

● 现代行政管理 ● 现代行政管理 ● 现代行政管理 ●

公安行政管理

● 主编 徐彪

● 撰稿人 宋景明 高德原 韩风路 徐彪 曹妙慧

● 出版 山西人民出版社



GONG AN
GONG AN



2 020 2633 3

山西人民出版社

公安行政管理

● 主編 徐彪

● 撰稿人 宋景明 高德原 韩凤路 徐彪 曹妙慧

公安行政管理

徐 彪 主编

*

山西人民出版社出版 (太原并州北路十一号)

山西省新华书店发行 山西人民印刷厂印刷

*

开本: 850×1168 1/32 印张: 5 字数: 115千字

1989年7月第1版 1989年7月太原第1次印刷

印数: 1—2800册

*

ISBN 7-203-00989-0

D·72

定价: 2.50元

606.9/58

《现代行政管理》丛书编辑凡例

一、为适应我国四个现代化和体制改革的需要，特决定出版行政管理知识与研究丛书，并根据中宣部出版局局长许力以同志的建议，定名为《现代行政管理》丛书。

二、本丛书拟出三十种，内容包括行政管理的基本知识，基本原理，研究专著，中外历史，最新信息和成果介绍等。我国社会主义行政管理的研究，是本丛书之中心。

三、本丛书选题计划包括行政管理、人事管理、行政法以及社会主义改革学等方面，部门行政管理也占有相当之比重。

四、行政管理学，在我国还是一门年轻的学科，目前尚处在开拓阶段，更需要贯彻“百家争鸣”的方针，注意介绍国外某些经验与信息，出版一些不同学术观点的著作，以促进研究之发展。

五、本丛书得到太原钢铁公司原经理商均同志和该公司的支持与赞助，特表示感谢。

《现代行政管理》丛书编委会

总 序

许力以

现代管理学是一门综合性的科学。针对各行各业和各个学科的管理学，又是一门专业性的科学。这门科学探讨管理的客观规律，揭示客观规律产生和发展的因素，从而理解和掌握这个规律。现代行政管理学，研究国家的组织和管理，机构的设置和人员的调配；研究社会生产、生活的组织协调和管理，包括社会成员各方面活动的管理，如社会教育和法制的实施与管理等，方面很多，范围很广。现在由于科学技术的迅速发展，促使管理方法与技术急剧提高。如果不研究客观事物的存在和变化，不掌握现代科学管理方法，将一事无成，甚至为时代所抛弃。

如何建设具有中国特色的社会主义社会，这是我们现在探讨的重大问题。我国自一九四九年建国以来，所走过的艰辛旅程，有丰富的经验可以总结。特别是一九七八年十一届三中全会以来，党中央采取了一系列的新的政策和措施，使我国从农村到城市，发生了巨大的变化，社会的生产和人民的生活得到很大的提高，在来来的年代里，这些变化将会进一步扩展。站在理论高度，探讨这种巨变的原因，总结各方面在变革中的经验，指出新的斗争途径，这正是我们学术界理论联系实际的重要课题。

中国是文明古国，有优秀的文化传统，我们的科学发明创造原处在世界领先的地位，但是近一、二百年以来，由于封建的闭

关自守，与世隔绝，我们科学技术落后了，社会生产停止不前或进展缓慢。现在我们焕发了青春，汲取世界上最先进的科学技术，改革经济体制，今天已取得了可喜的成果。马克思主义者就要研究这些问题。在现代科学管理方面，我们有些什么值得注意的经验，如何进一步提高，这是应该探讨的。

要迅速提高我们的社会生产力，除了现在改革经济体制以外，最重要的也是最根本的，是提高人民的文化科学水平。新的科学技术都要人来掌握，而没有相当文化科学素养的人，是难以驾驭的。因此，要努力培养人才，培养有科学卓见的人才，培养有觉悟的又懂得业务的人才，培养善于管理各方面工作的行家。但是，要使大批真知灼见之士出现，必须大力发展教育事业，普遍提高人民的文化水平。人们都懂得，只有肥沃的土壤，才能培育出繁茂的和美丽的花朵。

现代管理学，要运用现代自然科学和社会科学研究的新成果，来研究管理。现代化的通讯设备和电子计算机等新科技的应用，给管理学在技术上提供了新的条件，科学管理的方法，也日益发展和臻于完善。为了研究和掌握现代科学管理方法，必须学习现代管理学。山西人民出版社的《现代行政管理》丛书，正是为了这个目的，向读者提供材料。这套丛书包括行政管理学、行政法学、人事管理学和市政管理、农业行政管理、工商管理、企业行政管理，还有古代和国外管理知识等，方面很广。行政管理干部和有关院校师生以及一般读者都可以选择参阅。编辑出版这套丛书的根本目的，在于研究和提高行政管理效率和社会效益，促使我国社会主义四化建设发展和人民生活水平不断提高。

现在我国在进行经济体制改革的同时，大力进行政治体制的

改革。政治体制改革与经济体制改革互相依赖，互相配合。在政治体制改革过程中，必须改革行政管理，因此学习与研究现代行政管理学，实为当务之急。现在我们思想解放，人民的意志昂扬，我们的科学管理包括行政管理工作和社会主义建设事业，将会取得更大的成就。

一九八六年七月 北京

序

《公安行政管理》是一本介绍我国公安行政管理的体制、机构和职能的综合性读物。

本书根据现行公安行政管理法规，并结合实际工作，基本上概括了我国公安行政管理的主要内容，具有系统性和知识性。它可以作为干部和职工的自学读本，也可供公安院校教学参考。

这本书的出版，对于了解我国公安行政管理的概况和进一步研究改革公安行政管理会有帮助的；对于从事实际工作的公安保卫人员和广大读者也是有益的。

俞 雷

一九八六年六月十四日

目 录

序

第一章 公安行政管理的基本内容和意义	(1)
第一节 公安行政管理的基本内容.....	(1)
第二节 公安行政管理的意义.....	(4)
第二章 人民公安机关的性质	(6)
第一节 人民公安机关的性质及其特点.....	(6)
第二节 人民公安机关同国家安全机关、人民检察院、 人民法院以及其他国家行政机关、企 业、事业单位、社会团体的区别.....	(8)
第三节 人民公安机关与资本主义国家警察机关的 根本区别.....	(10)
第三章 公安行政管理的任务	(12)
第一节 公安行政管理的基本任务.....	(12)
第二节 公安行政管理的具体任务.....	(15)
第四章 公安行政管理活动的基本原则	(20)
第一节 坚持党的领导的原则.....	(20)
第二节 坚持依靠人民群众的原则.....	(24)

第三节	坚持实事求是的原则	(26)
第四节	坚持依法办事原则	(27)
第五节	坚持综合治理原则	(29)
第六节	坚持从严管理原则	(30)

第五章 公安行政管理的主要机构、体制及其职责、权限

限	(32)
第一节 公安行政管理的主要机构	(32)
第二节 公安行政管理机关的领导体制	(36)
第三节 公安行政管理机关的职责和权限	(37)
第四节 公安警察的种类	(38)

第六章 公共秩序管理

第一节	公共秩序管理工作的意义	(40)
第二节	公共秩序管理的范围和基本方法	(41)

第七章 户口管理

第一节	户口管理的性质和任务	(45)
第二节	户口管理的法律依据和工作机构	(46)
第三节	户口登记的基本制度	(48)
第四节	居民身份证制度	(53)

第八章 特种行业管理

第一节	管理范围	(58)
第二节	管理的基本原则和主要制度	(59)

第九章 危险物品管理..... (63)

第一节 管理的范围和意义..... (63)

第二节 枪支、弹药的安全管理..... (64)

第三节 特种刀具的安全管理..... (67)

第四节 爆炸物品的安全管理..... (68)

第五节 其他危险物品的安全管理..... (72)

第六节 公安机关怎样做好对危险物品的安全管理
工作..... (74)

第十章 城市交通管理..... (76)

第一节 城市交通管理工作的意义..... (76)

第二节 切实宣传、贯彻交通规则..... (76)

第三节 科学地管理交通秩序..... (78)

第四节 严格管理各种车辆和驾驶人员..... (80)

第五节 正确处理交通违章和交通事故..... (82)

第十一章 消防监督管理..... (84)

第一节 消防工作的意义..... (84)

第二节 消防工作的方针..... (85)

第三节 火灾的预防..... (86)

第四节 火灾的扑救..... (89)

第五节 消防组织和管理..... (91)

第六节 奖励与惩罚..... (93)

第十二章 出入境管理..... (94)

第一节 进出口船舶的管理..... (94)

第二节	进出口列车和飞机的管理·····	(95)
第三节	中国公民出入境管理·····	(96)
第四节	外国人出入境管理·····	(99)

第十三章 公安行政管理机关行使的强制措施····· (104)

第一节	治安管理处罚·····	(104)
第二节	刑事诉讼中的强制措施·····	(111)

第十四章 公安队伍的建设····· (118)

第一节	公安队伍建设的重要意义·····	(118)
第二节	公安队伍建设的主要内容·····	(120)
第三节	公安干警的培训、使用、考核和离休退休 制度·····	(125)
第四节	公安干警的奖惩制度·····	(127)
第五节	公安干警的工资福利和抚恤制度·····	(129)
第六节	公安院校的管理·····	(130)

第十五章 治安保卫委员会····· (133)

第一节	治安保卫委员会的性质和作用·····	(133)
第二节	治安保卫委员会的任务和职权·····	(134)
第三节	治安保卫委员会的组织设置和工作原则·····	(137)

附录:

一、对外国人开放地区·····	(139)
二、中外籍人员出入境通行口岸·····	(143)

第一章 公安行政管理的基本内容和意义

第一节 公安行政管理的基本内容

公安行政管理，是指人民公安机关依照法律规定所进行的治安、消防、交通、外事、边防、内部安全保卫等行政管理工作及其机构、职能、权限、体制、人事制度和工作程序等项的总称。

公安行政管理，是整个国家行政管理体系的重要组成部分。所谓“国家行政管理”，就是执行国家权力的行政机关（在我国是国务院及其所属部、委和各级地方人民政府），依照宪法和法律的规定，管理国家内政、外交、国防、治安、财政、经济、文化教育等事务的活动。这些活动是有机联系、相互配合的综合体，它们从各个不同的侧面行使着统一的国家职能，使国家机器运转起来。公安行政管理，则是上述国家行政管理体系中不可缺少的一项事务性活动，按其性质是属于实现国家治安、保卫职能的专门活动，对其他各条战线的行政管理活动起着保障和促进的作用。

公安行政管理是维护国家政权的重要手段。所谓“国家政

权”，是指一个国家统治阶级的统治权力。这种统治权力，表现为统治阶级通过各种国家机关，按照自己的意志，来处理对内对外一切事务，实施立法、司法、行政和外交等等权力。公安行政管理，是统治阶级行使国家行政权力的一种重要方式。借助于公安行政管理，国家从治安、保卫方面，实施对社会的组织和管理，建立起正常的社会治安秩序，以维护和巩固国家的政权。

公安行政管理，又是人民公安机关工作任务的重要方面。人民公安机关的基本任务是：依照国家法律，防范和打击反革命犯罪和其他刑事犯罪活动，维护好社会治安，防止各种治安灾害事故的发生，以保护社会主义公共财产，保障公民的合法权益，保卫人民民主专政，保卫社会主义制度，保障社会主义现代化建设的顺利进行。而公安行政管理是运用行政管理手段，来实现人民公安机关的基本任务。这种手段具有权威性、强制性和专职性的特点。它是依靠公安机关的权威，运用宪法、法律和治安行政法规，以及违者应罚等带有强制性，以服从为前提的行政方法来管理社会，维护治安秩序。

公安行政管理的性质，是由国家的性质所决定的。不同类型的国家有着不同性质的公安（警察）行政管理。尽管资产阶级国家的警察机构也有着广泛的行政管理职能（例如：治安、交通管理、消防灭火、抢险救灾等等），但其根本目的仍是服从于资产阶级统治的需要，为了巩固资产阶级专政。因此，不得不经常受资产阶级国家政治职能的制约和限制，具有极大的局限性，只能在不违背资产阶级根本利益的范围内开展管理活动。

我国的公安行政管理，是为社会主义经济基础服务的，为巩固人民民主专政服务的，为广大人民群众的利益服务的，是具有中国特色的社会主义性质的行政管理。我国公安行政管理的基本特

征是：1. 公开性，以公开的行政管理为主要形式；2. 依法性，以宪法、法律和治安等行政法规为活动准则；3. 社会性，管理活动内容涉及各行各业，与社会生活密切相关；4. 群众性，依靠群众进行管理，因而有着广泛的群众基础；5. 民主性，对违反公安行政管理的人，坚持“教育与处罚相结合”的原则。

公安行政管理，有着自己独特的体系和结构，它既包括如何搞好社会治安管理等问题，也包括如何使公安机关内部管理工作的现代化、科学化和法制化的问题。

研究公安行政管理，主要是研究这项管理的实践及其基本规律。具体来说，包括以下内容：

- 一、人民公安机关的性质和任务；
- 二、公安行政管理的基本原则；
- 三、公安行政管理的主要机构和组织体制；
- 四、公安行政管理的主要职能和权限；
- 五、公安行政管理中的强制措施；
- 六、公安队伍的建设。

新中国成立后的三十八年期间，在公安行政管理方面做了大量的工作，积累了丰富的经验。有些仍然适用的好经验要总结发扬。但也应看到，党的十一届三中全会以来，随着“对外开放”、“对内搞活”方针的贯彻执行，由于经济、政治、思想领域发生的巨大变化，在公安行政管理上也出现了许多新的情况和新的问题。如何结合当前经济、政治等体制改革，进一步改革和完善我国的公安行政管理，已成为刻不容缓的迫切任务。

第二节 公安行政管理的意义

国家行政管理属于上层建筑，是为一定经济基础服务的，为发展社会生产力服务的。先进的、科学的行政管理，会促进社会经济的发展；而落后的、错误的行政管理会阻碍社会经济的发展。

从政治上看，对社会进行管理是国家的基本职能之一。在阶级社会里，任何掌握国家政权的统治阶级，总是要利用国家的强制力量，对社会实行管理，借以建立和维护一种适合统治阶级需要的社会秩序，巩固本阶级的专政。没有这种管理秩序，统治阶级就难以进行长期的、稳固的统治。这条原理对于我国的人民民主专政来说也是适用的，只是管理的性质、内容和目的同一切剥削阶级专政有根本区别而已。

公安行政管理是国家对社会进行管理的一条重要战线，在整个国家行政管理体系中占有特殊的地位。作为国家机器重要组成部分的人民公安机关，通过治安等行政管理手段，防范和打击违法、犯罪活动，维护社会秩序、生产秩序、工作秩序、教学科研秩序和人民群众的生活秩序，为广大人民群众积极参加社会主义现代化建设事业创造良好的社会条件。尤其是当前，我国正处于经济、政治、科技、教育、文化等体制改革的关键时刻，需要有一个安定团结的国内环境。而公安行政管理为上述改革的顺利进行提供了有力的治安保障，促进着国家经济、政治和文化教育等事业的迅猛发展。

公安行政管理，担负着把党的方针、政策和国家的法律、法规具体贯彻到社会生活各个领域中去的重任。例如：出入境和华

侨管理工作与我国实行的对外开放政策关系极大，管理得好不好，直接关系到此项政策的贯彻落实，关系到共产党和社会主义制度的声誉问题。人民公安机关依法进行行政管理，实际上是将某项国家法律，特别是公安法规在社会生活中付诸实施，维护了法律的严肃性和统一性。

公安行政管理有着广泛的社会性，与人民群众的衣、食、住、行等紧密关联。管理的每一环节的效率如何，都影响到人民的切身利益。例如：按照城市交通规则，对道路、行人、车辆和驾驶人员实行科学管理，就可以减少或者避免交通事故，保障人民生命财产的安全。又如：搞好消防管理，“防患于未然”，对防止发生治安灾害事故，保障人们的公共安全，有着十分重要的意义。

公安行政管理在整饬不良社会风气，提倡人人遵纪守法、尊重社会公德的新风尚方面，也有很大的作用。它是观察社会风气好坏的一个重要窗口。通过公安行政管理，可以制止和取缔那些严重危害社会风气的丑恶现象（如卖淫、吸毒、赌博等），有利于加强社会主义精神文明的建设。

公安行政管理又是搞好各项公安业务建设的基础，直接或间接地影响着各项公安业务工作的开展，影响着社会治安秩序的稳定。例如：公安行政管理与刑事侦察工作关系密切，搞好户口管理，有助于及时发现、防范和侦破刑事犯罪活动；对特种行业严格加以管理，可以预防和打击违法犯罪分子利用这些行业进行非法活动；做好危险物品的管理，对于防止反革命分子和其他刑事犯罪分子的破坏，防止爆炸事故的发生，保卫社会主义经济建设和维护人民生命财产的安全，意义非常重大。