

治安基层基础新论

ZHI AN JI CENG JI CHU XIN LUN

刘海亮 著



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

治安基层基础新论

ZHI AN JI CENG JI CHU XIN LUN

刘海亮 著



法律出版社
LAW PRESS·CHINA

图书在版编目(CIP)数据

治安基层基础新论 / 刘海亮著. —北京:法律出版社,
2014.1

ISBN 978 - 7 - 5118 - 5823 - 8

I. ①治… II. ①刘… III. ①治安管理—中国—教材
IV. ①D631.4



中国版本图书馆CIP数据核字(2013)第310641号

编辑统筹 大众出版分社
责任编辑 万颖
装帧设计 贾丹丹

© 法律出版社·中国

出版 法律出版社
总发行 中国法律图书有限公司
经销 新华书店
印刷 三河市龙大印装有限公司
责任印制 沙磊

开本 A5
印张 9.75
字数 252千
版本 2014年1月第1版
印次 2014年1月第1次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里7号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

网址/www.lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里7号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782

重庆公司/023-65382816/2908

北京分公司/010-62534456

西安分公司/029-85388843

上海公司/021-62071010/1636

深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5118 - 5823 - 8

定价:35.00元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

前 言

2006年,公安部从公安工作和公安队伍建设发展全局的高度,做出了加强基层基础建设的重大战略部署,出台了一系列强化基层基础建设的通知、规定;同时,各地公安机关也在治安基层基础工作中进行了大量探索、创新,积累了丰富的实践经验。加之,公安学成为一级学科后,治安学作为其所属的二级学科,需要在学科建设方面进行积极探索、完善。“治安基层基础”是山东警察学院开设的治安学专业基础课程之一,我一直从事该课程的教学工作。本书就是我在总结多年教学经验,学习、参考基层基础建设文件、经验的成果。

本书也是我所承担山东省教育厅2013年山东省高校人文社科研究计划项目“治安基层基础研究”(项目编号J13WB57)的最终成果形式。本书所述,系我自己对治安基层基础的理解与见解,由于眼界、能力所限,肯定有不妥之处,敬请批评指正。

本书在撰写过程中,参考了石宗政教授和多位学者的著作、教材,以及济南市公安局历下分局等公安实践部门的经验材料,除在书中注明和在书末列明参考文献外,在此还要向他们表达深深的谢意。

刘海亮
2014年1月

目 录

第一章 绪论 / 1

第一节 治安基层基础概述 / 1

- 一、治安基层基础的含义 / 1
- 二、我国治安基层组织的发展状况 / 6
- 三、治安基层组织的地位和作用 / 7
- 四、治安基础工作的地位和作用 / 9

第二节 基层基础建设 / 11

- 一、基层基础建设的内涵和目标 / 11
- 二、基层基础建设的要求 / 12
- 三、加强基层基础建设的措施 / 14
- 四、基层基础建设中应处理好的三个关系 / 20

第二章 公安派出所 / 22

第一节 公安派出所概况 / 22

- 一、公安派出所的性质 / 22
- 二、公安派出所的职责 / 24
- 三、公安派出所的权限 / 28

第二节 公安派出所的设置 / 32

- 一、公安派出所的设置 / 32
- 二、公安派出所的警力配置 / 34
- 三、公安派出所的基础设施及装备 / 36

第三节 公安派出所的管理 / 38

- 一、公安派出所的管理机制 / 38

二、公安派出所的岗位分工 /	39
三、公安派出所的内部管理 /	41
第四节 公安派出所的工作 /	44
一、公安派出所的工作目标 /	44
二、公安派出所的工作任务 /	48
三、公安派出所的工作制度 /	49
四、公安派出所的考核监督 /	56
第五节 公安派出所正规化建设 /	57
一、公安派出所正规化建设的概念和意义 /	57
二、公安派出所正规化建设的基本要求 /	59
三、公安派出所正规化建设的内容 /	60
四、公安派出所正规化建设的组织领导 /	65
第三章 巡警 /	67
第一节 巡警概况 /	67
一、巡警的性质和特征 /	67
二、巡警的管理体制及与其他警种、部门的关系 /	69
三、巡警的职权 /	72
第二节 巡逻 /	76
一、巡逻的概念、分类及其作用 /	76
二、巡逻的要求 /	79
三、巡逻的组织实施 /	81
四、巡逻中常见情况的处置 /	85
第三节 公路巡逻民警队 /	89
一、公路巡逻民警队的来历 /	89
二、公路巡逻民警队的职责 /	90
三、公路勤务 /	91
四、执法监督 /	92
第四章 社会治安防范组织 /	94
第一节 治安保卫委员会 /	94

一、治安保卫委员会的性质及作用 / 94

二、治保会的职责和任务 / 96

三、公安机关对治保会工作的指导 / 100

第二节 保安服务公司 / 105

一、保安服务公司 / 105

二、保安员 / 110

三、保安服务 / 112

四、监督检查 / 114

第三节 其他治安防范组织 / 117

一、企事业单位内部保卫组织 / 117

二、治安联防组织 / 122

三、民间治安防范组织 / 123

第五章 社区警务 / 125

第一节 社区警务概述 / 125

一、社区警务的由来及含义 / 125

二、社区警务的基本内容 / 130

三、公安派出所开展社区警务的途径 / 134

第二节 社区警务室 / 136

一、设立社区警务室的意义 / 136

二、设立社区警务室的要求 / 138

三、社区警务室建设的标准及配备 / 139

第三节 社区警察 / 141

一、社区警察的职责 / 141

二、社区警察的工作方式 / 144

三、社区警察的任职条件和纪律要求 / 145

四、对社区警察的监督和考核 / 151

第六章 群众工作 / 152

第一节 群众工作概述 / 152

一、群众工作的概念 / 152

二、群众工作的目标 / 155

三、做好群众工作的基本要求 / 158

四、群众工作的意义 / 161

第二节 群众工作基本功 / 162

一、群众工作基本功的内容 / 162

二、提高民警群众工作基本功的途径 / 165

第三节 群众工作任务 / 167

一、宣传群众 / 167

二、组织群众 / 169

三、服务群众 / 170

四、依靠群众做好业务工作 / 171

第四节 群众工作方法 / 173

一、宣传群众的方法 / 173

二、组织群众的方法 / 177

三、服务群众的方法 / 180

第七章 走访与调解工作 / 182

第一节 走访 / 182

一、走访工作的意义 / 182

二、入户走访 / 184

三、其他走访工作 / 188

四、访后工作 / 188

第二节 治安调解 / 189

一、治安调解的适用条件 / 189

二、适用治安调解的原则 / 192

三、适用治安调解的程序 / 194

第三节 人民调解 / 197

一、人民调解的概况 / 197

二、人民调解委员会 / 201

三、人民调解工作 / 203

第八章 安全防范工作 / 209

第一节 安全防范概述 / 209

- 一、安全防范的概念 / 209
- 二、安全防范的要求 / 211
- 三、安全防范的种类及途径 / 212
- 四、安全防范的实施 / 214

第二节 社区安全防范 / 217

- 一、社区安全防范的概况 / 217
- 二、社区安全防范的内容 / 219
- 三、创建安全文明社区 / 229

第三节 家庭安全防范 / 232

- 一、家庭常见治安问题 / 232
- 二、家庭安全防范的基本对策 / 233

第四节 中小学、幼儿园安全防范 / 235

- 一、当前中小学、幼儿园的治安状况 / 235
- 二、中小学、幼儿园安全防范的主要内容 / 238
- 三、加强中小学、幼儿园安全防范的措施 / 239

第九章 情报信息工作 / 244

第一节 情报信息 / 244

- 一、情报信息的概念和种类 / 244
- 二、情报信息的作用 / 247
- 三、公安派出所负责收集的情报信息 / 248

第二节 情报信息工作 / 250

- 一、情报信息工作的要求 / 250
- 二、情报信息工作的环节 / 252
- 三、加强基层情报信息工作的措施 / 259

第三节 基层档案管理 / 263

- 一、基层档案的含义和分类 / 263
- 二、基层档案管理制度 / 268

第十章 接处警工作 / 271

第一节 接处警工作概述 / 271

一、接处警工作的由来 / 271

二、接处警网络 / 275

三、公安派出所接处警工作任务及要求 / 276

第二节 接警工作 / 278

一、接警工作要求 / 278

二、接警工作制度 / 280

三、接警的范围 / 281

四、警情调度处置 / 283

五、公安派出所的接警工作 / 286

第三节 处警工作 / 287

一、处警工作的要求 / 287

二、公安派出所的处警工作 / 289

三、处警工作的监督 / 297

参考文献 / 298

第一章 | 绪论

基层基础工作是整个公安工作的根基,也是推动公安事业长远发展的基石。治安基层基础研究,主要是从治安工作的视角观察基层基础工作,思考治安基层基础的含义、性质、地位以及与基层基础建设的异同,探究新形势下加强治安基层基础的有效途径。

第一节 治安基层基础概述

一、治安基层基础的含义

治安基层基础是公安工作的一个业务术语,在公安机关的各种文件和有关的学术著作中,经常见到“治安基层基础”这一词语,其含义是治安基层组织和治安基础工作的合称。“基层基础”这一词组,“基层”与“基础”之间是并列关系,而不是偏正关系。基层是指基层组织,基础是指基础工作。基层和基础这两个概念,既有区别,又有联系。大量的基础工作要靠基层组织去做,基层组织建设抓好了,基础工作就有了可靠的组织保证。

(一)治安基层基础的概念

治安基层基础的范围包括治安基层和治安基础两个方面,是治安基层组织建设和治安基础工作的总称。广义上的治安基层基础是指维护社会治安的基层组织和所担负的基础工作,包括公安派出所、

巡警队、治安辅警队伍、治保会、治安联防组织以及单位内部保卫组织的组织建设和各自所担负的基础工作。狭义上的治安基层基础“专指公安内部专业分工中属于治安行政管理方面的基层组织,直接担负维护社会治安、从事公安机关各项基础业务工作的单位,是公安机关的根,即公安派出所及其应担负的业务工作”。^{〔1〕}从我国公安实践来看,将治安基层基础界定为“公安派出所及其应负担的业务工作”,显然不符合公安工作的实际情况。公安派出所是治安基层组织,但治安基层组织不仅是公安派出所,除公安派出所之外,还有其他治安基层组织。虽然治安基础工作大多是由公安派出所组织实施的,但并非公安派出所所组织实施的一切业务工作都是治安基础工作。治安基础工作除由公安派出所组织实施外,其他部门、警种也做治安基础工作。比如交警要走访联系群众,刑侦部门指导相关单位落实安全防范,等等。由此可见,治安基层基础的范围应从广义上进行理解。

(二)治安基层组织的概念

治安基层组织是指由公安机关领导、管理或指导的处于维护社会治安第一线的组织。治安基层组织有两个特点:

一是处在维护社会治安的第一线。治安基层组织是各项治安管理和防范活动的具体实施者。它既要执行上级公安机关关于维护社会治安的各项决定,保障有关法律、法规和规章在本辖区内的实施,又要根据法律规范的规定和上级公安机关的决定结合本地区、本单位的实际情况采取各种具体的管理措施和防范措施。

二是与县级公安机关存在着行政隶属关系或业务上的指导关系。治安基层组织按其性质可分为两类。治安基层组织或者隶属于县级公安机关,是县级公安机关的组成部分;或者是社会治安防范组织,虽不隶属于公安机关,但其以社会治安防范和保障社会安全为主要活动内容,与当地公安机关之间存在着业务上的指导或管理关系。

〔1〕 公安部政治部编:《治安基层基础教程》,群众出版社2007年版,第1页。

治安基层组织是社会组织的一种,是统治阶级或统治集团用于控制社会、维护统治秩序的一种组织形式。在不同的历史时期和不同的国家或地区,社会矛盾、社会问题和影响统治秩序的因素各不相同,因此,用于控制社会、维护统治秩序的治安基层组织的种类、组织形式和活动方式也各不相同。当前,我国已经建成了比较严密的点线面相结合的治安防控网络。在公安机关日常的社会面治安管理和防范工作中,交警管点,维护各交通路口的社会治安秩序;巡警管线,通过巡查维护分管路段的社会治安秩序;公安派出所管面,通过户口管理、治安管理、查处治安案件和指导各类群防群治组织的工作,维护派出所辖区内的社会治安秩序,保障辖区内的安全。派出所和巡警是公安机关专设的治安基层组织,其中公安派出所是最重要的治安基层组织。

同时,在社会面上也形成了专业性与非专业性相结合的治安防范组织体系。专业性的防范组织有单位内部的保卫组织,主要负责本单位的安全保卫和各种治安情报信息的收集控制;保安服务公司,是专门为客户提供有偿的保安服务的经济实体,它负责客户的安全保卫工作;治安辅警组织,它是一种群防群治的群众性的组织,一般由乡镇人民政府或街道办事处雇用、直接由公安派出所领导使用,主要从事治安巡逻和协助公安派出所搞好户口管理工作。非专业性的治安防范组织有治保会、联户联防队、护村队、群众性治安志愿组织等。

有一种观点认为治安基层组织的范围更广,应“包括公安派出所、交警队、巡警队、拘留所、收容教育所、强制戒毒所、安康医院等”。^{〔1〕}但交警是专门的警种,不应被当作治安基层组织。拘留所是专门执行拘留的公安机关的监管场所,其行政级别差异很大,县市级、地市级,甚至省级公安机关都设有拘留所。拘留所羁押对象既包括被公安机关裁决予以治安拘留的,也包括被其他行政部门裁定予

〔1〕 公安部政治部编:《治安基层基础教程》,群众出版社2007年版,第3页。

以行政拘留的相对人,甚至包括被司法机关决定司法拘留的,而执行拘留也是一项专业性很强的公安工作,不属于治安基础工作。可见,拘留所不属于治安基层组织范围。收容教育所、强制戒毒所、安康医院则属于地市级以上公安机关设立的专门机构,其中收容教育所还存在合法性争议。^{〔1〕}所以,治安基层组织一类是公安机关专设的治安基层组织,包括公安派出所和巡警;另一类属于社会治安防范组织,包括单位内部的保卫组织、保安服务公司、治安辅警组织、治保会、联户联防队、护村队、群众性治安志愿组织等。

(三)治安基础工作的概念

治安基础工作是各项公安专业工作的根基,治安基础工作的好坏关系到整个公安工作的大局。但在一定历史时期,开展何种治安基础工作,应当根据维护社会治安的实际需要来确定。因为社会的发展和变迁、运行机制的变革以及社会利益的调整,使社会在不同的时期具有不同的矛盾,这些矛盾既是促进社会发展的动力,又是影响社会稳定和安宁的因素。公安工作的目的是要维护法律所确定的社会秩序,为人民群众安居乐业创造良好的社会环境。要实现这一目的,就必须分析研究哪些因素是影响社会稳定和安宁的因素,在此基础上,确定开展哪些治安基础工作,努力将社会消极因素转化为积极因素,同时提高社会的防范能力。治安基础工作是指由治安基层组织实施的为减少或控制危害社会治安的因素和提高社会防控能力所进行的各项工作。治安基础工作有以下两个特征:

其一,治安基础工作的主体主要是治安基层组织。治安基础工作的主体既包括公安机关的治安基层组织,也包括社会治安防范组织,而不是仅指公安机关的治安基层组织,更不是仅指公安派出所。在一些教科书和学术论文中,把治安基础工作界定为“公安派出所从事的为各项公安业务工作奠定基础的综合性工作”,这样界定治

〔1〕许多学者认为收容教育制度与《立法法》、《行政处罚法》、《行政强制法》以及《治安管理处罚法》存在法律冲突,而且过于严厉,应予以修改或废止。

安基础工作是不全面的,也是不科学的。

其二,治安基层组织开展治安基础工作的目的是减少或控制危害社会治安的因素和提高社会的防控能力。经过长期的发展,我国的治安基础工作形成了打、管、防、建并举的工作格局。打是指打击各种违法犯罪活动。近几年来,公安机关对刑事犯罪始终保持高压态势,严厉打击各种刑事犯罪,有效地遏制了刑事犯罪的发展和蔓延,净化了社会治安环境。管是指治安管理,公安机关在严厉打击刑事犯罪的同时,加强了对重点人口和流动人口的管理,加强对娱乐服务场所的管理、及时打击和清理黄赌毒等社会丑恶现象,加强对爆炸、剧毒等危险物品的管理,有效地预防恶性刑事案件和治安灾害事故的发生。防是指防范工作。它包括人防、物防及技防。

治安基础工作的范围很广,涉及社会生活的各个方面。但并不是治安基层组织从事的所有工作都是治安基础工作,如公安派出所协助工商、税务、土地等部门执法,协助计生委搞计划生育等,就不属于治安基础工作的范畴。只有治安基层组织围绕着减少或控制危害社会治安的因素和提高社会防控能力所开展的工作,才是治安基础工作。关于哪些工作属于治安基础工作,目前没有统一的规定,学术界也没形成完全一致的看法。结合公安实际,学者们基本认可的治安基础工作的范围包括:人口管理、重点地区和复杂场所的治安管理、危险物品管理、单位内部的安全保卫、社区警务、群众工作、安全防范、治安耳目、情报信息工作、接处警工作等。本书重点介绍社区警务、群众工作、走访与调解、安全防范、情报信息工作以及接处警工作等治安基础工作。

治安基础工作的范围也是不断发展变化的,不同的历史时期,治安基础工作有不同的工作范围。因为在不同的历史发展阶段,社会运行机制有一定的差别,危害社会治安的因素也各不相同。在中华人民共和国成立初期,针对政局动荡、社情复杂的状况,将户口管理和群众工作作为治安基础工作。随着政权的巩固和社会秩序的稳定,又将重点复杂场所的治安秩序管理、危险物品管理、单位内部的

保卫工作作为治安基础工作。在 20 世纪 80 年代,进一步把治安耳目工作、帮教工作和治安情报信息管理作为治安基础工作。近几年,强调创建安全文明社区。治安基础工作的内容和范围的变化,是由各个时期的治安形势决定的,它随着危害社会治安的因素的变化而变化。

当然,治安基础工作是一个统一的有机整体,每项具体的治安基础工作,都是社会治安防控体系中的一个环节,它们彼此之间相互影响、相互制约、相互促进,共同构成了社会安全防范网络。在这个网络中,各项具体的治安基础工作各自具有不同的作用。因此,不能说哪一项治安基础工作重要,哪一项不重要。这就要求治安基础工作要统筹规划,合理部署,防止顾此失彼。

二、我国治安基层组织的发展状况

早在秦汉时期,我国就出现了治安基层组织——“亭”。《汉书》记载,“亭有两卒,一为亭父,掌开闭扫除;一为求盗,掌逐捕盗贼”。其后治安基层组织随着社会的发展在不断地发生变化。在不同的历史时期和不同的国家或地区,治安基层组织的种类、组织形式和活动方式各不相同。新中国成立以后,特别是改革开放以来,我国治安基层组织得到巨大发展,基本情况是:

一是建成了以公安派出所为核心、以治保会为基础的治安基层组织体系,治安基层组织的建设不断加强。公安派出所的警力逐步加强,装备设施不断改善,各项工作日趋规范化,运行机制逐渐完善。治保会作为数量最多、分布最广泛的社会治安防范组织,是公安机关联系群众,做好群防群治的基础。近些年来,在党委、政府的支持下,治保会也得到大力加强。今后要适应社会发展的需要,要继续强化治安基层组织建设。同时,遵循“精简、统一、效能”的原则,注重治安基层组织的实际效能,提高全社会的防控能力,克服形式主义倾向。

二是加强现代化、信息化建设,提高了治安基础工作能力。随着计算机、互联网等信息技术的迅猛发展,我国正逐步迈入信息社会和知识经济时代。治安基层组织必须加强现代化、信息化建设,这是治安基层组织发展的必然结果,也是新形势下做好治安基层基础工作的内在要求。近十几年来,治安基层组织不断增加投入,改善装备,提高人员素质,健全工作机制,使现代化、信息化水平有了很大提高。治安基层组织在实践中加强信息预警工作,积极利用信息资源,研究违法犯罪活动的变化规律、发展走势,提高了治安防控能力。同时,向社会各界发布预防违法犯罪最新动态,增强群众的自我防范意识和防范能力。

三是适应治安管理社会化的发展趋势,治安基层组织逐步向社会化发展。随着法制建设的加强和公民法律意识、参政意识的增强,治安管理社会化已成为总的发展趋势,治安基层组织管理体制的改革和工作方式的转变,必须符合这种总的发展趋势。这就要求:公安机关治安基层组织的活动方式要公开化、社会化,使依法行政、政务公开成为公安机关治安基层组织的活动准则;还要根据建立社会主义市场经济体制和依法治国的要求,对企事业单位设立公安机构的体制进行改革,变企事业单位设立的公安机关为企事业单位承担内部保卫工作的职能部门,使之成为社会化治安基层组织;同时,借鉴国内外经验,建立、发展保安服务公司,为客户提供有偿保安服务,使治安基层组织进一步向多样化、社会化发展。

三、治安基层组织的地位和作用

治安基层组织是公安机关的基础,是落实党的路线方针政策和各项公安工作任务的战斗堡垒,也是维护社会治安的前沿阵地,具有举足轻重的地位和作用。

(一)治安基层组织是治安管理组织体系的根基

我国公安机关的组织体系由公安部、省(自治区、直辖市)公安厅(局)、市(地、州、盟)公安局(处)、县(市、区、旗)公安局四级组