

社会治安管理学

(内部教材 注意保存)

西南政法学院公安教研室编

一九八四年六月

社会治安管理学

(内部教材 注意保存)

西南政法学院公安教研室编

一九八四年六月

编写说明

这本《社会治安管理学》是为了适应我院本科刑侦专业教学需要而编写的。在编写这本教材时，我们以党中央、国务院对治安管理工作的一系列指示、全国历次治安工作会议文件以及建国以来国家制定的、现在仍然适用的条例、规定、细则等治安法规为依据，同时，参考了兄弟院校编写的有关业务教材、资料。在编写之初，承蒙公安部治安局、中央人民公安大学治安教研室、北京市公安局治安处、四川省公安厅三处、重庆市公安局三处、四川省公安学校以及广东省政法干部学院等单位的大力支持和帮助，并对教材的编写提出了不少宝贵意见，特此致谢。

本教材由陈永修同志主编。其中，第一、三、六、十三、十四章由陈永修同志撰稿，第七、八章由蒋韬同志撰稿，第二、十、十二章由洪邦仁同志撰稿，第四、九、十一章由夏宗素同志撰稿，第五和第十三章第二节对违法青少年的管理教育由杨显光同志撰稿。最后由闰培、陈永修二同志统一修改定稿。

由于我们的理论、业务水平不高，加之资料有限，更缺乏实践经验，有些带理论性的问题还属探讨性质，缺点、错误在所难免，敬请广大读者提出宝贵意见。

西南政法学院公安教研室

一九八四年六月

目

第一编 概 论

- 第一章 社会治安管理学研究的对象和指导思想…… (1)
 - 第一节 社会治安管理学研究的对象…… (2)
 - 第二节 社会治安管理学研究的指导思想…… (8)
 - 第三节 社会治安管理学同有关学科的关系…… (11)
- 第二章 我国社会治安管理的历史沿革…… (15)
 - 第一节 奴隶社会和封建社会时期的社会治安管
理…… (15)
 - 第二节 半封建、半殖民地时期的社会治安管
理…… (19)
 - 第三节 新中国建国前民主革命根据地的社会
治安管理…… (23)
 - 第四节 新中国建国后社会治安管理的建设和
发展…… (26)
- 第三章 社会治安问题的规律和社会治安管理的特
点…… (32)
 - 第一节 社会治安问题发生、发展和变化的规
律…… (32)
 - 第二节 社会治安管理的特点…… (35)
- 第四章 社会治安管理的性质、任务…… (38)

第一节	社会治安管理的性质	(38)
第二节	社会治安管理的任务	(43)
第五章	社会治安管理的方针、原则	(47)
第一节	治安管理的方针	(47)
第二节	治安管理的原则	(57)
第六章	治安管理法规	(61)
第一节	治安管理法规的性质、特点和类别	(61)
第二节	治安管理法规的作用	(67)

第二编 几项主要治安管理

第七章	户口管理	(70)
第一节	户口管理的意义	(70)
第二节	户口登记和分类管理	(73)
第三节	户口管理的几项经常业务	(78)
第八章	特种行业管理	(83)
第一节	特种行业管理的意义	(83)
第二节	几种行业的管理	(85)
第三节	特种行业审批权限和要求	(89)
第四节	特种行业管理的基本经验	(90)
第九章	公共秩序管理	(91)
第一节	管好公共秩序的意义	(91)
第二节	公共秩序管理的主要场所和主要内容	(94)
第三节	公共秩序管理的基本措施	(101)
第十章	消防管理	(104)
第一节	消防管理的意义、方针和任务	(104)

第二节	火灾的预防·····	(108)
第三节	火灾的扑灭·····	(111)
第四节	火灾事故的调查处理·····	(113)
第十一章	城市交通管理·····	(115)
第一节	城市交通管理的重要性·····	(115)
第二节	加强城市交通秩序的管理·····	(118)
第三节	对车辆及驾驶人员的管理·····	(122)
第四节	交通违章、事故的处理·····	(126)
第十二章	危险物品管理·····	(127)
第一节	管理危险物品的意义·····	(127)
第二节	分类管理危险物品·····	(130)
第三节	管好危险物品的基本措施·····	(136)

第三编 基层基础工作建设

第十三章	公安派出所·····	(138)
第一节	公安派出所的作用和组织设置·····	(138)
第二节	公安派出所的任务和职权范围·····	(141)
第三节	公安派出所的建设·····	(149)
第十四章	治安保卫委员会·····	(154)
第一节	治保会的作用和组织设置·····	(154)
第二节	治保会的任务·····	(156)
第三节	治保会的建设·····	(162)

第一编 概 论

第一章 社会治安管理学研究的对象和指导思想

马克思主义者认为，无产阶级革命夺取国家政权之后，不仅要摧毁旧的国家机器，建立一个新的国家，而且还要在彻底铲除旧的经济基础的同时，彻底改造为其经济基础服务的上层建筑，以维护和巩固无产阶级专政的国家政权。要完成这一伟大的历史使命，就必须通过全面加强国家行政管理，特别是社会治安管理来实现。

伟大革命导师列宁在十月革命夺取苏维埃国家政权后，一九一八年所写的《苏维埃政权的当前任务》一文中强调指出：“现在，构成目前时局特点的第三个迫切任务已经提到日程上来了，这就是组织对俄国的管理。当然，我们在1917年10月25日的第二天，就已经提出并且努力解决过这个任务，……这是一个最困难的任务，……并且这这也是一个最崇高的任务，因为只有在这个任务以后（在主要的和基本的方面解决以后），才可以说，俄国不仅成了苏维埃共和国，而且成了社会主义共和国。”（《列宁选集》第三卷第496页）毛泽东同志早在一九四九年三月中华人民共和国尚未建立之

前的党的七届二中全会上也强调指出：我们在取得全国政权之后，“必须用极大的努力去学会管理城市和建设城市，”不然，“……我们就不能维持政权，我们就会站不住脚，我们就会失败。”（《毛泽东选集》合订本1317页）列宁和毛泽东同志在这里所说的管理，看起来，虽然是泛指国家的行政管理，没有明确提到社会治安管理，但是，毫无疑问，却包括了社会治安管理这一重要内容。因为，在无产阶级取得政权的社会主义国家里，特别是在我国，社会治安管理是国家行政管理的重要组成部分，是维护国家政权的重要手段。公安机关的治安管理部门，实际上就是国家实施治安行政管理的职能部门。加强社会治安管理，维护社会治安秩序，保障国家安全这一光荣而艰巨的任务，是党和国家赋予公安机关治安管理部门的神圣职责。因此，把列宁和毛泽东同志在这里所说的“管理”理解为包括了社会治安管理这一重要内容是正确的，也是有理由的。

列宁和毛泽东同志关于无产阶级夺取国家政权之后，立即组织对国家实施包括社会治安管理在内的行政管理的观点和理论，是根据马克思主义国家学说的基本原理和阶级斗争长期性、反复性、尖锐性的基本观点而提出来的，是我们建立社会治安管理体系的理论根据，对于加强社会治安管理，巩固人民民主专政的国家政权，维护社会治安秩序，保障社会主义现代化建设的顺利进行；对于开展对社会治安问题的探讨和研究，都有着十分重要的指导意义。

第一节 社会治安管理学研究的对象

世界上任何一门科学都有它自己的研究对象。这种科学

的研究对象的特殊性，就是划分各门科学的依据。毛泽东同志说过：“科学研究的区分，就是根据科学对象所具有的特殊的矛盾性。因此，对于某一现象的领域所特有的某一种矛盾的研究，就构成某一门科学的对象。”（《毛泽东选集》合订本第284页）

社会治安管理学是国家行政管理学、法学体系中的重要组成部分，它是以社会治安问题的规律、特点和进行社会治安管理的基本理论与基本实践为研究对象的专门科学。它所要研究的对象，其具体内容主要包括以下几个方面。

一、社会治安管理学要研究社会治安问题发生、发展、变化的规律和特点，研究我国社会治安管理的历史沿革

社会治安问题同世界上其他任何事物一样，都有其自身发生、发展和变化的规律。所谓规律，是指一事物与他事物之间的内在的必然联系；或者指事物本身发生、发展和变化的客观必然性。规律是客观存在的，是不以人们的意志为转移的。尽管各个时期、各个地区乃至各行各业所发生的社会治安问题不尽相同，有其各自的特殊性，但是，“矛盾的普遍性即寓于矛盾的特殊性之中，”（《毛泽东选集》合订本279

页）从总体上来说，社会治安问题仍有其发生、发展和变化的共同规律。规律虽然是客观的，但人们在客观规律面前决不是无能为力的。当社会治安问题的客观规律被我们认识和掌握之后，我们既可以通过社会主义治安法规的强制力对这种规律作用的程度、范围和后果加以必要的限制；同时，也可以通过这种强制力使它能够沿着有利于社会主义现代化建设的方向顺利地发挥作用。我们研究社会治安问题发

生、发展和变化的规律，就在于认识它、限制它和利用它。否则，就无从发现事物运动发展的普遍的原因或普遍的根据，就会在客观规律性面前表现出束手无策、无能为力。只有抓住了矛盾的普遍性，抓住了一事物与他事物之间的内在的必然联系（即事物矛盾的普遍规律），抓住和掌握了社会治安问题发生、发展和变化的普遍规律，才能认识矛盾、揭露矛盾的实质，才能制定出具有普遍指导意义的社会治安管理的方针、政策和原则，才能提出正确的社会治安管理措施和方法，从而，有针对性地加强管理，开展工作。

社会治安问题也有其自身的特殊的矛盾或特殊的本质，即有其自身的特点。所谓特点，是指人或事物所具有的独特的地方，是客观事物特殊本质的表现，在哲学上叫做矛盾的⁶特殊性或个性。我们研究社会治安问题的特点，就在于探索、认识和把握它的这种特殊的本质，以便根据不同的情况、不同的问题和不同的特点有针对性地分别采取不同的方法进行工作。毛泽东同志说过：“不同质的矛盾，只有用不同质的方法才能解决。”（《毛泽东选集》合订本第28⁶页）列宁也说过：马克思主义最本质的东西，马克思主义活的灵魂，就在于具体地分析具体的情况。用不同质的方法去解决不同质的矛盾，这是马克思、列宁主义者必须严格遵循的一个重要原则。因此，社会治安管理学在研究社会治安问题时，不仅要研究它发生、发展和变化的普遍规律，还要着重研究它自身的特点，即它的特殊的本质。否则，就无从确定一事物不同于他事物的特殊的本质，就无从发现事物运动发展的特殊的原因、或特殊的根据，就无从辨别事物，也无从针对社会治安问题的不同特点，提出正确的工作方针、

政策、原则，采取正确的工作方法。

社会治安管理学要研究我国社会治安管理的历史沿革。社会治安管理学同其他很多社会科学一样，不仅要研究其现实情况和发展规律，而且还要研究其历史发展、变化的沿革，其目的在于，第一，不致割断历史，保持其历史的连续性，以便从中发现在不同历史时期和不同社会制度的国家的社会治安管理，有其不同甚至性质上有着根本区别的治安管理体系，揭示其维护统治阶级的国家政权，为统治阶级利益服务的实质；第二，通过今昔的对比，借以显示我社会主义国家治安管理的无比优越性。

二、社会治安管理学要研究社会治安管理的基本理论和基本实践

理论是指导一切工作实践的有力武器。只有从实践概括出来又在实践中证明了的理论，才是真正的理论，也才对实践有指导意义。所谓基本理论是指从事某种工作所必须掌握、运用和遵循的理论。我国社会治安管理工作，也和其他工作一样，是在它自身的基本理论指导下开展并取得显著成效的。建国三十多年来我国社会治安管理的实践反复证明：运用公开的国家行政管理和法律手段，加强防范，严格各项管理措施和制度，充分依靠人民群众，实行综合治理等理论，是指导我们做好社会治安管理工作行之有效的理论。

我国公安机关治安管理工作一个突出的特点，就是运用人民警察这个国家机器，依据国家赋予的行政权力，采取公开的国家行政管理的手段来进行工作。它在查破案件工作

中，同侦察部门采取的秘密侦察手段，紧密配合，协同作战，无数实践证明，只有秘密的侦察手段，而没有公开的国家行政管理手段相配合，要做到准确、及时地掌握和提供侦察线索，迅速破案，是不可能的；要把社会治安维护好，也是难于实现的。同时在管理社会治安的过程中，不仅要运用公开的国家行政管理的权力和手段，而且还要采取必要的法律手段。因为，社会治安管理工作的范围很广，涉及面很宽，政策、法律性很强，同人民群众的切身利益非常直接，因此，在工作中必须坚决依法办事，切实把社会治安管理纳入法制的轨道。只有认真采取法律手段，严格按照治安管理法规的有关规定办事，才能做到既不伤害群众的权益，又能制止和制服那些有违法犯罪和违反治安管理行为的人继续进行违法犯罪活动，维护好社会治安。

加强防范，严格各项治安管理措施和制度，是做好社会治安管理的重要保证，也是行之有效的一条基本经验。只有加强了防范，建立健全并严格了各项治安管理的措施、制度，才能把犯罪消灭在预谋或萌芽阶段，把治安灾害事故消灭在未发生之前，从根本上减少犯罪和发生治安灾害事故的条件和因素，也才能真正维护好社会治安，把治安管理工作建筑在有可靠保证的基础之上。

党委领导下的群众路线是我们党做好一切工作的根本路线。综合治理社会治安是我国社会治安工作在党委领导下的群众路线在新的历史时期和新的情况下的运用和发展，是我国治安管理工作长期斗争的经验总结，是社会主义制度优越性在社会治安管理工作中的具体体现。社会治安问题是一个极其复杂的社会问题，是由多种因素形成的“综合症”，是

多种社会矛盾的综合反映。因此，必须进行综合治理。实践有力地证明，只有在各级党委和政府的领导下，充分依靠各部门、各人民团体和各种群众自治组织，广泛动员社会各方面的力量，在各自管辖的范围内，充分发挥自己的职能作用，互相配合，各尽其责，协调一致地采取思想的、政治的、经济的、文化的、教育的、行政的、法律的各种手段，实行综合治理，才能逐步消除犯罪因素和条件，防止和减少犯罪的发生，也才能从根本上解决社会治安问题，达到长治久安，保证两个文明建设的顺利实现。

社会治安管理学不仅要研究实施社会治安管理的基本理论，而且还要研究实施社会治安管理过程中所积累起来的丰富的实践经验，诸如户口管理、特种行业管理、公共秩序管理、交通管理、消防管理和危险物品管理的实践经验以及基层基础工作建设的经验，等等。把这些点滴经验集中起来，使之系统化、条理化、制度化，以便更好地开展治安管理各项专业工作，这是社会治安管理学所必须加以认真研究和阐明的。

三、社会治安管理学要研究治安管理的性质、任务、方针、原则和治安管理法规

我国社会治安管理工作的性质，是由我国人民民主专政的社会主义国家政权的性质所决定的。我国治安管理部门所担负的任务和实行的方针、原则以及如何才能完成党和人民赋予它巩固人民民主专政的国家政权，维护社会治安的正常秩序，保障社会主义两个文明建设的顺利进行等使命，这也是社会治安管理学所必须加以认真研究和阐明的。

社会治安管理学还要研究中央制定和修订的一系列的治安法规，包括治安管理处罚条例。不仅要研究它们的基本内容和基本精神实质，还要研究和阐明它们之间的关系，研究它们之间的共性和个性，从而，在实际工作中更好地加以贯彻和运用。

第二节 社会治安管理学研究的指导思想

辩证唯物主义和历史唯物主义是科学社会主义的理论基础，是无产阶级的世界观和方法论，也是无产阶级认识世界和改造世界的理论武器。坚持把辩证唯物主义和历史唯物主义的基本原理、原则和立场、观点、方法作为我们研究社会治安管理学总的指导思想，特别是坚持人民民主专政，调查研究、实事求是，为人民群众的利益服务以及严格按照政策、法律办事等思想观点，对于开展对社会治安管理学的研究，具有根本的指导意义。

一、坚持人民民主专政的思想

人民民主专政是无产阶级专政在我国的具体运用，是我国新型的民主和新型的专政的结合，是对人民的民主和对敌人的专政两方面的结合。它是以工人阶级为领导的、以工农联盟为基础的新型的国家政权，其目的是消灭阶级、消灭剥削、建设社会主义并为实现共产主义社会制度创造条件。马列主义的理论和实际生活反复教导我们：只有绝大多数人民享有高度的民主，才能对极少数敌人实行有效的专政；也只有对极少数敌人实行了专政，才能充分保障绝大多数人民的民主权利。两者是辩证统一的，在任何情况下都不能偏废。

废。我国人民公安机关的基本任务是，打击敌人，惩罚犯罪，保护人民，巩固人民民主专政，保障社会主义两个文明建设的顺利进行。社会治安管理部门，是我国人民公安机关的重要组成部分，它的性质是由公安机关对敌人专政、对人民民主的性质所决定的，它是为完成公安机关的基本任务服务的。因此，我们研究社会治安管理学，必须坚持人民民主专政的指导思想。

二、坚持调查研究、实事求是的思想

调查研究是为了弄清情况，使主观符合于客观实际的运动，是辩证唯物论的认识论的具体运用和体现。毛泽东同志说过：“没有调查，就没有发言权。”（《毛泽东选集》合订本第746页）可见，要掌握第一手材料，取得发言权，就必须深入实际进行调查研究。实事求是马列主义的思想基础，是毛泽东思想活的灵魂和精髓，也是我们党的思想路线，党的优良传统和作风。我们在任何时候处理任何问题都必须坚持实事求是的原则。社会治安管理学要研究的问题和涉及的范围，十分广泛，既有强烈的阶级性的一面，又有广泛的群众性的一面；既要研究如何维护好社会治安秩序，巩固人民民主专政的国家政权，又要研究如何保障广大人民群众生命财产的安全和一切合法权益。这就要求我们进行社会治安管理和研究社会治安管理学时，尤其应当强调在深入实际调查研究的基础上坚持实事求是这一指导思想。没有深入的调查，就很难弄清事情的真相，更谈不上保障群众的切身利益，实事求是地解决和处理好社会治安管理工作中反映出来的错综复杂的问题了。因此，在研究社会治安管理学时，

必须把调查研究、实事求是作为指导思想。

三、坚持为人民群众利益服务的思想

为人民群众的利益服务，是我们党进行社会主义革命和社会主义建设的根本出发点和根本指导思想。毛泽东同志一九五七年在《正确处理人民内部矛盾的问题》一文中指出：“我们作计划、办事、想问题，都要从我国有六亿人口这一点出发，千万不要忘记这一点。”毛泽东同志在这里所说的“要从我国有六亿人口出发”，很明显，就是指的要从我国广大人民群众的利益出发。可见，把为群众的利益服务作为我们党进行一切工作的根本出发点和根本指导思想，是有理论依据的。我国的社会治安管理，除了对反革命和其他敌对分子公开行使专政职能，以及对刑犯事罪分子的破坏活动予以有力地打击之外，更多、更主要的是管理亿万公众的事务，它同广大人民群众生产、工作、学习和生活，同人民群众的切身利益都有着密切的联系。因此，必须从为民、利民、便民的观点出发，切实把为人民群众的利益服务作为进行社会治安管理和研究社会治安管理学的指导思想，坚持为人民管治安，靠人民管治安，而不能为治安管人民，更不能以管人者自居。

四、坚持按政策、法律办事的思想

社会治安管理包括的范围很广，涉及的面很宽，要解决的问题也千头万绪，治安管理搞得好坏，不仅直接关系到各行各业、各个方面的建设，关系到人民群众的切身利益，而且还直接关系到我们党和国家的国际地位和政治声誉。它是

一项政策性、法律性很强的工作。公安机关治安管理部门，既要关心人民群众的疾苦，解决人民群众的实际困难和问题；同时，又要教育广大人民群众在自觉遵守各项治安法规的前提下，充分发动和依靠群众协助治安管理部门依据党的政策和国家制定的治安法规去做，认真实行群防群治，综合治理，才能做好。因此，必须把坚持政策、法律思想作为社会治安管理学研究的指导思想。

第三节 社会治安管理学同有关学科的关系

社会治安管理学是一门涉及多门学科的社会科学。它同社会学、行政管理学、心理学、教育学、刑事侦察学、劳动改造学等学科，都有着较为密切的关系。研究它同这些学科的关系，对于社会治安管理本身的发展，具有重要的意义。

一、社会治安管理学同社会学、行政管理学的关系

社会学是一门以社会现象、社会行为和社会问题为研究对象的科学，它在社会科学中占有重要的地位。社会治安管理学主要是研究社会治安问题的规律、特点的科学。治安问题是一个社会问题。从这个意义上说，社会治安管理学要研究的社会治安问题，实际上也是社会学需要研究的问题，只不过它们所研究的重点和主要内容各不相同或者各有所侧重而已。但是，由于社会学研究的范围很广，涉及的面很宽，认真研究社会学，掌握它们两者之间的关系，研究它们之间的相同点和不同点，对于深入研究和探讨社会治安管理的有关问题，促进社会治安管理学本身的发展，是具有重要意义的。