



普通高等教育“十一五”国家级规划教材

治安管理教程

ZHIAN GUANLI JIAOCHENG

◆ 主编 丁建荣



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS
浙江大学出版社



普通高等教育“十一五”国家级规划教材

治安管理教程

ZHIAN GUANLI JIAOCHENG

◆ 主编 丁建荣



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS
浙江大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

治安管理教程 / 丁建荣主编. 杭州: 浙江大学出版社,
2007. 11

ISBN 978-7-308-05669-4

I. 治… II. 丁… III. 治安管理—教材 IV. D035.34

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 179766 号

治安管理教程

丁建荣 主编

责任编辑 徐 静

封面设计 刘依群

出版发行 浙江大学出版社

(杭州天目山路 148 号 邮政编码 310028)

(E-mail: zupress@mail. hz. zj. cn)

(网址: <http://www.zjupress.com>

<http://www.press.zju.edu.cn>)

排 版 浙江大学出版社电脑排版中心

印 刷 杭州杭新印务有限公司

开 本 787mm×960mm 1/16

印 张 30.25

字 数 552 千

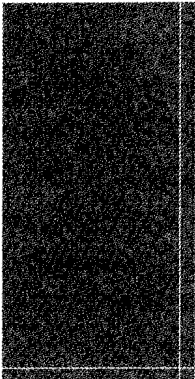
版 印 次 2007 年 11 月第 1 版 2007 年 11 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-308-05669-4

定 价 43.00 元

版权所有 翻印必究 印装差错 负责调换

浙江大学出版社发行部邮购电话 (0571)88072522



前 言

进入新世纪新阶段,我国基本实现由计划经济体制向市场经济体制的转变,经济社会长足发展,人民群众的生活开始由温饱向小康迈进。根据国家机关职能分工和法律授权,公安机关具有治安行政管理职能和刑事司法职能。作为公安机关两大职能之一的治安行政管理,必须履行维护和管理社会治安秩序,预防、控制、减少违法犯罪、治安事件和治安灾害事故的发生,保障公民合法权益,保障经济和社会发展的职能;以为人民群众创造一个安居乐业的良好社会治安环境,构建和谐社会,创建平安社会,实现社会治安的长治久安为战略目标。如何在社会主义市场经济体制下实现上述职能和目标,应该是公安机关各级领导和广大公安民警以及公安理论学术界共同关注的重大课题,也是本教材的编撰研究宗旨。

面对新世纪新阶段出现的社会经济、政治、思想、文化、道德和社会治安状况出现的剧烈变化,治安管理工作必须针对变化了的新情况、新问题开展与此相适应的改革和创新,治安管理学科不断提高教学质量和研究水平,以适应时代要求。治安管理学科自1980年代创建以来,在治安学界前辈、新秀前赴后继的共同努力下,不断从幼稚走向成熟。但是应当以什么理论作为本学科的理论支撑,成为当下治安学界苦苦思索的课题。

本教材有幸入选普通高等教育“十一五”国家级规划教材(教育部教高[2006]9号文件),我们希望通过本教材的编撰研究,抛砖引玉提出我们对治安管理学学科理论支撑的认识。我们认为治安管理学科应当以“公共管理学”和“行政法学”作为理论支撑。因为,治安管理是国家重要的行政管理组成部分,应当以新兴的“公共管理学”作为理论支撑,借鉴“为社会提供优良的公共产品和公共服务”;“由瘦长型体制向扁平化体制转变”;树立“以人为本、公开透明、服务

行政、有限行政、责任行政、诚信行政、成本效益、绩效考核”等理念。同时,如上所述,治安管理是国家行政管理的重要组成部分,行政管理必须依法行政。国务院在2004年4月颁布了《全面推进依法行政实施纲要》,明确地提出“依法行政”是我国各级政府的基本施政方略。公安机关承担着国家重要的行政管理和行政执法职能,因此,治安管理学科也应当以“行政法学”为理论支撑。

基于以上认识,本教材试图以治安基层基础(“三基”工程建设)为基石,以依法行政和科学管理为支柱(主线),以实现治安管理的法治化、科学化为目标,从治安管理基础理论、治安基层基础(“三基”工程建设)、治安业务管理、治安管理处罚四个方面探讨和阐述新世纪新阶段治安管理的理论和实践。

参加本教材编写工作的人员有:浙江警察学院丁建荣(第一章、第二章、第十一章、第二十三章),浙江警察学院钟华明(第二十二章),辽宁警官高等专科学校张雷(第十三章),河北公安警察职业学院李新钰(第八章),河北公安警察职业学院沈伟红(第七章),辽宁警官高等专科学校肖洪伟(第四章),浙江警察学院乔建(第二十四章),湖南公安高等专科学校刘振华(第六章),湖北警官学院张胜前(第十五章),河南公安高等专科学校高强(第五章),铁道警官高等专科学校赵建设(第二十六章),福建警察学院张旭红(第十四章),南京森林公安高等专科学校匡爱民(第三章),辽宁警官高等专科学校尹伟巍(第十八章),福建警察学院杜育群(第十章),浙江警察学院肖海英(第二十章),湖南公安高等专科学校周定平(第二十一章),浙江警察学院胡永正(第十七章),浙江警察学院俞秋明(第十二章),浙江警察学院展万程(第九章),浙江警察学院郭建华(第二十五章),浙江警察学院楼一帆(第十六章),浙江警察学院管满泉(第十九章)。本教材由丁建荣任主编,钟华明、张雷、李新钰、沈伟红、肖洪伟、乔建、刘振华、张胜前、高强、赵建设、张旭红、匡爱民任副主编。全书由丁建荣负责统稿,由浙江省公安厅治安总队金伯中总队长审核定稿。

本教材在编写过程中,参阅、借鉴了业已出版或上网的有关书刊、教材和文献资料,恕不能一一列出,特向有关单位和编作者致谢。由于水平所限,不当之处在所难免,祈请领导、专家和读者指正。

编 者

2007年7月

治安管理教程

编委会

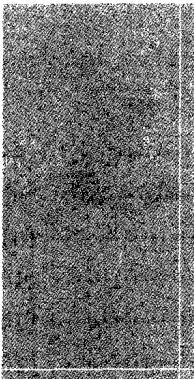
主 审 金伯中

主 编 丁建荣

副主编 钟华明 张 雷 李新钰 乔 建 沈伟红
肖洪伟 刘振华 张胜前 高 强 赵建设
张旭红 匡爱民

撰稿人 (以姓氏笔划排序)

丁建荣 尹伟巍 乔 建 匡爱民 刘振华
沈伟红 杜育群 肖洪伟 肖海英 李新钰
张 雷 张旭红 张胜前 周定平 胡永正
俞秋明 钟华明 赵建设 高 强 展万程
郭建华 楼一帆 管满泉



目 录

第一编 治安管理基础理论

第一章 治安管理绪论	3
第一节 治安行政管理的涵义和概念	3
第二节 治安管理的指导思想、目的和方法	8
第三节 治安管理的改革与创新	13
第二章 治安管理的原理、职能、任务和原则	23
第一节 治安管理的原理和性质	23
第二节 治安管理的职能	26
第三节 治安管理的任务	34
第四节 治安管理的原则	37
第三章 治安行政法规	42
第一节 治安管理法律法规概述	42
第二节 治安行政职权	50
第三节 治安行政法规对公民权利的保障	53
第四章 治安管理的组织机构	60
第一节 治安管理组织概述	60
第二节 治安管理组织机构及职责	66
第五章 治安管理的实施与方法	75
第一节 治安管理的决策与实施	75
第二节 治安管理的策略、方法和手段	82

第二编 治安基层基础

第六章 治安基层基础概述	95
第一节 治安基层基础的概念和构成	95
第二节 “三基”工程建设	101
第七章 公安派出所	110
第一节 公安派出所概述	110
第二节 公安派出所的职责	115
第三节 公安派出所的制度	118
第八章 社区警务	123
第一节 实施社区警务战略的社会背景和理论基础	123
第二节 开展社区警务工作的内容、方法和条件	130
第九章 治安基础工作的信息化	139
第一节 治安基础工作信息化概述	139
第二节 治安信息的收集及分析研判	145
第三节 治安基础工作信息化网络化运作	151
第十章 社会化治安防范组织	158
第一节 社会化治安防范组织概述	158
第二节 社会化治安防范组织的类别	164
第三节 公安机关对社会化治安防范组织的指导	168
第十一章 治安群众工作	172
第一节 治安群众工作的概念和意义	172
第二节 治安群众工作的主要任务	175
第三节 治安群众工作的方法与基本要求	178
第十二章 安全防范	189
第一节 安全防范概述	189
第二节 安全防范的途径、手段与方法	191
第三节 个人安全防范	194
第四节 社区和单位安全防范	199

第三编 治安业务管理

第十三章 户政与人口管理	209
第一节 户政与人口管理概述	209
第二节 户口登记制度	212
第三节 居民身份证管理	215
第四节 实有人口管理	219
第十四章 治安秩序管理	228
第一节 治安秩序管理概述	228
第二节 公共场所治安管理	233
第三节 特种行业治安管理	236
第四节 控制查处社会丑恶现象	240
第十五章 110 接处警与巡逻勤务	246
第一节 110 接处警指挥系统与快速反应机制	246
第二节 巡警勤务	250
第十六章 群体性事件处置	260
第一节 群体性事件概述	260
第二节 处置群体性事件工作机制	268
第三节 处置群体性事件的法律依据、基本手段和方法	271
第十七章 危险物品治安管理	275
第一节 危险物品治安管理概述	275
第二节 枪支弹药治安管理	281
第三节 爆炸物品治安管理	288
第四节 剧毒物品治安管理	293
第五节 放射性同位素治安管理	296
第十八章 消防管理	300
第一节 消防基础知识	300
第二节 火灾的预防与控制	303
第三节 火灾扑救与火场逃生	308
第四节 消防行政管理	311
第十九章 道路交通管理	318

第一节	道路交通管理概述	318
第二节	道路与交通管理设施	323
第三节	车辆与驾驶员管理	325
第四节	道路交通秩序管理	329
第五节	道路交通事故处理	332
第二十章	出入境管理	337
第一节	出入境管理概述	337
第二节	国籍管理	340
第三节	中国公民因私出入境管理	343
第四节	外国人出入境管理	351
第二十一章	网络安全监管	357
第一节	网络安全监管概述	357
第二节	网络安全监管制度、手段和方法	364

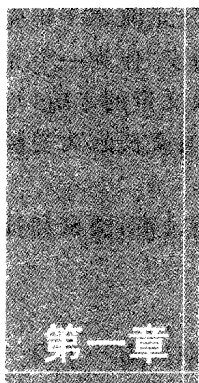
第四编 治安管理处罚

第二十二章	治安管理处罚概述	371
第一节	治安管理处罚的涵义	371
第二节	违反治安管理行为的种类	374
第三节	治安管理处罚的基本理念和原则	384
第二十三章	治安管理处罚的法律运用规定	389
第一节	治安管理处罚的种类和法律效力	389
第二节	治安管理处罚的法律适用	396
第三节	治安管理处罚的法律辅助措施	407
第二十四章	治安管理处罚的基本程序	413
第一节	简易程序	413
第二节	一般程序	416
第三节	听证程序	428
第四节	治安调解程序	431
第二十五章	治安管理处罚的决定与执行	437
第一节	治安管理处罚的决定	437
第二节	治安管理处罚决定的送达	442

第三节	治安管理处罚的执行	444
第二十六章	治安管理处罚的监督救济	451
第一节	治安管理处罚监督救济概述	451
第二节	治安管理处罚行政复议制度	456
第三节	治安管理处罚行政诉讼制度	461
第四节	治安管理处罚行政赔偿制度	465
参考文献		470

第 一 编

治安管理基础理论



治安管理绪论

【学习目标】 掌握治安管理的概念和涵义,明确研究治安管理的指导思想、目的、意义和方法,认识改革治安管理是时代的迫切要求,探索治安管理在理念、体制、机制等方面创新的理论和实践,树立改革创新意识,提高创造性地开展治安管理工作的能力,从而为学习治安管理理论与实践起到提纲挈领的作用。

第一节 治安行政管理的涵义和概念

治安管理的全称是治安行政管理,是公安机关两大职能之一,也是国家行政管理的重要组成部分。学习治安管理学,必须首先明确治安行政管理的涵义和概念。

一、治安的概念

从词语涵义上理解,治,对乱而言,意为治理、管理;安,与危相对,指安定、安全。治安,即通过治理达到安定、安全和太平。治安一词,在古代和现代有不同的涵义。

(一)古代治安的涵义

在我国古代的历史典籍中“治”和“安”合起来使用不多,往往以“治”来寓意“治安”一词。如西周成王、康王(公元前十世纪前后),“天下安宁,刑错四十年不用”,史称“成康之治”。西汉文景二帝“轻徭薄赋”,与民休养生息,国库殷实,粮食满仓,人民安居乐业,被称为“文景之治”。唐太宗在位时,以隋亡为鉴,虚心纳谏,以“先存百姓”的指导思想,宽简刑罚,减轻赋役,以使物价稳定,国力强

盛,史家称为“贞观之治”。“治安”一词联在一起使用,当首推公元前203年先秦时期韩非子的《说疑》,文中有“民治而国安”的论述。而把“治安”作为一个完整的概念使用,则最早见于西汉贾谊(公元前200—168年)给汉文帝的上疏《治安策》中。在这篇上疏中,贾谊陈述了当时社会政治的流弊和国家长治久安的方略。

由上可见,古代治安的涵义是指治国安邦,政治清明,国强民富,国家和社会的安定太平。

(二)现代治安的涵义

1. 治安是一种社会状态。在现代,“治安”的涵义变窄了,而成为一个专一化的词语,意即“社会的安宁秩序”^①。如,社会治安形势、社会治安状况等等,即是此意。作为一种社会状态,治安通常是指统治阶级为维护自身的利益和意志,通过一定的法律和政令所建立起来的正常秩序和安宁环境。当然,这种正常秩序和安宁环境,在不同的社会,不同的国家和不同的历史时期,它的内涵和外延是不同的,即使在同一国家的同一历史时期,由于政权的性质和统治阶级不同,治安状态的内涵也是不同的,即“治安”这一概念具有鲜明的阶级性和时空变异性。

2. 治安是一种社会行为。从我国的公安实践中,考察分析“治安”的涵义,还可以理解为“治安”是一种社会行为,即为维护和实现社会的安宁秩序所进行的工作。包括三层涵义:第一层是泛指,即大治安,是指凡是为维护社会安宁秩序所进行的工作,包括同各种违法犯罪以及治安灾害事故作斗争的工作,都可称之为社会治安工作,如社会治安综合治理,就是泛指整个社会治安工作。第二层涵义,是指治安管理工作,即除了刑侦、经侦、国内安全保卫等工作以外,依法以公开管理形式同各种危害社会安宁秩序行为作斗争,维护公民、法人和其他组织合法权益的各项公安行政管理工作,包括户口管理、公共秩序治安管理、特种行业治安管理、危险物品治安管理、消防管理、道路交通管理、出入境管理、网络安全监管、安全防范等方面的工作,以及依法查处违反治安管理行为,统称为治安管理工作。第三层涵义是专指公安机关治安部门所管辖的工作,主要指公共场所治安秩序管理、特种行业治安管理、危险物品治安管理、安全防范等方面的工作,还包括户政与人口管理工作等。

^① 《现代汉语词典》,“治安”条目,商务印书馆,1996年版,第1623页。

二、行政的概念

什么是行政？由于历史的原因，我国的行政学研究是改革开放后才恢复和发展起来的。因此，对行政的概念和行政学理论的研究还较粗泛，尚未形成自己的一套较完整的行政学理论体系。

（一）“行政”概念的来源

“行政”一词，最早见诸于我国历史文献《纲鉴易知录》编年史中记载的一件历史事件：公元前 841 年，国人暴动，周厉王逃离镐京。由于太子靖年幼，则由“召公、周公行政”，意思是代理天子管理国家事务。在史籍《左传》中有“行其政事”，“行其政令”的记载。可见我国古代的“行政”是指执掌国家政权，推行法律、政令，管理社会事务。由于我国长期的小农经济和封建统治，国家行政管理未能形成理论化、系统化。

把行政加以理论化、系统化创建为一门学科，则是 19 世纪末 20 世纪初欧美资本主义大工业社会化生产的产物。最早使用“行政学”一词的是德国学者冯·史坦因。他于 1865 年发表了《行政学》一书，但该书是从行政法的意义上使用行政学的概念的。1887 年美国学者伍德罗·威尔逊发表了《行政学之研究》一文，该文被认为标志着行政学创立的标志。

（二）对“行政”涵义的认识

行政是“国家意志的执行部门的职能和活动”。所谓“国家意志的执行部门”是指政府及其所属机关；所谓“活动和职能”是指行使权力的行为。因为，议会、人民代表大会是国家意志的决定机关，国家意志确定下来后，必须贯彻执行才有意义。但不能由议会，人民代表大会自己来执行，这就需要组建一个向议会、人民代表大会负责的执行国家意志的部门——政府机关。所以，国家意志的执行部门的职能和活动，称之为行政或行政活动。因此，马克思指出，“行政是国家的组织活动”。行政其实是一种组织管理活动，但是这种组织管理活动是一种国家的组织管理活动。而其他不通过行使国家权力的组织管理活动或者说是由政府机关组织的组织管理活动，比如人民团体的组织管理活动，厂矿企业的组织管理活动，则不属于国家行政活动。

近年来，人们把“行政”及“行政管理”又称之为“公共行政管理”或“公共管理”。

根据以上分析和认识，行政应该是指国家政府机关为了公共的利益和目的，依据宪法和法律行使公共权力，对公共事务进行管理和服务的一种国家组

织活动。简言之,行政是依据公法行使公共权力从事公共事务管理和服务的国家组织活动。

三、管理的涵义

管理伴随着人类社会的始终。从人类结成社会起,管理就开始了。管理又是人类社会的普遍现象,人类社会生活各个方面,无不需要一定的组织和管理。人们把当代社会称为“管理的时代”或“管理的社会”。管理,从字义上理解,是“管辖”、“治理”、“处置”的意思。关于管理的涵义,尚无统一的定论。我们倾向于这样一种认识,即管理是指人们为了达到某一共同目标而有意识、有组织、有领导地不断进行的协调活动。因此,“管理”必须由三个方面所构成。

(一)必须有一个共同的行动目标

为了实现管理,人们必须确定一个共同的目标,并且围绕这个共同目标集体行动,分工协作,共同努力,促使目标的实现。没有共同的目标就成了乌合之众,也就谈不上管理。

(二)管理应当是有意识、有组织、有领导的活动

管理是人们依靠主观能动性,通过一定的组织结构、层次,发挥其应有的功能,从而实现预期的目标和效益。这种管理活动是主动的,有计划的,通过分析论证的,讲求效率和效益的组织活动,不是无计划、无组织的随意指挥,也不是个体活动。

(三)管理应该是不断进行的协调活动

在实现目标的管理活动中,由于客观外界存在着许多不确定因素,同时人们之间的利益和认识也存在着差异,因此在实现目标的过程中必定会出现诸多矛盾和冲突,这就需要对此加以协调,化解矛盾,缓和冲突。同时,根据变化了的情况,修正目标,延缓或加快目标的实现。所以,协调活动贯穿于管理过程的始终是一个不断反复进行的动态过程,协调活动的好坏直接影响着管理的效果。我们认为:管理的本质就是不断进行的协调活动。

以上三个方面是互相联系,缺一不可的,从而构成了管理的整体。

四、行政管理特征

行政管理和企业、事业管理等同属于管理的范畴。在管理对象、管理方法和管理技术方面有许多共同之处。但与其他管理在管理性质、职能、目标、地位和作用、组织形式、工作方式、手段等方面又有许多不同之处。国家的行政管理