



CHANGSUO HANGYE GUIFANHUA GUANLI

场所行业规范化管理

张旭红 编著



厦门大学出版社
XIAMEN UNIVERSITY PRESS

国家一级出版社
全国百佳图书出版单位



CHANGSUO HANGYE GUIFANHUA GUANLI

场所行业规范化管理

张旭红 编著



厦门大学出版社
XIAMEN UNIVERSITY PRESS

国家一级出版社
全国百佳图书出版单位

图书在版编目(CIP)数据

场所行业规范化管理/张旭红编著. —厦门:厦门大学出版社, 2013. 8
ISBN 978-7-5615-4674-1

I. ①场… II. ①张… III. ①行业管理-中国-规范化-教材
IV. ①D631.4-65

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 129671 号

厦门大学出版社出版发行

(地址:厦门市软件园二期望海路 39 号 邮编:361008)

<http://www.xmupress.com>

xmup @ xmupress.com

厦门集大印刷厂印刷

2013 年 8 月第 1 版 2013 年 8 月第 1 次印刷

开本:880×1230 1/32 印张:13.5 插页:2

字数:363 千字 印数:1~3 000 册

定价:29.00 元

本书如有印装质量问题请直接寄承印厂调换

前 言

“场所行业”是指公共场所和特种行业,是治安管理业务中的专业术语,有时也称作“行业场所”,公安机关在长期的治安管理中,已约定俗成地将公共场所和特种行业合并称为场所行业。场所行业管理是公安机关在治安管理方面的一项重要业务内容,是公安高等院校治安专业重要的主干课程之一。20世纪80年代中期中国人民公安大学治安管理本科专业设立的“治安秩序管理”课程,是“场所行业管理”课程的前身。公安机关治安管理部门及其业务设置自上而下均无“治安秩序管理”一说,之所以长期以来公安院校的教材定名为《治安秩序管理》,是因为公安教育起步之初,为了将一些不成熟无法单独设为一门课却又不能舍弃的重要治安管理业务内容呈献给学生,才与场所行业组合在一起开设了这门内涵更广泛的“治安秩序管理”口袋课程。随着公安教育的发展和进步,一系列治安管理业务课程的成熟和独立,而《治安秩序管理》课程目前只包含公共场所和特种行业以及在公共场所举办的大型群众性活动和集会游行示威活动等内容。为了更加贴近公安实践,与治安管理工作无缝对接,将“治安秩序”改为“场所行业”,将“治安秩序管理”改为“场所行业管理”更为合适,也正是时候,且能解决“治安秩序管理”学科长期以来研究对象、研究范围和研究体系无法明确,理论基础无法达成共识的问题。

本教材共六章,第一章是场所行业管理导论,包括场所行业管理范围,场所行业管理任务,场所行业管理原则,场所行业管理基本方法等。第二章是场所行业管理勤务,包括备案勤务,审批勤务,治安检查勤务,巡逻勤务,盘查勤务,守望勤务,堵截勤务等。第三章是公

共场所管理,包括公共场所管理概述,娱乐场所,按摩场所,互联网上网服务营业场所,其他公共场所等。第四章是特种行业管理,包括特种行业管理概述,废旧金属收购业,旅馆业,典当业,印章业,其他特种行业等。第五章是大型群众性活动安全管理,包括大型群众性活动管理概述,大型群众性活动安全责任,大型群众性活动安全管理,大型群众性活动中的法律责任等。第六章是集会游行示威管理,包括集会游行示威概述,集会游行示威主管机关及职权,集会游行示威管理的申请与审批,集会游行示威管理的基本方法,集会游行示威中的法律责任等。

教材作者自1989年以来一直从事《治安管理学》和《治安秩序管理》的教学和研究,对治安管理业务既能全面了解,又能深入掌握。课余经常到公安机关调研,与福建省公安厅治安总队、福州市公安局等保持密切联系,参与和主持福建省、福建省政法委和福建省公安厅多项课题研究,现被聘为福建省公安厅治安总队教官,任福建省法学会犯罪学研究会理事,主讲的《治安秩序管理》课程被评为省级精品课程。作者在长期的教学与研究过程中,积累了丰富的经验,本教材是根据新时期治安形势的发展和现实场所行业管理工作的需要,并针对未来公安应用型专门人才的培养特点,坚持理论与实践相结合、历史与现实相结合的原则,在阐明基本理论的基础上,重点研究新时期场所行业管理所面临的新形势、新情况、新问题,力求对新时期场所行业管理工作的实践经验加以总结。本教材是场所行业治安管理实践经验的理论总结和最新反映,与当代中国的社会治安形势、状况以及治安工作紧密相关。本教材不仅适用于公安高等院校和各地公安机关培训学校的学生培养和训练,还是新入伍民警和轮岗后新来民警熟练掌握场所行业治安管理业务知识的自学教材。

同以往的教材相比,本教材有三个方面的创新:

第一,教材体系有所创新。本教材根据公安工作实际,紧紧围绕“场所行业”展开,一是放弃了与场所行业无关,或在实际工作中已纳入其他领域,或与其他业务交叉的内容。例如,严重妨害治安秩序行

为的查禁,精神病患者和流浪乞讨人员的管理和救助等。前者可以在介绍场所行业治安问题时一并涉及,侧重于介绍如何防范和发现此类行为,而不是办理治安案件;后者已由公安机关人口管理部门主管,场所行业管理主要是介绍在公共场所发现精神病患者和流浪乞讨人员后如何处置。二是增加了场所行业管理中现实存在而以往教材没有的内容,如第二章中的“备案勤务”和“审批勤务”。

第二,教材实践性增强。教材紧密结合当前场所行业管理改革,重点突出,应用性强。在编写过程中,不仅论述了场所、行业、活动的内涵、范围、历史演变和管理的基本原理,还重点介绍了场所、行业、活动的治安与消防安全要求,场所行业管理的基本方法、措施和具体内容,特别增加了“管理法律依据”、“法律责任”和“管理文书”这三部分内容,解决了“学”与“用”两张皮的问题。

第三,教材的使用价值提高。根据《中共公安部委员会关于加强和改进公安教育训练工作的意见》,各公安院校和各地公安机关培训学校积极转变教育教学理念,强调公安人才培养模式应突出教、学、练、战一体化。理念的转变必须以教材的跟进为支撑,本教材正是适应这一模式而面世的。本教材不仅突出实践性内容,而且还编入了《场所行业管理》警务实训教学科目大纲,包括《废旧金属收购业备案》、《旅馆业办证》、《娱乐场所治安检查》、《大型群众性活动安全工作方案》和《大型群众性活动应急处置预案》制作与推演、《巡逻盘查》等警务实训演练科目教案。

教材在编写过程中,得到福建省公安厅治安总队、福州市公安局的关心和支持,特别是得到福州长乐市公安局局长赵峰、福州台江区公安分局副局长王育和厦门市公安局治安支队一大队教导员林瑜同志的大力支持和指导。另外,我们还借鉴、引用了许多著作、教材、论文的成果和资料。在此,一并表示诚挚的谢意。由于时间紧促,水平有限,书中难免有疏漏之处,敬请读者批评指正,意见请发至 648068436@qq.com。

张旭红

2013年4月26日于榕城

目 录

第一章 场所行业管理导论	1
第一节 场所行业与治安秩序	2
第二节 场所行业管理范围	7
第三节 场所行业管理任务	10
第四节 场所行业管理原则	12
第五节 场所行业管理基本方法	15
第二章 场所行业管理勤务	19
第一节 备案勤务	20
第二节 审批勤务	26
第三节 检查勤务	37
第四节 巡逻勤务	44
第五节 盘查勤务	56
第六节 守望勤务	62
第七节 堵截勤务	65
第三章 公共场所管理	69
第一节 公共场所管理概述	70
第二节 娱乐场所	79
第三节 按摩场所	114
第四节 互联网上网服务营业场所	126
第五节 其他公共场所	144



第四章 特种行业管理	161
第一节 特种行业管理概述	163
第二节 废旧金属收购业	173
第三节 旅馆业	190
第四节 典当业	225
第五节 印章业	254
第六节 其他特种行业	286
第五章 大型群众性活动安全管理	299
第一节 大型群众性活动管理概述	300
第二节 大型群众性活动安全责任	303
第三节 大型群众性活动安全管理	306
第四节 大型群众性活动中的法律责任	326
第六章 集会游行示威管理	331
第一节 集会游行示威概述	332
第二节 集会游行示威主管机关及职权	339
第三节 集会游行示威管理的申请与审批	346
第四节 集会游行示威管理的基本方法	352
第五节 集会游行示威中的法律责任	359
附录	
附1 《场所行业管理》警务实训教学科目大纲	362
《废旧金属收购业备案》警务实训演练科目教案	362
《旅馆业办证》警务实训演练科目教案	363
《娱乐场所治安检查》警务实训演练科目教案	364
《大型群众性活动安全工作方案》和《大型群众性活动应急处置预案》制作与推演警务训练科目教案	365
《巡逻盘查》警务实训演练科目教案	366

《非法集会、游行、示威的处置》警务实训演练科目教案·····	367
附2 《场所行业管理》综合模拟试卷·····	369
《场所行业管理》综合模拟试卷 A·····	369
《场所行业管理》综合模拟试卷 B·····	376
《场所行业管理》综合模拟试卷 C·····	382
《场所行业管理》综合模拟试卷 D·····	389
《场所行业管理》综合模拟试卷 E·····	396
参考答案·····	401
附3 主要法律、法规名称·····	419
参考书目·····	422

第一章 场所行业管理导论

- | | | | | | |
|-----------|----------|---|--|--|--|
| 场所行业与治安秩序 | 第一节 | <ul style="list-style-type: none"> 一、公共秩序 二、治安秩序 三、场所行业与治安秩序 四、场所行业管理内涵 五、场所行业管理特点 | | | |
| | 场所行业管理范围 | 第二节 | <ul style="list-style-type: none"> 一、公共场所管理 二、特种行业管理 三、大型群众性活动管理 四、集会游行示威管理 五、与场所行业关系密切的其他社会管理 六、严重妨害场所行业秩序行为的查禁 | | |
| | | 场所行业管理任务 | 第三节 | <ul style="list-style-type: none"> 一、预防、发现和控制违法犯罪活动 二、预防和查处治安灾害事故 三、调查处理治安案件 四、侦破管辖的刑事案件 五、协助管理社会问题 六、为群众解决纠纷和困难 | |
| | | | 场所行业管理原则 | 第四节 | <ul style="list-style-type: none"> 一、依法管理 二、预防为主 三、专群结合 四、谁主管谁负责 五、严格管理与文明管理相结合 |
| | | | | 场所行业管理基本方法 | 第五节 |

【学习目标】通过教学,使学生明确场所行业的特定内涵,了解场所行业的特点和管理原则,掌握场所行业管理的范围、任务和基本方法。

【专业术语】场所行业 治安秩序

第一节 场所行业与治安秩序

一、公共秩序

(一)公共秩序概念

“秩序”是指人或事物所在的位置和顺序,其延伸意被用来泛指社会状况。人乃社会人,共同性活动如影随形,人们在共同的工作、学习、生活和社交等活动中都必须遵守一定的规则,这就是公共秩序。公共秩序维护的是公众的利益,包括人身安全、财产安全和其他切身利益等,身处其中的每个人都必须遵守,其切身利益才能受到妥善保护。我们常说的自由是有条件的自由,而不是随意放纵,否则在享受无限自由的同时,就会损害他人的利益。

(二)公共秩序分类

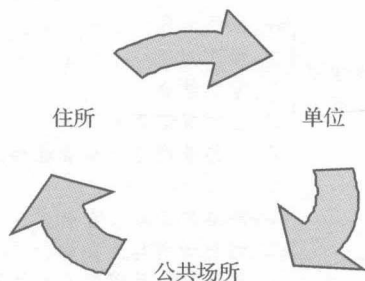


图 1-1 人类活动主要场所

1. 按公共秩序涉及的领域(或内容)划分(如图 1-1 所示)

(1)生活场所公共秩序,泛指人们在共同生活领域应遵循的规范。一片生活小区、一幢楼都有其共同生活守则,如业主守则等,居

住在此的人们都应遵循。

(2)单位场所公共秩序,是指机关、团体、企事业单位内部的规章制度和纪律。如:准时上、下班;做好交接班;遵守课堂秩序等。

(3)公共场所公共秩序,是指一切公共场所,如影剧院、集贸市场、公园等,身处其中的人们应当遵守的规定。如不得携带危险物品进入公共场所,不得在影剧院内大声喧哗等。

2. 按维护公共秩序的要素划分

(1)一般公共秩序。一般公共秩序是为各种规章制度、纪律、原则以及人们长期以来约定俗成的道德规范所确定并维护的,不触及法律。如不得在公共场所乱扔瓜果皮壳等。

(2)特殊公共秩序。特殊公共秩序是一种由国家法律确定并受到国家法律保护的公共秩序。如在公共场所内禁止进行各种社会丑恶活动(卖淫、嫖娼、赌博、吸毒等),严禁携带危险物品进入公共场所。这是有法可依,违法必究的。

二、治安秩序

治安秩序是公共秩序中的特殊部分,涉及公民的基本权利、生命财产安全,社会生产、生活的正常运转和国家政权稳定等重大问题,是公共秩序的核心,也是国家政权和广大人民特别关注的一个极为重要的问题。其有三个构成要件:第一,治安秩序是由国家法律确定并受到国家法律保护的一种公共秩序;第二,治安秩序是公安机关治安管理部门依法管理的一种公共秩序;第三,治安秩序是专指公共场所和部分行业(特种行业)的秩序,它区别于单位内部秩序、户政秩序、消防秩序、交通秩序和出入境秩序等。据此,从狭义的角度讲,治安秩序是国家警察机关依法维护的公共场所和特种行业的秩序。

将公共秩序划分为一般公共秩序和特殊公共秩序,有利于警醒人们维护公共秩序的意识。维护公共秩序需要社会的综合治理,需要各单位、各基层群众组织的积极参与,公安机关重点是维护特殊公共秩序,不能也不可能包揽所有的公共秩序,即使特殊公

共秩序的维护也需要所涉及的场所行业给予大力支持和公众的广泛参与。

三、场所行业与治安秩序

场所行业是指公共场所和特种行业,公安机关在长期的治安管理中,已约定俗成地将公共场所和特种行业合称为场所行业。“场所行业”是治安管理业务中的专业术语,有时也称作“行业场所”。场所行业管理一直以来是公安机关治安管理工作的核心内容之一,是实施阵地控制的主要途径。

治安秩序实际上就是指场所行业的秩序。公安机关治安管理部门及其业务设置自上而下均无“治安秩序管理”一说,之所以长期以来公安院校的教材定名为《治安秩序管理》,是因为公安教育起步之初,为了将一些不成熟无法单独设为一门课却又不能舍弃的重要治安管理业务内容呈献给学生,才与场所行业组合在一起开设了这门内涵更广泛的“治安秩序管理”口袋课程。随着公安教育的发展和进步,一系列治安管理业务课程已成熟和独立,而《治安秩序管理》课程目前只包含公共场所和特种行业以及在公共场所举办的大型群众性活动和集会游行示威活动等内容。为了更加贴近公安实践,与治安管理工作无缝对接,将“治安秩序”改为“场所行业”,将“治安秩序管理”改为“场所行业管理”更为合适,也正是时候,且能解决“治安秩序管理”学科长期以来研究对象、研究范围和研究体系无法明确,理论基础无法达成共识的问题。

四、场所行业管理内涵

场所行业管理是我国公安机关治安管理部门为维护公共场所和特种行业的秩序与公共安全而依法组织的指导、协调、监督、检查等一系列行政管理活动。场所行业管理属于上层建筑领域,由一定的经济基础决定,并反作用于经济基础。因此,场所行业管理是为一定的政治经济服务的。

(一)场所行业管理是治安管理工作的重要组成部分和一项经常性业务

我国公安机关是具有武装性质的治安行政管理机关,公安工作主要包括两个方面:一是预防和打击犯罪,维护国家安全和社会稳定;二是依法行政,管理社会治安,维护社会治安秩序。公安工作的经常性任务包括刑事侦查和治安管理工作,治安管理可以分为场所行业管理、危险物品管理、单位内部管理、人口管理、消防管理和出入境管理等方面。场所行业管理是通过通过对公共场所、特种行业以及在公共场所中举办的大型群众性活动、集会游行示威等实施监督、控制、检查、教育、处罚等手段和措施进行社会治安管理,从而预防和发现各种违法犯罪活动并依法打击处理,维护良好的社会治安环境,这是治安管理工作的重要组成部分和一项经常性业务。

(二)场所行业管理是治安部门依法从事的行政管理活动

马克思指出:“行政是国家的组织活动。”国家的组织管理活动是多方面的,包括军事行政管理、外交行政管理、工商行政管理、文化教育卫生行政管理、治安行政管理等,国家通过各方面的行政管理活动实施国家的组织管理,实现政权巩固、社会和谐安宁和长治久安。任何国家要稳定发展,安定的社会环境和良好的社会秩序是基本保障,因而治安行政管理与其他行政管理相比更具有基础性,在创造良好的社会环境和条件,保障其他国家行政管理活动顺利进行等方面意义重大。场所行业管理属于治安行政管理,是国家行政管理的重要组成部分。场所行业管理由公安机关治安部门以国家强制力为后盾依法实施,关系到社会稳定、人民群众安居乐业和社会的有序发展。

(三)场所行业管理主要是以公开的方式进行

公开是行政管理的基本特征之一,场所行业管理也不例外,场所行业管理主要是以公开的方式进行。国家意志和国家管理的目标要求通过制定法律法规以及规章制度的形式向社会公开,使全体公民知道自己应当遵守什么、维护什么、反对什么,自觉调整和约束自己

的行为以符合社会的行为规范,接受国家管理。同时,行政管理机关或部门必须依据法律法规以及规章制度进行管理,管理方式、手段和管理过程应当公开透明,接受社会监督,才能保证行政管理工作规范、高效,维护社会的公平正义、和谐发展,有效防止滥用权力侵犯公民的合法权益。场所行业管理往往涉及公民的人身自由等重要权利,强调依法公开尤为重要。但是,场所行业管理中公开的管理手段不能完全满足特殊情形下打击违法犯罪或预防和处置重大治安问题的实际需要,可以使用必要的秘密手段和方法。在实际工作中,只要能以公开的方式解决的问题,应当坚决不使用秘密手段,最大限度体现场所行业管理的公开性;确实需要使用秘密手段的,要严格履行批准手续、严格限定使用范围,坚决杜绝滥用权力,避免侵犯公民合法权益。

五、场所行业管理特点

(一) 执法授权的特性

场所行业管理的权力是由国家机关通过法律、法规的形式授予公安机关的,只有公安机关及其人民警察在进行场所行业管理时才能行使这些权力,其他任何机关和个人不享有这些权力,不得行使这些权力。根据公安机关内部各部门的管辖权限划分,治安部门及其人民警察直接负责场所行业管理,集中统一行使行政许可、禁止取缔、监督检查、盘问检查、行政处罚等治安行政管理权,执行治安法律法规以及有关治安管理的规章制度和政策。在权力的强度和使用范围上,场所行业管理中限制或剥夺公民的人身自由权和财产权的情形十分常见,治安行政管理权远大于其他行政权力,必须严格监督,确保依法行使管理权至关重要。执法授权特定化,有利于公安机关治安部门加强场所行业管理队伍的专业化建设,提高执法水平,在场所行业管理过程中维护法制的统一性,保证执法的权威性;同时,有利于国家权力机关、行政监察机关、法律监督机关和人民群众监督场所行业管理工作,保证依法管理,执法公正,保护公民的合法权益,

有效防范徇私枉法、滥用权力。

(二) 管理行为的强制性

法律规范是由国家制定或认可,以国家强制力保证实施的行为规范,公安机关治安部门依法进行的场所行业管理也是以国家强制力为后盾的,而公安机关是国家的专政机关,具有武装性质,所实施的行为是以国家的强制力为最终保障的,场所行业管理具有强制性毋庸置疑。场所行业管理涉及社会生活的方方面面,同人民群众的生产生活和生命财产安全有着密切的关系,对社会稳定和社会发展也具有重要影响,没有强制力为保障,管理将软弱无力,社会秩序将遭到破坏,违法犯罪活动就会猖獗,场所行业管理效应将无法实现。我国正处于社会主义初级阶段,人们的思想觉悟、法制观念、自律意识等还存在明显的差异,如果不采取强制管理,部分社会成员的不法行为不足以防范和制止,将严重威胁场所行业秩序。当然,场所行业管理的强制性从终极意义上讲,并非事事强制、时时强制,强制手段只是最后的选择和保障,宣传教育、积极引导应当贯彻于场所行业管理的始终,非强制措施如指导、督促等能够达到管理目标的,不得使用强制措施。

(三) 管理范围的广泛性

场所行业管理的范围十分广泛,涉及社会生活的方方面面,包括人们生产、生活、交往等活动的所有地区、场所和行业,以及对可能发生治安问题的社会活动进行安全管理,预防和处置治安紧急事态等。随着社会的发展,人们的价值观念和行为方式日趋多元化,场所行业面临的新情况、新问题层出不穷,场所行业管理范围的广泛性决定了场所行业管理工作的复杂性。

第二节 场所行业管理范围

一、公共场所管理

公共场所是社会成员可以自由到达、停留或往来驻足,进行社会

活动的场所。公共场所种类多、数量大、分布广。一方面,人员构成复杂,不法分子容易寻找作案机会,给公共场所的治安秩序和公共安全带来负面影响;另一方面,公共场所的人员彼此缺乏约束,易做出过激行为,引发群体性治安事件。某些公共场所经营者片面追求经济效益可能为违法犯罪提供条件或者导致公共场所存在各种安全隐患,容易发生治安灾害事故。公安机关依照有关治安管理法律、法规,对公共场所实施治安行政管理,包括监督、检查公共场所,健全、落实各项治安管理制度,打击并处理发生在公共场所的各种违反治安管理的行为和犯罪行为,处置发生在公共场所的各类治安事件,调查处理治安灾害事故等。

二、特种行业管理

特种行业简称“特业”或“特行”,是指容易被违法犯罪分子利用,国家通过法律、法规规定由公安机关对其实行特殊管理的行业的总称。公安机关特种行业管理的范围,根据国家的政治经济状况以及各个时期社会治安形势的发展变化情况由法律法规明确规定。当前,纳入公安机关治安管理的特种行业包括:旅馆业、典当业、印章刻字业、旧货业、印刷业、废旧金属收购业、机动车修理业和报废机动车回收业等。公安机关特种行业管理的基本任务是保障合法经营,限制、取缔、打击非法经营,及时发现违法犯罪活动,加强安全防范,预防治安灾害事故的发生,维护公共安全,掌握社会治安动态。

三、大型群众性活动管理

大型群众性活动一般是由单位举办或政府组织的有益的社会活动,不包括聚众闹事、非法集会、游行、示威等非法群体性活动。大型群众性活动的性质各不相同,既有政治性的,也有娱乐性的;既有商业性或营业性的,也有传统习俗性的。活动内容丰富,活动场所多样,参加人员众多,活动规模大,影响范围广,易发生闹事事件,造成