

# 公共治安秩序管理教程

《公共治安秩序管理教程》编写组

公安高等专科学校统编试用教材

群众出版社

公安高等专科学校统编试用教材

# 公共治安秩序管理教程

主 编 刘修善

副主编 安志同

公安机美

内部发行

群 众 出 版 社

一九九一年·北京

公安高等专科学校统编试用教材

公共治安秩序管理教程

《公共治安秩序管理教程》编写组

---

群众出版社出版、发行

北京东光印刷厂印刷

850×1168毫米 32开本 10.5 印张 256 千字

1991年8月第1版 1991年8月第1次印刷

---

ISBN 7-5014-0678-2/D·383 定价: 4.60 元

(公安机关 内部发行)

## 前 言

为适应公安高等专科院校教学需要，根据公安部制订的公安高等专科学校教学计划要求，我们组织了近二十所公安高等专科学校、管理干部学院中具有较高理论水平和一定教学经验的教师编写了一套“公安高等专科院校统编试用教材”，供公安高等专科院校教学和广大干警自学使用。这本《公共治安秩序管理教程》就是其中的一种。

公安高等专科院校试用教材，以马列主义、毛泽东思想为指导，以党的基本路线和党中央、国务院对公安工作的指示以及公安工作的有关文件规定为依据，运用辩证唯物主义和历史唯物主义的观点阐述公安学及其相关学科的基本理论、基本知识，既注意教材的深度和广度适应公安高等专科院校培养人才的需要，又考虑到便于广大干警自学。每门教材经过编写组多次研究讨论，集思广益，最后由公安部有关部门审核定稿，力求使教材具有科学性、系统性和相对稳定性。

参加《公共治安秩序管理教程》编写组的各章执笔人有：辽宁警官专科学校刘修善（第一、二章），安志同（第三、四章），辽宁省公安司法管理干部学院马丽华（第五、六章），贵州公安管理干部学院唐德全（第七、八章），云南公安专科学校马敏艾（第九、十章）。刘修善同志为该书的主编，安志同同志为副主编。中国人民公安大学胡冠武同志对教材提出了审改意见。

由于第一次组织编写公安高等专科院校试用教材，缺乏经验，书中难免有不足之处，敬请读者批评指正。

公安部政治部教育训练部  
一九九一年二月二十六日

## 目 录

|                             |         |
|-----------------------------|---------|
| 第一章 公共治安秩序管理概述·····         | ( 1 )   |
| 第一节 公共治安秩序管理的概念·····        | ( 1 )   |
| 第二节 公共治安秩序管理的范围和主要任务·····   | ( 6 )   |
| 第三节 公共治安秩序管理的意义和指导思想·····   | ( 12 )  |
| 第二章 公共治安秩序管理的基本措施·····      | ( 18 )  |
| 第一节 治安防范教育·····             | ( 18 )  |
| 第二节 社会治安情况调查·····           | ( 23 )  |
| 第三节 治安行政法规·····             | ( 27 )  |
| 第四节 开展专项斗争·····             | ( 32 )  |
| 第五节 安全检查·····               | ( 36 )  |
| 第三章 公共治安秩序管理中的警察勤务·····     | ( 40 )  |
| 第一节 日常勤务的网络建设·····          | ( 40 )  |
| 第二节 巡逻勤务·····               | ( 47 )  |
| 第三节 守望勤务·····               | ( 53 )  |
| 第四节 堵截勤务·····               | ( 58 )  |
| 第四章 公共治安秩序管理警用技术手段·····     | ( 63 )  |
| 第一节 现代通讯手段·····             | ( 63 )  |
| 第二节 电视监控技术·····             | ( 66 )  |
| 第三节 报警技术·····               | ( 72 )  |
| 第四节 安全检测技术·····             | ( 85 )  |
| 第五节 非杀伤性警用武器·····           | ( 91 )  |
| 第五章 集会、游行、示威的管理·····        | ( 94 )  |
| 第一节 集会、游行、示威的概念·····        | ( 94 )  |
| 第二节 管理集会、游行、示威的主管机关及职权····· | ( 102 ) |
| 第三节 管理集会、游行、示威的基本方法·····    | ( 104 ) |

|                        |       |
|------------------------|-------|
| 第六章 公共复杂场所(合)管理.....   | (116) |
| 第一节 大型体育活动的管理.....     | (116) |
| 第二节 交通场所的管理.....       | (129) |
| 第三节 文化场所的管理.....       | (137) |
| 第四节 游览场所的管理.....       | (154) |
| 第五节 展销场所的管理.....       | (153) |
| 第六节 商业服务场所的管理.....     | (159) |
| 第七章 特种行业管理.....        | (168) |
| 第一节 特种行业管理概述.....      | (168) |
| 第二节 旅馆业管理.....         | (177) |
| 第三节 旧货业管理.....         | (194) |
| 第四节 刻字印刷业管理.....       | (202) |
| 第八章 危险物品管理.....        | (208) |
| 第一节 危险物品管理概述.....      | (208) |
| 第二节 非军事系统枪支、弹药管理.....  | (213) |
| 第三节 管制刀具管理.....        | (226) |
| 第四节 爆炸物品管理.....        | (230) |
| 第五节 剧毒物品管理.....        | (251) |
| 第六节 放射性物品管理.....       | (260) |
| 第九章 违禁物品管理.....        | (271) |
| 第一节 淫秽物品管理.....        | (272) |
| 第二节 封建迷信品、赌具管理.....    | (279) |
| 第三节 毒品管理.....          | (287) |
| 第十章 治安紧急事态的处置.....     | (294) |
| 第一节 治安事件的处置.....       | (295) |
| 第二节 严重暴力性案件处置中的配合..... | (306) |
| 第三节 重特大火灾、交通事故的处置..... | (315) |
| 第四节 重特大灾害事故的处置.....    | (321) |

# 第一章 公共治安秩序管理概述

## 第一节 公共治安秩序管理的概念

### 一、公共治安秩序的含义

#### (一) 词语解释

治安：“治”，对乱而言，意为治理；“安”，与危相对，居安思危，为安宁、安定、安全的意思。治安一词，最早见于汉初贾谊写的《治安策》，当时是贾谊向汉文帝上书，陈述时弊和国家长治久安的方略，以后称社会秩序的安宁为治安。

公共秩序：“公共”就是共同的意思；“秩序”的原意是指人或事物所在的位置，含有整齐、有条理、不混乱的社会状况之意。我们这里所说的“公共秩序”就是指人们在共同的社会生活中所需要的有条不紊的社会状况，即公共治安秩序。

#### (二) 广义的解释

公共治安秩序有广义和狭义之分。

广义的公共治安秩序是指整个的社会治安秩序。它是由统治阶级规定或确认的，为维护社会共同生活而要求人们必须遵守的社会行为规则。公共治安秩序有两个实质性的含义：一是它充分体现了统治阶级的意志和利益，按照统治阶级的意志建立起来的，并为巩固一定阶级的统治服务；二是人们必须遵守这些社会行为规则，其目的在于维护正常的社会公共秩序。人类社会共同生活的内容是十分繁杂和广泛的，涉及到社会生活的各个方面、各个领域，所以广义的公共治安秩序是指整个的社会治安秩序而言。

### （三）狭义的解释

狭义上的公共治安秩序，是指由国家的公安机关治安部门依照法律、法令和行政法规进行管理与维护的特定场合的公共秩序。其管理范围是依据我国公安机关规定的各业务部门的业务分工来确定的。公共治安秩序管理，主要是对公共复杂场所（合）的秩序管理，如车站、码头、影剧院、体育场（馆）、商店、集贸市场、公共车辆等人们经常出入的场所的管理；对特种行业、危险物品与违禁物品的管理（如枪支、弹药、剧毒物品、民用爆炸物品等）；又如查禁赌博、卖淫、吸毒，取缔封建迷信活动以及制作、贩卖、传播淫秽物品的查禁管理活动，这些都属于公共治安秩序管理的范围。

## 二、公共治安秩序管理的性质和特点

### （一）公共治安秩序管理的性质

公共治安秩序管理属于社会上层建筑的重要组成部分。它的性质是由国家的根本性质决定的，体现了统治阶级的意志和利益，有什么性质的国家，就必然有什么性质的公共治安秩序管理。我国是人民民主专政的社会主义国家，我国的社会主义性质决定了我国的公共治安秩序管理必然是社会主义性质的，其目的就是要保护和发展社会主义的经济基础，保障社会主义革命和社会主义现代化建设事业的顺利进行，保障人民生命、财产的安全。

公共治安秩序管理，是指国家公安机关为了维护社会公共秩序，依法从事的以保障社会生活正常进行的行政管理行为。它是国家行政管理的重要组成部分，是维护和巩固人民民主专政的重要手段，是公安机关工作的重要方面，是社会治安的核心和窗口。

#### 1. 公共治安秩序管理是国家行政管理的重要组成部分

马克思说，行政是国家的组织活动。就是说行政是一种国

家的组织管理活动，即国家行政管理活动。国家为了有效地实施行政管理，设置了各级国家行政机关——即国务院和各级人民政府，对社会方方面面的事务进行全面的管理。如军事行政管理、外事行政管理、工商、税务、教育、文化、卫生等行政管理。

公共治安秩序管理，是由国家的公安机关治安部门依据宪法、法律和有关法规，公开地行使国家权力，对社会治安进行有效地控制和管理。它是以国家强制力为后盾，依法采取有效的强制手段，惩罚违法犯罪分子，取缔非法组织，制止不法行为，保护公私财产和公民的人身安全，以维护社会公共秩序。因此，公共治安秩序管理是国家行政管理的重要组成部分。

公共治安秩序管理之所以如此重要，是由于国家的稳定与发展，首先要有一个安定的社会秩序与社会环境，否则任何事情都做不成。我们的国家要进行社会主义现代化建设，就必须对社会的政治、经济、文化等方面进行全面的管理，使各行各业都在国家行政管理机关的领导与控制下协调地进行；但是如果没有社会治安秩序的安定，国家的一切活动都无法进行，所以说公共治安秩序管理是国家各项行政管理的前提和基础，因而公共治安秩序管理则成为国家行政管理中的最重要的组成部分。

## 2. 公共治安秩序管理是维护和巩固人民民主专政的重要手段

我国是以工人阶级领导的、工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家，这就决定了我国公共治安秩序管理的性质和目的，是维护和巩固人民民主专政的国家政权。列宁说：“国家是阶级统治的机关，是一个阶级压迫另一个阶级的机关，是建立一种‘秩序’。”（《列宁选集》第三卷，第176页。）人民民主专政的国家政权，要实现工人阶级和广大人民群众的人民民主和对阶级敌人的专政，就必须在良好的社会治安秩序下进行。如果没

有正常的社会治安秩序，人民民主专政的国家政权不能巩固，社会主义革命和社会主义建设事业无从实现，因此，加强公共治安秩序管理活动，创建良好的社会治安秩序是维护和巩固人民民主专政国家政权的重要手段。

### 3. 公共治安秩序管理是公安工作的重要方面

我国的人民公安机关——即国家的警察机关，是国家机器的重要组成部分。它担负着国家安全和维护社会治安方面的重要任务。公安机关的秘密侦察工作和公开的治安管理工作，都是为了打击敌人，惩罚犯罪，保护人民，维护社会治安秩序。公共治安秩序管理是公安机关的基础业务工作，是以公开管理的形式，通过监督、控制、改造、取缔、处罚等手段对公共复杂场所、特种行业、危险物品、违禁物品实施强有力的管理和对社会面的控制；通过安全防范、治安巡逻、居民区的楼院管理等措施，堵塞漏洞，预防和减少犯罪案件的发生，为人民群众的各项社会活动创造安全的社会环境和良好的公共秩序。可见公共治安秩序管理是公安工作的重要方面，是公安机关重要的基础业务工作。

### （二）公共治安秩序的特点

公共治安秩序的特点是具有鲜明的阶级性和广泛的群众性。

#### 1. 鲜明的阶级性

自从有人类以来，人们为了生存和发展，就以一定的生产方式互相结合起来，获取必要的物质生活资料，以满足生存和发展的需要，这就需要一个稳定的社会公共秩序，以保证社会生活正常地进行。不过那个时期的社会公共秩序是没有阶级性的。随着私有制和阶级的产生，国家的出现，国家作为统治阶级的工具，为维护其阶级的政治统治，就必须建立一个带有强烈阶级性的社会和社会秩序。这个社会秩序是由统治阶级按照自己的意志，以法律的形式予以阶级的内容和管理的规范，对全社会进行社会秩序的维护与管理。

在阶级社会里，社会公共秩序始终是阶级的秩序，它是一个政治概念，它反映了统治阶级的意志和政治要求。在不同的政治制度的国家里，由于阶级本质不同，因而对公共治安秩序的要求、标准的理解也是不同的。如在旧中国，国民党统治区的工人、农民、学生举行的反饥饿、反内战的游行示威，工人阶级和广大人民群众认为是一种正义的革命行动，而代表地主、官僚资产阶级和帝国主义利益的国民党政府则认为是破坏社会治安秩序的违法和犯罪行为；同样，在我们社会主义中国，把赌博、卖淫、嫖娼、吸毒、制作传播黄色书刊和淫秽物品等行为，认定为社会的“六害”加以取缔和扫除，而在资本主义国家则把这些危害社会的丑恶行为视为合法的职业自由，并加以法律保护。西方资本主义国家为了扩大税收来源和增加财政收入，公开设立“红灯区”，开设妓院，设立赌城、赌场。在阶级社会里，各个阶级都有自己对公共治安秩序的要求和标准。这是由于不同的统治阶级的不同利益、不同意志所决定的。因而在阶级社会里，超阶级、超政治的公共治安秩序是不存在的。

## 2. 广泛的群众性

公共治安秩序的好坏直接关系到千家万户和亿万人民群众的切身利益，是与广大人民群众的生产、工作、生活的安定密切联系在一起的。人们为了正常的生产和生活的社会交往，都需要有一个统一的行为规范，以维护安定的公共秩序。这种“秩序”，除了由统治阶级的法律、法规等形式规定之外，也包含着人们的某些道德习俗的观念与行为的规范，由人们共同遵守。这种具有广泛人民性的道德习俗是人们社会生活中最基本的行为规则，也是公共秩序要求人人遵守的，是具有普遍性的人们共同的道德规范。如诚实、守信、助人为乐、反对盗窃、欺诈等。这些都是社会主义法律规范的重要补充，且为大多数人自觉遵守，并教育后代和规劝别人遵守，这种共同创造的良好社会公共秩序，是保

障人民群众安居乐业的前提条件。因此，公共治安秩序一向为社会团体、企事业单位、街道乡里所重视，并制定各种规章制度、乡规民约、居民守则等，由广大人民群众共同遵守。

### 3. 阶级性与群众性的统一

公共治安秩序的阶级性和群众性的统一，是建立在人民群众根本利益一致基础上的，是由我国社会主义国家性质决定的。

我国是人民民主专政的社会主义国家，人民是国家的主人、社会的主人，工人（包括知识分子）、农民是人民群众的大多数。我们建立的公共治安秩序，是为了维护和巩固人民民主专政的国家政权，保护人民生命财产的安全，维护安定的社会秩序，使国家长治久安，人民安居乐业。其阶级性和群众性是统一的，一方面集中地反映了以工人阶级为领导的广大人民群众阶级的意志，代表了广大人民的根本利益和要求；另一方面这种阶级性与群众性的统一，决定着广大人民群众能够自觉地遵守和维护正常的公共治安秩序和安定的社会环境，并能够与破坏治安秩序的违法犯罪行为作斗争。因此说，我国公共治安秩序的阶级性与群众性是统一的整体，它与剥削阶级国家公共治安秩序的性质是有本质区别的。

## 第二节 公共治安秩序管理的范围和主要任务

### 一、管理范围

公共治安秩序管理的范围极其广泛，内容十分繁杂，涉及社会活动的各个方面，可以说，凡是有人居住、生产、交往和活动的一切场所，不论是城市、农村、工厂、商店、公共车辆、集贸市场、街道里弄、楼群大院以及文化娱乐等公共场所，无时无刻地都必须进行公共治安秩序管理。根据治安管理业务的分工，公共治安秩序管理的范围，着重包括以下几个方面：

### （一）公共复杂场所（含）的管理

公共复杂场所，指城市的公共场所。这些地方人员集聚，成分复杂，流动频繁，彼此之间又互不了解，是没有特定的人际关系场所。包括车站、码头、机场、公共文娱、体育场所、公园、风景旅游区、展览馆、商场、公共车辆等。这些场所既是人们生产、生活、娱乐和互相交往进行商品交换所必需的场所，又是多种不法分子进行犯罪活动集聚的地方，因此是容易发生治安案件和治安灾害事故的场所。对这些场所必须严加管理，采取各种治安防范措施，可设立治安岗亭或治安派出所，其任务有以下几个方面：

1. 维护这些场所的正常生产、生活秩序；
2. 限制和取缔各种有碍公共秩序、有伤风化、有害群众身体健康行为的发生；
3. 及时处置灾害性的治安事件；
4. 保障人们在这些场所活动的人身和财产安全。

### （二）特种行业管理

特种行业，指城镇工商业和服务业中，所经营的业务容易被违法犯罪分子用作违法犯罪活动场所的行业。如旅馆业、刻字业、收购生产性废旧金属和信托寄卖业以及小件寄存和出租汽车等行业。这些都是公共治安秩序管理的重点，这些行业有的容易被违法犯罪分子利用作为落脚藏身、隐藏赃物的地点；有的便于犯罪分子伪造证件、印章，或销售赃物，进行盗窃诈骗活动；此外，还容易发生卖淫、嫖娼等社会丑恶行为以及发生治安灾害事故等。

对特种行业的管理，是公安机关实施行政管理的一项重要业务，必须依法严格管理：

1. 加强对特种行业的开业审查和安全监督检查；
2. 建立健全治安防范组织和安全检查制度；

3. 开展经常性的安全防范教育，提高警惕，与各种违法犯罪行为作斗争；

4. 搞好阵地控制，及时发现和控制违法犯罪分子的活动，及时处理违法行为，保障合法经营。

### （三）重要社区的管理

重要社区管理，指的是广大社会面上的治安秩序管理。它包括城市中的街道里弄、楼群大院、小型厂矿企业、交通沿线、乡村居民点以及城乡结合部的广大地区的公共治安秩序管理。不论是城市的还是农村的公安派出所，都要在自己的管区内，选择重要社区作为重点管理的对象，采取有效措施，搞好点面结合的公共治安秩序管理。

对重要社区管理，要根据繁华街道、偏僻街巷、城乡结合部以及职工宿舍等不同实际情况，采取有针对性的管理方法，做到一般防范与重点管理相结合，贯彻“谁主管，谁负责”的原则，把所管理与控制的社区形成为发现、打击各种违法犯罪活动的阵地，以保障社区治安秩序的安定。

### （四）危险物品和违禁物品的管理

危险物品和违禁物品，是指国家有关法律、法令、条例明确规定不准私自制造、销售、购买、使用、持有、储存、运输并需要列入公安机关实行治安管理的物品。主要有：非军事系统的各种枪支、弹药，列入管制的刀具、民用爆炸物品、易燃化学物品、剧毒物品、放射性物品、麻醉品（鸦片、海洛因、吗啡）和淫秽物品等。这些物品对国家和人民的生命财产安全具有较大的威胁，具有发生重大危害后果的可能性，如果流散、丢失或者被盗，为社会上犯罪分子所利用，就会对公共治安秩序造成巨大的危害。

对危险物品和违禁物品的管理主要有以下几个方面：

1. 加强对危险物品安全生产、储存和运输的安全管理；

2. 加强对危险物品使用的管理，如对非军事系统的枪支、弹药、体育运动枪支、猎枪等使用的安全管理；

3. 对持有的管理，如对淫秽物品、毒品的查禁和追缴等。

### **(五) 社会紧急事态处置**

社会紧急事态，指社会上突发性的危害社会治安秩序的重大事件，包括群众性闹事的治安事件和造成重大物质损失与人身伤亡的重大治安灾害事故。社会紧急事态的出现，会对社会生产和人民生命、财产造成重大损失，严重地危害公共治安秩序，如果不采取果断措施予以处置，就有可能加剧事态的扩大发展，造成更严重的危害后果。对社会紧急事态处置必须坚持以下几个原则：

1. 坚持在党委和政府的统一领导下，组成指挥部，各部门协调一致，互相配合，协同作战；

2. 处置群众性的治安事件，要坚持教育疏导、缓解矛盾、内紧外松、依法办事的方针，采取“可顺不可激”、“可散不可聚”的原则；

3. 不失时机，迅速果断，力争把事件消灭在萌芽阶段，防止扩散和蔓延，把损失减少到最低限度；

4. 保护现场，抢救伤员与物资，排除险情，维护治安秩序。

## **二、管理的主要任务**

公共治安秩序管理的主要任务：一是依照法律查处治安案件，协同有关部门同违法犯罪行为作斗争；二是预防、发现和控制各种违法犯罪活动，预防各种治安灾害事故的发生，保障国家、集体和公民的财产安全和人身安全，为社会主义现代化建设事业创造良好的社会环境和安定的社会秩序。

(一) 根据《治安管理处罚条例》和有关治安法规，查处治安案件

查处治安案件是公安机关依照《治安管理处罚条例》和公安部《关于查破和处理治安案件的通知》之规定，对于扰乱社会秩序、妨害公共安全、侵犯公民人身权利、侵犯公私财产等尚不够刑事处罚的行为，应当给予治安管理的处罚，可根据其行为情节和危害程度，分别给予警告、罚款和治安拘留等处罚。查处治安案件是公安机关最繁忙、最经常的任务，大中城市每年要处理几万件。

(二) 协助有关部门查缉罪犯、堵截逃犯，侦破一般刑事案件

治安管理部门要与公安机关的其他部门密切配合，开展深入细微的调查工作，通过加强对重点人口的管理、公共复杂场所的管理、特种行业的管理和治安巡逻等手段，加强阵地控制，发现各种违法犯罪活动和犯罪嫌疑人员，为侦察部门提供线索；收集证据，抓捕现行犯；堵截在逃犯；大力加强侦察破案工作，坚决打击反革命犯罪和其他各种刑事犯罪分子的破坏活动。

(三) 对有犯罪嫌疑人员，拒不说明其真实姓名、住址和单位的人进行收容审查

治安管理部门通过对公共复杂场所、特种行业的严格控制与管理，及时发现和抓获犯罪分子和犯罪嫌疑人员。对犯罪嫌疑人员要及时进行审查，对其中既不讲真实姓名和住址而又有重大犯罪嫌疑的人员，可以经县（区）公安局长批准，进行收容审查。

(四) 帮助、指导公共复杂场所的单位，商店、企事业单位的负责人制定安全管理制度

公共复杂场所的治安秩序管理，主要是贯彻“谁主管，谁负责”的原则，公安机关协助场所或单位的负责人，制定具体的安全管理制度，落实安全责任制，并进行经常的督促、检查，以确保公共复杂场所的安全。

(五) 监督、检查危险物品的保管、使用和运输的安全，查

## 禁违禁物品

危险物品管理要坚持严格管理的方针，依靠所在单位的党政领导，建立严格的安全监督机构，制定安全管理制度，配备专、兼职的安全监督人员，对危险物品的保管、使用和运输等各个环节，都要严格地按照管理制度办事，并实施有效的安全监督检查，防止危险物品的丢失和流散，以杜绝事故的发生。

对国家明确规定不准私人持有的违禁物品，如枪支、弹药、匕首、毒品、淫秽物品等，公安机关要发布公告，限期上缴，做好查禁和追缴工作。

(六) 协助民政、卫生部门搞好对于危害公共治安秩序的精神病人、沿街乞讨、影响市容观瞻人员的收容、遣送和安置工作

近几年来，农村数百万剩余劳动力涌向大、中城市寻找工作，给城市的公共治安秩序造成混乱。如1989年春，百万盲流闯广东，一时间广州的车站广场、码头、路边人山人海。这些人找活无门路，食宿无着落，钱用完了，就沿街乞讨。广东省由省长、市长挂帅，组织各方面力量，妥善地处理了“盲流事件”，做好收容、遣送工作。

## (七) 急救危难和便民、利民服务

协助迷路人员和走失儿童、老人，寻找亲友，扶老携幼和急救危难人员以及其他便民、利民的事宜。

## (八) 配合有关部门处理好公共治安问题

公共治安秩序管理活动要配合有关部门处理好公共治安秩序中出现的问题。如：市场秩序管理中的取缔黑市，房产部门动迁中的强迁，以及整顿市容等工作，都需要公安机关治安管理部门的配合。

当前，在公共治安秩序管理中，需要突出抓好的工作有以下几个问题：

1. 严格禁止违法的游行示威、静坐、请愿等严重破坏社会