

中国治安管理学

ZHONG GUO ZHI AN GUAN LI FA XUE

主 编 魏 平 雄 王 顺 安



人民法院出版社

前 言

治安管理法学是以治安管理法律规范为其研究对象的科学，是法学百花园里的一朵新葩。

治安管理是国家为维护社会治安秩序，保障社会生活正常进行而依法组织的行政管理工作，是国家行政管理的重要组成部分，历来受到统治者的重视，并通过立法手段予以规范和保障。新中国成立以来，党和国家十分重视治安管理工作，制定了一系列的法律、法规，形成了较为完备的治安管理法律体系。这对维护社会治安与社会稳定，保护公民的人身和财产的安全，保障社会主义现代化建设的顺利进行，都起了重要的作用。尤其是1986年9月5日第六届全国人民代表大会常务委员会第十七次会议通过，1994年5月12日又根据第八届全国人民代表大会常务委员会第七次会议《关于修改〈中华人民共和国治安管理处罚条例〉的决定》修改的《中华人民共和国治安管理处罚条例》，是治安管理的基本法规，它的颁布、实施，对加强治安管理，保障社会稳定和社会主义两个文明建设，将发挥巨大的积极作用。

治安管理工作涉及到社会的方方面面，关系到公民的切身利益，因此现行的法律法规亦有许多亟待完善的地方。在由计划经济向市场经济转轨变型的新时期，治安法规如何适应新形势的要求与变化，则有更多值得研究与思考的问题。

出于治安管理的法制建设需要，出于法律研究人员的使命感、

责任感，早在1989年，魏平雄教授就建议并着手开展了治安管理学理论研究与学科建设，1990年应国务院军队转业干部安置工作领导小组办公室之邀，主编了《治安管理学》一书，由中国劳动出版社出版发行。同年底，中国政法大学教务处将治安管理学列为法律系本科生的选修课程，深受学生的欢迎。1995年，王顺安副教授在中国政法大学研究生院，给刑法专业的研究生开设治安管理学新课。由于《治安管理学》一书早已售完，没有适合于学员学习的教材与参考资料。于是，在数载治安管理学教学实践的基础上，重新组织中国政法大学的专家、教授，以及公安部治安局、法制局的有关负责同志，撰写了《中国治安管理学》一书。祈望对治安管理的法制建设作出微薄的贡献！

《中国治安管理学》具有显著的两个特点：一是体系结构新颖。全书分为四大编，共26章。第一编，基础理论。含：治安管理学概述；治安管理学指导思想和研究方法；治安管理的历史发展；治安管理的性质、任务、适用范围；治安管理的基本原则；治安管理主体。第二编，治安管理。含：公共秩序管理法律制度；户口、居民身份证管理法律制度；道路交通管理法律制度；消防管理法律制度；特种行业管理法律制度；危险物品管理制度；出入境管理法律制度。第三编，治安违法。含：治安违法行为；治安违法行为构成；扰乱公共秩序的行为；妨害公共安全行为；侵犯公民人身权利行为；侵犯公私财产行为；违反出入境管理行为。第四编，治安处罚。含：治安行政处罚；治安处罚裁决；治安管理中的赔偿责任；治安裁决的申诉与治安行政复议；治安处罚的执行；治安行政诉讼。此种编排，力图使治安管理的法制研究与实际工作程序相吻合，便于读者学习与研究，也便于从事治安管理工作同志操作运用。二是内容完备、科学。本书涉及到治安管理法规的所有方面，不仅从理论上

论述了治安管理法规的基本内容，而且从实践上阐述了治安管理的工作范围；不仅分析了违反治安管理行为，而且研讨了对违反治安管理行为的处罚措施、程序及内容，具有一定的理论与实际运用价值。

值得强调指出的是，治安管理法学是一门新型学科，无论它的理论框架还是它的实际内容，都有待于完善和提高。本书只是一种大胆的尝试，还有许多不尽如人意的地方，希望学术界和实际部门的同志批评指正。在编写过程中参考和借鉴了学术界同仁的许多研究成果，在此表示感谢！

全书分工撰稿情况如下（以章序先后排列）：

魏平雄：第一章、第二章、第三章（第三节）、第四章、第十四章、第十五章、第二十一章、第二十三章。

江新国：第三章（第一、二节）。

邵振翔、吕少丽：第五章、第十六章、第十七章、第二十六章。

佟健鸣：第六章。

王顺安：第七章、第八章、第九章、第十章、第十一章、第十二章、第十三章、第二十一章（第六节）、第二十二章（第三节）、第二十五章、第二十六章。

郭颖慧：第十八章、第十九章、第二十二章（第一、二节）。

作者

1997年2月

目 录

第一编 基础理论

第一章 治安管理法学概述	(2)
第一节 治安管理法学的基本概念.....	(2)
第二节 治安行政法律关系.....	(12)
第三节 治安管理法学的研究范围.....	(19)
第四节 治安管理法学的体系与相邻学科的关系.....	(23)
第二章 治安管理法学的指导思想和研究方法	(27)
第一节 坚持以马列主义毛泽东思想为指导.....	(27)
第二节 坚持辩证唯物主义和历史唯物主义的 研究方法.....	(30)
第三章 治安管理法的历史发展	(35)
第一节 中国近代半殖民地半封建社会的治安 管理法规.....	(36)
第二节 新民主主义时期人民民主政权的治安管理 法规.....	(56)
第三节 新中国治安管理法制建设的发展.....	(69)
第四章 治安管理法的性质、任务、适用范围	(74)

第一节	治安管理法的性质与特点	(74)
第二节	治安管理法的任务	(78)
第三节	治安管理法的适用范围	(81)
第五章	治安管理法的基本原则	(86)
第一节	治安管理法的基本原则确立的根据 和意义	(86)
第二节	治安管理法的基本原则	(87)
第六章	治安管理主体	(99)
第一节	治安管理主体的概述	(99)
第二节	治安管理的专门机关	(103)
第三节	人民警察	(116)
第四节	群众性治安管理组织	(121)
第五节	人民群众在治安管理中的主人翁地位	(123)

第二编 治安管理

第七章	公共秩序管理法律制度	(128)
第一节	概述	(128)
第二节	公共场所的管理	(133)
第三节	对社会风化的管理	(138)
第四节	对妨碍公共秩序人员的管理	(154)
第八章	户口、居民身份证管理的法律制度	(160)
第一节	概述	(160)
第二节	户口管理	(165)
第三节	居民身份证管理	(178)
第四节	临时身份证管理	(185)
第九章	道路交通管理法律制度	(191)

第一节	概述	(191)
第二节	道路及道路交通设施的管理	(194)
第三节	高速公路交通的管理	(196)
第四节	车辆及驾驶人员的管理	(199)
第五节	客运汽车、个体车辆交通安全管理制度	(205)
第六节	行人、乘车人的安全管理与宣传教育 制度	(210)
第十章	消防管理法律制度	(212)
第一节	概述	(212)
第二节	消防组织	(216)
第三节	火灾预防和火灾扑救	(218)
第四节	消防监督	(224)
第五节	仓库、烟草行业与高层居民住宅防火安全 管理制度	(226)
第六节	火灾事故的调查与处理	(236)
第十一章	特种行业管理的法律制度	(240)
第一节	概述	(240)
第二节	特种行业管理的基本制度	(244)
第三节	各行业具体的内部管理制度	(245)
第四节	特种行业的管理方法	(253)
第十二章	危险物品管理的法律制度	(257)
第一节	概述	(257)
第二节	民用爆炸物品的安全管理	(260)
第三节	枪支、弹药的安全管理	(272)
第四节	管制刀具的管理制度	(282)
第十三章	出、入境管理法律制度	(285)
第一节	中国公民出、入境管理法律制度概述	(285)

第二节	中国公民出、入境管理	(293)
第三节	外国人入境出境管理	(308)

第三编 治安违法

第十四章	治安违法行为	(322)
第一节	违反治安管理行为概述	(322)
第二节	违反治安管理行为与犯罪行为的关系 与区别	(326)
第三节	治安违法行为的分类	(329)
第四节	我国现阶段治安违法现象的基本状况	(334)
第五节	正确认识我国现阶段的治安形势	(338)
第十五章	治安违法行为构成	(345)
第一节	治安违法行为构成的概念	(345)
第二节	治安违法行为的客体	(348)
第三节	治安违法行为的客观方面	(357)
第四节	治安违法主体	(362)
第五节	治安违法行为的主观方面	(367)
第十六章	扰乱公共秩序的行为	(372)
第一节	概述	(372)
第二节	扰乱公共秩序的行为	(373)
第三节	妨害社会管理秩序的行为	(378)
第四节	违反户口、居民身份证的管理行为	(387)
第五节	必须严禁的妨害社会管理秩序的行为	(391)
第十七章	妨害公共安全行为	(396)
第一节	概述	(396)
第二节	妨害公共安全行为	(397)

第三节	违反消防管理的行为·····	(407)
第四节	违反交通管理的行为·····	(413)
第十八章	侵犯公民人身权利行为·····	(423)
第一节	概述·····	(423)
第二节	侵犯他人身心健康的行为·····	(425)
第三节	侵犯他人人身自由的行为·····	(432)
第四节	侵犯他人人格权利行为·····	(435)
第五节	侵犯他人通讯自由权利的行为·····	(437)
第十九章	侵犯公私财产行为·····	(440)
第一节	概述·····	(440)
第二节	偷、骗、抢少量公私财物的行为·····	(442)
第三节	哄抢公私财物的行为·····	(450)
第四节	敲诈勒索公私财物的行为·····	(452)
第五节	故意损坏公私财物的行为·····	(454)
第二十章	违反出、入境管理行为·····	(457)
第一节	中国公民违反出、入境管理行为·····	(457)
第二节	外国人违反入、出境管理行为·····	(465)

第四编 治安处罚

第二十一章	治安管理处罚·····	(474)
第一节	治安管理处罚概述·····	(474)
第二节	治安管理处罚种类·····	(482)
第三节	治安管理处罚原则·····	(487)
第四节	治安罚则·····	(491)
第五节	治安管理处罚的补充措施·····	(493)

第六节 治安管理处罚与违警罪处罚、保安处分的异同	(496)
第二十二章 治安管理处罚裁决	(502)
第一节 治安裁决权	(502)
第二节 治安裁决程序	(507)
第三节 治安管理处罚裁决书的送达	(513)
第二十三章 治安管理中的赔偿责任	(517)
第一节 治安违法中损害赔偿责任的特征	(517)
第二节 治安管理中损害赔偿行为的种类	(519)
第三节 治安违法中的损害赔偿的构成要件	(522)
第四节 损害赔偿责任的构成要件	(524)
第二十四章 治安裁决申诉与治安行政复议	(527)
第一节 治安裁决申诉	(527)
第二节 治安行政复议	(533)
第二十五章 治安管理处罚的执行	(548)
第一节 治安管理处罚执行的概念和依据	(548)
第二节 治安管理处罚执行的方式与原则	(550)
第三节 治安管理具体处罚种类的执行	(553)
第四节 暂缓执行	(563)
第二十六章 治安行政诉讼	(568)
第一节 治安行政诉讼概述	(568)
第二节 治安行政诉讼的受案范围和治安行政诉讼管辖	(574)
第三节 治安行政诉讼参加人	(581)
第四节 治安行政诉讼的起诉与受理	(587)
第五节 治安行政案件的审理与判决	(591)

第一编 基础理论

第一章 治安管理学概述

第一节 治安管理法学的基本概念

要了解治安管理法学的内容，必须先弄清治安、治安管理、治安管理和治安管理法学的概念。这四个概念不仅在内容上有紧密的联系，而且也是这门学科的基本概念。搞清它们的含义，对于学习治安管理法学能起到入门的作用。

概念是将个别抽象为一般，这是人类在长期实践中逐渐形成的一种创造性思维能力。科学抽象对于科学研究来说是必然的也是必须的。科学抽象实际上是一个客体化、简单化、综合化、概念化的过程，作为这个过程的结果的概念，内含着同类事物的规定性。但它还是一个从广度和深度上都有待展开的单纯的感性确定性，即有待展开的规定性。当我们把治安、治安管理、治安管理和治安管理法学当作客观对象来研究时，离开了这种科学抽象就是不可能的了。每一门学科都有自己的基本概念作为本门学科的理论形态和存在形态，它的发生具有历史的规定性，或者说它是历史发展的产物。因此，我们需要搞清治安管理法学的基本概念。

一、治安

治安从词语含义上看，“治”是相对“乱”而言，意为治理，“安”与“危”相对，指安定、安全。所谓治安即治理安定、安全

之意。

治安这个概念从词源上考察，最早记载于《易·系辞下》。文中指出：“黄帝尧舜垂衣裳而天下治。”“君子安而不忘危。”将“治”和“安”连起来作为一个概念使用，最早见于西汉时期贾宜著的《治安策》。其稍后时期，司马迁在他的《史记》中也记载道：“古道殷周有国，治安皆千余岁。”其含义是指政治清明，国家和社会安定，即长治久安。这是中国古代对治安含义的最广泛意义上的解释。

治安在现代有狭义和广义两种含义。狭义的治安是指一般所说的社会治安，即指由国家通过治安行政管理职能机构依法建立起来的一种符合统治阶级意志和利益的社会秩序。广义的治安，即指政治清明，长治久安。因此，广义的社会治安是衡量一个社会或国家的政治、经济、文化、教育等方面的发展状况和民主法制建设的状况，是国家和民族风貌的一面镜子或尺子。人类社会的存在和发展，既需要革命变革，又需要有稳定和正常的社会秩序，安居才能乐业，这是一条真理。无论是那一个社会，都试图建立一个良好的社会治安秩序，使人们能够安定生活，发展生产。历史上，凡是社会治安状况比较稳定的时代，都是经济和文化比较繁荣，人民安居乐业的时代。我国汉朝的“文景之治”，唐朝的“贞观之治”就是例证。当一个社会的治安秩序混乱时，社会生产总是遭到破坏，人民生活也艰难困苦。旧中国半封建半殖民地时期的恶劣治安状况，给人民带来的苦难，就是最好的佐证。

此外，不同的社会形态，不同的国家，以及同一个国家不同的历史时期，社会治安的内容也不完全相同。例如，我国抗日战争时期的社会治安，就有三种不同阶级内容的含义，即革命根据地的社会治安，日本占领区的社会治安，国民党统治区的社会治安。新中国成立以来，社会治安的内容和含义同过去任何历史时

期都有着根本的不同，而且在不同的发展阶段的具体内容也不完全相同。例如，解放初期社会治安的内容，主要是肃清反革命分子、特务分子和帝国主义间谍分子的破坏活动，清除旧中国遗留下来的惯盗惯窃、流氓土匪，以及卖淫嫖娼，赌博吸毒等社会丑恶现象，以巩固新的革命政权，维护革命秩序，保障人民群众的和平劳动和安定生活。在社会主义新时期，社会治安的主要内容则是严厉打击各种严重危害社会治安的刑事犯罪活动，取缔死灰复燃的卖淫嫖娼、赌博、传播淫秽物品等丑恶活动，加强治安行政管理，维护社会安定和社会秩序，为改革开放创造一个良好的社会环境。

从社会治安的内容和含义来看，社会治安既是一个法律概念，又是一个政治概念，两者的关系极为密切。

社会治安是个法律概念。《中华人民共和国宪法》第二十八条规定：“国家维护社会秩序，镇压叛国和其他反革命活动，制裁危害社会治安、破坏社会主义经济和其他犯罪活动，惩办和改造犯罪分子。”这是宪法赋予社会治安的法律含义。我国刑法规定，犯罪是破坏社会秩序，危害社会治安的行为；我国《治安管理处罚条例》规定：违反治安管理行为是指扰乱社会秩序、妨害公共安全、侵犯公民人身权利和公私财产，尚不构成刑事处罚的，应当给予治安处罚的行为。由此可见，社会治安的基本内容是由我国的宪法、刑法和治安管理处罚条例以及有关法规规定的，所以社会治安是个法律概念。

社会治安又是一个政治概念。社会治安乃是任何统治阶级赖以维持其统治的最基本的条件，没有一个稳定的社会治安秩序，统治阶级就无法正常地行使国家职能。人类社会产生了私有制，产生了阶级，国家建立了起来。国家是阶级统治的工具，它要维护统治阶级的经济利益和政治利益，就需要建立一种治安秩序，把

一个阶级统治另一个阶级的关系合法化，制度化，使阶级冲突得到缓和，并力求把冲突保持在统治阶级的秩序范围之内。否则社会稳定和政治稳定就没有保证。封建社会在中国统治了2000多年，重要原因之一，就是封建地主阶级制定了一系列维护社会治安的礼教、典章，控制人民的反抗。法国拿破仑三世建立了违警法律和—个庞大的、组织严密的警察系统，其目的都是为了维护资产阶级的统治。

新中国成立以后，我国依据变化了的情况，在马列主义、毛泽东思想的指引下，制定和颁布了各种社会治安管理法规。建立了新型的社会治安秩序。正如毛泽东同志曾指出：“人民为了有效地进行生产，进行学习和有秩序地生活，要求自己的政府、生产的领导者、文化教育机关的领导者发布各种适当的带有强制性的行政命令，没有这种行政命令，社会秩序就无法维护，这是人们的常识所了解的^①。”我国是人民民主专政的国家，在社会主义新时期，改革开放需要有一个安定的社会环境，否则改革开放搞不成，四个现代化搞不成。如果社会治安不好，生产秩序、工作秩序、教学科研秩序和人民群众正常的生活秩序就难以维护，国家、社会就难以安宁。社会安定人民才能致力于发展生产，安居才能乐业。因此，任何社会，任何国家，任何时期，都把社会治安作为国家重要的政治问题。

二、治安管理

治安管理是国家为维护社会治安秩序而依法组织的行政管理工作，它是国家行政管理的重要组成部分。具体说，它是由国家公安警察机关为维护反映统治阶级意志的社会秩序，以保障社会

^① 《毛泽东选集》第5卷，第368—369页。

生活正常进行而依法从事的公开行政管理行为。治安管理的性质是属于国家的行政管理。它具有以下几个方面的特征：

（一）治安管理是维护国家政权的重要手段

任何一个国家要巩固其国家政权，就必须保持正常的社会秩序。社会秩序是指在一定的经济基础上，按照统治阶级的意志和要求，为维护统治阶级的根本利益的需要而形成的社会生活方式或社会规范。世界上无论那一类型的国家都把实现正常的社会秩序视为维护其国家政权的一个重要前提。在我国，治安行政管理负有组织管理社会治安秩序和专政职能。治安管理部门是维护社会治安的职能部门，它运用人民警察这支国家治安行政力量，通过行政的、法律的手段，同各种违法犯罪行为作斗争，维护社会治安秩序，促进国家政权的进一步巩固。

（二）治安管理是国家行政管理的重要组成部分

马克思指出：“行政是国家的组织活动”。^①这就是说，行政一方面是一种组织管理活动，另一方面又是一种国家活动。现代国家的全部活动可分为立法、司法和行政三个组成部分，这三部分是实现国家职能所必须的、缺一不可的。其中，国家行政管理最直接地表现着国家的职能。所谓国家行政管理，是指国家设置的行政机关，为了贯彻执行国家的法律而代表国家实施的各种组织活动。如军事、外交、公安、国民经济、教育、科学、文化的行政管理等等。治安管理是属于公安行政管理的范畴。因而它属于国家的行政管理。由于治安管理是其他国家行政管理得以实施的重要保障，没有治安行政管理，或者这种管理无效，国家的其他行政管理工作就会受到影响，甚至无法进行。因此，治安行政管理是国家行政管理的重要组成部分。

^① 《马克思恩格斯全集》第1卷，第479页。

（三）治安管理是由国家公安机关实施的一项专门职能

国家为实施一定的行政行为，必须设置相应的机关来执行。从事治安管理活动的专门机关是国家公安机关。国家赋予公安机关治安管理的专门职能，其他任何部门，群众团体或个人都无权取代或干涉。在我国，公安机关的任务是维护国家、社会和人民生命财产的安全，它分别由治安、侦察、保卫等部门共同完成。治安管理是公安机关职能的一个重要方面，在公安机关整个职能工作中占有重要地位，是其他职能机构所无法代替的。

（四）治安管理是依法进行的公开行政管理

“依法治国”是现代文明国家的基本原则。治安管理既是国家行政管理的重要组成部分，又是公安机关一项重要的职能工作。要严格依照国家颁布的各项法律、法令来确定治安管理的内容、范围和手段。同时，治安管理又是一项公开进行的行政管理，这与带有秘密性质的公安侦察职能工作有着明显的不同。如户口管理、居民身份证管理、枪支管理、化学危险物品管理、出入境管理、特殊行业管理等等，都是明令规定的公开管理活动。但是，由于治安管理的性质、内容和对象具有其他行政管理的特殊性，因而在必要时候，也可以采取某些秘密手段，以辅助和补充公开的管理活动。

（五）治安管理具有广泛性和长期性

治安管理的范围很广，涉及到社会的每一个行业，每个角落和每个人，既涉及到中国公民也涉及到外国公民。涉及到需要处理的问题，既有触犯刑律的现行犯罪活动，又有一般的违法、违章行为；既有治安案件，又有火灾、爆炸、车祸、中毒等治安灾害事故等等。因而具有广泛性。治安管理的长期性是指即使在将来国家消亡以后，治安管理的部分工作仍将长期存在下去。这是因为治安管理除了与违法犯罪作斗争的职能之外，还有与治安灾