



教学改革试点（治安管理专业）重点教材

JIAOXUE GAIGE SHIDIAN (ZHIAN GUANLI ZHUANYE) ZHONGDIAN JIAOCAI

7 HIAN GUANLI SHIYONG JIAOCHENG

治安管理实用教程

◎ 张先福 主编



中国人民公安大学出版社

责任编辑/魏 耘
文字编辑/赵昌波
封面设计/嘉玮伟业

ISBN 978-7-81109-653-8



9 787811 096538 >

定价：25.00元

教学改革试点（治安管理学专业）重点教材

治安管理学实用教程

主 编 张先福
副主编 杨跃杰 梁桂英 胡忠明
撰稿人 (以姓氏笔画为序)
刘 元 张先福 杨跃杰
李江龙 李香梅 武春荣
胡忠明 赵学民 郭春青
梁桂英

中国人民公安大学出版社

·北 京·

图书在版编目 (CIP) 数据

治安管理实用教程/张先福主编. —北京: 中国人民公安大学出版社, 2007. 3

ISBN 978 - 7 - 81109 - 653 - 8

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

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 026299 号

治安管理实用教程

ZHIANGUANLI SHIYONGJIAOCHENG

主编 张先福

出版发行: 中国人民公安大学出版社

地 址: 北京市西城区木樨地南里

邮政编码: 100038

经 销: 新华书店

印 刷: 北京兴华昌盛印刷有限公司

版 次: 2007 年 3 月第 1 版

印 次: 2007 年 3 月第 1 次

印 张: 12

开 本: 850 毫米 × 1168 毫米 1/32

字 数: 299 千字

ISBN 978 - 7 - 81109 - 653 - 8/D · 613

定 价: 25.00 元

本社图书出现印装质量问题, 由发行部负责调换

联系电话: (010) 83903254

版权所有 侵权必究

E-mail: cpep@public.bta.net.cn

www.phcppsu.com.cn

www.porclub.com.cn

前 言

为强化治安管理专业教学改革,提高治安管理专业教材质量,根据山西省教育厅批准的《治安管理专业教学改革方案》的要求,山西警官高等专科学校治安保卫系组织编写了《治安管理实用教程》。

教材编写以马列主义、毛泽东思想和邓小平理论为指导,以国家宪法、法律、法规、规章和当前社会主义市场经济对治安管理工作的实际需要为依据,以理论联系实际,吸取、借鉴有关方面新的研究成果,科学地总结治安管理工作的经验、教训为内容,以治安管理专业素质和专业技术应用能力培养为主线,以继续优化治安管理专业教学为内容、课程体系改革和建设为重点,以培养适应依法治国,依法行政,构建社会主义和谐社会的治安管理专业应用型专门人才为目标,按照高标准、高起点、高层次的要求,进行了教材编写的尝试与探讨。

本教材以“应用”为主旨,科学构建课程体系。本着理论知识“必需、够用”,注重实践技能培养、提高实战应用能力的要求,调整充实课程内容,力求打造专业试点精品教材,实现治安管理专业人才培养目标。教材具有较高的理论性、规范性、新颖性和实用性。

本教材由山西警官高等专科学校治安保卫系从事多年治安管理教学的教师集体编写,由治安保卫系主任张先福教授任主编;系副主任杨跃杰副教授、治安业务教研室主任梁桂英、胡忠明副教授任副主编;撰稿人按章节次序排列如下:郭春青撰写第一

章，李香梅撰写第二章，李江龙撰写第三章，张先福撰写第四章，梁桂英撰写第五章、第十章，武春荣撰写第六章，杨跃杰撰写第七章，刘元撰写第八章，胡忠明撰写第九章，赵学民撰写第十一章。

本书在编写过程中，得到了山西警官高等专科学校各级领导和教师的热情支持与帮助。同时，我们还广泛吸收和借鉴了已出版的有关教材、专著和某些论文中的观点，在此一并向有关专家、学者、同仁表示衷心的感谢。

由于作者水平有限、时间仓促，书中不足之处在所难免，不妥之处，敬请读者不吝赐教，批评指正。

张先福

2007 年 1 月于太原

目 录

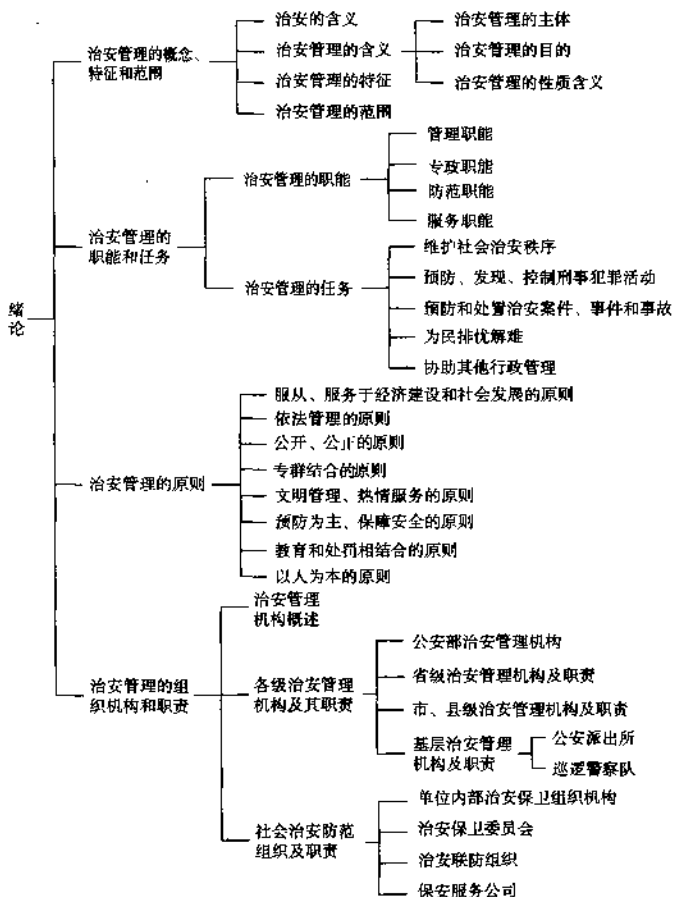
第一章 绪论	(1)
第一节 治安管理的概念、特征和范围	(2)
第二节 治安管理的职能和任务	(8)
第三节 治安管理的原则	(16)
第四节 治安管理的组织机构和职责	(23)
第二章 治安行政措施	(35)
第一节 治安行政措施概述	(36)
第二节 治安管理措施	(39)
第三节 与治安管理处罚相关的法律措施	(57)
第三章 场所和行业治安管理	(67)
第一节 公共复杂场所治安管理	(68)
第二节 群众性文化体育活动治安管理	(87)
第三节 特种行业治安管理	(95)
第四章 危险物品管理	(105)
第一节 危险物品管理概述	(106)
第二节 枪支管理	(112)
第三节 管制器具管理	(121)
第四节 民用爆炸物品安全管理	(124)

第五节 烟花爆竹安全管理	(132)
第六节 剧毒物品和放射性物品管理	(138)
第五章 户口管理	(147)
第一节 户口管理概述	(148)
第二节 户口登记	(151)
第三节 人口管理	(165)
第四节 居民身份证管理	(181)
第六章 消防管理	(191)
第一节 消防管理的概念及任务	(192)
第二节 消防组织与职责	(200)
第三节 火灾预防与火灾扑救	(203)
第四节 消防监督检查	(208)
第七章 道路交通管理	(212)
第一节 道路交通管理概述	(213)
第二节 道路交通秩序管理	(216)
第三节 车辆与驾驶人管理	(219)
第四节 交通管理勤务	(221)
第五节 道路交通安全违法行为处理	(227)
第六节 交通事故处理	(236)
第八章 出入境管理	(251)
第一节 出入境管理概述	(252)
第二节 国 籍	(254)
第三节 出入境证件管理	(257)
第四节 中国公民因非公务事由出入境管理	(262)

第五节 外国人出境管理	(268)
第九章 单位内部治安保卫工作	(276)
第一节 单位内部治安保卫工作概述	(277)
第二节 公安机关对单位治安保卫工作的指导 与监督	(285)
第三节 治安保卫重点单位和重要部位	(297)
第十章 治安案件查处	(300)
第一节 治安案件查处的含义和法律依据	(301)
第二节 违反治安管理行为	(307)
第三节 治安管理处罚的种类及适用	(311)
第四节 治安案件查处程序	(318)
第五节 治安案件调解	(328)
第六节 治安案件决定的执行	(331)
第十一章 公共安全危机管理	(338)
第一节 公共安全危机管理概述	(339)
第二节 恐怖活动预防与应急处置	(343)
第三节 群体性治安事件处置	(351)
第四节 灾难性事故与事件应急处置	(362)

第一章 绪 论

本章知识要点:



第一节 治安管理的概念、特征和范围

一、治安的含义

研究和学习治安管理，首先必须准确地把握治安一词的含义。治安作为一种社会政治现象，有一个从无到有的产生、发展过程，是一个古老名词，渊源极深，且古今含义有所不同。

（一）古代治安的含义

从字义上讲，“治”对乱而言，指治理、管理；“安”与危相对，指安定、安全。古籍中早期多独立使用，如《易·系辞下》“黄帝尧舜垂衣裳而天下治”、“君子安而不忘危”。历史上最早将二者连起来使用的是战国韩非子的《显学》，“今上急耕田垦草以厚民产，而以上为酷；修刑重罚以为禁邪也，而以上为严；征赋钱粟以实仓库，且以救饥馑、备军旅也，而以上为贪；境内必知界而无所懈，并力疾斗所以擒虏也，而以上为暴。此四者所以治安也，而民不知悦也。”此后，贾谊给汉文帝的上疏《治安策》中：“臣以为事势可谓痛哭流涕长太息，而进言者曰天下已安已治非愚则谀，因陈治安之策。”提到对策时论述：“治则不乱，安则不危，二者为行政之至计，以恒举以成言。”主张“欲天下治安，莫若众建诸侯而少其力”。《史记》载“古者殷周有国治安皆千余岁”。后宋元明清也多有关于治安的论述，明代海瑞曾上《治安疏》，清人陆寿名有《治安文献序》等。

古时的治安含义极其广泛，几乎包含了社会生活的各个方面，如政治秩序、经济秩序以及社会公共秩序，可表述为国家通过对政治、经济、文化、军事、外事、内政等大政方针的制定实施，治理国家、管理社会使国家政治清明、社会安定。

（二）现代治安的含义

近代警察制度产生后，治安管理职能日益专门化，此时治安有了广义、狭义之分，而且远比古代治安含义要窄。它有两种基本含义：

1. 社会治安秩序。人类的进步文明，社会的发展，都要遵守一定的秩序。国家产生后，社会秩序是在国家法律法令、政策、道德、纪律的规范之下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，有广泛的内容，包括政治、经济、生产、生活、教学科研、国家安全、公民与团体的人身、财产安全等秩序。这其中涉及的国家安全秩序、公共秩序、公民与团体人身、财产安全秩序即为社会治安秩序，由有关治安法律规范加以调整和保护。

2. 维护治安秩序的工作。治安工作，即指维护治安秩序的活动。它有广义、狭义之分：广义上的治安工作是指一切维护治安秩序的社会活动，既包括党委、政府的决策规划，又有国家有关机关、部门从事的旨在维护国家安全、社会稳定的各项专门工作，以及企事业单位部门、群众性治安保卫组织等开展的诸多自防自保工作；狭义的治安工作，则特指公安机关依法从事的维护治安秩序的专门工作。

二、治安管理的含义

治安管理是指国家警察机关治安管理部门为了维护社会治安秩序、保障公共安全和社会生活的正常进行，而依法从事的行政管理活动。

（一）治安管理的主体是公安机关治安管理部门

社会治安秩序是社会秩序的重要组成，但不同于一般的社会秩序。它关系到国家、社会 and 个人的安全问题，只能由特定的国家机关运用国家权力加以实施。任何国家维护治安的专门工作都

由警察机关来实施，我国公安机关是人民民主专政的重要工具，人民警察是武装性质的国家治安行政力量和刑事司法力量。《宪法》和法律赋予公安机关专门从事维护社会治安的职能，即预防、打击违法犯罪活动，维护社会治安稳定。具体执行这一职能的是治安管理部门，包括治安、消防、交通、出入境、边防、社会安全防范等若干业务部门。公安机关是实施治安管理的唯一主体，其他任何机关、单位和个人都无法取代和干涉。

(二) 治安管理的目的是通过维护社会治安秩序、保障整个社会生活的正常进行

公安机关依法实施治安管理，其目的在于运用警察权力对有关社会因素进行组织、调控，达到社会治安稳定，为社会发展提供良好的治安条件，最终保障整个社会生活的正常进行。任何超越或背离这一目的的行为，必然表现为治安权的滥用，危害社会、危害人民。治安秩序不是孤立存在的，而是和其他秩序相互依存、相互渗透的。国家的协调发展，需要维护各方面的秩序，其中治安秩序是最能影响社会稳定的那部分秩序，是其他秩序正常存在和发展的前提。治安管理通过维护治安秩序从而为社会各方面创造安定的环境和条件，保障整个社会生活的正常进行。

(三) 治安管理的性质含义是属于国家行政管理范畴

马克思指出：“行政是国家的组织活动。”我国行政法学家马怀德认为，行政法学的行政是指为实现国家目的，运用制定政策、法规、规章，组织实施管理、命令、监督制裁等方式执行国家法律和权力（立法）机关意志的活动。行政与立法的本质区别在于，行政是执行法律的活动，而立法是创制法律的活动；行政与司法的区别在于行政是为了实现国家目的而主动执行适用法律的活动，而司法是追诉犯罪、裁判纠纷的被动适用法律的活动。虽然当今行政活动中不免制定政策、规则的活动，但都是为了执行法律实现国家目的而进行的，况且此类行政是受权力

机关委托而为，随时可能被收回，并非原本意义上的行政；同样，虽然现代行政也包括一部分制裁违法、裁决争议的活动，但这种活动是组织、管理、命令、监督活动的一种方式而已，也须得到立法授权，并非自身职能的一部分，不同于司法。

国家的行政管理活动是国家最主要的活动方式，涉及社会的方方面面，包括税务、工商、土地、食品药品、文化、卫生、体育、国防、军事、外交、金融财政以及公安行政等。治安管理归属于公安行政，是公安机关的治安管理机构为实现国家目的，运用组织实施管理、命令、指导、监督、制裁等方式执行国家治安法规的活动。显然，这一行为属于国家行政范畴，与国家立法、司法活动迥然不同。治安管理是国家行政管理的重要组成部分，其重要性在于它是其他行政管理得以顺利、全面实施的保障。当然，治安管理职能的充分发挥，同样需要其他行政活动的大力支持和配合。

三、治安管理的特征

（一）治安管理的特殊强制性

国家的行政管理活动，都是以国家强制力为后盾的保障实施。但比较而言，治安管理具有其他行政管理不能比拟的特殊强制性。这不仅表现为治安管理以警察权为依托，而且还表现为国家通过立法形式，授权公安机关可以采用其他行政部门不能采用的特殊强制措施。例如，为维护社会治安的需要，公安机关可以依法采用限制或剥夺人身自由的强制措施。

（二）治安管理内容的广泛性

用马克思主义辩证唯物论的观点看问题，社会治安秩序和其他事物一样，总是与其他事物普遍联系并不断发展的。由于社会的政治、经济、文化等诸多因素直接或间接地影响社会治安，因而，治安管理工作的内容及范围十分广泛，这是其他行政管理无

法比拟的。

（三）治安管理活动的公开性

与公安机关的侦查工作比较而言，治安管理侧重对社会秩序的维护、控制，管理应以公开为主。由于治安管理要通过对人、地、物、事、时等因素的组织、协调和管理，达到社会全局平稳，实行“面”的控制。因此，只有公开管理制度、公开管理过程、公开管理结果，方可实现。

需要强调的是，治安管理以公开管理为主，并不排除在管理中使用必要的秘密管理手段和方法。秘密管理是公开管理的必要补充，为发现和掌握深层次治安问题，且在很小范围内适用，所以并不影响治安管理的公开性特征。

（四）治安管理的基础性

管理的基础性是针对其在国家管理和公安工作中的地位和作用而言。公安机关有两大业务工作职能：一是侦查、预审、破案职能即刑侦工作；二是具有行政性的治安管理职能。两者构成公安工作的两大支柱，缺一不可，亦不可偏废。两者互相配合、互相促进，共同实现维护国家安全、稳定，保护人民、打击违法犯罪，为经济建设保驾护航的职能任务。但二者的工作重心不同，治安管理重在防范、管理、服务，通过开展各项业务工作，加强对各有关方面的管理控制，以期建立严密的治安防控网络体系，旨在减少诱发治安问题的条件、因素，控制治安问题的发生，提高对整个社会的防控功能。从它与刑事侦查的关系来看，它是搞好刑侦工作的基础和前提，是积极主动的治本之职能，是整个公安工作的根基、衡量公安工作好坏的标准。治安管理亦是整个国家管理的基础：其一，治安管理为国家建设和管理提供良好的治安环境；其二，国家任何管理活动都离不开准确的人口资料和数据，而治安管理中的户政管理则可承担这项职能。

四、治安管理的范围

治安管理的范围,在我国实际上主要是指治安管理机关的业务工作范围。治安管理的业务范围不是一成不变的,它随着社会的发展和治安形势的发展变化而变化。准确地把握治安管理的概念,不仅要理解它的内涵、特征,还必须了解它的外延,即管理的内容和范围。目前,治安管理的业务范围基本可以划分为以下几个方面:

(一) 公共治安秩序管理

公共治安秩序管理,按管理要素划分为:

1. 地域的管理,如公共复杂场所、重点地区、特种行业等的治安管理;
2. 物品的管理,如对危险物品、违禁物品等的管理;
3. 行为的管理,如大型活动管理、群体性治安事件的处置、扰乱公共秩序和妨害公共安全行为的查禁。

(二) 危险物品管理

危险物品管理,包括对各类危险物品如枪支弹药、管制刀具、民用爆炸物品、剧毒化学品、放射性物品等的管理和控制。

(三) 户口管理和居民身份证管理

户口管理和居民身份证管理,主要包括:

1. 户籍管理,包括户口登记、统计,户口档案管理,人口基本信息计算机管理等;
2. 户口调查;
3. 户口迁移调控;
4. 人口管理,包括常住、暂住、重点人口管理;
5. 居民身份证管理。

(四) 消防管理

消防管理,主要包括火灾的预防及火灾的扑救和调查。

（五）道路交通管理

道路交通管理的内容包括：

1. 道路及交通设施的规划与管理；
2. 交通违法行为与交通事故处理；
3. 车辆与驾驶员管理等。

（六）出入境管理

出入境管理的主要内容包括：

1. 中国公民出入境管理；
2. 外国人入出境管理等。

（七）单位内部治安保卫工作

根据《企业事业单位内部治安保卫条例》等有关规定，各级人民政府公安机关负责指导、监督本行政区域内的单位内部治安保卫工作，及时解决单位内部治安保卫工作中的突出问题。

第二节 治安管理的职能和任务

一、治安管理的职能

（一）治安管理职能的含义

职能是指一定的人员、事物和组织机构应具有的功能和应发挥的作用，它是职责和功能的辩证统一。治安管理职能是公安机关作为国家意志的执行机关，依法在管理社会治安秩序的职责范围内活动的基本职责方向和功能。

研究和认识治安管理职能，对于我们正确地履行治安管理职责，发挥治安管理功能，完成治安管理任务具有重要意义。第一，治安管理职能规定了治安管理活动的基本方向。第二，治安管理职能是设置和配备治安管理机构 and 人员的最基本依据。治安管理机构 and 人员的配备，应当以治安管理职能为依据，确定管理