



公安高等院校统编试用教材

治安基层基础概论

公安教材编审委员会

《治安基层基础概论》编写组

中国人民公安大学出版社



公安高等院校统编试用教材

治安基层基础概论

公安教材编审委员会

《治安基层基础概论》编写组

主 编 马康民

副主编 杨若何

撰稿人 杨若何 郭德明 赵宇彦

(公安机关 内部发行)

中国人民公安大学出版社

一九八七年·北京

公安高等院校统编试用教材

治安基层基础概论

公安教材编审委员会

《治安基层基础概论》编写组

•

中国人民公安大学出版社出版 发行

迁安印刷厂印刷

850×1168毫米 32开本 12印张 290千字

1987年6月第1版 1988年5月第二次印刷

定价：2.10元

ISBN 7-81011-016-0/D·5

(公安机关 内部发行)

说 明

公安部党组，为了贯彻落实中共中央1983年二十三号文件精神，发展公安教育事业，加强公安队伍的正规化建设，于1984年7月成立了公安教材编审委员会，统一组织编写公安高等院校本科业务教材；同时，从全国公安机关和公安院校约请了百余名业务骨干、教师，编写了《公安学概论》、《公安管理学概论》、《反革命犯罪侦察学概论》、《刑事侦察学总论》、《保卫学概论》、《治安行政管理学总论》、《预审学》、《公安政工学概论》等三十八种公安业务教材，供公安高等院校本科、专科、函授部、夜大学等专业教学和个人进修使用或参考。

这套教材以马列主义、毛泽东思想为指导，以党的十一届六中全会决议的精神和党中央、国务院对公安工作的指示，以及公安工作会议的有关文件为依据，理论联系实际，总结历史和现实的工作经验，参考公安、政法院校有关的教材、资料，汲取国内外有关方面的研究成果编写而成。在内容上，力求正确地阐述公安各门学科的基础理论、基础知识、基本技能和介绍有关资料，并注意到学科知识结构的完整性、科学性和系统性。

各科教材在试用中，如发现其内容有不当或错误之处，应以党中央的方针政策和现行法律、法令的规定为准。

公安教材有一定的机密性，内部发行，请妥为保管。

公安教材编审委员会

1985年11月

编者的话

《治安基层基础概论》是在公安部公安教材编审委员会的领导下编成的。由马康民同志任主编，杨若何同志任副主编。撰稿人为杨若何、郭德明、赵宗彦同志。初稿经集体讨论、个人修改后，由正、副主编统一修改定稿。

由于我们水平有限，资料不足，时间短促，缺点错误在所难免，文风体例也可能不尽一致；因此，欢迎批评指正。在试用过程中，如有意见和建议，请告诉我们，以便再版时修改。

编写过程中，公安部有关业务局和省、市公安厅局，基层公安组织，给予了大力的支持和帮助，提供了许多宝贵的经验和资料，在此深表谢意。

《治安基层基础概论》编写组

1987年2月

目 录

绪 论	(1)
第一节 什么是治安基层基础概论	(1)
第二节 为什么要研究治安基层基础概论	(6)
第三节 怎样研究治安基层基础概论	(7)
第一章 我国治安基层基础工作的性质、作用和基本 原则	(10)
第一节 我国治安基层基础工作的性质	(10)
第二节 我国治安基层基础工作的作用	(22)
第三节 我国治安基层基础工作的基本原则	(36)
第二章 对人的情况了解	(43)
第一节 对人的情况了解的意义	(43)
第二节 对人的情况了解的内容	(47)
第三节 对人的情况了解的方法	(56)
第三章 对向犯罪演变的人的教育预防	(77)
第一节 对向犯罪演变的人的教育预防的意义	(77)
第二节 早期预防	(80)
第三节 边缘预防	(84)
第四节 重新犯罪预防	(94)
第五节 民事纠纷激化的犯罪预防	(99)
第四章 对有犯罪可疑的人的调查控制	(104)
第一节 对有犯罪可疑的人的调查控制的意义	(104)
第二节 对有反革命犯罪活动可疑的人的调查	(108)
第三节 对其他刑事犯罪活动可疑的人的调查	(112)

第四节	对有犯罪可疑的人的控制	(120)
第五章	对被判处劳动改造、劳动教养人员的 社会协同改造和对社会服刑人员的 考察监督	(124)
第一节	对劳动改造、劳教人员的社会协同改造	(124)
第二节	对社会服刑人员的考察监督	(129)
第六章	对有违反治安管理行为的人的管理	(135)
第一节	对有违反治安管理行为的人的管理的 意义	(135)
第二节	对有流氓行为的人的教育改造	(138)
第三节	对有赌博行为的人的教育改造	(141)
第四节	对卖淫妇女的教育改造	(145)
第五节	对种植罂粟和吸食毒品的人的教育改造	(148)
第六节	对传播淫秽物品的人的教育改造	(152)
第七节	对利用封建迷信手段扰乱社会秩序的人的 教育改造	(154)
第七章	对重点地区、公共复杂场所和行业的治安 管理	(156)
第一节	对重点地区、公共复杂场所和行业的 治安管理的意义	(156)
第二节	对重点地区的治安管理	(158)
第三节	对公共复杂场所的治安管理	(161)
第四节	对旅馆、刻字、收购生产性废旧金属和 信托寄卖等行业的治安管理	(164)
第八章	对枪支弹药、爆炸、易燃、剧毒危险 物品的管理	(175)
第一节	对枪支弹药、爆炸、易燃、剧毒危险 物品管理的必要性	(175)

第二节	对枪支弹药、管制刀具的管理	(176)
第三节	对民用爆炸物品的管理	(178)
第四节	对易燃、剧毒危险物品的治安管理	(180)
第九章	推进社会治安的综合治理	(183)
第一节	基层公安机关的责任	(183)
第二节	配合司法部门普及法律常识	(187)
第三节	积极参加警民共建精神文明的活动	(189)
第四节	协同有关部门开展对有违法或轻微犯罪 行为的青少年的帮助教育工作	(196)
第五节	协同有关部门抓好社会闲散人员的 管理教育	(197)
第六节	推行各种治安承包责任制	(199)
第七节	在综合治理中当好基层党委和政府的 参谋助手	(204)
第十章	对基层治安信息的管理	(206)
第一节	对基层治安信息管理的意义	(206)
第二节	基层治安信息的收集	(208)
第三节	基层治安信息的存储	(210)
第四节	基层治安信息的使用	(216)
第十一章	治安保卫委员会建设	(218)
第一节	治安保卫委员会的性质	(218)
第二节	治安保卫委员会的作用	(221)
第三节	治安保卫委员会的组织	(223)
第四节	治安保卫委员会的任务和职权	(228)
第五节	治安保卫委员会的工作手段和方法	(231)
第六节	治安保卫委员会的纪律、作风和制度	(236)
第七节	各类治保会工作的新经验	(240)
第八节	公安机关对治安保卫委员会的指导	(254)

第十二章 治安耳目建设	(261)
第一节 治安耳目的性质	(261)
第二节 治安耳目的作用	(269)
第三节 治安耳目的建立	(271)
第四节 治安耳目建设的领导和使用	(278)
第五节 治安耳目的管理	(284)
第十三章 公安派出所组织	(289)
第一节 公安派出所的性质和领导体制	(289)
第二节 我国公安基层机构的产生和发展的若干 情况	(296)
第三节 公安派出所组织的种类和设置原则	(311)
第十四章 公安派出所的建设	(325)
第一节 公安派出所的分工与协作	(325)
第二节 公安派出所的活动制度	(335)
第三节 公安派出所干警的基本条件和要求	(354)
第四节 新时期公安派出所的建设	(362)

绪 论

第一节 什么是治安基层基础概论

治安基层基础概论是一门学科理论。究竟它是一门什么样的学科理论，这是建立这门学科理论和研究这门学科理论首先需要搞清楚的问题。

一、治安基层基础工作的概念

为了搞清楚治安基层基础概论是一门什么样的学科理论，首先又需要搞清什么是治安基层基础工作。治安基层基础工作这一概念，广义地说，是指维护社会治安的基层组织和它所担负的基础工作，如公安派出所、刑侦队、治安队、交通队、消防队、内部单位的保卫科等等，以及它们各自所担负的基础工作。狭义地说，是专指公安机关内部专业分工中属于治安行政管理方面的基层组织，直接担负维护社会治安、贯彻公安机关各项基础业务工作的单位，是公安机关的根，那就是公安派出所及其应该担负的业务工作。

多年来我们公安机关和广大公安干警的习惯，总是把公安派出所及其担负的业务工作称作“治安基层基础工作”，也就是就狭义的方面使用这一概念。

《治安基层基础概论》作为一门学科所要研究的正是公安派出所及其应该担负的业务工作的规律，当然，这里所指的“治安基层基础工作”这一概念的含义是指狭义的方面而言。

二、治安基层基础概论的学科特点

为了回答治安基层基础概论究竟是一门什么样的学科，在我

们搞清楚治安基层基础这一概念之后，我们必须进一步探讨认识这门学科具有哪些特点；不搞清楚这门学科的特点，是不可能真正理解和把握这门学科的实质的。

那么，治安基层基础概论做为——门学科到底有哪些特点呢？我们认为，其主要特点有以下四项：

（一）治安基层基础概论是一门综合性和边缘性的公安业务学科。不难看出，治安基层基础概论这门学科不同于其他方面的公安业务学科，其他方面的公安业务学科一般都是专业性的，也就是具有某种专门性的公安业务学科，例如刑事侦查学、预审学、警卫学、交通管理学、消防管理学、户口管理学，等等。而治安基层基础概论则不然，它所论述的并不是一种专门性公安业务，而是涉及治安管理方面的许多门业务，例如户口管理、行业（是指列入公安机关治安管理的旅馆、刻字、信托寄卖行业等，简称行业。下同）管理、公共复杂场所地区管理、危险物品管理等业务都有所涉及，甚至侦查等其他方面的公安业务也有某些涉及，例如提供侦查线索、就地查破刑事案件等业务。这就构成了治安基层基础概论的多种公安业务性，即综合性公安业务学科的特点。

治安基层基础概论这个综合性学科特点，必然带来了它的另一个特点，这就是：治安基层基础概论的边缘性学科特点。这种边缘性，指的是既然治安基层基础概论是一门涉及多种公安业务的综合性公安业务学科，那就必然需要引进它所涉及的各种公安业务学科的若干成果，并且依据所涉及的这些公安业务，对它们在相互交叉有机结合进行中所反映出的客观规律，加以理论概括，从而产生出一门新的学科，这就是《治安基层基础概论》。显然，这是一门边缘性学科，这就是治安基层基础概论的边缘性公安业务学科特点所在。

（二）治安基层基础概论是一门基层性和基础性的公安业务学科。众所周知，治安基层基础工作是基层公安机关——公安派

出所所担负的工作，这就决定了这门学科所反映的，是公安机关的一个层次的工作，即公安基层机关的工作。很明显，这同其他公安业务学科有很大的不同，其他公安业务学科一般都是反映公安机关各个职能部门的业务工作规律的学科，它们是按照公安机关的纵向业务分工分类的，而治安基层基础概论并不是哪个职能部门的业务学科，而是整个公安机关的基层业务学科，通俗一点说，可以叫作公安工作的一个基层“横断面”，是一个基层的“层次系统”，不是一个业务部门的“纵向系统”的学科。这就是治安基层基础概论的基层性学科特点。

同这个基层性特点并存的乃是治安基层基础工作的基础性特点。所谓基础性特点，是指由于治安基层基础工作这个基层层次系统的工作与上级公安机关各个职能部门工作的相互关系所反映出的特点而言，即指治安基层基础工作是上级公安机关各个职能部门工作的基础性工作这一特点而言。治安基层基础工作的这一特点，决定了作为反映它的基本规律的科学——治安基层基础概论，必然具有基础性公安业务学科的特点。

（三）治安基层基础概论是一门应用性公安业务“子学科”。治安基层基础概论所阐述的是基层公安机关——公安派出所担负的业务工作的基本规律，这就决定了这门学科的强烈的应用性和它的“子学科”性质。它既不同于《法学概论》、《政治学概论》之类的基础性理论学科，也不同于《公安学概论》那种公安业务学的基础理论的学科性质，它是公安学的一个分支，是它的一个“子学科”；鉴于治安基层基础工作基本上是治安管理类性质的业务，因而它还应当是治安管理学的一个分支，一个“子学科”。这是一门应用性很强的公安业务学科，就是说，它不仅要阐述这门学科的基本业务理论，同时要用较大篇幅来阐述这门学科的基本业务知识和基本业务技能。可见，治安基层基础概论是一门应用性的公安业务“子学科”。

(四) 治安基层基础概论是一门创建性公安业务学科。新中国的治安基层基础工作，早在建国初期就已经诞生，至今已经经历了三十余年的历史实践。因此，广大公安干警对它并不陌生，相反，都有了一定的认识。特别是党和国家以及公安领导机关还制订了若干有关治安基层基础工作的方针、政策、规则、条例，一些公安学校和轮训班还编写过一些有关公安派出所工作的教材。这些，都是对治安基层基础工作的认识上的结晶。但是，把治安基层基础工作作为一门学科，对它进行专门的系统的科学研究和理论概括，相对地说，也就是同其他公安业务学科相比较，起步是最晚的。这一方面是由于治安基层基础业务实践在其发展过程中，变化和变动较多、较大，例如公安派出所的建设和任务从50年代到80年代，随着国内政治情况和治安形势的发展变化，其变化就是较多、较大的。这样，对治安基层基础工作的认识，也就往往落后于客观实际，认识的过程容易出现迟缓现象。另一方面，更重要的是由于治安基层基础概论所具有的上述三个特点，特别是它的综合性、边缘性特点，带来了这样一种后果：作为学科的研究对象的独立性，长期没有被人们看清楚。众所周知，任何学科的建立和存在，都必须具有其自己的由其他学科不可替代的独立性；否则是不能构成一门学科的。治安基层基础概论乍一看来，似乎可以由其他学科代替，特别是可以由户口管理学、治安管理学等有关学科分别代替，因而容易否定它的学科独立性，从而不被人们作为一门独立的学科建立起来。这种现象，不仅我国如此，其他社会主义国家或资本主义国家也如此，我们还没有发现这门学科的专著或教科书的版本。可见，将治安基层基础工作作为一门公安业务学科，现在还是处于创建阶段，带有创建性质。

三、治安基层基础概论的研究对象

现在让我们回答治安基层基础概论的研究对象，回答本学科

的学科独立性，从而回答治安基层基础概论究竟是一门什么样的学科理论。

我们认为，《治安基层基础概论》是以我国治安基层基础工作及其规律为研究对象，它概要地研究我国治安基层基础工作的基本理论、基本知识和基本业务技能。分开来说，它研究的，一是关于我国治安基层基础工作的性质、作用和基本原则；二是关于我国治安基层基础工作的主要业务手段；三是关于我国治安基层基础工作所依靠和使用的力量；四是关于我国治安基层基础工作的组织机构。如果从另一个角度说，它所研究的是关于我国基层公安机关——公安派出所同危害社会治安的违法犯罪行为作斗争的规律，同治安灾害事故作斗争的规律；以及为了保证这种斗争的胜利开展所需要的公安派出所自身建设的规律和所依靠的群众力量建设的规律。显然，上述这些特定的研究对象，是其他任何公安业务学科所不能代替的，具有其自身的学科独立性。

需要指出的是，在关于我国治安基层基础工作主要业务手段的研究中可能出现与户口管理学、治安管理学的一些研究对象有些交叉的现象，我们认为有些交叉是不可避免的。这正是边缘性新兴学科的一个特点。本学科是从治安基层基础工作的角度，把治安基层基础工作作为一个“层次系统”，而不是作为一个“纵向业务系统”研究它的主要业务手段，诸如对人、对地区场所、对行业、对物品的管理，并且涉及若干其他社会科学和公安业务学科，这就必然不同于现行《户口管理学》和某些《治安管理学》的研究成果。因此，这种边缘性交叉并不妨害本学科的独立性。

综上所述，可以得出结论：《治安基层基础概论》是关于概括研究我国治安基层基础工作一般规律的边缘性公安应用科学。它是我国公安学的一个分支，也是治安管理学的的一个分支，是一门专门研究阐述我国基层公安机关——公安派出所工作的学科理论。

第二节 为什么要研究治安基层基础概论

研究治安基层基础概论同研究其他学科一样，总的说不外乎两方面的目的和任务。一方面是研究学科对象的客观规律，建立符合客观规律的一门科学；另一方面是指导实践，为实践服务。研究治安基层基础概论也不例外。它的目的和任务，具体说有：

一、为创建我国治安基层基础工作学科起步。研究、撰写《治安基层基础概论》，首先是为了创建一门符合社会主义中国特色的治安基层基础工作客观规律的科学

我国的治安基层基础工作虽然已有了三十余年的实践，但系统地总结研究其规律，建立治安基层基础工作学科，还是崭新的。我们研究撰写《治安基层基础概论》就是为了系统地阐明我国治安基层基础工作的规律，回答我国治安基层基础工作的基本理论、基本知识及基本技能。一句话，就是为了填补这一学科的空白，在社会主义中国的公安学领域的学术建设上做出贡献。不仅如此，我们研究撰写《治安基层基础概论》，还可以丰富和完善我国的公安学，即以整个公安工作为对象的科学体系，特别是对丰富和完善我国的治安行政管理学，即以整个治安行政管理工作为对象的科学体系有着重要的意义。因为《治安基层基础概论》是我国《治安行政管理学》的一个分支学科，是它的重要组成部分。

二、为党和国家制定有关方针、政策和法规，提供理论依据

研究、撰写《治安基层基础概论》，努力探索和阐明这一工作的规律，可以为党和国家、为公安领导机关制定有关治安基层基础工作的方针、政策和法规提供理论依据，为决策服务。党和国家以及公安领导机关制定的有关治安基层基础工作的方针、政策和各项法令、规则是进行治安基层基础工作的根本依据，又是《治安基层基础概论》研究的对象和内容之一。通过对整个治安基

层基础工作的研究，包括对有关治安基层基础工作方针、政策和法规的研究，特别是通过对治安基层基础工作遇到的新情况、新问题和新经验的研究，提供研究成果，努力为党和国家、公安领导机关进一步制定、丰富和完善治安基层基础工作的方针、政策和法规服务。

三、为指导我国治安基层基础工作的实践服务

研究、撰写《治安基层基础概论》的出发点和归宿，是指导我国的治安基层基础工作的实践。理论来源于实践，反过来又指导、推动实践，为实践服务。《治安基层基础概论》是一门应用学科，是一门公安业务学科，它的研究成果当然更加强调应用，更加强调指导实践，为实践服务。它的研究成果不仅注重治安基层基础工作的基本理论，而且注重这一工作的基本知识和基本技能。我们虽然不能把《治安基层基础概论》看作是一门业务工具书，但在注重应用上，注重为实践服务上，回答和解决业务实践中遇到的基本问题上却是一致的。总之，我们强调《治安基层基础概论》为实践服务的意义。

四、为培养公安专业人材服务

《治安基层基础概论》，将以教科书形式问世。它将在高等公安院校以及其他公安部门讲授、传播并经受检验。它的目的是为了培养大批公安专业人才，提高广大干警的业务水平。这正是加强我国公安战线、提高公安机关战斗力的具有重大战略意义的十分迫切的任务。《治安基层基础概论》应该努力为此作出贡献，为培养大批公安专业人才服务。

第三节 怎样研究治安基层基础概论

我们研究、撰写《治安基层基础概论》，目的是科学地认识我国治安基层基础工作的规律。因此，我们的研究必须坚持以马克

思主义为指导，紧密地联系我国治安基层基础工作的实际，把马克思主义的普遍原理同我国的治安基层基础工作的具体实践结合起来。只有这样，才能建立起社会主义中国的治安基层基础工作这门科学。

一、坚持马克思主义的认识论

坚持认识依赖于实践、来源于实践的原理，下力气对我国的治安基层基础工作的丰富的实践经验进行理论概括，找出其规律，这是研究、撰写本书的基本途径和基本方法。“没有调查，就没有发言权”。马克思主义认识论注重调查研究。本书努力采用科学的调查方法，例如采用普遍调查、抽样调查、典型调查以及个别案例调查等多种调查方式取得的资料进行分析研究，从中得出结论，力戒空洞的说教。

总之，坚持马克思主义的认识论，使本书的研究成果建立在认识论的基础上。

二、坚持马克思列宁主义、毛泽东思想关于人民民主专政的学说和正确处理人民内部矛盾的理论

鉴于治安基层基础工作本质上是属于人民民主专政的工具——人民公安机关的一种业务手段，其接触和处理的矛盾既有少数敌我性质的，又有大量人民内部性质的，因此，坚持马克思列宁主义、毛泽东思想关于人民民主专政的学说和正确处理人民内部矛盾的理论，联系治安基层基础工作的实际进行研究，以使使本书的研究建立在正确的政治理论的基础上。

三、坚持党的十二大制定的纲领和路线

以社会主义物质文明和精神文明建设为指针，以高度的社会主义民主和高度的社会主义法制为准绳研究治安基层基础工作，以保证本书的研究成果具有马克思主义的社会主义中国特色，并符合历史的发展趋势。