，“治”是治理或管理的意思；“安”是安全或安定的意思。在我国古代，“治”和“安”是两个词，分别独立使用，从汉字的原始意义看，即治理的安全一些，这是现代人用今天的意义来解释的。在古代，把“治”和“安”两个词联用，经考证，始于公元前 230 年韩非子的《语疑》一文中的“民治而国安”，但两词没有直接联用，将两字联用的，始于公元前 170 年贾谊的《治安策》，文章不但把治安当作一个完整的概念使用，而且也是专门论述治安策略最早的著作。文中言“治则不乱，安则不危，二者为行政之至计，故恒举以成言。”它论述了“治安”是国家行政管理的上策和最好的方法，文中还直接联用了治安一词，文中讲不能等到各路诸侯谋反时再去“治安”，他认为：“此时而欲治安，虽尧舜不治”。除贾谊外，较早论述“治安”的还有司马迁的《史记》，文中言：“古者殷周有国，治安皆千余岁”。从以上古书记载看，古代治安一词的含义是：“治理国家，管理社会，治理（统治）民众，使国家政治清明、社会安定、天下太平、国泰民安”。

#### (二) 现今的治安管理含义

现今的治安管理含义得从有了警察制度以后论起，警察制度

形成以后,治安的概念逐渐有了广义和狭义之分,广义的治安,是指统治阶级为了维护其阶级利益,通过一定的法律和行政手段所建立起来的正常的社会秩序和安定的政治局面。狭义的治安则是单指警察所从事的专门的治安行政管理工作。

在我国,广义的治安即包括党委、政府的领导与决策,又有公、检、法、司、安和其他各有关单位及广大群众共同努力和配合。狭义的治安则是指公安机关的一项主要职能,是整个公安工作的一个主要方面。治安课主要研究狭义治安,但这不可避免地要联系到广义治安。

治安课中所讲的狭义概念是指治安管理是国家公安机关为维护社会治安秩序,保障公共安全和社会生活的正常进行,依照治安管理的法律法规,运用行政管理手段而组织实施的一种行政管理活动。

## 二、治安管理工作的历史变革与发展

### (一) 治安管理工作的雏形产生与原始氏族社会

在我国,原始氏族内部的日常生产和生活秩序是靠有威望的首领或公众舆论来维持。在氏族联合起来的部落里,偶然发生纠纷和殴斗等冲突事件时,则由联合起来的首领们组成的部落议事会负责调停处理。《史记·五帝本纪》记载,以舜为首的部落联盟议事会中,就设有九种专管公共事务的人员,其中有称司徒叫契的人,负责教化人民,维持社会秩序,这时的司徒,还不是以后阶级社会的国家官职,而是部落联盟议事会管理公共事务的氏族成员分工,这是人类社会史最早的有关治安管理工作的雏形,从这意义上说,原始社会就有了治安管理工作,但它并不体现治安管理的职能。

### (二) 我国治安管理工作的职能产生与奴隶社会

随着阶级社会的出现,原始社会管理公共事物的部落联盟议事会转化成了贵族们的议事机关,成为了国家机器的一部分。维护社会秩序一事发生了本质的变化,它做为国家管理职能的一部

分,治安管理的职能从此产生。它不再仅仅体现氏族纠纷中的调停作用,而更多体现出做为国家机器的专政镇压作用的职能。这时的治安管理的内容融于司法、刑事和军事之中,变为阶级压迫的一种重要手段。夏朝是阶级社会的开始,设置了六种管理国家事务的官职,名为“六卿”。其中司法、司马都与今天的治安管理有关。夏朝已有了户口的登记和统计,据《左传襄公四年》记载,夏时“有民千三百五十万三千九百十人”。对人口数量如此详细统计,说明国家机构的某些职能已发展到了一定程度,到了奴隶社会后期,治安管理工作出现了专业分工,出现了专门管理治安秩序(禁暴氏)、管理户口(司民)、管理消防(司煊氏)、管理道路交通(野庐氏)的专职官员,使治安管理的职能得到了进一步的强化。

### (三)我国治安管理的职能在封建社会有了长足的发展

中国封建社会的历史漫长,自秦始皇统一中国之后,到近代出现警察之前,二千多年来历代统治者都十分重视治安管理之事,不断加强地方的治安管理,力度有增无减,各朝代各有特色。

秦汉时期是封建社会的发展时期,这一时期的国家机构设置和国家行政管理(包括治安管理)的方法及职能对以后各朝代都有很大影响,并被后人沿袭。秦时注重户口管理,实施人口统计,设制“什伍连坐”制度,为后来宋朝的保甲制度及整个中国封建社会的“诛连”政策打下了基础。创建“亭”、“岳”、“禁盗贼”场所,这是在治安管理职能上的独特发展。

隋朝开创三省六部制度,一直被沿用到清末,其中六部中“刑部”掌管司法;“民部”掌管户籍、财政,均与治安管理相联,在体制上为我国行政管理打下了基础。

唐朝统治者十分重视京城的治安管理工作,在京城设立左、右金吾卫,专职负责治安工作;“昼夜巡行警戒,掌辑非为”,为以后封建社会治安管理以城市为中心打下了基础。

宋朝在官府所在地及河道、沿海、边防等地设置了固定性的专职机构——巡检司,专管“巡逻州邑,捕捉盗贼”。这是对治安管理的突出贡献。宋朝还开创了保甲制度,对后人影响至深。

明朝设立了直属帝王管辖的侍卫亲军组织——锦衣卫。它除对皇帝的安全负责外，还兼管侦察、逮捕、审讯之事。以上各组织都与治安管理密切相关，使明朝的中央集权空前巩固，人们生活在一派白色恐怖之中。但从治安管理的角度说，治理社会犯罪的效率明显提高，管理的方法和手段日益完善。

前清（1840年前）的统治者在京城设置巡捕五营，负责京城的治安工作，并完善了保甲制度，使保甲组织得到发展，成为管理社会治安和为统治者服务的工具。

#### （四）封建社会治安管理的主要特征

1. 军事、司法、行政三者合一，是封建社会治安管理的主要特征

在管理机构和职能发展上，从中央到地方，虽然逐渐设置了区别于其它行政管理机构的专门机构，设置治安管理的专职人员，但其职能的发挥仍然融于军事、司法和行政职能之中，未形成自己的独立体系，形成的是多层次的混合管理系统，共同强化社会治安管理的职能。

2. 治安管理是以城市为中心的军政混合管理体制

封建社会的治安管理，主要是维护政权所在地和政治经济中心地的社会治安秩序，镇压民众反抗。所以，各朝代特别是唐朝以后，均把京、师、州、道、府所在地的治安管理为重点。其职能虽然与军事、司法有某种程度的分工，但基本上没有独立出来，许多管理机构和人员本身就是军事组织和军职。尽管如此，治安管理职能与刑事职能、司法职能混在一起，在大中城市中却得到了一定的发展。

3. 户籍管理成为封建社会治安管理的基础

历朝统治者都十分重视户籍管理，并把它作为治安管理直至整个封建统治的基础。尽管各朝代从中央到地方的统治机构不断变化，但是户口管理始终没有消弱，反而不断得到加强。户口管理中统计出的人数、户数是统治者收赋税、抓兵丁、差苦役的资料基础，以户籍管理为基础的保甲制度，在封建社会的后期，得到逐渐

的发展与完善,成为封建统治的支柱。

### (五)警察成为近代社会治安管理的专职人员和中坚力量, 警察机构成为近代治安管理体系中的专职机构

1790年在法国最早出现近代警察,这是资产阶级宪法和议会民主制的产物,它极大地推动了社会政治制度的文明化,适应了社会的发展需求,大大提高了对社会管理的效能。资产阶级掌权后,为了制止住因社会财富空前积累而导致的犯罪现象的急剧增多,为了彻底改变封建私刑制的滥用对犯罪处理没有统一尺度的不法制现象,资产阶级要求废除封建私刑制,统一地由国家的一种新型力量——警察实施人身强制,强化社会管理。这适应了社会文明发展的需求。随后,集中的、统一的、公开的、强大的、专职的警察力量逐渐成为社会治安管理的专门机构,彻底从司法和军事中独立出来,成为国家机器的重要组成部分,专职负责社会治安的管理。由于社会管理效能的大大提高,制止犯罪明显有效,警察制度得到各国的纷纷效仿。同时,警察机构本身也在不断完善发展,各专业警种、各专项治理的方法与手段也不断出现、完善、发展,成为今天社会治安管理的中坚力量。

## 第二节 治安管理的性质、特点、任务

### 一、治安管理的性质

治安管理的性质,主要是指治安管理主体活动的性质,也就是治安管理机构及其人员所实施的管理行为的性质。按照哲学的观点来分析,性质是事物本质的属性,本质是事物固有的属性,治安管理的性质是指它的社会属性,即为谁服务的问题。

治安管理作为国家武装行政力量,它的性质是由国家性质所决定的。它是为维护统治者所需要的社会秩序服务的,是体现统治阶级意志的工具。我国《宪法》规定:“中华人民共和国是工人阶

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”。人民民主专政这个国家性质,决定了我国治安管理的主体活动的阶级性与人民性的统一,它是为维护工农群众所需要的社会秩序服务的,体现广大人民群众意志的人民民主专政的工具。具体讲,它可以以下几个方面加以理解。

### (一) 治安管理是维护和巩固国家政权的一个主要手段

1. 发挥治安管理专政职能的作用,是维护、巩固国家政权的必要前提

任何一个国家,要维护自己的政权,都需要有一定的强制性手段来为自己的政权效力。这个强制的手段,即我们通常所说的国家机器。由军队、警察和法庭等组成。毛泽东同志在《论人民民主专政》一文中指出:“我们现在的任务是要强化人民的国家机器,这主要是指人民的军队、人民的警察和人民的法庭,借以巩固国防和保护人民利益”。在国家政权取得以后,维护和巩固政权的任务,在无外敌侵入的情况下,主要依靠警察通过治安行政管理来实现。当然,国家政权的稳定和巩固的决定因素,是国家的经济发展和民主政治制度的建立和完善,但是反动势力的破坏和捣乱,以及社会秩序的混乱,则可能导致国家政权的颠覆和危及政权的稳定。所以,维护社会治安的稳定和维护社会秩序的正常,对国家政权的巩固与发展,具有直接的作用。公安机关的治安管理部门,通过人民警察这个专政工具,发挥其治安管理专政职能的作用,来维护社会的正常发展。这是维护、巩固国家政权的必要前提。

2. 治安管理的专政职能与社会公共管理职能在维护、巩固国家政权的作用上是一致的

治安管理的职能,既有对敌专政的一方,也有对社会公共管理的一面。从这个意义上讲,二者有所不同。专政职能体现强制、惩罚、打击的作用,社会公共管理职能体现社会管理的方式方法和它的效应。但是,它们都是为治理社会治安秩序,维护和巩固国家政权、保护统治阶级根本利益这样一个目标服务的,在这一点上,治

安管理两个方面的职能是一致的。

在我国,治安管理专政职能是惩罚、制止、控制、预防少数犯罪分子的破坏和捣乱。目的是为维护社会治安的良好秩序服务的,社会公共管理职能,是以行政手段,组织实现规范的社会秩序,它通过禁止、取缔、处罚等行政管理活动,使社会达到能够正常有序地运转的目的。这两个方面的职能,虽然有所不同,但是,在实施治安管理的时候,必须有机结合进行。也就是说,通过控制手段打击处罚破坏社会治安秩序的行为,促进实现良好的社会治安秩序,通过实现良好的社会治安秩序的管理活动,去发现、控制、制止、预防少数违法犯罪分子的违法犯罪活动,来维持良好的社会治安秩序。两方面的职能,是相辅相成,辩证统一的。它们都是为治理国家的社会治安秩序服务的,都是国家专政工具的表现形式。

### 3. 治安管理是体现统治阶级意志和为统治阶级利益服务的工具

治安管理作为国家专政机器的工具,它必须体现统治阶级意志,一切管理行为,都必须按照统治阶级的要求和愿望进行。由于国家本质不同,统治阶级的不同,因而它们的意志和要求也不同。我国是社会主义国家,人民是国家的主人,一切治安管理行为都必须充分体现国家和人民的意志,保护国家和人民的合法权益。从我国几十年的治安管理工作看,代表人民意志的治安管理体系自形成后,其职能就在为谁服务的问题上显现出了它的阶级本性,它已成为了巩固国家政权,维护人民民主专政的重要工具。

#### (二) 治安管理是国家行政管理的重要组成部分

1. 治安管理是国家行政机关的主要部门,是其他行政管理得以充分实施的重要保证

国家行政机关是国务院及其领导下的各级地方政府。为了管理各项行政工作,各级行政机关设置了相应的行政管理机构,如国防、外交、经贸、财政、文化、教育、公安、安全、司法、工商、税务、行政等各个部门,它们运用行政权力,各自分别管理国家各项建设事

业 治安行政管理担负着维护社会公共秩序、保卫社会安宁等光荣使命。这项工作 ,不但任务艰巨 ,而且责任重大。社会治安秩序的好坏 ,即影响千家万户的生活 ,也影响其它各项行政管理的良好实施 ,对妨碍各项行政管理良好实施的违法行为 ,治安管理部门要给予必要的治安处罚 ,为各项管理工作创造良好的工作环境 ,为其行政管理得以充分实施提供重要保证。这是其构成国家行政管理重要组成部分的根本表现形式所在。

2. 治安行政管理是国家行政管理的组成部分 ,是国家行政管理的主要外在表现形式

有国家就有行政管理 ,国家的行政管理是按照国家意志对社会实行管理的一种活动 ,要依照一定的法律、法规行使国家权力 ,对社会事务进行管理的一种组织活动。国家的行政管理范围很广 ,方法也多 ,表现形式也不相同 ,有公开的、秘密控制的多种表现形式 ,治安行政管理是国家一项重要的行政管理 ,它按照各项治安法规 ,行使权力 ,对社会各项治安秩序 ,进行公开的管理活动 ,并采取打击、监督、防范、教育和改造等多种管理手段总体配合 ,努力减少各项违法犯罪活动的发生。它的管理活动是公开的 ,表现形式也是外露的 ,所以说它是国家行政管理的组成部分 ,是国家行政管理的主要外在表现形式。

3. 治安行政管理的强制力 ,对整个社会和公民行为有着普遍的约束力和规范作用

治安行政管理依照国家、政府和治安行政管理机关的法律、法令、法规进行管理。要求所有单位、团体和公民必须遵守、服从 ,接受管理 ,否则将违反者依法进行惩处 ,这种强制性具有普遍的约束力 ,它既体现了国家法律的尊严 ,又体现了治安行政管理活动的规范强化 ,几十年来 ,治安行政管理的这种强制力 ,对整个社会和公民行为的普遍约束力和规范作用有增无减 ,这是朝着社会管理法制化迈进的重要显著标志。

(三) 治安行政管理是公安机关的一项重要业务工作

1. 治安管理部门 ,是公安机关的重要组成部分和主要业务部

门 ,担负着公安机关大量的公开的治安管理任务

广大公安干警在基层分别承担着各项治安管理任务 ,通过取缔、处罚、监督、改造、教育等手段 ,同各种犯罪行为作斗争 ,通过各专项管理 ,加强对社会面的控制 ,有效地预防犯罪。在对交通、消防、特业、危险物品等专项管理中 ,治安管理部门担负着公安机关大量繁重的管理任务。它是公安机关公开管理的重要职能部门 ,是公安机关的重要组成部分。

2. 治安管理工作如何 ,是检验公安工作的一个重要尺度 ,也是公安工作的一个窗口

治安管理工作 ,是公安机关的一项总体工程。公安机关所有部门的各项管理工作都应各负其责 ,共同努力 ,才能做好治安管理 ,维护社会稳定。某一方面或某几个方面出现问题 ,都会影响社会秩序。如发案多 ,车祸多 ,灾害多 ,都表明社会治安不好。所以 ,总体管理活动是检验公安工作总体规划 ,组织领导、相互协调、监督执行、信息管理、事件处理等方面的工作水平的一面镜子 ,一把尺子。一般说 ,治安秩序的好坏 ,能反映公安工作的强弱和有无战斗力。社会治安秩序是世人瞩目的热点问题 ,人人关心 ,看得见 ,遇得着 ,人们往往从社会治安秩序如何作为窗口 ,来衡量当地的公安工作。

3. 治安管理工作的强弱直接影响各类案件的预防和处理 ,影响治安秩序的稳定

治安管理工作是公安工作的基础 ,治安基础工作扎实 ,各类案件就大量减少 ,社会相对稳定。公安机关就能全面控制社会局面 ,掌握工作的主动权。同时 ,组织指挥系统也能运转灵敏 ,能及时预防和处理好各种治安事件 ,减少各类灾害事故的发生 ,保持社会秩序的稳定。反之 ,一旦治安管理失控 ,各类案件相对上升 ,将顾此失彼 ,忙于现场 ,查线索 ,寻证人 ,抓原凶 ,顾后事等一系列工作 ,相对就陷入被动。预防为主 ,能防得住乃是公安工作的基本方针之一。因此 ,治安管理工作在此意义上说是公安工作的一项重要工作 ,占有重要地位。

## 二、治安管理工作特点

治安管理工作,是组织和管理社会治安秩序的一项专门工作。社会治安问题的成因是多方面的,从根本上说,社会治安问题是社会现象的客观存在,即社会生活方面消极因素的综合反映,它受社会政治、经济、文化、教育、道德、法律、生活环境和国际大气候等多方面因素的制约和影响,它的形成是复杂的。从管理上来说也是很艰难的。治安管理与其他国家行政管理一样,有着其自身的特点,其中最主要的特征是管理内容的广泛性,管理时间的持续性,管理方式的多样性,管理活动的公开性,管理行为的强制性。

### (一)管理内容的广泛性

由于治安管理的主要对象是人,所以以人为活动范围的空间是广泛的,由于人是第一要素,因人而引发的违反治安管理的物、事、地才得以存在,由此而得出,凡是有人活动的地点都有社会治安的管理问题。它的管理内容和范围十分广泛,这是其他行政管理所无法比拟的。

如果把其分类,可以从以下方面来把握。从管理业务上分,包括公共场所管理、户口居民身份证管理、特种行业管理、危险物品管理、道路交通管理、消防管理、外事管理和治安案件、事件、灾害事故的预防查处等内容。从管辖范围上分,涉及到人、物、地、事四个方面,延伸到社会的各个行业,每一个家庭。从管理手段上分,有预防、控制、调解、监督、协查侦破、制裁处理、监督改造、教育挽救等。从解决问题的性质分,有敌我矛盾,更有大量人民内部矛盾。

以上这些管理的内容、范围、业务划分、管理手段体现了治安管理工作是一项十分广泛、复杂的专门管理工作,与其他有关部门有着不同的管理特点。

### (二)管理时间的持续性

持续性就是工作时间上的延续性。从治安管理的产生和发展