

治安  
管理  
学  
概  
要

ZHIAN GUAN LI XUE

GAI YAO

王虹桥 主编

中国人民公安大学出版社

# 治安管理学概要

主 编 王虹桥  
副主编 胡冠武  
撰稿人 王虹桥 胡冠武 熊一新  
王太元 陈建章 王振清

(公安机关 内部发行)

中国人民公安大学出版社

一九九二年·北京

(京) 新登字第165号

治安管理学概要

王虹桥 主编

---

中国人民公安大学出版社出版发行

(北京木樨地南里 邮编100038)

北京市燕山联营印刷厂印刷

787×1092毫米 1/32 8.75印张 187千字

1992年10月第1版 1995年10月第4次印刷

---

ISBN 7-81011-461-1/D·398 定价：7.00元

(公安机关 内部发行)

## 前 言

为了适应我校非治安专业教学的需要，根据公安大学的教学计划和课程设置，在校教材建设委员会的领导下，我们编写了《治安管理学概要》。这本教材，也可以作为公安专科和成人教育使用。

这本教材，以马列主义、毛泽东思想为指导，以治安法律、法规和政法公安工作文件为依据，坚持理论联系实际的原则，是在全国公安高等院校统编试用教材和成人自学考试教材的基础上集体编写的。在编写过程中，注意体现中国治安管理的特点，充实了教学和管理中的新经验。

本教材由胡冠武任主编，王虹桥任副主编，经戴文殿校长审核。各章的撰稿人是：一、八、九章王虹桥，二、三、五、六章胡冠武，四章熊一新，七章王太元，十章陈建章，十一章王振清。

由于我们水平所限，资料不多，时间匆促，缺点错误在所难免，敬请批评指正。

1990年12月

# 目 录

<b>第一章 绪 论</b> .....	( 1 )
第一节 治安管理学的概念和对象.....	( 1 )
第二节 治安管理的性质和特点.....	( 6 )
第三节 治安管理的任务和范围.....	( 11 )
第四节 治安管理的地位和作用.....	( 17 )
第五节 治安管理的指导思想和原则.....	( 23 )
第六节 治安管理法规和手段.....	( 31 )
<b>第二章 治安秩序管理</b> .....	( 41 )
第一节 治安秩序.....	( 41 )
第二节 治安秩序管理的任务和职责.....	( 46 )
第三节 治安秩序管理的范围划分.....	( 49 )
第四节 多发性的危害治安秩序行为及对策.....	( 52 )
<b>第三章 公共复杂场所管理</b> .....	( 65 )
第一节 公共复杂场所管理的意义.....	( 65 )
第二节 公共复杂场所的特点和多发性的治安问题.....	( 68 )
第三节 公共复杂场所治安秩序管理的基本方法.....	( 72 )
<b>第四章 特种行业管理</b> .....	( 75 )
第一节 特种行业管理的范围和特点.....	( 75 )
第二节 特种行业管理的任务和原则.....	( 79 )

第三节	特种行业管理的制度和办法	( 83 )
<b>第五章</b>	<b>危险物品管理</b>	( 89 )
第一节	危险物品的概念和管理任务	( 89 )
第二节	枪支、弹药和部分刀具的管理	( 97 )
第三节	爆炸物品管理	( 103 )
第四节	剧毒物品管理	( 112 )
第五节	放射性同位素管理	( 116 )
<b>第六章</b>	<b>治安事件与对策</b>	( 122 )
第一节	治安事件的含义和特征	( 122 )
第二节	治安事件引发的原因和分类	( 125 )
第三节	治安事件的结构和参与人员的心理 状态	( 130 )
第四节	治安事件的预防	( 134 )
第五节	治安事件的处置	( 136 )
<b>第七章</b>	<b>户口管理</b>	( 144 )
第一节	户口管理概述	( 144 )
第二节	户口的登记	( 147 )
第三节	各类户口的管理	( 157 )
第四节	居民身份证管理	( 164 )
<b>第八章</b>	<b>道路交通管理</b>	( 171 )
第一节	道路与交通设施	( 171 )
第二节	车辆和驾驶员管理	( 177 )
第三节	道路交通秩序管理	( 180 )
第四节	道路交通违章	( 186 )
第五节	道路交通事故	( 191 )
<b>第九章</b>	<b>消防管理</b>	( 198 )

第一节	消防管理的意义和消防工作方针·····	( 198 )
第二节	火灾的规律·····	( 201 )
第三节	火灾的预防·····	( 204 )
第四节	火灾的扑救·····	( 210 )
<b>第十章</b>	<b>治安案件查处</b> ·····	<b>( 218 )</b>
第一节	治安案件查处的法律依据·····	( 218 )
第二节	治安案件的受理和立案·····	( 221 )
第三节	治安案件的查证·····	( 226 )
第四节	治安案件的处理·····	( 229 )
第五节	治安案件的申诉、应诉·····	( 238 )
<b>第十一章</b>	<b>治安基层组织</b> ·····	<b>( 243 )</b>
第一节	治安基层组织的地位与作用·····	( 243 )
第二节	公安派出所·····	( 248 )
第三节	群众性治安保卫组织·····	( 258 )

# 第一章 绪 论

## 第一节 治安管理学的概念和对象

治安管理学，又称治安行政管理学，是行政管理学的分支，也是公安学的分支。治安管理学在我国公安科学中占有重要地位。研究治安管理学，首先要明确治安管理的基本概念和治安管理学的研究对象。

### 一、治安、治安管理概念

治安是社会经过治理而实现的稳定与安宁状况。在阶级社会，治安是统治阶级意志和利益的体现，是通过法律和行政命令所建立起来的安宁环境与正常秩序。治安的内涵应当包括治理国家安定，维持社会秩序，保护公民权益，使国家长治久安，人民安居乐业，经济建设欣欣向荣，天下太平。

治安是个古老名词，本意是“治则不乱，安则不危”<sup>①</sup>。它最早见于公元前173年西汉时贾谊的《治安策》<sup>②</sup>。贾谊所说的治安是指稳定国家政治局势，缓解统治者内部矛盾，防止内哄；安定民众，缓和阶级间矛盾，防止动乱，保持久远

① 中文大字典 157 页。

② 《汉书·贾谊传》。



的安定。因此，通常把古代治安，解释为实现政治清明，国家安定。

近代社会，自警察制度形成以来，治安概念便逐渐有广义与狭义之分。广义治安即社会治安，一般是指一个国家或地区，通过治理，在整体上实现安宁和社会有序的稳定状况。在我国，社会治安，既是一个政治概念，又是一个法律概念。同时，社会治安又是任何一个统治阶级赖以维持其统治的基本条件。没有稳定与安定的社会秩序、社会环境，统治阶级就无法正常地行使国家的各项管理职能。所以，每个国家都把社会治安和社会秩序作为一个重要的政治问题和政治任务来对待。

治安管理的简称，即狭义的治安。治安管理是国家行政管理的重要组成部分，是指公安机关治安行政管理部门的业务管理和组织活动而言。所谓业务管理，主要是治安管理的业务范围，它包括治安秩序管理、户口管理、道路交通管理和消防管理四大部分。尤其是治安秩序中对人员、场所、物品、事件的管理，诸如公共复杂场所、特种行业、危险物品、治安案件、治安事件及其他突出问题。所谓组织活动，一是指公安机关治安行政管理部门的组织管理与活动，治安民警队伍的管理与活动，治安基层组织的管理与活动，群众性治安保卫组织的管理与活动等；二是指人民警察的内务管理与活动，治安勤务活动以及警容风纪等活动。

治安与治安管理的区别在于：治安是大范围的社会治安、国家治安，通常用来表示国家内部稳定和社会安宁的状况怎样，城乡内外社会秩序是否正常，或者某个时期治安问题突出与否。任何一个国家，它的社会稳定，经济发展，文

化繁荣，人民幸福，都需要有非常良好的社会治安秩序作保障，才能顺利地实现。而治安管理，是个小范围的治安，仅指治安行政管理的内容，即治安行政部门的业务管理和组织活动。因此，我们在说治安管理时，并不表明治安状况本身的情形如何，只能表明治安管理的水平高低。管理在这里是作为达到保障安全、维护秩序的一个过程或一个手段。管理并非目的，而安全有秩序才是要实现的目标。

## 二、治安管理学的研究对象

治安管理学是以治安现象和治安管理规律为研究对象的科学，是对治安管理主客体活动及其相互作用的矛盾运动的理论概括和总结。治安管理学不同于治安管理，治安管理属于行政工作范畴，是治安管理的实践活动；而治安管理学则是属于上升为理论形态的系统知识，是抽象化的经验，概括性的原理、原则和方法。作为治安管理学的研究，它所要达到的目标和努力的方向，是如何使治安管理更加科学化、现代化和法制化。

治安管理学的具体研究对象和主要内容有：

### (一) 研究治安管理客体活动的基本规律和特点。

治安管理客体活动是由危害社会治安的特定人、特定物、特定事和特定场所的时间、空间诸要素构成并表现出来的。治安管理客体活动的规律和特点，是确定和采取治安管理各种对策、决策、策略、措施和手段的基本依据。这部分内容包括：

1. 各种违反治安管理行为的种类、形态及其发展变化规律。

2. 各种危险物品、违禁物品的社会危害性、危险性以及保障安全的科学方法、管理规律。

3. 打击和防范现行的犯罪活动。

4. 治安灾害事故以及治安事件发生、发展、变化的原因、趋势、形态和规律。

5. 社会诸因素影响社会稳定和治安管理的规律和特点。

6. 治安管理在社会治安综合治理中的地位、作用。

(二) 研究治安管理主体活动的基本规律和特点。

治安管理主体活动就是治安管理职能部门及其人民警察的活动。它包括：

1. 治安管理的体制、机构、人员、装备、经费和对主体自身的队伍管理。

2. 治安管理法规的制定、修改、实施和监督。

3. 治安管理主体活动的性质、职权、方针、任务和业务范围。

4. 基层治安组织和群众治安保卫组织的形式、职能和作用。

(三) 研究治安管理活动的实践经验教训。

研究治安管理活动的经验教训，目的在于把现实的治安管理个别经验、方法、技能，提炼上升为理论性、规律性的系统认识，再去指导实践。治安管理的实践经验教训，是建立、发展治安管理学的基本条件，也是充实、完善治安管理学内容的基本源泉。治安管理学研究的进一步发展，有赖于在治安管理实践中，不断解决新问题，得出新结论，增添本学科的新内容。

#### （四）研究中外治安管理发展的历史和趋势。

我国封建社会的历史悠久，各朝各代，特别是近代社会，都积累了一些治安管理的经验。在管理机构、职能、作用和管理内容、重点、措施方面，从学术研究角度来说，有的是可资借鉴的。外国的治安管理经验和技術，有的也可为我所用，或者引以为鉴。有了中外治安管理历史的正反面经验，再加上我国社会主义初级阶段的现实经验，就便于我们预测我国治安管理未来的发展趋势，逐步创建中国治安预测学。

#### （五）研究治安管理的法律依据和法制建设。

治安管理是执法活动，实际上是靠发挥法律强制力的一种依法管理。因此，治安管理学必须研究国家基本法律对治安管理方面总的规范，特别是宪法、刑法、行政法对治安管理的原则规定。研究党和国家为治安管理制定的方针、政策、决议等等。同时，还要研究法制建设，明确治安管理怎样通过法制保障人民权益，调节人们关系，规范人民行为，如何通过法制约束某些人的越轨行为，制裁违法犯罪，贯彻依法治安。

#### （六）研究治安管理的理论基础。

每个学科都有自己的理论基础和指导理论，治安管理学是建立在下述理论基础之上的。

1. 马克思主义的哲学和国家学说；
2. 行政管理学；
3. 法律科学；
4. 管理科学；
5. 现代技术。

治安管理学要研究这些科学的共同规律，用以指导本学科，把治安管理学建立在坚实而雄厚的理论基础之上。

## 第二节 治安管理的性质和特点

### 一、治安管理的性质

治安管理的性质是由国家政权性质和国家行政管理性质决定的，它是具有多重性的警察行政管理。我国的治安管理是在马列主义、毛泽东思想的理论指导下，巩固人民民主政权、建立良好的社会主义秩序，为人民群众服务的国家行政力量。具体的可从四个方面理解。

#### (一) 阶级性。

有什么性质的政权，就有什么性质的治安管理。“中华人民共和国是工人阶级领导的，以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家”(宪法第一条)。人民民主专政的国家政权，决定了我国治安管理是社会主义性质的。由于治安管理属于上层建筑范畴，所以要研究它是建立在什么经济基础之上，以何种意识形态为指导。我国的治安管理，是建立在社会主义初级阶段以公有制为主体的商品经济基础之上，并以人民民主专政的民主政治和社会主义精神文明为指导原则的。治安管理的性质，归根到底要取决于它为之服务的经济基础的性质。我国治安管理的使命，就是为社会生产力和社会主义商品经济的发展创造良好的社会治安秩序，为人民提供安居乐业的生产、生活环境。

#### (二) 行政性。

由于治安管理在国家行政管理序列中属于警察行政管理，所以它的性质又取决于国家行政机关的性质。警察行政以执行治安法律、法规为基本职能。可以说，治安管理过程，就是人民警察执法的行政过程；治安管理活动，就是人民警察实施治安法律、法规的行政活动。因此，治安管理工作不允许有任何脱离法律、法规要求的任意性，必须切实做到有法必依，执法必严，违法必究。

### (三) 武装性。

治安管理的性质还表现在人民警察是准军事和武装性质的治安行政力量。它不同于国家一般行政管理力量。治安管理队伍是既拿枪又管枪的武装行政力量，属于准军事队伍。武装性质，既是人民警察的属性，也是治安管理的属性。它表现在：

1. 治安武装队伍是维护第一线治安秩序和公共安全的武装战斗队，配备有武器和警械。

2. 治安武装队伍担负着同手持武器、凶器或爆炸物品的暴力犯罪作斗争的任务，是支防暴警备队。这种斗争常常表现为暴力对抗。

3. 治安武装队伍是有明显的快速反应、灵活机动与相对集中的优势，是支特殊部队。

### (四) 社会性。

治安管理的社会性表现在，它既是国家事务，又是一项社会事业。社会上各行各业、各部门、各单位和广大群众都有责任和义务参加管理社会治安。社会治安靠社会治，治安管理靠大家管。我国治安管理有广泛的社会基础，带有鲜明的群众性。宪法规定：人民既有权管理社会治安，又有义务

维护社会秩序。依靠、发动群众管理治安，实现治安管理社会化，这是社会主义民主政治的具体体现，也是我国治安管理不同于资本主义国家治安管理的标志和特色。事实上，我们治安管理的各项活动，都离不开社会各界和群众的支持帮助。例如，遍布我国城乡内外的群众性治安保卫委员会、治安联防以及其他各种形式的群众治安组织，它们在协助公安机关维护社会治安秩序，管理治安，同违法犯罪作斗争中都发挥了十分重要的作用。治安管理由于有了社会各部门、各单位和广大群众的参与管理，从而使它进一步体现了专门机关与群众路线相结合，把治安管理社会化、群众化推向新阶段。

## 二、治安管理的特点

治安管理与一般行政管理的不同点，可以从管理形式、内容和治安处罚三方面来认识。

### (一) 治安管理的形式是警察依法公开进行的。

治安管理是一种警察活动，是由公安机关依照治安法规，运用着装的警察力量，对社会治安秩序实施的警察行政干预。由警察管理治安，这是各国治安管理区别于一般行政管理最明显的特点。这种区别就在于二者的管理主体性质不同。一般行政管理的主体，是各级行政部门及其工作人员；而治安管理的主体，则是国家警察机关及其人民警察。在我国，人民警察是准军事性质、实行正规化和现代化管理的武装行政力量。同时，治安管理又是国家行政管理的重要组成部分，是依法公开管理社会治安秩序的特殊行政力量。所以，我们认识治安管理特点，首先应当从外部形态上来把它与一

般行政管理区别开来。

## （二）治安管理的内容广泛复杂。

治安管理的具体对象，既有对人的管理，又有对物的控制；既管地域，又管灾害事故。这是治安管理不同于一般行政管理最基本的特点。

治安管理部门对人的管理范围十分广泛，以户口管理而言，其管理对象是全体居民，11亿人口。管理期限又是终生的。每个人出生伊始就要登记户口，死亡后才注销。这种管理的广泛性和长期性是一般行政管理所不具备的特点。治安管理部门还通过其他业务，管理道路交通的参与人、行人、乘车人、驾驶人员；管理生产、运输、储存、使用危险物品的人；尤其要管理社会成员中危害治安管理的各种特定人，诸如违反治安管理的人，有违法犯罪嫌疑的人，妨害治安秩序的乞讨人员、精神病人等。可见，治安管理部门对人的管理不仅范围广泛，而且对象多样，涉及各种各样的人。

治安管理部门对物的管理性质和种类繁多。其中有危险性很大的枪支弹药、特种刀具、爆炸物品、剧毒物品、放射性物质，有危害性严重的淫秽物品和鸦片、吗啡等毒品，以及封建迷信品、赌博用具、赃物和其他违禁物品；还有需要配合有关部门重点加以保护的公共物品和设施，如测量标志，邮政、通讯、交通、消防等的公用设施，历史文物、名胜古迹以及铁路、公路、堤坝的路基、坝基等。治安管理管物的着眼点，主要是控制有关物的危险性和危害性，防止其造成公害，保障有关物品的安全、完好。

治安管理部门对地域的管理广阔。可以说，凡是容易发生治安问题的地域，都应当纳入治安管理范围。如城镇的公



共复杂场所、商业繁华地段、首脑要害机关周围，涉外活动区、街道楼群小区、区划结合部以及城市道路、乡村公路、居民点、边境地区、林区、船舶水上的治安等等。为了确保公共安全，对运输爆炸物品的道路，规定了限定线路，对燃放鞭炮规定了禁放区。所有这些都属于社会面上的治安管理范围。

治安管理部门对灾害事故的管理涉及治安方面的灾害事故，是由法律明确规定由公安机关负责处理的治安灾害事故。主要是指火灾、爆炸、道路交通事故、翻沉船和有关中毒等事故。这方面的法律、法规有《消防条例》、《民用爆炸物品管理条例》、《道路交通管理条例》、《关于运输船渡口船渔船安全管理规定》、《关于加强农药使用管理，确保安全的联合通知》等等。这些治安法律、法规都明确指出：违反规定，造成灾害事故的，视情节轻重，给予治安管理处罚或追究刑事责任。可见，治安灾害事故，主要是指由于违反治安管理条例所造成的灾害，至于因自然原因引起的灾害，如水灾、虫灾、台风、地震等，还有生产建设中发生的工伤事故以及铁路、航空运输中造成火车、飞机肇事，则由政府有关部门负责管理，治安管理部门要积极协助配合。

### 三、治安管理处罚比较特殊

治安管理处罚与一般行政处罚比较，在法规依据、处罚行为、种类和程序上都有所不同。治安管理处罚主要是依据《治安管理处罚条例》对有关违法行为实施的处罚，而一般行政处罚则是依据违反财政金融管理、农村水利管理或文教卫生管理等法规所进行的处罚。二者违反的法规、处罚的行