

治安管理学总论

惠生武 主编

高等政法院校系列教材

中国政法大学出版社

高等政法院校系列教材

治安管理学总论

主 编 惠生武

撰稿人 (按编写章节为序)

惠生武 宋明亭

刘生源 樊 璞

中国政法大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

治安管理学总论/惠生武主编. —北京:中国政法大学出版社,2002.10

ISBN 7-5620-2282-8

I. 治… II. 惠… III. 治安管理-管理学-高等学校-教材 IV. D035.34

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 081900 号

出版发行 中国政法大学出版社

经 销 全国各地新华书店

承 印 固安华明印刷厂

787×960 16开本 15.25印张 290千字

2002年10月第1版 2002年10月第1次印刷

ISBN 7-5620-2282-8/D·2242

定价:16.00元

社 址 北京市海淀区西土城路25号

邮 编 100088

电 话 (010)62229563 (010)62229278 (010)62229803

电子信箱 zf5620@263.net

网 址 <http://www.cupl.edu.cn/cbs/index.htm>

声 明 1. 版权所有,侵权必究。

2. 如发现缺页、倒装问题,由本社发行科负责退换。

出版说明

21世纪,我国的高等教育引来了前所未有的机遇和挑战。知识经济的到来,中国加入WTO,科教兴国、依法治国的战略决策,以及西部大开发战略的实施,对高等教育的发展和人才培养的质量提出了新的更高的要求。2000年以来,我院在全面推进素质教育,进一步深化教学改革,提高教育教学质量,加强教学基本建设等方面取得了较大成绩。教育思想与教育观念的进一步转变,全面推进素质教育实施意见的出台,专业结构的调整,教学计划的全面修订,以及新一轮课程建设工作的启动,都为进一步提高我院的教育教学质量乃至整体办学水平奠定了良好的基础。

教材作为反映教育思想、教育观念,以及教学改革成果的重要载体,是我院新一轮课程建设的重点。为了适应培养基础扎实、知识面宽、实践能力强,具有国际竞争意识和创新精神的人才目标的要求,学校决定由教材委员会编审和规划出版一套能够聚合时代特点,反映学校教学、科研最新成果的高质量系列教材。这套教材由长期从事教学工作、教学经验丰富,具有教授、副教授职称的教师承担编写任务。第一批审定出版的教材,均为各专业的核心课程和方向课程,共计23部。

在中国政法大学出版社的大力支持下,首批教材将在近期出版;其余课程的教材,也将由教材编审委员会审定之后,陆续出版发行。我们力求教材具有较强的科学性、系统性、新颖性和适应性,也希望这套教材能够为进一步提高学校的教育教学质量做出积极的贡献。

西北政法学院教材委员会

2002年8月

西北政法学院教材委员会名单

主任委员 陈明华

副主任委员 郭 捷 张志诚

委 员 (按姓氏笔画排名)

王 瀚 王有信 王俊熙

来小鹏 汪世荣 吴明童

赵馥洁 贾 宇 强 力

高树枝 徐德敏 惠生武

谢立新 韩 松 董和平

葛洪义 慕明春

作者简介

惠生武 西北政法学院公安学系教授、系主任，治安管理学硕士生导师。

宋明亭 西北政法学院公安学系副教授，治安学教研室主任。

刘生源 西北政法学院公安学系治安学教研室副教授。

樊 瑛 西北政法学院公安学系治安学教研室讲师。

目 录

第一章 治安管理概述	(1)
第一节 治安与治安管理的概念.....	(1)
一、治安的涵义.....	(1)
二、治安管理的概念.....	(2)
三、治安管理的范围.....	(3)
第二节 治安管理的性质、职能和任务.....	(3)
一、治安管理的性质.....	(3)
二、治安管理的职能.....	(4)
三、治安管理的任务.....	(6)
第三节 治安管理的指导思想和原则.....	(7)
一、治安管理的指导思想.....	(7)
二、治安管理的原则.....	(9)
第四节 治安管理学的研究对象及其学科体系.....	(11)
一、治安管理学的研究对象.....	(11)
二、治安管理学的研究内容.....	(12)
三、治安管理学的学科体系与特点.....	(12)
四、治安管理学与相关学科的关系.....	(13)
第二章 治安管理的历史发展	(15)
第一节 奴隶社会的治安管理.....	(15)
一、夏、商时期的治安管理.....	(15)
二、西周、春秋时期的治安管理.....	(16)
第二节 封建社会的治安管理.....	(17)
一、秦、汉时期的治安管理.....	(17)
二、唐、宋时期的治安管理.....	(18)
三、元、明、清时期的治安管理.....	(18)
第三节 半殖民半封建社会的治安管理.....	(20)
一、清朝末期的治安管理.....	(20)

二、北洋军阀时期的治安管理	(20)
三、国民党统治时期的治安管理	(21)
第四节 新中国的治安管理	(22)
一、建国前人民民主政权的治安管理回顾	(22)
二、建国初期的治安管理	(22)
三、社会主义建设时期的治安管理	(24)
四、改革开放以来的治安管理	(25)
第三章 治安管理法律规范	(27)
第一节 治安管理法律规范的概念	(27)
一、治安管理法律规范的涵义	(27)
二、治安管理法律规范的形式	(27)
三、治安管理法律规范的特征	(29)
第二节 治安管理法律规范的内容	(30)
一、公共安全与社会秩序管理法律规范	(30)
二、特种行业管理法律规范	(30)
三、危险物品管理法律规范	(30)
四、道路交通管理法律规范	(31)
五、消防管理法律规范	(31)
六、户政管理法律规范	(31)
七、边防与出入境管理法律规范	(31)
第三节 治安管理法律关系	(32)
一、治安管理法律关系的概念	(32)
二、治安管理法律关系的要素	(33)
第四节 治安管理法律规范的地位和作用	(34)
一、治安管理法律规范在法律体系中的地位	(34)
二、治安管理法律规范的作用	(34)
第四章 治安管理主体	(36)
第一节 治安管理主体概述	(36)
一、治安管理主体的概念	(36)
二、治安管理主体的分类	(37)
三、确立治安管理主体概念的意义	(38)
第二节 治安管理机构	(39)
一、中央治安管理机构及其职责	(39)
二、省级治安管理机构及其职责	(39)

三、市级治安管理机构及其职责	(40)
四、县级治安管理机构及其职责	(40)
五、基层治安管理机构	(41)
第三节 群众性治安保卫组织	(43)
一、企事业单位保卫组织	(43)
二、群众性治安防范组织	(44)
三、保安服务公司	(44)
第五章 治安管理职权	(46)
第一节 治安管理职权概述	(46)
一、治安管理职权的涵义	(46)
二、治安管理职权的特征	(48)
三、治安管理职权与其他权力的关系	(49)
第二节 治安管理职权的类型	(50)
一、普遍的治安管理职权	(50)
二、具体的治安管理职权	(51)
第三节 治安管理职权的实现手段	(54)
一、治安处罚	(54)
二、治安强制措施	(57)
三、治安处置措施	(59)
四、治安教育措施	(63)
五、治安控制措施	(64)
六、治安管理技术手段	(65)
第六章 治安巡逻	(67)
第一节 治安巡逻概述	(67)
一、治安巡逻的涵义	(67)
二、新中国巡逻制度的产生与发展	(68)
三、治安巡逻的作用	(69)
四、我国城市治安巡逻体制的模式	(70)
第二节 警察巡逻的职责与权力	(71)
一、警察巡逻的职责	(71)
二、警察巡逻的权力	(72)
三、警察巡逻职责与权力的关系	(73)
第三节 治安巡逻勤务基本内容	(73)
一、巡逻	(73)

二、盘查	(74)
三、治安巡逻跟踪	(77)
第七章 公共场所管理	(78)
第一节 公共场所概述	(78)
一、公共场所的涵义	(78)
二、公共场所的特点	(78)
三、公共场所管理的范围和任务	(79)
第二节 公共娱乐场所治安管理	(80)
一、公共娱乐场所概述	(80)
二、对公共娱乐场所经营主体的管理	(82)
三、对公共娱乐场所经营环境的管理	(83)
四、娱乐场所的治安义务	(84)
五、娱乐场所治安管理措施	(86)
第三节 其他各类公共场所的管理	(87)
一、公共交通场所的管理	(87)
二、游览场所的管理	(89)
三、商品交易场所的管理	(90)
第八章 特种行业管理	(93)
第一节 特种行业管理概述	(93)
一、特种行业管理的涵义	(93)
二、特种行业管理的特点	(94)
三、特种行业管理的范围	(94)
第二节 特种行业管理的原则和任务	(95)
一、特种行业管理的原则	(95)
二、特种行业管理的任务	(96)
第三节 特种行业管理的制度与方法	(97)
一、特种行业管理的制度	(97)
二、特种行业管理的方法	(98)
第四节 特种行业管理的具体内容	(99)
一、旅馆业管理	(99)
二、印刷业管理	(101)
三、刻字业管理	(102)
四、旧货业管理	(103)
第九章 危险物品管理	(107)

第一节 危险物品管理概述	(107)
一、危险物品的涵义	(107)
二、危险物品管理的概念	(108)
第二节 危险物品管理的任务和原则	(110)
一、危险物品管理的任务	(110)
二、危险物品管理的原则	(111)
第三节 危险物品管理的基本形式	(113)
一、办理审批发证、登记注册手续	(113)
二、监督检查	(113)
三、收缴散失在社会上的危险物品	(113)
四、审查、考核和培训工作人员	(113)
五、防范教育	(114)
六、查处事故	(114)
第四节 危险物品管理的范围和内容	(114)
一、枪支、弹药的管理	(114)
二、管制刀具的管理	(118)
三、爆炸物品的管理	(119)
四、剧毒物品的管理	(121)
五、放射性物品的管理	(123)
第十章 其他治安管理概述	(126)
第一节 户口管理	(126)
一、户口管理的概念	(126)
二、户口登记	(126)
三、户口登记制度	(127)
四、户口分类管理	(129)
五、户口调查	(130)
六、重点人口管理	(131)
七、居民身份证及其管理	(132)
第二节 消防管理	(136)
一、消防管理概述	(136)
二、火灾预防	(137)
三、消防监督检查	(138)
四、灭火救援	(140)

第三节 道路交通管理	(141)
一、 道路交通管理概述	(141)
二、 道路交通设施管理	(143)
三、 车辆与驾驶员管理	(144)
四、 道路交通秩序管理	(146)
第四节 出入境管理	(148)
一、 中国公民出入境管理	(148)
二、 外国人出入境管理	(149)
三、 国籍事务管理	(151)
四、 出入境边防检查	(151)
五、 涉外案件	(152)
第十一章 治安案件查处	(154)
第一节 治安案件查处概述	(154)
一、 治安案件的概念	(154)
二、 治安案件查处的法律依据	(154)
第二节 治安案件的管辖、受理和立案	(155)
一、 治安案件的管辖	(155)
二、 治安案件的受理和立案	(156)
第三节 治安案件查处的程序和方法	(157)
一、 传唤	(157)
二、 取证	(157)
三、 治安案件调查终结	(158)
四、 处罚决定前的告知、听证	(159)
五、 治安案件的处理	(159)
第四节 治安案件的裁决	(160)
一、 治安案件裁决的要件	(160)
二、 治安案件裁决的权限	(161)
三、 治安案件裁决的程序	(161)
四、 治安案件的复议裁决	(162)
五、 治安案件的应诉	(163)
第五节 治安案件裁决的执行	(163)
一、 执行机关	(163)
二、 执行对象	(163)
三、 执行步骤	(164)

四、暂缓执行	(164)
五、强制执行	(166)
第十二章 紧急治安事件预防与处置	(168)
第一节 紧急治安事件概述	(168)
一、紧急治安事件的概念与特征	(168)
二、紧急治安事件的分类	(172)
第二节 紧急治安事件的预防	(173)
一、紧急治安事件的成因	(173)
二、紧急治安事件的预防	(176)
第三节 紧急治安事件的处置	(178)
一、紧急治安事件处置的原则	(178)
二、紧急治安事件的处置预案	(179)
三、紧急治安事件处置的一般方法	(180)
第四节 几种常见的紧急治安事件处置	(184)
一、非法集会、游行、示威事件	(184)
二、群众性哄抢事件	(185)
三、大型文体活动闹事事件	(186)
四、聚众械斗事件	(187)
第十三章 治安灾害事故查处	(189)
第一节 治安灾害事故查处概述	(189)
一、治安灾害事故的概念	(189)
二、治安灾害事故的特征	(189)
三、治安灾害事故的类型	(189)
第二节 现场保护	(191)
一、现场保护的目	(191)
二、现场保护的措	(191)
第三节 事故调查	(192)
一、事故调查的原	(193)
二、事故的现场勘	(193)
三、事故分析	(197)
第四节 事故处理	(199)
一、处罚事故肇事者和责任人	(199)
二、教育群众、强化安全意识	(200)
三、做好伤残人员和死难者家属的安抚工作	(201)

四、做好事故管理工作	(201)
第十四章 社会治安综合治理	(202)
第一节 社会治安综合治理的概念及其历史发展	(202)
一、社会治安综合治理的概念	(202)
二、社会治安综合治理方针的形成和发展	(203)
第二节 社会治安综合治理的范围和手段	(207)
一、社会治安综合治理的范围	(207)
二、社会治安综合治理的手段	(209)
第三节 社会治安综合治理方针的实质	(213)
一、社会主义制度的优越性是社会治安综合治理方针形成、 确立和发展的社会基础	(213)
二、民主集中制是发挥社会治安综合治理整体功能 的灵魂	(213)
三、两个文明一起抓，是实施社会治安综合治理方针的 有力保证	(214)
第四节 社会治安综合治理方针的贯彻落实和重要意义	(215)
一、树立科学的综合治理意识，加强各级党委和 政府的统一领导	(215)
二、建立合理的综合治理的领导体制和组织机构	(215)
三、建立综合治理责任制	(216)
四、充分发挥公安机关在综合治理中的作用	(217)
五、加强社会治安综合治理的重要意义	(218)
附 录	(220)
一、主要参考书目	(220)
二、主要治安管理法律规范	(222)
后 记	(226)

第一章 治安管理概述

第一节 治安与治安管理的概念

一、治安的涵义

“治安”是一个古老的名词，在我国古代文献中，“治安”一词大多是分别使用的。“治”相对于“乱”而言，其意为“治则不乱”，治即指治理、整治、管理；“安”是与“危”相对应的，有“安则不危”之说，其意为安定、安宁、安全有序。古籍中“治安”一词的使用，早见于战国时期韩非的《韩非子·显学篇》，其中写道：“今上急耕田垦草以厚民产也，而以上为酷；修刑重罚以为禁邪也，而以上为严；征赋钱粟以实仓库，且以救饥馑、备军旅也，而以上为贪；境内必知介而无所懈，并力疾斗所以禽虏也，而以上为暴。此四者所以治安也，而民不知悦也。”对“治安”一词加以系统阐述的，则见于汉文帝时期贾谊的《治安策》，其中写道：“夫以天子之位，乘今之时，因天之助，尚惮以危为安，以乱为治。”“此时而欲为治安，虽尧舜不治。”贾谊并提出“欲天下之治安，莫若众建诸侯而少其力”的策略，用以削弱诸侯的实力，强化汉朝中央集权统治。中国古代“治安”一词的本意是“治则不乱，安则不危”，泛指政治清明，国家与社会安定，统治政权稳定，社会秩序安定，百姓安居乐业；既包括政治统治秩序与阶级矛盾的缓和，又包括社会公共秩序与民众生活安定。

到了近现代，特别是警察制度形成以来，“治安”一词的涵义有了广义和狭义之分、静态和动态之别。广义的治安即静态的治安，是指通过治理在整体上实现符合统治阶级意志和利益的，并由一定社会规范加以调整的一种安全、有序、稳定的社会状态。狭义的“治安”即动态的治安，则是指由国家特定主管机关依法进行的，旨在实现一种安全、有序、稳定的社会状态的管理活动。治安即社会治安，对其涵义可从以下几方面理解。

1. 社会治安维系着政治统治秩序，是任何一个国家的统治阶级维护和巩固其政治统治最基本的条件，具有很强的政治属性。国家如果没有稳定的社会治安

秩序，统治阶级就难以维护和巩固其政治统治。因此，任何国家都把社会治安作为国家的重要政治问题，将其置于国家政治生活中的重要地位。我国是人民民主专政的社会主义国家，社会治安的稳定符合广大人民群众的利益，国家历来对此十分重视，特别在建设社会主义市场经济的历史时期，更需要一个安定有序的社会环境。

2. 社会治安的基本内容是通过法律规范加以确定的。一个理想的社会治安秩序，必须以法律加以规范和维护，赋予其法律涵义。据此，社会治安具有法律属性。国家制定的刑事法律、行政法律、民事法律等部门法，从不同方面规定了治安的内容，分别调整着各种社会治安关系。

3. 社会治安涉及社会生活各个方面，有着极为广泛的内容，包括政治秩序、经济秩序、工作秩序、生活秩序等。社会治安与国家安全、社会公共利益、人民群众的人身及财产权益关系密切，具有社会属性。不同历史时期或不同社会制度的国家，虽然对社会治安的内容要求有所不同，但是，建立维护符合统治阶级利益所需要的社会治安秩序是共同的。

二、治安管理的概念

治安管理亦称治安行政管理，是指由国家特定机关，为了维护国家安全和治安秩序，维护社会公共利益和公民合法权益，保障社会生活正常进行，依法实施的行政管理活动。治安管理具有以下几方面的涵义。

1. 治安管理的主体是特定的国家机关。

为了巩固统治秩序，维护符合统治阶级利益的社会治安状态，国家设置了专门机关并赋予其治安管理的职权，实施治安管理行为。在我国，公安机关是实施治安管理的专门机关，是治安管理的主体，依法享有治安管理职权，其他机关、组织和个人不具有治安管理权。

2. 治安管理的属性是行政管理。

行政管理是国家管理的重要组成部分，它是由国家行政机关运用国家行政权力，对国家和社会事务进行管理的活动。治安管理涉及国家事务和社会事务，是一种行政管理，由国家行政机关中的公安机关行使国家赋予的治安行政管理职权，依法对社会治安秩序所进行的管理活动。

3. 治安管理的目的在于维护社会治安秩序。

社会治安秩序是指由国家统治阶级维护和巩固其统治所需要的，并由一定社会规范确定的一种社会状态。治安管理旨在建立和维护按照统治阶级意志和利益的需要所形成的一种社会状态，从而达到巩固政治统治，创造一个安定、有序、正常的社会秩序的目的。

4. 治安管理是依法公开实施的活动。

治安管理是依法进行的活动，治安管理主体必须依照有关法律、法规、规章进行管理。国家为了维护社会秩序，制定了有关治安管理的法律、法规、规章，形成了治安管理法律规范体系，这是治安管理主体实施治安管理活动的依据。实行公开管理是治安管理的重要特征，它可以保证治安管理活动公正、有效，同时接受其他社会主体的监督，从而提高人民群众参与治安管理的意识和积极性。

三、治安管理的范围

根据我国治安管理的实践，治安管理的范围非常广泛，涉及公安机关工作的诸多方面；其范围是随着社会经济的发展的客观需要，按照治安管理的客观规律，不断调整的，其范围的大小和治安管理内容，并非固定不变。目前，我国治安管理的范围主要包括：户政管理、公共秩序管理、特种行业管理、危险物品管理、治安案件查处、治安灾害事故的预防和处置、城市治安巡逻以及派出所工作、群众治安防范知识等。此外，从大治安的角度看，消防监督管理、道路安全管理、计算机安全管理等，也应属于治安管理的范畴。

第二节 治安管理的性质、职能和任务

一、治安管理的性质

治安管理的性质，是指治安管理有别于其他社会管理、国家管理活动的特性，以及作为一种国家职能的内在属性，即公安机关实施的治安管理活动所具有的特质。

（一）阶级性

阶级性是阶级本质的表现。它是由各阶级的社会经济地位和物质生活条件所决定的，反映了一定阶级的特殊利益和要求，集中体现了本阶级的意志。治安管理的阶级性，是指治安管理活动代表哪个阶级的利益，体现哪个阶级的意志，维护有利于哪个阶级统治的社会治安秩序。治安管理作为阶级社会的产物，从其产生以来，一直为统治阶级利益服务，维护和巩固有利于统治阶级统治所需要的社会治安秩序。

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社会主义国家。人民民主专政是我国的国体，即国家的阶级性质，它表明人民是国家的主人，工人阶级和广大人民群众在国家中占统治地位。因此，我国治安管理的根本目的，在于维护有利于巩固人民民主专政和符合人民群众意愿的社会安定的治安秩序，为人民群众安居乐业和社会主义现代化建设创造良好的社会治安环境。治安管理应当充分体现工人阶级和广大人民群众的根本利益和意志，这是我国治安