



当代中国司法警官院校
“十一五”规划教材

丛书总主编 王恒勤
执行主编 李春雷

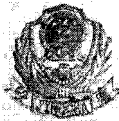
治安管理学

ZHIAN GUANLIXUE

主编 施秀艳



中国民主法制出版社



当代中国司法警官院校
“十一五”规划教材

丛书总主编 王恒勤
执行主编 李春雷

治安管理学

ZHIAN GUANLIXUE

主编 施秀艳



中国民主法制出版社

图书在版编目(CIP)数据

治安管理学/施秀艳主编. —北京: 中国民主法制出版社, 2009.8

ISBN 978-7-80219-609-4

I. 治... II. 施... III. 治安管理学—中国—高等学校—教材
IV. D631.4

中国版本图书馆CIP数据核字(2009)第122141号

当代中国司法警官院校“十一五”规划教材

书名 / 治安管理学

ZHIANGUANLIXUE

作者 / 施秀艳 主编

出版·发行 / 中国民主法制出版社

地址 / 北京市丰台区右安门外玉林里7号(100069)

电话 / 010-63292534 63057714(发行部) 63053367(总编室)

传真 / 010-63292534

Http: //www.rendabook.com.cn

E-mail: MZFZ@263.net

经销 / 新华书店

开本 / 16开 787毫米×960毫米

印张 / 24 字数 / 456千字

版本 / 2009年9月第1版 2009年9月第1次印刷

印刷 / 河北永清金鑫印刷有限公司

书号 / ISBN 978-7-80219-609-4

定价 / 48.00元

出版声明 / 版权所有, 侵权必究。

(如有缺页或倒装, 本社负责退换)



第三辑

编委会

主任

王恒勤

中央司法警官学院党委书记 教授

副主任 (兼执行主编)

李春雷

中国人民公安大学副教授 法学博士

委员

- | | |
|-----|--------------------------|
| 何 华 | 四川司法警官职业学院院长 |
| 闫绪安 | 山西警官职业学院院长 |
| 李祖辉 | 福建警官职业学院院长 副教授 |
| 何如一 | 湖南司法警官职业学院院长 教授 |
| 梁凤歧 | 内蒙古警官学校党委书记兼校长 |
| 张卫华 | 山东政法学院副院长 教授 |
| 张建明 | 河北司法警官职业学院副院长 |
| 刘仲玺 | 黑龙江司法警官职业学院副院长 教授 |
| 陈志林 | 四川司法警官职业学院副院长 副教授 |
| 薄锡年 | 河北司法警官职业学院副院长 副教授 |
| 吴令起 | 河南检察职业学院副院长 副教授 |
| 肇启军 | 辽宁警官高等专科学校副校长 副教授 |
| 李永清 | 湖南司法警官职业学院刑事司法系主任
副教授 |



丛书总主编 王恒勤

丛书执行主编 李春雷

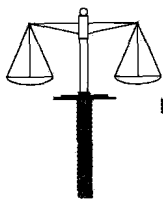
主 编 施秀艳

副 主 编 徐卫红 李白云 郭大勇

治安管理学

撰稿人 (以撰写章节先后为序)

施秀艳	孙继文	郭大勇
徐卫红	史秀峰	李志明
谢 瑜	刘 隽	李白云



总 序

十一届全国人大代表
中央司法警官学院党委书记 教授

王恒勤

进入新世纪以来，伴随“依法治国”方略的大力推进和高等教育事业的迅猛发展，我国的司法警官教育事业也迎来了蓬勃发展的春天。司法警官教育主要是面向司法行政系统特别是监狱劳教系统培养专门人才。我国的司法行政机关是政府的重要部门，担负着执行国家法律、为社会提供法律服务、开展法制宣传等重要职责。党和国家历来高度重视司法行政工作，特别是近年来，在构建社会主义和谐社会的伟大进程中，司法行政工作在维护社会稳定、实现社会公平正义方面发挥着越来越重要的作用，司法行政的职能不断拓展，任务越来越艰巨。在这种背景下，需要大力提升司法行政干部队伍的整体素质，特别是要建设一支高素质的、人民可以信赖的司法警官队伍。近年来，全国司法行政系统高度重视司法警官队伍建设，司法部明确提出了加强监狱劳教人民警察队伍的“革命化、正规化、专业化”建设的奋斗目标，并采取了一系列有效措施。从长远来看，大力发展司法警官教育，不断提高司法警官院校的教育教学质量，无疑是培养和造就大批

高素质司法警官的必由之路。从全国的情况来看，当前我国已基本形成了包括中央司法警官学院和各省司法警官职业学院在内的、具有学历教育性质的司法警官教育体系。为了适应培养高素质人才的需求，迫切需要探索、建设一套高质量的教材体系，这已经成为当前司法警官院校教学改革和教材建设中面临的一项十分重要的任务。

有鉴于此，中国民主法制出版社面向全国司法警官院校和司法工作一线，遴选、组织了一批学术水平高、治学严谨、教学经验丰富、实践能力强、注意理论联系实际的年轻学者和专家，在充分吸收已有的优秀教改成果、认真探讨和研究教学内容改革的基础上，编写了一套具有司法警官教育特色的、适应性较强的教材及相应的教学辅导书，以满足司法警官院校的教学改革和提高人才培养质量的需要，并将这套教材命名为《当代中国司法警官院校“十一五”规划教材》。

本套教材以马列主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，全面贯彻落实科学发展观，贯彻党的教育方针，坚持社会主义法治理念，以我国现行法律法规为依据，以司法警官院校人才培养目标为导向，在认真总结我国司法工作实践经验的基础上，强调理论联系实际，突出前沿性、实用性和操作性，同时吸收国外的先进经验，全面、系统、科学、规范地反映了我国司法实践的全貌。本套教材的特点主要表现在：

首先，作者阵容强大。本套教材所聘主编及参编作者主要是当前司法警官教育领域的学者和司法工作一线的专家；他们都具有扎实的学术功底和一定的实践经验，学风踏实，绝大多数是有

关学科的学术骨干。他们有的具有司法警官院校教学和科研一线工作的较长经历，都主编或参编过不少教材，不仅具有较为深厚的专业功底，而且具有较为丰富的教学实践经验；有的具有多年的司法实际工作经历，在实践中不仅积累了丰富的经验，而且经过研究思考发表了许多颇具价值的理论成果。因此可以说，本套教材的编写阵容实力较强，而且朝气蓬勃。

其次，体例设计新颖。为了更好地突出理论性与实用性相结合的特点，本套教材的体例设计均由“重点提示”、“正文”、“理论探讨”、“司法运用”及“思考”五部分组成，使读者对知识的把握能有清晰的思路，并帮助读者举一反三，灵活运用。为了尽可能克服当前司法警官教育中存在的强调理论灌输而忽视学生实践能力培养的倾向，本套教材特别注重法律法规、基本理论在具体案件中的运用。

第三，内容涉及广泛。本套教材包含了司法警官教育主要专业所确定的专业基础课程和专业课程。在编写过程中，编写人员注意吸收近年来我国司法领域特别是司法行政和监狱劳教领域研究的最新学术成果，注意国际学术发展的最新动向，力争使教材内容能够站在 21 世纪初的学术前沿，反映各学科成熟的理论。全套教材在总体上既注意创新，又注意守恒，将学术性、新颖性、应用性、可读性有机结合起来，以适应新时期司法警官教育的教学需求和司法警官大学生的特点。

早在 1998 年，中国民主法制出版社就编辑出版了《全国监狱系统统编教材》，这次该社又面向全国遴选一批教学经验丰富、科研成果突出的骨干教师和具有多年司法实践经验的一线专家，

组成实力强大的“双师型”编写组，全面总结改革开放以来司法工作的经验和理论，大力借鉴国际上先进的理论与实践成果，对现有的司法警官教育教材进行修订和增补，使新编规划教材更好地贴近司法实践、体现司法改革、反映司法成果、具有司法特点。应该说，本套规划教材是全国司法机关和司法警官院校集体智慧的结晶，必将对大力提高我国司法警官院校的教学水平，加强司法警官队伍的“革命化、正规化、专业化”建设发挥重要作用。

这套教材的编写人员大部分是青年学者和专家，是我国司法警官教育和司法实践中的重要力量，更是我们事业的未来和希望。他们固然会有研究的盲点和失误，但其朝气蓬勃的气势令人振奋。我们有理由相信，随着我国司法警官院校教育教学改革的不断深入，一批学风扎实、厚道明理的青年学者必将在期待中前行，在锻炼中提高，从而担负起培养司法警官高素质人才、弘扬社会主义法治理念的世纪重任。与此同时，大批具有示范性和适应司法警官人才培养的优秀教材的出现，必将进一步促进我国司法警官教育质量的提高。

我受各位青年学者和中国民主法制出版社的委托为这套教材作序，期望这套教材在组织者、编写者、出版者的共同努力下，能成为奉献给新世纪司法警官教育的精品教材。司法警官院校的教育教学改革是一个长期的、系统的工程，任重而道远，需要我们共同努力，希望我们能够不断编写出更多更好的精品教材，以此促进教学水平的提高，推进我国司法警官教育更好更快地发展。

2007年6月



治安管理学·目 录

第一章 绪论	(1)
第一节 治安管理概述	(2)
第二节 我国治安管理的历史	(14)
第二章 治安管理的主体和手段	(30)
第一节 治安管理的主体	(31)
第二节 治安管理的手段	(46)
第三章 公共治安秩序管理	(61)
第一节 公共治安秩序管理概述	(62)
第二节 公共场所管理	(68)
第三节 重点地区管理	(78)
第四节 大型群体活动管理	(83)
第五节 集会、游行、示威管理	(86)
第四章 特种行业管理	(95)
第一节 特种行业管理概述	(96)
第二节 旅馆业治安管理	(105)
第三节 印章业治安管理	(110)
第四节 印刷业治安管理	(114)
第五节 其他特种行业治安管理	(117)

第五章 危险物品管理	(124)
第一节 危险物品管理概述	(125)
第二节 枪支管理	(129)
第三节 管制刀具及弩的管理	(135)
第四节 爆炸物品管理	(141)
第五节 剧毒物品管理	(145)
第六节 放射性物品管理	(150)
第六章 公共安全危机管理	(154)
第一节 公共安全危机管理概述	(155)
第二节 群体性危机事件管理	(163)
第三节 恐怖袭击危机事件管理	(170)
第四节 公共事故灾难危机事件管理	(176)
第五节 突发公共卫生危机事件管理	(183)
第六节 自然灾害危机事件管理	(189)
第七章 公共信息网络安全监察	(195)
第一节 公共信息网络安全监察概述	(196)
第二节 计算机病毒的防治	(207)
第三节 互联网安全保护	(214)
第八章 治安案件查处	(219)
第一节 治安案件查处概述	(220)
第二节 违反治安管理行为	(225)
第三节 治安管理处罚	(236)
第四节 治安案件查处的程序	(244)
第五节 治安管理处罚的救济	(259)
第九章 出入境管理	(268)
第一节 出入境管理概述	(269)
第二节 护照和签证管理	(278)
第三节 中国公民出入境管理	(282)
第四节 外国人出入境管理	(289)

第十章 户政管理	(303)
第一节 户政管理概述	(304)
第二节 户口管理	(306)
第三节 居民身份证管理	(326)
第十一章 公安人口管理	(334)
第一节 公安人口管理概述	(335)
第二节 流动人口管理	(344)
第三节 重点人口管理	(351)
第四节 监外罪犯监管	(361)
后 记	(373)



第一章

绪论

重点问题

- 治安管理的含义和性质
- 治安管理的职能
- 治安管理的方针和原则

【典型案例】

据中国警察网 2009 年 6 月 11 日报道,在社会治安整治行动中,黑龙江省各级公安机关按照省厅关于开辟打击战场、实施打击侵财犯罪专项行动的总体部署,紧密结合各地实际狠抓落实,取得了阶段性战果。此次专项行动实行多警联动,全省各级公安机关按照黑龙江省公安厅下发的《关于进一步加强打击刑事犯罪工作的意见》,现代侦查手段与传统侦查模式并用,依靠群众、依靠信息,采取专门手段和群众工作有机结合,进一步提升了基层实战部门打击多发性侵财犯罪的能力。据统计,自 5 月 1 日行动开展以来,全省共破获各类刑事案件 5805 起,其中侵财案件 5146 起;抓获侵财犯罪嫌疑人 810 名,抓获网上通缉的本省在逃人员 101 名,抓获网上通缉的外省在逃人员 177 名。同时,各级公安机关利用公安网上的跨区域协作平台发布信息 346 条,反馈信息 572 条,从中破案 123 起。

第一节 治安管理概述

一、治安管理的含义和范围

(一) 治安的含义

“治安”一词，古已有之。我国古代最早将“治”与“安”分别使用，“治”相对于“乱”而言，是治理或管理的意思；“安”相对于“危”而言，是安全、安稳或安宁的意思。公元前 230 年，先秦时期的韩非在《显学》中写道“此四者所以治安也，而民不知悦也”，始把“治”和“安”连在一起作为一个词使用。公元前 173 年，汉文帝时期贾谊的《治安策》专门对治安进行了论述，在《治安策》中贾谊提出了“欲天下之治安，莫若众建诸侯而少其力”的观点。比贾谊稍后时期的司马迁，在其所著的《史记》中也使用了“治安”这个词，他写道“古者殷周有国，治安皆千余多”。也就是说，古代的治安，是指治理国家、管理社会、统治民众，使国家政治清明、社会稳定的意思，其含义是很广泛的。

在现代，治安一词的含义比古代要窄。现代意义的治安，即通常所说的社会治安，是指国家统治阶级维护和巩固统治所需要的，并由其有关法律所规范的一种社会秩序。这里讲的有关法律，在我国来说主要是治安管理法律法规。社会秩序，是按照统治阶级利益的需要所形成的一种规范化的社会状态。社会秩序的本质是社会关系，有着极为广泛的内容，如政治秩序、生产秩序、工作秩序、教学科研秩序、生活秩序等等。在这诸多的秩序中，有的是由纪律、道德、风俗、习惯等规范的，有的则是由民法、劳动法、教育法、治安管理法律法规等所规范的。我国的治安管理法律法规所规范的主要是涉及国家安全、公共安全、国家和集体的财产安全、公民的人身与财产安全等方面的社会秩序。而这种社会秩序，通常又称之为社会治安秩序或治安秩序。

治安是一个法律问题，因为治安的基本内容是由有关法律、法规所规定的，是受法律法规所调整的；治安是一个政治问题，因为没有稳定的社会秩序，统治阶级就无法正常行使国家权力，就难以维护和巩固其统治，治安是任何一个国家的统治阶级，维护和巩固其统治的最基本的条件；治安具有时空变异性，会因时间和空间的变换而不同，因为不同的社会、不同的国家、不同的历史时期，治安的内容会有所不同，即使在同一个国家的同一个历史时期，由于政权性质和统治阶级的不同，治安的内容也会完全不同。



(二) 治安管理的含义

对治安管理可从以下几个方面理解：

1. 治安管理是由国家警察机关治安管理部门实施的行为。

治安管理部门是国家警察机关中具有治安管理职能的部门,主要包括治安、消防、交通、出入境等业务部门,他们所从事的工作都属于治安管理工作,均属于不同的治安管理部门。在我国,具有治安管理职能的警察机关是公安机关,国家为了维护社会治安秩序,赋予公安机关治安管理的专门职权,其他任何部门、单位和个人都无权干涉或代替。

2. 治安管理是一种行政管理行为。

行政管理是国家的一种职能,是国家设置的有关机关即国家行政机关,运用国家的权力,依法对国家或社会事务进行的管理活动。公安机关是国家行政机关,它所依法维护的社会治安秩序,既是国家事务,也是社会事务,符合统治阶级的意志和利益。治安管理,就是作为国家行政机关的公安机关,运用国家赋予的职权,依法对社会治安秩序所进行的管理活动,是国家的一种行政管理。

3. 治安管理是依法公开实施的管理行为。

治安管理作为一种国家的组织活动,必须依法公开进行。国家根据治安管理的需要,制定相应的法律、法规,规范了治安管理的内容、范围、手段、方法、步骤和程序,治安管理部门实施管理,必须依据法律、法规的规定,在法律、法规许可的范围内从事相应的管理活动。治安管理部门依法公开实施管理,要求必须将治安管理的依据(法律法规规定)、程序、结果等公开,这样才能实现和发挥社会监督的作用,确保治安管理的公平、公正。治安管理以依法公开的形式为主,但也不排除在必要时采取某些秘密手段和方法,这是由治安管理的特殊性所决定的,不在必要时采取某些秘密手段和方法,补充和辅助公开的形式,就难以达到应有的效果。当然,无论是采取公开的还是秘密的方式,都必须在遵守法律规定的前提下进行。

4. 治安管理是维护社会治安秩序的行政管理行为。

国家的发展离不开稳定,稳定意味着要有一个和谐安定的社会环境,要有良好的社会治安秩序。治安管理的目的就是为了维护社会治安秩序,保障社会生活的有序进行,从而为社会的稳定、国家的发展和建设服务。

综上,可以将治安管理的含义归纳为:治安管理,即治安行政管理,是指我国公安机关,为了维护社会治安秩序,保障社会生活正常进行而依法实施的行政管理活动。

(三) 治安管理的范围

治安管理的范围主要是根据客观需要,由国家性质和社会经济状况及治安管理的规律来确定的。从建国以来的治安管理实践看,治安管理的范围非常广泛,涉及社会生活的方方面面,本书所涉及的治安管理范围主要包括:公共治安秩序管理,特种行业管理,危险物品管理,公共安全危机管理,公共信息网络安全监察,治安案件查处,出入境管理,户籍管理和公安人口管理等。

二、治安管理的性质、职能和任务

(一) 治安管理的性质

所谓性质,是指事物本身所具有的与其他事物不同的根本属性。治安管理的性质,主要是指治安管理本身所具有的与其他事物不同的根本属性。纵观治安管理全部管理活动,可以看出治安管理的根本属性表现为以下几点:

1. 阶级性。

所谓阶级性,是指在阶级社会里人的思想意识所必然具有的阶级特性。这种特性是由人的阶级地位决定的,从根本上来讲是由每个阶级的社会经济地位和物质生活条件所决定的,反映着本阶级的特殊利益和要求,集中体现了本阶级的意志。

治安管理的阶级性,是指治安管理所体现的阶级特性,也就是说治安管理代表了某一阶级的利益,体现了某一阶级的意志,维护的是有利于某个阶级统治的社会治安秩序。作为阶级社会的产物,治安管理从其产生以来,一直为统治阶级利益服务,维护统治阶级巩固统治所需要的社会治安秩序。

《中华人民共和国宪法》(以下简称《宪法》)明确规定,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。我国的治安管理充分体现了工人阶级和广大人民群众的根本利益和意志,这是我国治安管理的阶级性所在。治安管理的根本目的是维护有利于巩固人民民主专政和社会安定的治安秩序,为人民群众安居乐业创造良好的社会治安环境,推动物质文明、政治文明和精神文明协调发展,把我国建设成为富强、民主、文明的社会主义国家。



2. 社会性。

社会性是生物作为集体活动的个体，或作为社会的一员而活动时所表现出的有利于集体和社会发展的特性。社会性是社会正常运行与继续发展的需要，无论是奴隶社会、封建社会、资本主义社会还是社会主义社会都一样，只不过不同的社会中具体的社会性标准不同。而且，无论是哪种社会都会采取一系列措施来保证和培养社会成员的社会性。

所谓治安管理的社会性主要有三个方面的含义：一是治安管理工作的客体主要是社会化的人，而对人的管理又分为个体管理和特定对象的整体管理，管理的目的是使人们遵守社会规范；二是治安管理的任务、内容具有广泛的社会性，主要体现在它要管理一些社会公共事务，如对危险物品的管理，对公共场所治安秩序的管理，对消防的管理，对交通秩序的管理，对一些大型文化、体育活动秩序的管理等等；三是治安管理的效益有着强烈的社会性，是指治安管理中对社会公共事务的管理，满足了一切社会成员的共同利益，而不是为了满足哪个阶级或哪个社会集团的特殊利益和需要所进行的管理。我国治安管理的社会性同样体现在上述三个方面。

我国治安管理阶级性与社会性是辩证统一、互相依存的。这是因为治安管理的阶级性在大多数情况下，是通过管理公共事务的社会性来体现的，治安管理的阶级性渗透在社会性之中，而社会公共事务的治安管理工作得到保证，就有利于政权的巩固和社会的安定，满足了治安管理阶级性的要求。反之，政权的巩固和社会的安定，又有利于社会公共事务的管理。

3. 行政性。

行政是国家行政机关依据国家法律和运用国家法定的权力，为实现国家的社会目标和统治阶级的利益，对国家和社会事务所进行的一系列组织和管理活动。所谓的行政性，表现为某一行政主体对国家事务和社会事务，通过决策、组织、管理和调控等特定手段发生作用的活动过程。

治安管理的行政性主要体现在治安管理是一种行政管理行为，是一种国家行政管理。需要进一步指出的是，治安管理不但是国家行政管理的内容之一，而且是其重要的组成部分。国家行政管理内容很多，如果没有治安行政管理来维护符合统治阶级意志和利益的社会治安秩序，国家其他行政管理就难以甚至无法进行。因此，从一定意义上讲，治安行政管理是国家其他行政管理得以正