

特种服务行业 依法经营手册

内蒙古自治区社会治安综合治理委员会
内蒙古社会科学院法学研究所

编

● 内蒙古文化出版社



特种服务行业依法经营手册

内蒙古自治区社会治安综合治理理论研究会

内蒙古自治区社会科学院

编

内蒙古文化出版社

二〇〇二年

图书在版编目(CIP)数据

特种服务行业依法经营手册/刘怀北、王仁定 主编.

—海拉尔:内蒙古文化出版社,2002.8

ISBN 7-80675-093-2

I. 特… II. ①刘…②王… III. 商业经营—法律

—中国—手册 IV. D922.294-62

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002) 第 041935 号

特种服务行业依法经营手册

内蒙古自治区社会治安综合治理委员会 编
内蒙古社会科学院法学研究所

出版发行 内蒙古文化出版社
(海拉尔市河东新春路08号)
印刷装订 内蒙古高艺精密印刷有限责任公司
责任编辑 道尔吉
封面设计 毅 鸣
开 本 850×1168 毫米 1/32
印 张 12.25 字数 300 千
2002 年 8 月 第 1 版
2002 年 9 月第 1 次印刷
印数 1—3000 册

ISBN 7-80675-093-2/Z·033

定价:20.00 元

编委会主任:刘怀北

编委会委员:布 和 刘惊海 许振祥 张玉岭

宋建中 阿斯林 徐贵中 管炳东

明 瑞 马 麟 郎立兴 张雅茹

执行主编:施文正 王仁定 张 勇

撰 稿 人:(以撰写部分先后为序)

施文正 王仁定 莫日根 马 南

李立群 王红岩 张 勇 白永利

常文清 张玉斌 杨 悦 张青梅

前 言

加快发展服务业，是国民经济持续快速健康发展的重要保障，是提高国际竞争力和国民经济整体素质的有力措施，是缓解就业压力的主要途径，也是提高人民生活水平的迫切需要。特种服务行业是服务业的重要组成部分，只是因为所经营的业务性质，容易发生治安事故，所以需要实行特殊的治安管理规定，才被称为特种行业。“十·五”期间，要扩大服务业的就业规模，特种行业具有安置就业的巨大潜力，因此需要进一步解放思想，更新观念，把特种行业与其他服务业一样，作为第三产业对待；同时，也要优化特种行业的结构，提高从业人员的素质，依法经营；执法部门则要加强指导，贯彻综合治理的要求，使特种行业更好地为社会主义现代化建设服务。

依法经营特种行业，是社会主义市场经济体制的必然要求，因为在经营管理中发生的各种比较重要的社会关系，离不开法律的调整和规范，特种行业的经营者为了取得理想的长远的效益，必须要把握依法经营的方向。随着我国市场经济体制的不断完善，我国加入世界贸易组织的新形势，以及特种行业传统经营模式的改变，产业结构的调整，依法经营的内容和要求也在发生变化。为此，特种行业的经营者还需要不断充实新的法律知识和增强守法维权意识。

管理特种行业的行政执法人员，负有指导和保障特

种行业健康发展的任务，也有预防和减少发生治安事故的职责。随着经济建设和精神文明建设的进展，既要加强综合治理的力度，又要不断改革管理体制，以创建良好的社会环境，保护经营者和消费者的合法权益。为此，管理特种行业的执法者，也需要充实法律知识和增强法治意识，提高依法行政的水平。

本书便是基于以上的需要组织编写的，内容基本上涵盖了中央和地方确定的所有特种行业，但也有企业数量较少、专业管理特殊的如拍卖行等没有列入。本书的第一章为特种行业依法经营的基本知识，第二章至第九章分别介绍了旅馆业、娱乐业、放映业、网吧、电子游戏业、洗浴按摩业、美容美发业、营业性游泳场馆、印章业、印刷业、出租汽车业、机动车修理业、报废汽车回收业、废旧金属收购业和典当业等行业的依法经营知识，第十章介绍了有关依法行政和维护权益的法律知识。书后有两个附录，一是选录了主要的法律、法规和规章，二是选录了部分规章和规范性文件的目录。希望本书能成为特种行业从业人员依法经营的指南，管理特种行业人员依法行政的常备用书，也为消费者提供维护自己利益的法律知识。

目 录

第一章 特种行业依法经营的基本知识	(1)
第一节 特种行业的概念、种类和特点	(1)
第二节 特种行业依法经营的基本要求	(11)
第三节 特种行业依法经营的具体措施	(15)
第二章 旅馆业的依法经营	(18)
第一节 旅馆业的概念、种类和星级划分	(18)
第二节 开办旅馆的必备条件和报批程序	(20)
第三节 旅馆对住店旅客的职责	(22)
第四节 旅馆的安全保卫工作	(23)
第三章 各种娱乐场所的依法经营	(28)
第一节 娱乐场所依法经营的必要性	(28)
第二节 各种娱乐场所的设立条件及开业程序	(33)
第三节 娱乐场所自觉接受国家机关职能部门的管理	(46)
第四章 洗浴、按摩业的依法经营	(60)
第一节 洗浴、按摩业依法经营的必要性	(60)
第二节 洗浴、按摩、美容、美发等行业设立的条件及	
开业程序	(64)
第三节 洗浴按摩美容美发等行业经营者应遵循的有关	
制度	(69)
第五章 印章业的依法经营	(78)
第一节 印章业的概念	(78)
第二节 依法经营印章业的有关规定	(81)

第三节	目前印章业存在的问题及对策	(85)
第六章	印刷业的依法经营	(90)
第一节	印刷业概述	(90)
第二节	印刷业应遵守的规定	(92)
第三节	违法印刷品的识别与违法经营的法律任	(100)
第七章	出租汽车业的依法经营.....	(107)
第一节	出租汽车业概述.....	(107)
第二节	出租汽车经营活动中各方的权利、义务和职责	(111)
第三节	出租汽车业的监督管理和治安措施.....	(114)
第八章	机动车修理业与报废汽车回收业的依法经营	(121)
第一节	机动车修理业概述.....	(121)
第二节	机动车修理业各方的权利、义务.....	(124)
第三节	机动车修理经营者应建立的制度.....	(126)
第四节	机动车修理业的治安管理.....	(129)
第五节	报废汽车回收业.....	(134)
第九章	废旧金属收购业和典当业.....	(140)
第一节	废旧金属收购业的依法经营.....	(140)
第二节	典当业的依法经营.....	(148)
第十章	特种行业经营过程中的法律关系、法律责任和法律 救济.....	(157)
第一节	特种行业经营过程中的法律关系.....	(157)
第二节	特种行业经营过程中的法律责任.....	(165)
第三节	特种行业经营过程中的法律救济.....	(172)
附录一：	有关法律、法规、规章选载.....	(201)
旅馆业治安管理办法.....		(201)

娱乐场所管理条例·····	(204)
公共娱乐场所消防安全管理规定·····	(212)
音像制品管理条例·····	(216)
电影管理条例·····	(229)
互联网上网服务营业场所管理办法·····	(243)
中华人民共和国计算机信息网络国际联网管理暂行规 定·····	(250)
计算机信息网络国际联网安全保护管理办法·····	(253)
公共场所卫生管理条例·····	(258)
内蒙古自治区文化市场管理条例·····	(262)
国务院关于国家行政机关和企业事业单位、社会团体 印章管理的规定·····	(271)
印刷业管理条例·····	(275)
城市出租汽车管理办法·····	(288)
内蒙古自治区道路运输管理条例·····	(296)
机动车修理业、报废机动车回收业治安管理办法·····	(304)
报废汽车回收管理办法·····	(309)
废旧金属收购业治安管理办法·····	(315)
典当行管理办法·····	(318)
典当业治安管理办法·····	(329)
中华人民共和国行政处罚法·····	(332)
中华人民共和国行政复议法·····	(344)
中华人民共和国治安管理处罚条例·····	(355)
附录二：有关特种行业管理的法律、法规和规章、规范性 文件目录·····	(367)

第一章 特种行业依法经营的基本知识

第一节 特种行业的概念、种类和特点

一、特种行业的概念。本书所说的特种行业，是从治安管理的角度来确定的，具有特定的含义。所谓特种行业，就是指工商服务行业中，情况特殊，内容复杂，形式多样，性质混杂，易于潜入违法犯罪分子和发生治安灾害事故，因而被各级公安机关依法实施特别治安管理的一些特定的行业。当然，这些特种行业，若从第三产业，即服务业的一般企业角度来说，它们并没有什么特别的地方，具有服务行业的共性。

在我国特种行业中，有的属于传统型企业，也就是说从历史上就出现了的企业，比如旅馆业、洗浴业、理发业、印章业、印刷业、旧货业等。象这一类的企业，有的有几百年的历史，有的则有千年历史，并不是现在才有的，可谓源远流长。当然，在特种行业中，也有历史短的非传统企业，有的甚至是在 20 世纪八、九十年代才兴起的新兴企业，比如夜总会、歌舞厅、音像放映业、网吧、电子游戏室、台球室、按摩业、桑拿浴、美容业、游泳馆、出租汽车、机动车修理业等。但需要说明的是，属于历史较长的传统的特种行业，在现阶段也具有了许多新的情况和特色，也不同于过去旧的企业，这不单在硬件上富有时代的特色，同时在软件上更具有当今的特点，因而也呈现出全新的面目，不能与过去旧时代相比。至于最新出现的一些特种行业，更是前人未见、闻所未闻的、完全具有新兴内容和形式的新行当。并且，不论是旧式的特种行业，还是新式的特种行业，它们都在向两个方向继续发展和演化：其一是在经营者和相关消费者两方面变得越来越

复杂，即人员构成的混杂和流动性的加大，因而变得越来越难于管理和监督，业已成为当今整个复杂社情的一部分，而且是最为难以管理的一部分。其二是这一类的行业，不论在硬件和软件方面，都在迅速向高档次、高科技方向发展，越来越融合于我们这个现代的信息时代的社会潮流，从而使这些行业所吸纳的经营者和消费者的人数在量上越来越大，投入和流转的资金越来越多，参与者的素质和层次也越来越复杂，真是三教九流，无其不有。

然而，话说回来，尽管社会上这些特种行业的现状，有其特殊的复杂性，特别是给社会治安管理带来很大的难度，但是这些特种行业又是社会经济繁荣发展所必需的、不可缺少的，没有它们还真不行。这些特种行业，从广义上讲属于我国社会主义初级阶段的第三产业，即服务业，正是由于它们的存在，才构成了城市和乡镇的繁荣兴盛，促进了物资集散，人口流动，资金流转，招商引资，从而推动和加速了地区性的发展变化。从这个意义上说，这些特种行业无一不是一个城市、乡镇和地区的窗口行业，它们对于当前拉动内需，增加税收，便利客商交往，以及有效活跃城乡经济，都起到了为其他行业所不可替代的作用。所以，任何轻视、忽视或贬低特种行业的看法和做法都是错误的。而且对待这些特种行业，也不能心存疑虑，有意误解，甚至以偏概全，一律将它们嗤之为藏污纳垢的地方，若是那样，则是不客观、不公正的。对于特种行业，应该按照辩证唯物主义的观点和方法加以分析，既要看到它们情况复杂和难于管理的一面，也要看到它们的积极的一面，即对于一个城镇、一个地区的社会经济发展和改革开放能起促进作用的一面。总之，一定要正确对待，同时要大力扶持，使特种行业作为第三产业、作为窗口行业的独特作用能得到充分的发挥。

二、特种行业的种类。特种行业，范围比较大，种类比较多，本书所论及的只是其中主要的部分，特别是在内蒙古地区所有的

部分，有的在内蒙古地区没有或者极个别，也就没有列入论述的范畴。特种行业的种类主要的大致有以下几种：

（一）各种旅馆。在我国的特种行业中，就数旅馆业历史最悠久。如千年前驿道上设立的馆驿，以及历代京城中为接待地方官吏或外国使者设立的馆驿，这是官方经营的最早的宾馆，可能规模有大有小，但是性质和功能都是一样的。我们现在说的旅馆，只是一种称呼，其实对旅馆的叫法可谓名目繁多，比如档次高、规模大的叫宾馆、迎宾馆、国宾馆等；档次属于中、低档的叫旅社、旅店、酒楼等；目前有的国有单位为了某种目的，也有将旅馆叫成培训中心、招待所的，真是五花八门，什么叫法都有，而实质上无一不是地地道道的旅馆。

至于旅馆的经营范围，从过去到现在，也在不断地发展变化，总的情况是由单一到多样，由简单到繁杂，由公开到隐秘，由住宿到其他，一句话由单项经营不断演变到多项经营，旅馆只不过是一个总称而已。我国从改革开放到现在二十多年来，由于经济的持续高速发展，人口和物资快速流转，人民群众的物质文化生活水平的迅速提高，加之科学技术日新月异的发展，在客观上为旅馆业的复式发展提供了极为有利的条件。旅客需要住宿，非旅客的常住人口需要接待、请客、谈生意，以及满足身心视听娱乐，于是旅馆在单纯为了满足旅客住宿的基础上，不得不同时开设餐厅、酒吧、咖啡厅等，同时为满足旅客和非旅客的某些需求，还开设了夜总会、舞厅、卡拉OK、录像厅、网吧、电子游戏室、台球室、保龄球室等，以及桑拿浴、按摩室、游泳池、健身房、网球场、高尔夫球场等。实际上，往日的单纯的为旅客提供食宿服务的旅馆，业已演变成为复合型的、多功能的综合性旅馆业。当然，那种小型的只设置住宿或者食宿的旅馆，在大街小巷、桥头路边仍然大量存在。

（二）各种娱乐场所。当今各种娱乐场所的兴起，这是伴随着

我国二十多年来改革开放、经济文化建设高速度发展而来的。国家经济发展了，人们的物质文化生活水平提高了，因而对各种文化娱乐活动的欲望和需求也相应地不断增强了。党和国家让一部分人先富起来，工薪阶层的人员工资待遇也在不断提高，口袋里有钱的人越来越多，需要以各种娱乐方式来消遣的人也就多了，于是应运而生的娱乐业自然就红火起来。消费方式决定经营方式，消遣方式决定娱乐方式，消磨时间必然导致时间的消磨，精神的愉悦则必然寻求愉悦的场所。加之，科学技术的发达，各种娱乐器具的发明创造，为最高限度地满足有钱人和有闲人的感官刺激的多功能娱乐方式，得到前所未有的实现。各种娱乐场所主要的有如下几种：

1、夜总会、歌舞厅。这是比较大型的歌舞娱乐场所，舞厅堂皇宽大，装饰豪华，有良好的舞池、乐池，配备有各种灯光和音响。歌者分自娱性的和他娱性的两种。自娱性的一般为卡位OK，黄腔走板自唱自乐，配以众人捧场；他娱性的或设有专门乐队演奏，或聘请歌手献唱，听众则以有偿点歌方式进行，弦歌竞夕，不失为一种精神享受。有歌自然有舞，青年人青年人的乐趣，迪斯科、国标舞等，自得其乐；中老年人则偏爱舒缓轻盈的舞步，舞姿典雅，也是怡然自乐。在舞场，有自带舞伴者，也有临时搭档，另有一番情韵。在这些场合，一般地说都比较高雅舒适，有助于陶冶情操，舒展筋骨，于精神于体格都有所增益。

2、音像放映厅、录像厅。音像制品的出现，自然地作了电影故事片和电视剧的补充，但由于其制作的简便，内容方面的随意和宽松，加上故事情节的曲折离奇，所以很适合青年人的口味。很有意思的一点是，由于街头巷尾录像厅的设立，使得进城的民工和其他流动人口能找到一个娱乐场所，同时也使得谈恋爱的年轻人有一个耳鬓厮磨的爱巢，这也是这些音像放映场所以招徕观众的重要原因。

3、电子游戏室、网吧。这是进入电子计算机时代以后的产物，它来得快，发展得更快，简直使人目不暇接。电子游戏室特别受儿童和年轻人的喜爱，可以乐此不倦。当然玩得过了头，也有其负面的效应，所以对电子游戏室现在是严加管理和控制发展，以保护青少年的身心健康。网吧则是比电子游戏室进一步的产物，这是利用上网玩得更加自由、更加广阔的游戏，可以查阅各种为己所用的资料，可以谈心结友，简直可以随心所欲地想说什么就说什么，使之完全进入一个虚拟的自由天地，达到高度愉悦的境界，故此网吧盛行一时。

4、台球室、保龄球室。这是一种室内健身运动，具有一定的技巧、技能性，也深得人们的喜爱。人们玩台球和保龄球，一般并非是为了比赛争高低，而主要是作为一种娱乐、一种消遣、一种运动，这对于提炼一个人的精神素质和身体素质都是大有裨益的。

(三)洗浴、美容等服务业。这一类服务业包括的范围越来越广，象洗浴业，除了传统式的澡堂、浴池和温泉之外，还从国外引进了桑拿浴，并相应地兴起了按摩室、洗头房和洗脚房等。当今的美容美发，是由我国传统的理发、剃头同具有现代化先进器具的烫发、焗油和面膜技术等相结合而产生的一种新式美化人们面容和头发的服务行业。此外，与健身和健美运动相契合的又一种服务业的营业性游泳场馆，也在我国大中城市出现了。在这样一类行业中，人们对于桑拿浴和按摩业存在着不同的看法，这也是很自然的事，一来因为这两种服务形式带有非传统色彩，人们难免因不熟悉它们而存在神秘感；二来也是由于这两种服务形式中个别出现异性服务人员而产生了一定的误解。我们认为只要这一类服务行业依法经营，不从事带有色情或性诱惑之类的违法违规活动，那就是一种正常的、合法的、也有益于消费者身心健康的第三产业，应当允许其存在和发展。

(四) 印章业。我国的印章业由来已久，在历史上，上有象征皇权的皇帝的玉玺，下有庶民百姓的私章，中有地方各级衙门、政府的公章和各级官吏的印章，此外还有属于书画艺术家的具有各种艺术色彩的图章。过去所有的印章无不是用刀凿为工具、用手工劳动镌刻而成，印章用料大体上采用木质、金属（金、银、铜或合金）、非金属（各类石料）。现在除了艺术家们的专用图章外，其他的所有公章或私章都改成原子印章了，采取先进的科技方法制作，其制作过程既简单而又快速，使用起来也方便和实用，算是印章业的一大进步。

(五) 印刷业。我国的印刷业由来已久，从最早的刻板印刷发展至活字印刷，再发展到离不开铅与火的拣字、排版、机印，最后发展到上世纪末的激光照排，印刷业终于告别了长期使用的铅与火，走向了完全的机械化、自动化和微机化，演变成了目前属于信息时代的新兴印刷行业。同时，由于微机打字和复印机复印，古老的印刷业又发展出了一个新的科技分支，这就是目前广泛使用的复印业，包括多色复印业，从而使印刷业迅速过渡到了现代化阶段，因此也使过去比较简单的印刷逐步变得复杂起来，以至难以管理和规范，为治安管理部门增加了一些负面效应。当然，从正面来看，印刷业的这种重大的、全新的发展变化，可以说是有印刷史以来的最大的、最深刻的一次科技革命，从根本上结束了上千年来从事印刷行业的粗重、笨拙、简单的体力劳动，而轻易地跨入了电子化阶段，大大减轻了从业人员的体力劳动，变成了轻捷的手脑并用的自动化操作，使印刷变得从未有过的快速、整洁、清晰、易于修改校正，经过较为简单的几道工序就会使有关的报纸、书籍或文件排印或复印出来，简直使整个印刷行业步入了一个新境界，这完全是科技发展的一大成功。

(六) 出租汽车业。在我国，从上世纪九十年代至今，在大中小城市 and 市镇，出租汽车随着人们物质生活水平的提高和经贸活

动的加快，迅速发展起来。到目前为止，中小城市也拥有出租汽车数千辆，极大地便利了人们的出行，活跃了广大城乡交通，极快地改变和改善了我国人口多、交通拥挤不堪、公交车辆难以完全满足需要的交通窘迫状况。在城镇由于出租汽车日益增多，也出现了不少不尽人意的地方，在治安管理方面，特别在交通管理方面，也存在一些不好解决的问题，这都有待于城乡道路建设的进一步改善，以及交通管理和治安管理的日趋规范。

（七）机动车修理业。我国自上个世纪五十年代以来，机动车修理行业一直呈发展趋势，这也是与我国国家的国情分不开的。在我国，不论国有企业、集体企业、私营企业或者个体户、公民个人，拥有机动车以后，不到规定报废年限或者实在破烂不堪、完全不能使用，是舍不得放弃的。这与西方国家有所不同，在发达的西方国家，机动车只要稍有毛病，就如同废物，弃之不用，丢到垃圾堆里去，宁可重新购置新车，也不愿意去修理。我国机动车修理业，即所谓整旧如新，因而机动车的配件业也随之兴起，这就导致机动车修理业出现了复杂的情况，也为某些贪财不轨之人在机动车修理方面进行非法活动留下了空隙，为治安管理造成隐患。

（八）旧货业。这里说的旧货业，不是指一般回收旧物品或旧书报之类，而是专指废旧金属收购业和报废汽车回收拆解业。废旧金属收购，主要收购钢铁、铜、锌、钨、镍、铅、铝等种类的线材和板材，其中有一部分金属属于国家控制使用的战略物资范畴，是不允许私人购买、转卖和经销的。至于报废汽车回收拆解业，主要是指报废汽车回收利用，一部分零配件按废旧金属回炉冶炼，重新处理，一部分零配件则经过拆解后，尚可利用。但是国家不允许利用拆解后的汽车零配件重新组装成汽车出售。所以对上面说到的两类旧货业加强管理和监督是十分必要的。

三、特种行业的特点。特种行业，从管理角度来说，既然不

同于一般性的行业，自然就有其自身的特点，有其特别的地方。归纳一下，大致有如下几点：

（一）这一类行业多为中小型企业，又多为私营或个体企业，而且大都分散经营，致使行政执法部门难于深入、细致地进行管理、检查和监督。从上文所述的各种特种行业可以看出，除了大中城市的大型宾馆、酒楼和大型印刷厂之外，其他的均为中小型企业，而且更多的是小门面和摆摊设点不值一提的小摊仗、小生意。随着我国社会主义市场经济的发展，经济体制改革的日益深化，许多原来为国有或集体的企业，都先后改制成为民营企业，实质上都在逐步变为私有制的私营企业或个体企业。因为这些特种行业的企业，并不影响国计民生的大业，所以在经济体制改革即转制过程中，转的力度和速度比较大、比较快。也正是由于上述这种情况，决定了这一类的企业大都是分散经营，街头巷尾，村头路畔，交叉路口，城乡结合部，这些地方成了它们开展经营活动的理想场合。对于这样一类企业，行政执法部门有时感到力不从心，难于做到切实地加强管理、检查和监督。

（二）这一类行业自生自灭现象严重，或者处于经常性的流动之中，经营者出了事往往一走了之，致使行政管理人员和受害的消费者不容易追究他们的违法违规责任。各种特种行业中，小本经营者居多，本小利微，养家糊口而已。在当今的市场经济大潮中，象这一类微不足道的小企业、个体户，很难经受得起市场的同行业的激烈竞争，本小者、经营不善者往往就会在竞争中吃败仗，开始负债经营，接着资不抵债，最后只好关门倒闭，所以说这一类行业大都处在自生自灭的十分无奈的境地。同时，这一类企业大多数不太固定，有时甚至是打一枪换一个地方，到处流动，不断地在寻求容易挣钱的地点，因而它们的流动性很大。正因为如此，有的时候这些经营者遇到了什么事，往往门一关，或者推上平板车，或者担上一副担子，迅即转移到另一个地方，又重新