

治安管理法学

国务院军队转业干部安置工作小组办公室组织编写

主编 魏平雄



中国劳动出版社

前 言

党的十一届三中全会以后，我国社会主义建设进入了一个新的历史时期。社会主义现代化建设，需要一支革命化、年轻化、知识化、专业化的干部队伍。因此，有计划地、大规模地培训干部，已成为全党的一项重要战略任务。军队转业干部有较好的政治素质和一定的组织管理能力，但是由于工作性质、对象和环境的转变，他们一般都缺乏新工作岗位所需要的专业知识。为了使他们尽快适应地方工作需要，充分发挥聪明才智，上岗前对他们进行专业培训显得尤为迫切和必要。

自1977年邓小平同志提出对转业干部进行专业培训以来，培训工作取得很大成绩，并且逐步走向正规化、制度化，已成为我国军转安置和干部教育中的一项重要制度。为适应培训工作发展的需要，我们本着适应转业干部特点，突出专业内容和面向现代科学知识的原则，组织编写和出版一套党政、工交、财贸、金融、政法及其它门类的转业干部培训试用教材。教材分为专用和通用两种，相互配套，供各类专业培训班使用。还可供有关专业的干部培训和自学之用。

这本《治安管理学》属政法门类，与《公安工作概述》、《宪法简明教程》、《刑法简明教程》、《刑事诉讼法简明教程》、《民法简明教程》、《民事诉讼法简明教

程》、《司法文书写作》、《案例选编》配套，可供政法、公安等转业干部培训班使用。本书由魏平雄、邵振翔、佟健鸣、王顺安、李慧玉、郭颖慧编写，曹子升审定。在编写过程中，得到了中国政法大学的大力帮助，在此表示感谢。

编写军队转业干部培训教材是第一次尝试，缺乏经验，加之时间较短，本书难免有错误和不足之处，希望有关专家、学者和从事培训工作的同志以及使用本书的同志多提宝贵意见，以便进行修改，使之日臻完善。

国务院军队转业干部
安置工作小组办公室
1990年4月

目 录

第一章 绪论

- 第一节 治安管理法学的概念 (1)
- 第二节 治安管理法学的研究对象 (9)
- 第三节 治安管理法学的体系 (14)
- 第四节 治安管理法学的指导思想与研究方法 (15)
- 第五节 治安管理法学与相邻学科的关系 (19)

第二章 治安管理立法

- 第一节 治安管理法制建设的历史发展 (23)
- 第二节 治安管理基本法规的制定与完善 (26)

第三章 治安管理的性质、任务与适用范围

- 第一节 治安管理的性质 (33)
- 第二节 治安管理的任务 (37)
- 第三节 治安管理的适用范围 (42)

第四章 治安管理法规的特点与基本原则

- 第一节 治安管理法规的特点 (46)
- 第二节 治安管理法规的基本原则 (52)

第五章 治安管理的主体

- 第一节 治安管理主体概述 (65)
- 第二节 治安管理的专门机关 (69)
- 第三节 人民警察 (83)

第四节	人民群众在治安管理中的作用	(89)
第六章	治安行政管理制度	
第一节	户口、居民身份证管理制度	(93)
第二节	公共场所管理制度	(110)
第三节	特种行业管理制度	(113)
第四节	危险物品管理制度	(120)
第五节	城市道路交通管理制度	(125)
第六节	消防管理制度	(131)
第七节	禁止淫秽物品、卖淫、赌博及其他违反 治安管理的行为	(137)
第七章	治安违法现象	
第一节	治安违法行为的概念及其特征	(146)
第二节	治安违法行为与犯罪行为的区别	(148)
第三节	我国现阶段治安违法现象的发展趋势和 特点	(154)
第四节	正确认识我国现阶段的治安形势	(159)
第八章	治安违法主体与客体	
第一节	治安违法主体	(166)
第二节	治安违法客体	(175)
第九章	违反治安管理行为	
第一节	扰乱公共秩序行为	(184)
第二节	妨害公共安全行为	(191)
第三节	侵犯他人人身权利行为	(198)
第四节	侵犯公私财物行为	(206)
第五节	违反社会管理秩序行为	(211)
第六节	违反消防管理行为	(221)

第七节	违反交通管理行为	(223)
第八节	违反户口、居民身份证管理行为	(227)
第十章	治安管理处罚	
第一节	治安管理处罚的概念、性质与目的	(230)
第二节	治安管理处罚体系	(237)
第三节	治安管理处罚原则	(244)
第四节	治安罚则	(250)
第五节	治安管理处罚的补充措施	(252)
第十一章	治安违法中的赔偿责任	
第一节	治安违法中赔偿责任的概念与特征	(256)
第二节	治安违法中引起损害赔偿行为的种类 ..	(259)
第三节	损害赔偿责任	(261)
第四节	两种特殊的赔偿责任	(263)
第五节	在治安案件中处理损害赔偿时应注意的问题	(264)
第十二章	治安管理处罚程序	
第一节	治安裁决权与裁决程序	(269)
第二节	不服治安裁决的申诉与起诉	(279)
第三节	治安处罚中的担保人和保证金	(283)
第四节	治安裁决执行程序	(287)
第十三章	治安行政诉讼	
第一节	治安行政诉讼制度确立的意义	(293)
第二节	治安行政诉讼的管辖	(295)
第三节	治安行政诉讼参加人	(301)
第四节	治安行政诉讼案件的起诉与受理	(308)
第五节	治安行政诉讼案件的审理与判决	(315)

附 录 治安管理法学图解

第一章 绪 论

第一节 治安管理法学的概念

要了解治安管理法学的概念，必须先弄清治安、治安管理和治安管理法的概念。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，对学习治安管理法学能起到入门的作用。

一、治安

治安从语词含义上看，“治”是对乱而言，意为治理；“安”是与“危”相对，指安定、安全。治安即治理安定、安全之意。治安从词源上看，最早记载的是《易·系辞下》一文，“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词语使用的，最早见于西汉时期贾谊著的《治安策》。比其稍后时期的司马迁在他的《史记》中也记载道：“古道殷周有国，治安皆千余岁。”其含义都是指政治清明，国家和社会安定。这是中国古代对治安含义的最广泛意义的解释。

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，即特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，是国家和民族精神风貌的一面镜子或尺子。在历史上，凡是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“文景之治”，唐朝“贞观之治”就是例证。当一个社会的治安秩序混乱，社会生产总是遭到破坏，人民生活艰难困苦。旧中国半封建半殖民地的恶劣治安状况给人民带来的苦难，就是最好的例证之一。此外，不同的社会形态，不同国家以及同一国家不同的历史时期，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，日本侵略者占领区的社会治安，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，在建国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的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，以及卖淫暗娼、赌博吸毒等社会丑恶现象，以巩固新生的革命政权，维护革命秩序，保障人民群众的和平劳动和安定生活。在改革开放时期，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，严厉打击各种严重破坏社会主义现代化建设的经济犯罪活动，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。

从社会治安的含义和内容来看，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。

社会治安是一个法律概念。《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的活动，制裁危害社会治安、破坏社会主义经济和其他犯罪行为，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，侵犯公民的人身权利和公私财产，尚不构成刑事处罚的，应给予治安处罚的行为。由此可见，治安的基本内容是由刑事法律和治安管理法规规定的，所以社会治安是一个法律概念。

社会治安是一个政治概念。社会治安是任何统治阶级赖以维持其统治的最基本的条件，没有稳定的社会治安秩序，统治阶级就无法正常地行使国家的各项职能。我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国家，党和政府领导人民进行社会主义革命和社会主义建设，在新的历史时期，要改革开放，实现社会主义的四个现代化，就必须有一个安定的社会环境。因此，任何社会，任何国家，任何时期，都应将社会治安问题作为国家的重要政治问题。

现代意义上的狭义治安，即治安管理。

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。具体说，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，以保障社会生活正常进行而依法从事的公开行政管理行为。治安管理具有以下几方面的性质和特征。

（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，为维护统治阶级根本利益的需要而形成的社会生活方式。在世界上，无论哪一种类型的国家，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就是说，行政一方面是一种组织管理活动，另一方面又是国家的活动。现代国家的全部活动可分为立法、司法、行政，这是实现国家职能所必需的缺一不可的三个组成部分。这其中，国家行政管理最直接地表现着国家职能。所谓国家行政管理，就是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、外事、国民经济、教育、科学、文化的行政管理等等。治安管理是国家行政管理的重要组成部分，没有治安管理，或者这种管理无效，国家其他行政管理就会受到影响，甚至无法进行。由此可见，治安管理是其他行政管理得以实施的重要保障。

（三）治安管理是由国家公安机关实施的一项专门职能

国家为了实施其一定的行政行为，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

^① 《马克思恩格斯全集》第1卷，第479页。

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。治安管理只是公安机关职能的一个重要方面。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、保卫等部门共同来完成。治安管理在整个职能工作中占有重要的地位，是其他职能工作所无法取代的。

（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。治安管理既然是公安机关的一项重要的职能工作，又是国家行政管理的一部分，就要严格依照国家颁布的各项法律、法令来确定我国治安管理的内容、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区别。但是，由于治安管理的性质、内容、对象具有不同于其他行政管理的特殊性，因而在必要的时候，也可以采用某些秘密手段，以辅助和补充公开的管理活动。

（五）治安管理具有广泛性、长期性

广泛性是指治安管理的范围很广，涉及到社会的每个行业、每个角落和每个人。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。

长期性是指治安管理即使在将来国家消亡以后，仍将长期存在下去。这是因为治安管理除了与违法犯罪现象作斗争之外，还有与治安灾害事故作斗争的一面。随着社会的向前发展，治安灾害事故不仅不会消失，反而更显突出。

三、治安管理法

法律是调整社会关系的工具，治安管理法是调整治安行政管理关系的法律规范的总称。所谓治安行政管理关系，是指公安机关在行使治安管理职能的过程中所发生的各种社会关系。公安机关，作为治安行政管理职能的承担者，在其存在和活动中，一定会与相对一方，即被管理者发生各种各样的关系，例如，户口管理要同公民发生关系，消防管理要同法人和自然人发生种种关系。这些关系极其复杂和具体，必须在理顺这些关系的基础上，用法律规范的形式把它确定下来，使其规范化，并由国家制定和认可，由国家强制力保证实施。

治安管理法，根据制定的主体、效力层次和制定程序的差别，可以分为以下几种形式：

（一）治安管理的基本法规

治安管理基本法是由全国人民代表大会常务委员会制定和修改的治安管理法律规范。例如《中华人民共和国治安管理处罚条例》、《中华人民共和国户口登记条例》、《中华人民共和国居民身份证条例》等等。

（二）治安管理的非基本法

在治安管理法中有一部分法规是由国务院制定的，一部分是由公安部或公安部会同有关部门制定经国务院批准的。例如，《中华人民共和国消防条例》、《中华人民共和国民用爆炸物品管理条例》、《中华人民共和国道路交通管理条例》等等，是国务院制定公布的；《中华人民共和国枪支管理办法》、《仓库防火安全管理规则》、《中华人民共和国消防条例实施细则》等等，是由公安部制定经国务院批准发布的。

（三）治安管理的行政管理法规

这是指由省、直辖市的人民代表大会及其常务委员会，省、自治区人民政府所在地的市和国务院批准的较大市的人民代表大会及其常务委员会，在不与宪法和法律相抵触的前提下，所制定的治安行政法规。

四、治安管理法学

治安管理法学是一门重要的法学学科，它是以治安管理立法和治安管理实践为其研究对象的科学。具体而言是对治安管理的法规，对违反治安管理行为和处罚的关系及其规律，以及治安立法和治安实践进行理论概括的科学。治安管理法学有以下几个方面的特点。

（一）治安管理法学是把治安行政法规作为一个整体来进行研究的学科

由于治安管理法调整的社会关系极其广泛，涉及到社会生活的方方面面，需要许多具体的法律规范来进行调整。例如，调整旅馆的治安管理关系，就需要制定《旅馆业治安管理办法》；调整化学危险品安全管理关系，就需制定《化学危险品安全管理条例》；调整户口管理关系，就需要制定《户口登记条例》，等等。

治安管理法是其所属各个部分的法律规范的有机统一体，其构成和变动都有一定的规律性，而不是一杂乱无章的堆积物。因此，在研究治安管理法结构的某一部分时，同时要研究这部分治安行政管理在整个社会治安管理中所处的地位和所起的作用，研究治安管理的这一部分与其他部分之间的相互影响、相互制约关系，从而认识整个治安管理的本质和作用。

(二) 治安管理法学广泛地研究社会生活中人们相互之间的社会关系和社会行为

人是生活在社会群体中的，任何人都不能离群索居。人们在社会中共同生活，彼此之间必然要形成一定的社会关系，并发生这样或那样的社会行为。因此而形成了纷繁复杂的社会关系和相应的社会行为。所以需要有工作秩序、劳动秩序、公共场所管理秩序、交通管理秩序、人身安全和财产安全管理秩序等等。这些秩序都在社会生活中占有不同的地位，起着不同的作用，互相联系，互相制约，构成一个动态的社会治安管理体系。治安管理法学就是要研究各种治安行政管理关系和社会行为的状况、作用、过程、性质和特征，研究各种治安行政管理关系和社会行为之间的辩证统一关系，以便更好地拟定治安法规，实施科学化的治安管理。

(三) 治安管理法学是实体法和程序法兼容一身的法学

根据行政法律规范的实际作用，可分为行政程序法和实体法。行政实体法是关于法律关系主体的权利义务的规定，行政程序法又可分为行政工作程序和行政诉讼程序法，它们规定在实现和保护实体权利义务的过程中当事人的权利和义务。在《治安管理处罚条例》中，既规定了哪些行为是违反治安管理的行为，这属实体法内容；又规定了治安处罚程序，这属程序法内容，这就决定了治安管理法学两者兼容的特性。这也是治安管理法学不同于其他法的特点。

第二节 治安管理法学的研究对象

每门学科都有它特定的研究对象。恩格斯在谈到科学部门的划分时说：“每门科学都是分析某一个别的运动形式或一系列互相关系和相互转化的运动形式。”^①既然治安管理法学是研究治安管理法和治安管理实践的专门科学，那么它的研究对象也必然是治安管理法与治安管理实践。这一特定的领域与范围是治安管理法学与其他学科相互区别的根据所在。

治安管理法学与治安管理法和治安管理实践具有密不可分的联系，但是它的任务不是单纯地注释治安管理法规的条文内容，也不是一般地介绍治安管理工作的实践经验，而是对治安管理法和治安管理实践的科学总结和理论概括。其核心是以马列主义、毛泽东思想为指导，运用政治学、法学、管理科学以及公安管理学等科学原理，总结和探索治安管理的规律，从理论上阐述和研讨与治安管理立法和司法实践有关的各种基本问题，以促进和完善治安管理立法和治安管理实践工作。

由上可见，治安管理法学研究的治安管理学与治安管理实践两大对象所涉及的范围较为广泛，主要表现在以下三个方面：

一、研究治安管理法的调整关系

任何法都是调整一定的社会关系的。为了弄清治安管理

^① 《马克思恩格斯全集》第20卷，第593页。

法所调整的社会关系，首先就要了解什么是社会关系。所谓社会关系，就是社会活动中发生的人与人之间的关系。根据我国的国情，治安管理法调整的社会关系是治安行政管理关系。治安行政管理关系是指公安机关在行使治安管理职权的过程中发生的各种社会关系。公安机关作为治安行政管理职能的承担者和执行者，在它的存在和活动中，一定会与其相对一方发生各种各样的社会关系。就治安行政管理关系所涉及的范围的不同，可划分为彼此有相互密切联系的四种关系。这四种关系中的部分管理关系由治安管理法来调整，因而是治安管理法学的管理内容。

（一）社会管理秩序的管理关系

社会是一个复杂的机体，任何国家都要通过对社会的管理，建立一种适合统治者需要的秩序。没有这种管理，统治者就很难进行长期的、稳定的统治。在我国建立良好的社会管理秩序，符合广大人民群众的利益和愿望，也是社会发展规律的客观要求。因此，国家需要对社会进行管理。由于社会管理秩序所含的内容十分广泛，因而不可能完全由治安法规来调整。治安法规调整的只是一般国家机关的管理活动、公共场所的管理活动，以及对各种事务的管理活动。如文物管理、国境管理、户籍管理、印章管理、票证管理、社会风化管理等等。

（二）公共安全管理关系

公共安全是指不特定多数人的生命健康、正常生活、生产、工作的安全和公私财产的安全。对公共安全的管理则是保护广大人民的人身和公私财产安全的重大措施。公共安全的管理包括，对枪支、弹药的管理；爆炸、剧毒、易燃、放