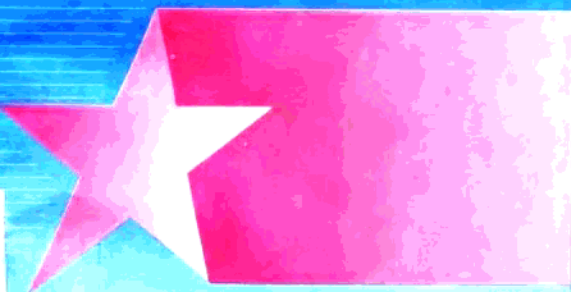


新编特种行业 治安管理

韩小国 主编



警官教育出版社

第十五章	涂学全	程林杰
第十六章	郑丽娜	史奎群
第十七章	赵茜茜	徐钟声
第十八章	马雷	符永康
第十九章	李天明	
第二十章	廖学锋	王晓枫

第四编

石力田 垒 刘朝阳 党燕

编者

1996年11月



前 言

在我国建立和完善社会主义市场经济体制的历史条件下，特种行业管理遇到许多新情况、新问题。深入研究特种行业管理的理论和实践，改革与完善特种行业的管理制度和办法，加强特种行业管理科学化、法制化、现代化建设，这已成为各级公安机关治安管理理论与实践部门密切关注并亟待解决的重大课题。

为了总结建国 47 年来我国特种行业管理工作的实践经验，为了给奋斗在第一线的广大治安（特行）干警以及特种行业职工提供一本实用、便于操作的工具书，为了向社会普及特种行业管理的基本知识，我们根据中央最新调整的特种行业管理范围，编写了这本《新编特种行业治安管理》。

本书在总结和分析我国特种行业管理的丰富实践经验，借鉴和吸收近几年科研成果的基础上，依据我国现行行政法规、规章及地方性法规、规章，全面介绍特种行业管理的基本知识、基本制度和具体管理方法、措施。本书在编写过程中，既照顾到了内容体系的系统性、科学性，又力求通俗易懂，理论与实践相结合。为了形成本书自身的特点，我们在编写中始终把握三个要素：一是权威性，即特种行业的主要管理制度与方法都有相应的法律依据，而且坚持“以中央为准、面向全国、兼顾地方特色”的编写原则；二是实用性，即密切结合实际工作的需要，操作性强、实用性强，使之成为治安（特行）干警和特种行业职工必备的工具书；三是知识性，即介绍大量与特种行业管理工作有关的知识、技能和经验做法，使本书具有可读性。

《新编特种行业治安管理》是在主编与作者反复研究、确定

编写主旨、内容和编写大纲的基础上，由作者分工撰写，经主编和副主编修改、补充后，由主编统稿、定稿。本书既可以作为在职治安（特行）干警的日常工作手册，也可以作为培训新治安（特行）干警和特种行业从业人员的教材，还是公安、警察院校师生的教学参考书。

《新编特种行业治安管理》编写组是由中国人民公安大学、北京大学、公安部人民公安报社以及全国各地 20 多所警察院校的专家、学者组成的。中国犯罪学研究会会长、北京大学法律系教授康树华担任顾问，中国犯罪学研究会理事、北京市优秀青年骨干教师、公安大学治安系讲师韩小国任主编，公安大学中青年学科带头人培养对象、治安系治安教研室主任、讲师谢惠敏和人民公安报社编辑、记者程林杰任副主编。撰稿人如下：

第一编

第一章	张立群	韩小国
第二章	林华锋	
第三章	梁林	杨国欣 蒋茁
第四章	叶海涛	王冬梅

第二编

第五/六章	谢惠敏	汪洋	王新文	周坦
第七章	李海文	刘敬辉	解永辉	
第八章	刘刚	葛启斌		
第九章	卢俊林			
第十章	俞秋明	韩小国		
第十一章	高建华			
第十二章	罗维新			

第三编

第十三章	翟政亮	曲直
第十四章	朱顺弟	李兴林

目 录

第一编 特种行业治安管理基本知识

第一章 特种行业治安管理概述	(1)
第一节 特种行业治安管理的范围	(1)
第二节 特种行业治安管理的法律依据	(7)
第三节 特种行业治安管理的意义	(13)
第二章 特种行业治安管理的历史沿革	(19)
第一节 中国古代特种行业治安管理的产生与发展 ..	(20)
第二节 中国近代特种行业治安管理	(23)
第三节 新中国的特种行业治安管理	(23)
第三章 特种行业治安管理的原则和制度	(34)
第一节 特种行业治安管理的任务	(34)
第二节 特种行业治安管理的原则	(42)
第三节 特种行业治安管理的基本制度	(45)
第四节 特种行业治安管理的基本方法	(53)
第四章 特种行业档案的管理	(63)
第一节 特种行业档案管理概述	(63)
第二节 特种行业档案的资料工作	(68)
第三节 特种行业档案的立卷归档	(71)
第四节 特种行业档案的保管和利用	(75)
第五节 特种行业档案工作的现代化建设	(79)

第二编 全国性特种行业治安管理

第五章 旅馆业治安管理 (上)	(81)
-----------------------	------

第一节	旅馆业治安管理概述	(81)
第二节	旅馆业治安管理的基本措施	(102)
第六章	旅馆业治安管理 (下)	(136)
第三节	旅馆业常发生的治安问题及其防控	(136)
第四节	对旅馆业中违法犯罪的处罚	(150)
第五节	旅馆业消防管理	(156)
第六节	关于涉外事 (案) 件的处置	(171)
第七章	印章业治安管理	(178)
第一节	印章业治安管理的意义	(178)
第二节	印章的承制手续、规格及鉴别	(183)
第三节	印章业存在的问题及其成因	(193)
第四节	印章业治安管理的基本制度和措施	(197)
第八章	印刷业治安管理	(204)
第一节	印刷业治安管理的范围与特点	(204)
第二节	印刷业治安管理的有关法律规定	(209)
第三节	印刷业治安管理制度	(211)
第四节	印刷业治安管理的基本措施	(214)
第五节	复印业、名片承印业治安管理	(220)
第六节	对非法印刷活动的查处	(233)
第九章	废旧金属收购业治安管理	(237)
第一节	废旧金属收购业治安管理的任务和范围	(237)
第二节	废旧金属收购业审批权限和程序	(240)
第三节	废旧金属收购业治安管理制度	(242)
第四节	废旧金属收购业治安管理措施	(245)
第五节	废旧金属收购业的清理整顿	(249)
第六节	识别盗窃犯的基本方法	(254)
第十章	典当业治安管理	(258)
第一节	典当业治安管理概述	(258)

第二节	典当业的设立、变更与终止·····	(262)
第三节	典当业的业务范围及管理·····	(265)
第四节	典当业的治安防范与处罚·····	(270)
第十一章	拍卖业治安管理·····	(273)
第一节	拍卖与拍卖行·····	(273)
第二节	拍卖业的设立及其社会作用·····	(277)
第三节	拍卖业治安管理·····	(280)
第十二章	信托寄卖业治安管理·····	(284)
第一节	信托寄卖业治安管理概述·····	(284)
第二节	信托寄卖业治安管理制度·····	(287)
第三节	信托寄卖业中的违法犯罪及其控制·····	(289)

第三编 地方性特种行业治安管理

第十三章	机动车修理业治安管理·····	(296)
第一节	机动车修理业概述·····	(296)
第二节	机动车修理业治安管理的方法·····	(300)
第十四章	出租汽车业治安管理·····	(309)
第一节	出租汽车业及其治安管理的意义·····	(309)
第二节	出租汽车业的治安管理措施·····	(314)
第三节	出租汽车业的安全防范·····	(323)
第四节	人力客运三轮车业治安管理·····	(327)
第十五章	营业性射击场治安管理·····	(331)
第一节	营业性射击场治安管理概述·····	(331)
第二节	营业性射击场的设置和使用·····	(335)
第三节	营业性射击场治安管理制度和措施·····	(338)
第四节	营业性射击场管理中应注意的问题·····	(344)
第十六章	舞会业治安管理·····	(349)
第一节	舞会业治安管理的目的和任务·····	(349)

第二节	舞会业的开业审批及规章制度·····	(351)
第三节	舞会业存在的问题·····	(354)
第四节	舞会业治安管理措施·····	(358)
第十七章	音像放映业治安管理·····	(362)
第一节	音像放映业治安管理的范围和任务·····	(362)
第二节	音像放映业治安管理制度·····	(367)
第三节	音像放映业易发生的治安问题及对策·····	(377)
第四节	淫秽音像制品的查禁·····	(382)
第十八章	电子游戏室、台球室治安管理·····	(390)
第一节	电子游戏机的种类和特点·····	(390)
第二节	电子游戏机的社会效应·····	(394)
第三节	电子游戏室存在的问题·····	(396)
第四节	电子游戏室治安管理的制度和办法·····	(401)
第五节	台球室治安管理·····	(405)
第十九章	饮食业治安管理·····	(411)
第一节	饮食业的特点和易发生的治安问题·····	(411)
第二节	饮食业治安管理的制度和办法·····	(416)
第二十章	洗浴按摩业治安管理·····	(423)
第一节	洗浴按摩业治安管理的范围和任务·····	(423)
第二节	洗浴按摩业的开业审批及管理制度·····	(426)
第三节	洗浴按摩业中的治安问题·····	(440)
第四节	洗浴按摩业治安管理的基本措施·····	(445)

第四编 特种行业治安管理条例法律文件选编

一、总类

公安部关于改革和加强特种行业管理

工作的通知 (1985) ·····	(450)
城乡个体工商户管理暂行条例〔节录〕 (1987) ·····	(454)

国家计委、财政部关于特种行业许可证	
收费标准的通知 (1994)	(456)
公安部关于统一使用违反特种行业管理	
行为处罚决定书的通知 (1994)	(457)
公安部关于公安机关执行《人民警察法》	
有关问题的解释〔节录〕 (1995)	(461)

二、旅馆业

公安部关于加强旅馆业治安管理工作	
的通告 (1986)	(462)
旅馆业治安管理办法 (1987)	(464)
公安部关于当前旅馆业治安情况和加强管	
理工作的意见的通知 (1990)	(467)
国家旅游局、公安部关于加强旅游涉外饭店	
安全管理、严防恶性案件发生的通知 (1993)	(472)

三、印章业

中华全国总工会关于工会组织印章的规定 (1978)	
.....	(475)
共青团中央关于各级团组织印章问题的规定 (1979)	
.....	(476)
中共中央办公厅关于各级党组织	
印章的规定 (1983)	(478)
轻工业部、公安部关于在国内生产、使用原	
子印章问题的联合通知 (1985)	(481)
轻工业部、公安部关于推广使用原子印章	
和加强管理的通知 (1987)	(483)
社会力量办学印章管理暂行规定 (1991)	(485)
社会团体印章管理规定 (1993)	(488)
国务院关于国家行政机关和企业、事业	

单位印章的规定 (1993)	(491)
国家工商行政管理局、公安部关于刻制商品 交易市场管理机构印章有关问题的通知 (1994)	(495)

四、印刷业

国务院关于严厉打击非法出版活动的通知 (1987)	(497)
新闻出版署、公安部等单位《印刷行业 暂行管理办法》(1988)	(500)
国家保密局、公安部等单位《印刷、复印等行 业复制国家秘密载体暂行管理办法》(1990)	(506)
国家经贸委、公安部、海关总署关于加强 多色复印机进口管理的通知 (1995)	(515)

五、废旧金属收购业

公安部、国家工商行政管理局关于加强 废旧金属收购站点治安管理和打击查处 销售赃物活动的通告 (1990)	(518)
国务院关于加强再生资源回收利用 管理工作的通知 (1991)	(520)
废旧金属收购业治安管理办法 (1994)	(524)
国内贸易部、公安部《生产性废旧金属 和非生产性废旧金属分类》(1994)	(528)

六、其他特种行业

国务院办公厅关于公物处理实行公开 拍卖的通知 (1992)	(531)
典当业治安管理办法 (1995)	(534)
公安部关于机动车修理业纳入特种 行业管理的批复 (1995)	(537)

中华人民共和国拍卖法〔节录〕(1996)	(538)
附：主要参考文献	(539)

第一编 特种行业治安 管理基本知识

第一章 特种行业治安管理概述

随着改革开放的不断深入，我国城乡经济发展呈现出繁荣、活跃的景象，一些工商服务业迅速发展，不断增加。这一方面满足了社会成员的生活、工作需要，活跃和发展了市场经济；另一方面也带来了一系列的矛盾和问题，直接表现为其中一些行业所经营的业务内容和性质容易被违法犯罪人员利用作为落脚藏身、销赃、诈骗、盗窃、走私贩毒、伪造证件等违法犯罪活动的据点，严重地危害社会治安秩序。为了维护社会秩序，保护人民群众的生命财产安全，促进经济建设和社会发展，公安机关必须依法对这些行业实施特殊的治安管理。这些由公安机关实施特殊治安管理的行业，我们称之为特种行业，简称“特业”或“特行”。

第一节 特种行业治安管理的范围

一、特种行业及其管理的概念

所谓特种行业是指工商业中所经营的业务容易被利用进行违法犯罪活动，国家法律、法规规定由公安机关对其实行特殊治安管理的行业的总称。

对这一概念可以从以下四个方面来理解：

（一）特种行业是“两个文明”建设和群众生活所必需

特种行业与其他行业一样，是社会发展和经济建设不可缺少的，为广大社会成员生活、工作所必需的社会行业。例如旅馆业，在促进市场经济发展，活跃旅游事业，为广大旅客提供住宿、饮食和劳务性服务方面发挥着重要作用；信托寄卖业、废旧金属收购业可以调节余缺，变废为宝。作为工商服务业的组成部分，特种行业是“两个文明”建设和群众生活所必需，它对促进经济发展和社会进步具有十分重要的作用。

(二) 特种行业经营的业务内容容易被利用进行违法犯罪活动

特种行业的性质和它所经营的业务内容，决定了它具有较其他行业更容易被利用进行违法犯罪活动的因素和条件。例如废旧金属收购站、信托寄卖行，为了给人民群众和生产单位提供方便，其收购、经营的物品不论新旧程度、质量优劣、档次高低、数量多少和款式规格如何等等，都可以随到随收，极容易被违法犯罪分子用来作为销赃的场所。

(三) 特种行业的范围由国家以法律、法规的形式进行规定

治安管理作为国家行政管理的重要组成部分，是一种具有武装性质的、人民民主专政的重要手段。它具有维护国家和社会治安秩序的职能，并以国家强制力为后盾，通过预防、发现、控制和打击违法犯罪活动来实现其职能。公安机关有权对特种行业实施特殊的治安管理，但特种行业范围的确定却不是任意的，而是由国家机关针对违法犯罪活动的规律和特点，根据不同历史时期社会治安形势的需要，以法律、法规形式加以确认。由于我国幅员辽阔，各地治安情况错综复杂、各不相同，仅靠中央立法尚难以全面、有效地管理特种行业。因此，现阶段我国对特种行业管理的立法主要有两种方式：一是国务院制定的行政法规以及公安部制定的行政规章；二是省、自治区、直辖市制定的地方性法规和规章。没有明确的法律依据的，不能列入特种行业的范

围。

(四) 特种行业是由公安机关依法对其进行特殊治安管理的行业

特种行业管理是公安机关治安管理工作的重要组成部分，加强对特种行业的管理是公安机关治安管理部门的重要职责。公安机关对特种行业的管理，并不是业务经营的管理，也不是隶属关系的行政管理，它是公安机关治安管理部门依照国家法律、法规，对其进行的依法公开的治安管理。特种行业在接受工商行政管理部门和上级主管单位的领导和管理的同时，还必须接受公安机关的治安管理，只有这样，才能有效地控制那些易于违法犯罪分子进行活动的场所和行业，从而更好地预防、发现和打击违法犯罪活动，维护社会治安秩序。

特种行业管理，是公安机关治安管理部门依法对特种行业进行的管理。公安机关对特种行业的管理，要根据行业自身及其服务对象的特点，通过建立、健全各种管理制度和管理措施，把治安管理渗透到行业经营活动的各个环节、各个方面。在管理的形式、内容和强度上既要做到保证行业及其服务对象的正常活动，又要做到能及时、主动地发现和控制在各种违法犯罪活动；在管理手段上要具有针对性和灵活性，即针对特种行业的特殊性，对其实施较其他行业更具广度和深度的治安管理，并在具体实施过程中灵活操作，做到原则性与灵活性相结合，以便科学、有效地管理特种行业，避免、减少各种违法犯罪和灾害事故的发生。

二、特种行业治安管理的范围

特种行业治安管理的范围是国家根据不同历史时期的政治、经济状况和各个时期社会治安形势的需要以法律、法规的形式加以规定。同时，在公安机关不断实践、深化认识的基础上，随着管理客体和客观形势的发展变化而不断变化，但在一定时期内却又呈现出比较稳定的状态。例如，解放初期，根据当时的社会需

要，把旅馆业、印铸刻字业、旧货寄卖业、公共娱乐场所（包括：舞场、影厅、影剧院、说书场、球场、杂耍场）和茶社、酒吧间以及无线电器材业等纳入治安管理部门的管辖范围；1978年8月公安部规定特种行业的管理范围为：旅馆业、旧货业、印铸刻字业、修理业；1985年3月21日公安部发布的《关于改革和加强特种行业管理工作的通知》，把旅馆业、刻字业、信托寄卖业、生产性废旧金属收购业列入了特种行业管理范围。

目前，我国特种行业治安管理的范围是：

（一）全国性特种行业

旅馆业。包括旅馆、饭店、宾馆、招待所、客货栈、车马店、浴池等。

印章业。包括刻字厂、刻字社、刻字店等。

印刷业。包括打字、复印、文件摄影和制图等。

废旧金属收购业。包括生产性废旧金属收购业和非生产性废旧金属收购业两大类。

信托寄卖业、典当业和拍卖业。

（二）地方性特种行业

依据公安部〔85〕公发21号文件中“各地公安机关根据实际情况，认为其它有必要列入特种行业的，可报省、自治区、直辖市人民政府批准”的精神，各地根据本地经济发展和社会治安管理的需要，把许多工商服务行业，例如名片印制、营业性射击场、出租汽车业、劳务市场、洗浴业等，也列入了特种行业管理的范围。如北京市把小件行李寄存和客运三轮车，河北省把汽车拆解业，陕西省把营业性射击场，广西把舞会业等都列入了特种行业管理的范围。

目前，从全国各地情况看，地方性特种行业主要有以下八种：机动车修理业、出租汽车业、营业性射击场、舞会业、音像放映业、台球室和电子游戏室、饮食业和洗浴按摩业。

三、特种行业的特点

特种行业作为工商服务业的组成部分，具有一般工商服务业的共同特点：以发展生产、方便群众、提高效益、搞活经济和适应市场需求，取得良好的经济效益为目的。此外，特种行业还具有许多自身所固有的特点，主要是：

（一）容易被不法分子利用，进行违法犯罪活动

特种行业在社会治安管理中具有特殊的地位和作用，由于它所经营的业务内容和性质，因此，这一行业具有易于被违法犯罪分子利用进行各种违法犯罪活动的特殊性。例如旅馆业是供人住宿的，只要出钱，人人可以进住，这就使旅馆业中来往人员众多，成份复杂，容易被违法犯罪分子利用作为栖身场所，或进行盗窃、诈骗、卖淫嫖娼、拐卖人口、私藏枪支弹药和违禁物品以及走私、贩毒、赌博、封建迷信等各种违法犯罪活动。又如各企业、事业单位和机关团体的印章具有对外进行业务联系，处理问题的效力，也是文件、证明、合同、协议等是否产生效力的依据，然而违法犯罪分子却可以利用印章业非法刻制印章，或伪造图章、印信，进而实施诈骗等违法犯罪活动。再如信托寄卖行经营的业务内容主要是承担社会多余物资的委托寄卖、收购和代销，而这就为一些盗窃、抢劫、诈骗犯罪人员及时销赃提供了便利条件。

（二）容易发生治安灾害事故

特种行业中来往人员多、成份复杂，他们又常携带着各式各样的物品进入行业内部，加之行业本身存在着严重超员、电器设备陈旧、消防器材短缺以及明火管理不善等问题，在一定条件下极容易引起治安灾害事故，如发生火灾、中毒、爆炸，或房屋倒塌、触电、人员挤压伤亡等，造成人民群众生命财产的重大损失。此外，一些犯罪分子往往也利用特种行业进行破坏活动，制造各类事件、事故，引起人们的恐慌和社会混乱，危害公安秩序

和社会稳定。

(三) 从业人员容易被腐蚀，为不法分子提供方便，甚至共同违法犯罪

特种行业的经营方式多样，经营内容丰富，服务对象复杂。相对而言，特种行业的从业人员接触社会阴暗面较多，在工作中容易发现一些不法人员利用特种行业所从事的违法犯罪活动，但同时也容易受到不法人员的腐蚀和利诱，利用工作便利为犯罪分子提供方便，甚至与犯罪分子相互勾结共同犯罪。因此，与其他行业相比，特种行业的从业人员必须具有较高的政治素质、法律素质、业务素质，具有较高的警惕性和治安防范意识。为了达到这一要求，公安机关除了严格掌握从业人员的资格审查外，还要加强管理，对从业人员有针对性地开展业务培训，加强其治安防范意识，提高其业务水平和工作能力。

(四) 经营结构复杂，服务对象情况复杂

特种行业包括国有、集体、私人经营、中外合资、中外合作、外商独资等多种经营性质。由于不同的经营性质，其经营活动也各具特点：国有、集体企业经营中出现了所有权与经营权分离的租赁制、承包制等形式；个体企业则集多种经营职能于一身，既分散，又难以对其实施监督、管理。从经营内容看，既有为广大社会成员提供住宿、饮食、交通、游乐的旅馆业和出租车业，又有提供废旧物资交换、刻制印章以及复印、印刷的废旧金属收购业、信托寄卖业、印章业和印刷业，还有为了满足广大人民群众精神生活需要的舞会业、音像放映业。其经营方式也多种多样，有联营、专营、兼营，有常年经营、季节经营。这些便决定了特种行业经营结构复杂的特点。

特种行业的服务对象来自国内外各个方面、各个阶层，他们中有些人携带大量现金和贵重物品，也有的携带有枪支弹药、管制刀具和其他违禁物品。同时，服务对象中也混杂着一些违法犯