

治安管理基本知识

普及法律常识丛书

法

7
222.1404

责任编辑 杨方杰

封面设计 曹辉禄

普及法律常识丛书
治安管理基本知识

四川人民出版社出版 (成都盐道街三号)
四川省新华书店发行 邛崃县印刷厂印刷

开本787×1092毫米 1/32 印张 2.75 字数 63千
1986年10月第一版 1986年10月第一次印刷
印数: 1—49,500

号书: 6118·18 价定: 0.40元

目 录

第一讲	治安管理概述.....	1
第二讲	治安管理机构及其职权.....	14
第三讲	治安管理的范围与治安管理法规.....	20
第四讲	违反治安管理行为与治安处罚.....	51
第五讲	搞好社会治安必须全面落实综合治理.....	74

第一讲 治安管理概述

社会治安是任何国家、任何一个人都关心的问题。社会治安不好，公民民主权利和生命财产得不到保障，国家也得不到安宁。国家要安宁，社会要安全，就要治安。什么是治安？治，就是治理与管理；安，就是安定和安全。社会治安，就是国家通过管理保障社会的安全。由谁来管理？警察，或者说主要是警察，所以，马克思说：“安全是市民社会最高概念，是警察概念”。什么是警察？警察是具有武装性质的维持社会秩序的专职人员，是阶级专政的重要工具之一，在我国，则指人民警察。人民警察来自人民，是人民的子弟兵，是人民共和国维护社会治安的武装性质的治安行政力量。

一讲公安，一些人就感到神秘，听的人想猎奇，总想知道点什么“机密”；讲的人怕泄密，总想尽可能讲的简单些，结果适得其反，越弄越神秘。其实，人民公安机关的工作，特别是治安管理工作，并非处处有密。为什么？因为要搞好社会治安非依靠广大群众不可，即非把维护社会治安的有关法规交给群众不可。群众不懂法，不懂维护社会治安的道理以及如何维护，单靠公安机关一家要把治安搞好，实际上是不可能的。党中央提出，把法律交给人民，也包括把有

关治安法规交给人民。如何交？必须从头交起，即必须让广大人民群众首先了解治安管理的性质、任务、指导思想及各级公安机关的职能作用。这才谈得上依据什么来管理和如何管理，以及违反这些管理法规时，又怎么办？

一、治安管理的性质

治安管理是国家行政管理的重要组成部分，是保卫国家和社会安全的重要手段，是人民公安机关行政管理的一个重要方面。

（一）为什么说治安管理是国家行政管理的重要组成部分？

这不能不从什么是国家，什么是国家行政管理说起。所谓国家，用列宁的话说，就是“一个阶级压迫另一个阶级的机关”。军队、警察、法庭、监狱等等则只不过是这个统治阶级机关的工具，并以此建立一定的秩序，进而促使其压迫合法化、固定化。正因为如此，无产阶级在未上升为统治阶级时，不得不前仆后继地流血牺牲，以夺取政权；一旦取得政权上升为统治阶级以后，就不能不加强和完善自己的军队、警察、法庭，为建立和维护社会主义的社会秩序而斗争。所谓国家行政管理，就是依法行使国家权力的机关对国家各个方面的行政事务进行的管理。其中的治安行政管理，是国家赋予人民公安机关以职权，对有关治安问题进行的管理。这个权力运用得好，不仅可以预防和减少犯罪，还可有效控制治安灾害事故的发生，这对于维护社会秩序，保障人民生命财产，捍卫社会主义经济基础，实现社会主义现代化，有着十分重大的意义。因此，社会治安管理是国家行政

管理不可缺少而又十分重要的部分。

(二) 为什么说社会治安管理是保卫国家和社会安全的重要手段？

什么是手段？手段就是为达到某种目标或目的所采取的方法和措施。社会治安管理的方法或措施很多，警告、罚款、拘留、管制、取缔，直至诉诸诉讼，都是治安管理可以采用的手段。而目的只有一个，就是为坚持和巩固人民民主专政的社会主义制度而斗争。建国初期，人民公安机关如果未能坚决镇压掉那批特务、土匪；未能坚决扫除掉那些藏污纳垢并滋生犯罪的烟馆，赌场，妓院，等等，社会主义的新秩序，就无法建立。当前，我们应当遵照中央的指示，严惩严重危害社会治安的犯罪分子，加强同各种治安灾害事故作斗争。社会治安的各项管理是预防和打击犯罪、预防和减少治安灾害事故，维护社会秩序、保证国家和社会安全的重要手段，是搞好四化建设和各项改革的需要，因此，只能加强，不能削弱。

(三) 为什么说治安管理是人民公安机关行政管理的一个重要方面？

大家知道，人民公安机关是人民民主专政的柱石之一。它不仅肩负着治安管理工作，同时还肩负着对反革命分子和其他刑事犯罪分子进行侦查、逮捕、预审等任务。前者具有公开性，后者具有秘密性。这是人民公安机关打击敌人、惩罚犯罪、改造罪犯、保护人民的两个拳头。治安管理搞得越好，不仅可以预防和减少犯罪，而且可以通过管理为侦查工作提供线索，有力打击犯罪；同样，侦查破案搞得越好，不仅

能够稳、准、狠地打击犯罪，而且还能发现管理工作中的漏洞，为改善和加强治安管理提供合理的建议。人民公安机关与危害社会治安的反革命分子，其他刑事犯罪分子和治安灾害事故作斗争是一个整体，必须从整体出发，把公开的方式和隐蔽的方式结合起来，全面加强各方面工作。

二、治安管理的任务

治安管理的任务，是维护国家政权，建立良好的社会秩序，保卫国家、集体和公民生命财产的安全、保障社会主义建设的顺利进行。根据《中华人民共和国宪法》第二十八条的规定，社会治安管理的主要任务有四项：

（一）同反革命分子和其他刑事犯罪分子的破坏活动作斗争。

什么是反革命犯罪呢？我国刑法第九十条明确规定，“以推翻无产阶级专政的政权和社会主义制度为目的，危害中华人民共和国的行为，都是反革命罪”。反革命分子的活动，旨在推翻我们的人民民主政权。我们同反革命分子的破坏活动作斗争，不仅是人民公安机关的政治任务，也是我们全党全军全民的共同任务。不这样，革命就要失败，人民就要遭殃，国家就要灭亡。林彪、“四人帮”在“文化大革命”中进行的反革命破坏，人们是记忆犹新的。现在随着剥削阶级的消灭，阶级斗争在我国虽然不再是主要矛盾了，但是还有反革命，还有敌视和破坏社会主义制度的残余势力，这部分人，包括特务、间谍，人数虽然很少，但危害决不可低估。一九八〇年十月二十九日，反革命分子王志刚在

北京火车站制造的死伤九十余人的爆炸事件，以及一九八四年五月五日发生的反革命分子劫机事件，都是震惊中外的事件，决不可掉以轻心，必须随时提高警惕，与这类反革命分子作坚决斗争。

其他刑事犯罪分子的破坏活动，也直接危害人民群众的切身利益和国家的经济建设。严重的杀人、放火、爆炸、投毒可使许多人丧生；严重的盗窃、诈骗、抢劫可使国家、集体和个人的财产遭到重大损失；严重的强奸、拐卖妇女以及引诱、容留、强迫妇女卖淫，可使妇女儿童遭到无可容忍的凌辱。刑事犯罪分子的破坏活动不仅严重侵害了人民的人身权利和财产权利，而且严重破坏了社会的正常秩序，弄得人心惶惶，干扰了社会主义现代化建设。历史和现实的斗争实践证明，不坚决与刑事犯罪分子的破坏活动作斗争，就国无宁日，四化建设就会成为泡影。

（二）同治安灾害事故作斗争。

治安灾害事故，指因违反治安管理条例而引起的人身伤亡和物资财产损失的灾害和事故。如火灾、车祸、中毒、爆炸与翻沉船等等。一九八〇年一月十六日，天津光复道副食品商店，一售货员不小心触动了货架上一包鞭炮，引起另外三箱六千多包鞭炮爆炸，当场炸伤售货员及顾客五人。一九八六年春节，因放烟花火炮发生的灾情历史罕见，北京从腊月三十早上八时到正月初一早上八时的二十四小时内，发生火警二百多起，为去年同时的五倍。天津市春节三天，发生火警一百六十多起，构成重大火灾两起，其中一起就造成损失计九万五千余元。类似这样的情况。全国各地均有发生。再如，城市交通。随着生产发展，城乡物资流通，不仅人

多，物多，车辆流量也大大增加了。管理得好，合理疏通，即使道路一时尚不能得到改建、扩建，但仍可保证车辆畅通，提高运输效率，促进经济发展，保障人民生命财产安全。反之，放松管理或者管理不善，交通事故就很难避免。一九八三年全国发生交通事故八万八千三百余起，死亡八千一百人，受伤六万七千四百余人，造成经济损失三亿六千多万元。这虽然比日本、美国同期死于车祸的人少，但决不可以小视。一九八五年全国城市交通事故发生九万七千四百多起，死亡一万二千多人，伤六万四千六百多人，直接损失折款六千五百多万元，足以说明我国的交通事故仍是一个突出问题。至于火灾造成的危害，这是任何一个普通公民都懂得的，一场大火不仅可以在顷刻之间夺走一些人的生命，而且可以把千百万人辛勤劳动创造的成果和祖先遗留的宝贵财富毁于一旦，这是用什么努力也难于补偿的。所以，我们不仅要同犯罪作斗争，还必须同治安灾害事故作斗争。

（三）同一切扰乱社会公共秩序和违反治安管理的行为作斗争。

违反治安管理行为，主要指那些扰乱社会秩序，妨碍公共安全，侵犯公民人身权利，情节轻微，尚不构成犯罪，不够刑事处罚，而又超过了批评教育所能解决的限度，必须受到《中华人民共和国治安管理处罚条例》规定处罚的行为。这类行为虽然与反革命分子和其他刑事犯罪分子蓄意制造的破坏有本质区别，但却可能被反革命分子和其他刑事犯罪分子所利用，或由于不加处理而恶化。一九八〇年九月九日，上海杨浦区控江路口发生的一起严重治安事件，即由民警干涉一个不听劝阻的小贩引起，事发后，在一群流氓滋扰下，

在方圆仅二百多平方米的路口，不多久就集聚了上千的人，不仅阻挠了交通长达八、九个小时，而且发生了严重摧残侮辱妇女的事件十三起。一九八二年十月二十二日，全国甲级足球队到重庆比赛，一伙流氓在大田湾体育场观看比赛时，不仅在场内乱吼乱嚷，投掷石块杂物，辱骂运动员、裁判员，而且在散场后，乘人多混乱之机，在两路口一带阻挠车辆，砸坏车窗，围攻民警，哄抢售货亭，中断城市交通数小时。由于公安机关及时派员作了调查处置，除对乘乱进行抢劫犯罪的鲁桂华等提请检察机关依法起诉治罪外，对其余五十五名严重扰乱社会治安秩序的分子，分别给予劳动教养、行政拘留、罚款和警告处理。与一切违反治安管理的行为作斗争，既要加强治安行政管理，又要加强各项治安法规的宣传教育，务使家喻户晓，人人明白，养成遵守纪律，尊重公德的良好习惯，自觉约束自己的行为，并勇于同一切违反治安管理的行为和现象作斗争。

（四）教育、帮助、挽救失足青少年。

青少年是我们的未来，是我们的希望。我国的青少年在党的关怀下，在社会和家庭的教育下，绝大多数是品德优良，理想高远的，但是，由于林彪、“四人帮”的毒害，由于国内外各种腐朽意识的渗透和侵蚀，也有那么一些人沾上了恶习，逐步从违法堕落开始而逐渐成为罪犯。已经犯罪受到刑事处罚或者由于严重违法受到劳动教养处分的，国家对他们采取教育、感化、改造的方针，让他们尽快改造成成为有用之材。对于那些不够判刑劳改、少管，也不适宜送交劳动教养的一般违法或有轻微犯罪行为的青少年，包括刚刚刑满释放、解除劳动教养以及解除少管的青少年，治安部门采取

多种形式，并依靠家庭、单位和全社会各方面力量，对他们进行帮助教育。这样做不仅有利于防止他们的思想和行为变坏，步入犯罪；而且有利于把他们培养成为新一代有用人才。这不仅是我们保护这一代青少年的需要，也是保护未来一代以至子子孙孙的需要。

上述四项任务是相辅相成的，也是十分艰巨复杂的，必须在党的领导下，依靠各个部门、各条战线、各个方面、动员全社会的力量，采取政治的、经济的、思想的、文化的、教育的、行政的和法律的各种手段，实行综合治理，才能收到良好的效果。

三、治安管理的指导思想

治安管理的指导思想或治安管理工作方针，不是一天形成的，它是我国近几十年来治安工作正反经验的宝贵结晶和科学总结，这个结晶是什么呢？概括起来，就是下述六句话二十四个字：“党委领导，依靠群众，预防为主，管理从严，及时打击，保障安全”。

为什么治安管理工作要特别强调党委领导呢？这是因为治安管理工作没有一项不涉及社会各个部门和社会各个方面，不涉及亿万群众的生产、工作、学习和生活，如果其中有一个问题处理不好或不及时，不仅会影响一个部门或一个地区的安定，甚至会波及全国，造成整个社会的不安宁。因此要正确及时处理好重大治安问题。除了正确运用法律武器和正确执行有关政策外，还应及时将各类治安问题特别是重大治安问题向党委汇报，取得党委的领导。实践证明，这是人民公安机关做好治安管理工作保证，没有这个保证，许多工

作就会遇到困难。

为什么治安管理工作一定要依靠群众呢？这是因为群众路线是我们党和国家一切工作的基本路线。正因为如此，党中央一直谆谆教导我们，公安工作必须坚持专门工作与广大群众相结合。专门工作，无论刑事侦查、户口管理、特种行业管理、公共秩序管理、消防管理、交通管理、帮教工作等等，没有一项离开得了群众。有了群众我们不仅可以及时防止和纠正违反治安管理的行为，预防和及时解决各种治安灾害事故，而且还可以及时发现和制止反革命分子和其他刑事犯罪分子的破坏活动。遍布城乡的治保会、治安联防队，带领群众，协助公安机关，为打击敌人、维护社会秩序、防止灾害、保卫人民生命财产安全，做了极为重大的贡献。要依靠群众，就要相信群众，全心全意为人民服务，取信于民。广大群众也要积极支持人民公安机关的各项工作，这是搞好治安工作的前提。

为什么治安管理工作要强调预防为主呢？这是因为严重的杀人、伤害、强奸、抢劫等犯罪活动一旦发生，严重的火灾、车祸、翻沉船以及中毒等事件一旦发生，就必然造成难以弥补的损失，即使把反革命分子，其他刑事犯罪分子以及应予追究刑事责任的人都判处了应得的刑罚，但造成的损失却不能挽回了。以防为主，就是力争在犯罪发生前加以制止，在灾害事故发生前查明隐患予以消除。非常清楚，预防犯罪与打击犯罪相比，预防是最主要的，因此，无论工作多忙，任务多重，预防为主的思想都不可丢。

为什么治安管理工作又必须从严呢？这是因为不严就会松，一松就会乱，所以松不得，只能从严。而从严的关键，又必须真正做到有法必依，执法必严。有法不依，等于没

法；执法不严，法律也就形同空文。严要严得合法，严得合理，疏而不漏，管而不死，方便群众，保障安全，决非个别人所说的“抬手违法”，“动足犯规”的形式主义管理方法。从严管理不仅有利于预防和减少违法与犯罪，预防和减少治安灾害事故发生；而且还可以养成人们自觉遵守社会公德的习惯。这是任何人都应当懂得的。

为什么治安管理工作又要强调及时打击犯罪活动呢？这是因为对重大犯罪分子如果不及时予以打击，不仅不能保护人民，震憾罪犯，而且在特定条件下还会恶化形势。因此，打击既是惩罚的措施，也是预防的特殊手段，特别是在犯罪活动猖獗的时候，及时打击就更加具有积极意义。

为什么治安管理工作必须强调保障安全呢？这是因为保障安全既是治安管理工作出发点，也是它的归宿。如果达不到这个目的，什么预防、管理、打击都等于零。

当前，我国实行对内搞活经济，对外开放的政策，使我国城乡的社会主义建设事业有了很大发展，但同时社会治安也出现了不少新的情况。面对这些新情况应当怎么办？必须加强调查研究，了解新情况新问题，从实际需要出发，切实加强治安管理。具体说来应做到：第一，必须服从并服务于党的十二大制定的总任务、总目标，保卫四化建设，保证改革健康协调发展；第二，必须服从并服务于对内搞活经济、对外实行开放的方针，既要防止过去“一管就死”的现象出现，又要防止放松管理以至撒手不管的现象发生；第三，必须服从并服务于争取社会治安根本好转的目标，既要治标又要治本，什么时候也不偏离这个中心，为实现社会主义现代化创造良好社会环境。

非常清楚，上述“三个服从和三个服务”是前述“二十四个字”指导思想的发展和补充，是新时期里加强治安管理的重要准则，广大公安干警应当知道，广大人民群众也应当理解，只有群众真正懂得了这些思想、这些道理，专门工作和广大群众相结合才会真正创造出更多形式来，从而发挥更大的作用。

四、治安管理的基本原则

治安管理的基本原则，是指观察与处理治安问题所要遵循的基本准则。因为社会治安情况复杂，涉及面广，许多问题常常相互交错在一起，如果不加注意，就很容易造成处理不当，甚至发生差错。所以应当遵循一定的原则来观察和处理问题。治安管理基本原则是什么呢？积几十年的经验，有以下几点：

（一）严格依法进行治安管理的原则。

国家的法律、法令和有关治安管理条例，是人民利益和意志的表现，是人人都必须遵守的行为规范，它不仅对普通群众具有强制力和约束力，而且对任何一级干部包括公安干警同样具有强制力和约束力。这样说来，法律、法规是不是成了束缚公安人员、治保人员和治安积极分子手脚的绳索了呢？这要作具体分析。对于个别违法乱纪，滥施权力的干警和有关人员来说它正是绳索，法律不许可他们胡作非为；但对于模范遵守法纪，正确使用权力的广大干警和治保人员来说，法律、法规不仅不会成为束缚手脚的绳索，相反，他们正是运用这个武器同一切违法者作斗争。十分清楚，广大公

安干警和治保人员以及治安积极分子要执法就要守法，就要懂得法律，学会正确运用法律武器，治国不能不讲法，治安更离不开法。“我们要在全国坚决实现这样一些原则：有法必依，违法必究，执法必严，在法律面前人人平等”（《邓小平文选》第219页）。

（二）严格区分与正确处理两类不同性质矛盾的原则。

剥削阶级消灭之后，“四人帮”被打倒之后，我们当今社会还存不存在敌我矛盾和人民内部矛盾呢？还要不要严格区分与正确处理敌我之间和人民内部之间两类不同性质的矛盾呢？回答是肯定的。特别是治安问题，由于情况复杂，问题繁多，许多问题盘根错节地交织在一起，尤需特别注意。历史和现实的许多事实告诉我们，一方面，反革命分子和敌视社会主义制度的反动势力，要从事破坏和捣乱，不能不采取伪装、欺骗的手段混迹于群众之中，扰乱我们的视线，混淆两类不同性质的矛盾；另一方面，由于国内的因素和国际的影响，阶级斗争还将在一定范围内存在，在某种条件下还有可能激化。这就要求我们在处理重大而复杂的社会治安问题时务必保持头脑清醒，“坚持用马克思主义的阶级观点处理当前带有阶级斗争性质的社会矛盾和社会现象”（胡耀邦《全面开创社会主义现代化建设的新局面》）。即要善于透过纷繁复杂的社会矛盾，揭露阶级敌人的阴谋诡计，不放掉一个敌人；又要善于调处矛盾，避免矛盾恶化，保护人民。

（三）严格区分罪与非罪的原则。

在违反治安管理行为中，罪与非罪常常是交织在一起的，譬如青少年之间打架，如果纯属一般打架，往往作为违

反治安管理案件，依《治安管理处罚条例》规定处理；如果是“结伙斗殴”，“使人致伤”以及“为首结伙”等等，性质就变了，往往要依据刑法规定作为犯罪来处理。象这样的例子是举不胜举的。十分清楚，严格区别违反治安管理中的罪与非罪，不仅有利于严惩严重危害社会治安的犯罪分子，也有利于对尚未构成犯罪的违法分子，特别是违法青少年进行教育、感化和挽救。严格区分罪与非罪是一个重大原则问题，必须搞清楚搞准确。这是保证不放掉一个罪犯，不冤枉一个好人的大事。

（四）坚持教育与处罚相结合的原则。

对违反治安管理的行为人必须坚持教育与处罚相结合的原则，这是从有利于正确处理人民内部矛盾，积极维护社会秩序出发的。依照《治安管理处罚条例》，对违反治安管理的行为人，应分别给予警告、罚款、拘留等处罚，这是完全必要的。不惩不能严肃法纪，不能伸张正气，不能有效实施各种治安管理，也就不能有效维护社会秩序。但是，决不能只看到治安管理条例所具有的强制性的一面，这是不够的；要对社会治安实行有效的管理，还必须对公民加强教育，使人们真正懂得遵守各项治安管理规定的的重要性。一个国家治安管理工作的的好坏，不在于它处罚得多，而在于群众自觉遵守和维护治安管理条例规章制度的程度。处罚是不得已而采取的措施，是对少数无视治安管理条例的人而言的。处罚本身也是教育，不仅在处罚过程中应耐心对其进行说服教育，而且通过处罚的最终目的，是使其不再重犯，这不仅对他本人，对其他有关人员也是一个教育。

第二讲 治安管理机构及其职权

提起警察，年纪大一点的人会情不自禁地想起旧社会穷凶极恶的国民党警察，许多人甚至还认为警察是近代才出现的产物。其是不然，正如恩格斯所说：“警察和国家一样古老”。即自国家产生那天起，警察就产生了。公元前八世纪，雅典人在创立他们国家同时，也创立了警察。我国西周时期（公元前十一世纪至公元前八世纪）就设置了具有警察职能的官员。历朝历代，也都有类似警察的设置。国民党统治时代当然就不用说了。这样一来，有人便敏锐地提出人民警察与旧警察有什么区别呢？这是一个很值得重视并加以阐释的问题。

一、人民公安机关的性质与职能

人民公安机关是我国国家行政机关的重要组成部份，同时，它又是我国人民民主专政的重要工具之一。

国家的专政工具，包括军队、警察、法庭、监狱等等，都有一个共同点，即都是讲“压迫”的，但也有一个根本区别，那就是看，谁专谁的政，哪个阶级压迫哪个阶级。从来的历史都是剥削者压迫被剥削者的历史。十月革命一声炮响，给中国人民送来了马克思列宁主义，中国人民经过几十年艰