



D831.4 / 38-2

北京高等教育精品教材

BEIJING GAODENG JIAOYU JINGPIN JIAOCAI

治安管理学概论

ZHIAN GUANLIXUE GAILUN

· 修订本 ·

主编 熊一新 李健和



中国人民公安大学出版社

PHCPPSU

责任编辑 毛宏升
封面设计 蒋 为

治安管理学概论

ZHIAN GUANLIXUE GAILUN

· 修订本 ·

(公安机关 内部发行)

ISBN 978-7-81109-657-6



9 787811 096576 >

定价：45.00元

北京高等教育精品教材

治安管理学概论

(修订本)

主 编 熊一新 李健和

(公安机关 内部发行)
中国人民公安大学出版社
·北 京·

图书在版编目 (CIP) 数据

治安管理学概论/熊一新、李健和主编. —修订本. —北京: 中国人民公安大学出版社, 2007. 3

ISBN 978 - 7 - 81109 - 657 - 6

I. 治… II. ①熊…②李… III. 治安管理 - 中国 - 高等学校 - 教材
IV. D631. 4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 028181 号

治安管理学概论

(修订本)

ZHIANGUANLIXUE GAILUN

主编 熊一新 李健和

出版发行: 中国人民公安大学出版社
地 址: 北京市西城区木樨地南里
邮政编码: 100038
印 刷: 北京蓝空印刷厂

版 次: 2004 年 10 月第 1 版
2007 年 3 月第 2 版
印 次: 2008 年 6 月第 8 次
印 张: 23.25
开 本: 787 毫米 × 980 毫米 1/16
字 数: 470 千字

ISBN 978 - 7 - 81109 - 657 - 6/D · 617

定 价: 45.00 元 (公安机关 内部发行)

本社图书出现印装质量问题, 由发行部负责调换

联系电话: (010) 83903254

版权所有 侵权必究

E-mail: cpep@public.bta.net.cn

www.phcpps.com.cn

www.porclub.com.cn

前 言

治安管理学是公安高等院校非治安专业重要的专业基础课之一，中国人民公安大学2004年新修订的教学计划已将该门课程列入全校所有专业的通修课程。该门课程的设立，使得公安高等院校的学生对公安机关最主要的公安业务之一——治安管理，有一个系统、全面的认识和了解，对于他们今后无论从事何种公安工作都具有基础性的意义。然而，治安管理学本科教材体系中，有关“概论”方面的教材建设一直是一个薄弱环节。自改革开放后我国创办公安高等学历教育以来，公安本科院校非治安专业主要使用由中国人民公安大学组织编写、中国人民公安大学出版社于1992年出版的《治安管理学概要》（王虹桥主编）。进入新世纪后，中国人民公安大学和部分公安院校开始使用由全国高等教育自学考试指导委员会组编、由中国人民公安大学组织编写的“全国高等教育自学考试公安管理专业指定教材”《治安管理学》（熊一新主编，中国人民公安大学出版社2000年出版）。此外，群众出版社1998年出版了由公安部教育局组织编写的具有“概论”性质的“人民警察高等教育（专科）规划教材”《治安管理学教程》（沈志祥主编）；警官教育出版社1998年出版了同样具有“概论”性质的《治安管理学教程》（李庆祥等主编）。改革开放以来，各类出版社还出版了一些类似的教材。上述这些教材是治安管理专业教材体系的重要组成部分，在总结我国治安管理实践经验、推动治安管理学学科建设、培养公安通用人才和指导治安管理工作等方面均起到了重要作用。

治安管理学教材是治安管理实践经验的理论总结和科学反映，与当代中国的社会治安形势、状况以及治安工作紧密相关。改革开放以来，我国的现代化建设进程波澜壮阔，我国在社会主义现代化建设中取得了举世瞩目的成就。然而，由于我国处于体制转轨、社会转型的特定历史发展时期，经济体制由高度集中的计划经济体制向市场经济体制转变；我国社会由超稳定、全封闭的农业社会向全方位开放的现代化社会过渡。在这一转变过程中，社会原有的平衡被打破了，新的平衡尚未完全建立起来，伴随着社会转型和体制转轨，必然会出现社会秩序的混乱，甚至出现局部的社会动荡，这是由社会发展的规律所决定的。经济基础决定上层建筑，我国原有的治安管理模式与计划经济体制下相对静止的社会状态相适应，新中国成立以来，以户口管理为中心的静态治安管理模式在维护社会稳定过程中起到了积极的作用。但随着我国改革开放不断深入，流动人口急剧增加，社会治安形势发生了很大变化，治安状况明显呈动态趋势，犯罪总量增加。尤其是进入21世纪以来，我国的政治、经济及文化等各个领域均发生了深刻的变化，特别是人、财、物、信息的频繁流动，使社会治安管理

与控制的难度加大。一方面, 经济贸易市场化要求政府尽量减少对生产要素流动的限制; 另一方面, 为了保障社会稳定与安全, 政府又需要对人、财、物、信息的流动实施监控。这就对社会治安的管理水平提出了更高的要求, 在一定时期内有可能导致社会控制力降低, 甚至出现局部失控的局面。此外, 随着我国城市化进程的加速, 城市人口异质性增大, 人际知情度降低, “匿名”现象将趋于普遍。加之公民法律意识与权利意识不断增强等因素, 使传统的以人口管理为基础的治安管理模式面临严峻挑战。还有, 在常态社会治安条件下, 必须采取常态的社会治安控制手段; 只有在特定的非常态社会治安环境下, 才适合采取“专项整治”等非常态的社会治安治理手段。但是, 非常态社会治安环境一般都是局部的、暂时的。因此, 不能仅用“专项整治”等局部性、暂时性非常态社会治安环境的治理措施来应对长期、稳定的常态社会治安环境。

党的十六大提出全面建设小康社会的宏伟目标。到 2020 年实现全面建设小康社会的目标, 既是一项紧迫的任务, 也是一项长期的任务。从发展内涵来看, 全面建设小康社会就是经济、政治、文化、环境等全面均衡发展; 从社会治安环境来看, 届时社会将更加稳定; 从发展阶段来看, 完成从满足生存性消费需求、从数量型为主的低水平小康社会向发展性需求、以质量型为主的高水平小康社会的转变。届时, 民主法制将更加完善健全, 社会更加和谐。这是总体达到小康水平基础上的更高发展阶段, 也是基本实现现代化的初级阶段。

今后, 随着我国社会主义现代化进程的深化, 国家的经济结构、人口构成、社会心理、社会生产方式、社会生活方式等方面均会发生深刻的变化, 这些变化对社会治安将产生深刻的影响。全面建设小康社会的进程, 加速了社会的一体化, 这就使得治安管理工作与社会的各个领域, 与政府的各个部门息息相关, 并延伸、触及到社会的各个方面。总之, 面对全面建设小康社会的需求, 公安机关治安管理部门原有的观念、管理模式、工作方法已明显不适应形势发展的需要。

为了贯彻落实党的十六大战略部署, 保持长期和谐稳定的社会环境, 党中央于 2003 年 11 月作出了《中共中央关于进一步加强和改进公安工作的决定》。为了贯彻中央的决定, 经党中央、国务院批准, 2003 年 11 月召开了第二十次全国公安会议。中央的决定和“二十公”精神, 是指导当前和今后一个时期治安管理工作的纲领性文件。本教材正是在我国社会治安状况发生巨大变化和公安工作面临重大改革的背景之下开始进行编写的。

治安管理学教材历来是公安业务教材中编写难度最大的教材之一, 其原因除去社会治安形势变化快以及治安管理法规立、改、废周期短等因素外, 治安管理学学科基础薄弱、治安管理理论研究严重滞后于治安管理实践是其主要原因。本书作者根据新时期治安形势的发展和现实治安管理工作的需要, 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, 重点研究新世纪治安管理所面临的新形势、新情况、新问题, 力求对新时期治安管理工作的实践经验加以总结。本教材

具有以下三个方面的突出特点:

第一,教材体系有所创新。一是基本原理部分与具体业务工作部分比例合理。以往的“概论”性质的教材,一般基本原理部分只有一章,使学生难以全面掌握或了解治安管理的基本理论。本教材前六章较详尽地阐明了治安管理的基本原理;后十章分别论述了治安管理的主要业务工作。二是把以往治安管理教材中的“手段”部分和治安巡逻等内容进行整合与调整,分为“治安管理手段”、“治安管理基本措施”和“治安勤务”三章,使这三个部分相互关联、相对独立、互相呼应、逻辑性更强、结构更加合理。三是把“公共场所治安管理”、“重点地区治安管理”、“大型活动治安管理”和“集会游行示威管理”整合为“公共秩序管理”一章(第八章),使治安业务管理部分的结构更加清晰、合理。

第二,论述重视创新。本教材在基本原理和业务管理部分均有创新。例如,对治安管理范围的论述,把公共秩序管理按照地域、物品、行为等不同管理要素划分为“地域管理”、“物品管理”和“行为管理”三个方面的管理。其中根据行为种类属性的不同,又把行为管理分为“大型活动(正常群体行为)管理”、“群体性治安事件(非正常群体行为)的预防与处置”和“对扰乱公共秩序和妨害公共安全行为的管理”三类管理。又如,本教材从认识论的角度,首次把治安管理学学科体系分为理论治安管理学和应用治安管理学两大部分,并对应于治安学的学科体系进一步具体分为五个分科。再如,本教材对治安管理学研究方法的重要意义以及研究方法的创新与移植均作了全新的论述。

第三,紧密结合当前治安管理改革,重点突出,应用性强。本教材在编写过程中,注重贯彻《中共中央关于进一步加强和改进公安工作的决定》和第二十次全国公安会议的精神。不仅按照中央的决定和“二十公”精神高屋建瓴地论述了治安管理的基本原理,而且尽可能详尽地介绍了治安管理的基本方法、措施和内容,尤其在公共秩序管理、特种行业管理、危险物品管理、治安案件查处等业务工作中根据依法行政、治安行政审批制度改革等原则进行论述。

《治安管理学概论》共十六章,按内容可分为两大部分:第一部分是基本原理,包括:导论,治安管理的任务和原则,治安管理组织,治安管理手段,治安管理基本措施,治安勤务等,共6章。第二部分为业务管理与工作,包括:公安人口管理,公共秩序管理,特种行业管理,危险物品管理,消防工作,道路交通管理,出入境管理,治安案件查处,群体性治安事件的预防与处置,治安灾害事故查处,共10章。

本教材由熊一新教授、李健和教授任主编,由王太元副教授、王宏君副教授任副主编。本教材首先由熊一新教授拟定编写大纲,经中国人民公安大学治安系治安管理教研室和治安基础教研室全体教师讨论审定并进行分工。中国人民公安大学治安系治安管理教研室和治安基础教研室的教师几乎全部独立承担过该课程的讲授,在长期的教学过程中,积累了丰富的经验。作者个人写出初稿后,由主编修改定稿。本教材由公安部治安管理局马维亚副局长、

中国人民公安大学姚伟章教授、北京人民警察学院孙茂勤教授审阅，审稿人提出了修改意见。本教材各章撰写分工如下：

- 第一章：熊一新
- 第二章：李健和
- 第三章：王太元
- 第四章：熊一新 王树民
- 第五章：王太元
- 第六章：黄凌娟
- 第七章：伍先江
- 第八章：谢川豫 熊一新 李海文 台运启
- 第九章：熊一新 李海文
- 第十章：王新建
- 第十一章：刘宏斌
- 第十二章：高万云
- 第十三章：向党
- 第十四章：王宏君
- 第十五章：熊一新 金光泽 李春华
- 第十六章：王新建

本教材 2001 年被确定为中国人民公安大学本科类规划教材，后经中国人民公安大学教材编审委员会推荐，于 2001 年 12 月 17 日被北京市教育委员会确定为 2001—2002 年度北京市高等教育精品教材建设立项项目。本教材是中国人民公安大学非治安专业本科学生的指定教材，公安高等专科学校及自学考试、函授、夜大、专业证书班等公安成人高等教育也可使用。

《治安管理学概论》在编著过程中，参考了有关教材、著作和资料，在此，向有关作者表示诚挚的谢意。本教材的出版得到中国人民公安大学领导和中国人民公安大学出版社领导的高度重视和关怀，在此向他们表示衷心的感谢。治安学教材的编写是一项极其困难的工作，尽管我们已尽了很大的努力，限于我们的研究能力和认识水平，书中疏漏和不妥之处在所难免，敬请读者指正，并及时与我们联系，以便再版时修正。

熊一新

2004 年 9 月

修订本前言

《治安管理学概论》一书于2004年9月出版,虽然出版只有短短2年多,已印刷7次,印数达数万册。本书出版以来,被指定为中国人民公安大学非治安学专业治安管理学课程教材,并被作为中国人民公安大学行政管理专业治安管理方向硕士研究生入学考试的指定参考书。2006年12月本教材被评为北京高等教育精品教材〔京教高(2006)44号〕,同年7月中国人民公安大学以本书作为教材的《治安管理学》课程分别荣获北京市高等教育精品课程和公安部公安高等教育精品课程。此外,本书还被十余所公安院校选作非治安学专业治安管理课程的教材。总之,本书的出版,受到了广大读者的欢迎和公安院校以及治安学界的普遍好评。

治安学教材是一定时期治安学学术发展和教学、科研成果的系统反映,所以,随着学术研究的不断进步,教学实践的不断发 展,必然要求教材不断修订更新。特别是近几年来,《中华人民共和国治安管理处罚法》(2005年8月28日)、《烟花爆竹安全管理条例》(2006年1月21日)、《娱乐场所管理条例》(2006年1月29日)、《民用爆炸物品安全管理条例》(2006年5月10日)、《公安机关办理行政案件程序规定》(2006年8月24日)、《中华人民共和国临时身份证管理办法》(2005年6月7日)、《典当管理办法》(2005年2月9日)、《营业性演出管理条例》(2005年7月7日)等重要的治安管理法律法规的颁布实施,在一定程度上标志着中国治安管理制度的进一步完善和发展。2006年以来,公安机关大力开展社会主义法治理念的教育,公安机关在治安管理活动中,坚持依法治国、以人为本、执法为民的理念,在端正执法思想,规范执法行为,严格、公正、文明办案,依法管理等方面取得了长足的进展。治安管理法律制度的不断完善和治安管理实践的发展,为理论研究和教学工作提供了丰富的材料,进一步推动了治安学研究和专业教学的深入和拓展。正是在这种背景之下,2006年启动了本书的修订工作。首先,主编广泛征求了各院校教材使用者对修改本教材的意见和建议;在此基础上,本书作者对修订本教材的框架和内容进行充分的讨论;其次,各章作者根据新颁布施行的法律法规和治安管理实践发展的情况,对各章内容进行了修订和补充;有的还到治安部门进行了调研,对教材内容进行了全面的修订;最后,主编对全书进行修改和审定。

和第一版教材相比,本书的修订主要集中在以下四个方面:第一,增加了新的内容。为了使 学生从历史的角度了解和掌握治安管理产生和发展的必然性及其本质特征,增加了

“治安管理的历史”一章；为了突出治安信息在现代治安管理中的重要作用，特别是突出治安信息管理在情报信息主动警务战略中的重要地位，使学生掌握基层民警必须掌握的治安信息管理的基本方法和内容，增加了“治安信息管理”一章。第二，对部分章节内容重新进行归类 and 调整。例如，治安管理手段、勤务、措施这一部分内容一直是治安学研究的核心和重点，也是研究的难点。本教材认为治安管理手段、勤务、措施等也可以笼统地称为治安行为，并且可以按照不同依据作不同的类别划分：按照行为的效应形式的不同，治安行为可以分为直接产生具体的社会治安效应的具体治安行为与间接产生难以具象化的社会治安效应的抽象治安行为；根据行为主体的不同，治安行为可以分为由公安机关及其人民警察依法从事的治安管控行为与可以由公众从事的治安维护行为等。根据操作规范的属性与行为主体的范围的不同，本教材把治安行为大体划分为如下三大类：其一，主要依据警务专业规范，可以由单个警察独立操作的治安行为，称之为治安勤务；其二，主要依据公安法律法规，应当由执法实体组织运作的治安行为，称之为治安手段；其三，综合运用各种社会规范，广泛动员社会成员积极参与、共同努力的治安行为，称之为治安措施。上述思路，决定了本教材第五、六、七章的逻辑关系、行文顺序与内容安排。第三，根据新颁布的治安管理法律法规和治安管理实践的发展，对各章内容进行了全面修改。第四，各章顺序有所调整，使得全书各章之间的逻辑结构更加清晰合理。总之，新版《治安管理学概论》尽可能地总结和回答治安管理实践中产生和提出的新经验、新问题，吸收治安管理理论研究的新成果。应该说明的是，本书中也有一些论述可能仅为本书作者的观点和看法，期待着读者和教材使用者提出批评，以便再版时修正。本教材修订本各章撰写分工如下：

第一章：熊一新

第二章：熊一新

第三章：李健和

第四章：王太元

第五章：王树民

第六章：黄凌娟

第七章：王太元

第八章：王太元

第九章：伍先江

第十章：向党

第十一章：谢川豫 熊一新 台运启 李富声

第十二章：熊一新

第十三章：王新建

第十四章：刘宏斌

第十五章：高万云

第十六章：王新建

第十七章：李春华

第十八章：熊一新

本书标明“修订本”，我们将随着治安管理实践和理论研究的最新发展，再次撰写新版。

熊一新

2007年3月

关键词词目表*

“三基”工程	罚款	户政管理
“三基”工程建设	法治原则	火灾
安全检查	防暴队	火灾事故
保安服务	防火安全责任制	驾驶员管理
保安服务企业	放射性物品	监督检查
保证金	封建迷信用品	检查
爆炸物品	服从与服务原则	交通管制
备勤	公安部	交通规划
边防检查	公安机关	交通控制
不准出境	公安局	交通民警队
查处	公安民警	交通勤务
查处治安案件	公安派出所	交通设施
车辆管理	公安人口管理	交通事故
出入境管理	公安厅	交通违法行为
出入境证件	公安消防机构	交通违法行为与交通事故
处理决定	公共复杂场所	处理
传唤	公共复杂场所管理	交通信息
单位内部治安保卫组织	公共秩序	交通信息工作
担保人	公共秩序管理	交通宣传
道路及交通设施	公私结合原则	交通指挥
道路及交通设施的规划与管理	管制刀具	禁止
道路交通	国籍管理	精神病管制院
道路交通管理	户籍	警告
调查取证	户籍管理	警械
毒品	户口	居民身份证
堵截	户口调查	居民身份证管理
	户政	剧毒物品

* 以拼音字母顺序为序

扣押	社会治安防控	行政审批
劳动教养	社会治安防控体系	行政指令
流动人口	社会治安现象	巡警队
留置	社会治安秩序	巡逻
没收	社会治安综合治理	一警多能
秘密控制	社区警务	淫秽物品
内部单位治安保卫工作	身份	预防火灾
内紧外松、控制适度原则	收容教育	预防为主、保障安全原则
农村警务	收容教育所	约束
盘查	受理案件	暂缓执行
扑救火灾	特种行业	暂住人口
迁移调控	特种行业管理	治安
签证管理	外国人居留、旅行管理	治安案件
遣送出境	外国人入出境管理	治安案件查处
强行驱散	危险物品	治安保卫委员会
强制铲除	危险物品管理	治安调查
强制带离现场	违反治安管理行为	治安对策
强制戒毒	违禁物品	治安秘密力量
强制戒毒所	违禁物品管理	治安管理
强制执行	现场管制	治安管理处罚
强制治疗	限期整改	治安管理基层组织
情报信息	消防安全	治安管理社会组织
情报信息主导警务	消防安全管理	治安管理手段
取締	消防安全检查	治安管理体制
群防群治	消防队	治安管理原则
群防群治组织	消防管理	治安管理组织
群体性治安事件	消防监督	治安检查站
群众性治安保卫组织	消防监督管理	治安教育
群众性治安防范工作	消防科研	治安拘留所
人口信息	消防宣传	治安联防队
人口信息咨询	消防验收	治安民警队
人民警察	消防员	治安勤务
人民警察巡逻体制	消防组织	治安事件
社会治安	行政拘留	治安问题

治安信息

治安行动队

治安行政管理

治安灾害事故

治安秩序

治理整顿

中国公民出入境管理

重点地区管理

重点人口

属地原则

抓基层、打基础、苦练基

本功

专群结合原则

自治性安全防范组织

组织灭火

目 录

第一章 导 论	1
第一节 治安管理的概念.....	1
第二节 治安管理学的研究对象与体系	11
第三节 治安管理学与相关学科的关系	13
第四节 治安管理学研究的方法	14
第二章 治安管理的历史	19
第一节 中国古代的治安管理	19
第二节 中国近代的治安管理	22
第三节 新中国的治安管理	25
第三章 治安管理的任务和原则	34
第一节 治安管理的任务	34
第二节 治安管理的原则	38
第四章 治安管理组织	44
第一节 治安管理组织概述	44
第二节 治安管理基层组织	48
第三节 治安管理社会组织	56
第五章 治安管理手段	62
第一节 治安管理手段概述	62
第二节 治安管理的行政手段	65
第三节 治安行政强制措施	67
第六章 治安勤务	75
第一节 巡 逻	75
第二节 盘 查	88
第三节 堵 截	94
第四节 备 勤	96

第七章 治安管控措施	99
第一节 治安防范教育	99
第二节 治安调查	102
第三节 安全检查	105
第四节 秘密控制	107
第五节 治理整顿	110
第六节 区域治安管控	111
第八章 治安信息管理	115
第一节 治安信息管理的一般理论	115
第二节 一般基层民警的治安信息管理工作	120
第三节 社区警民的治安信息管理工作	124
第九章 公安人口管理	129
第一节 户口管理概述	129
第二节 人口的常住管理	132
第三节 流动人口治安管理	136
第四节 重点人口管理	139
第五节 监外罪犯监管	143
第六节 户口调查	145
第十章 出入境管理	148
第一节 出入境管理概述	148
第二节 中国公民出入境管理	152
第三节 外国人出境管理	153
第四节 涉外治安案件处置	160
第十一章 公共秩序管理	165
第一节 公共场所治安管理	165
第二节 重点地区治安管理	174
第三节 大型活动治安管理	183
第四节 集会游行示威管理	192
第十二章 特种行业管理	199
第一节 特种行业管理概述	199

第二节	旅馆业治安管理	209
第三节	印章业治安管理	213
第四节	印刷业治安管理	217
第五节	旧货业治安管理	223
第六节	机动车修理业及报废机动车回收业治安管理	230
第十三章	危险物品管理	235
第一节	危险物品管理概述	235
第二节	枪支弹药和管制刀具管理	238
第三节	民用爆炸物品管理	243
第四节	剧毒物品和放射性物品管理	250
第十四章	消防工作	255
第一节	消防工作概述	255
第二节	消防组织	259
第三节	火灾预防	262
第四节	消防监督检查	265
第五节	火灾扑救与调查处理	268
第十五章	道路交通管理	272
第一节	道路交通管理概述	272
第二节	道路交通秩序管理	274
第三节	车辆与驾驶人管理	277
第四节	道路交通事故处理	282
第五节	现代科技在交通管理中的应用简介	290
第十六章	治安灾害事故查处	292
第一节	治安灾害事故查处概述	292
第二节	现场保护	294
第三节	事故调查	296
第四节	事故处理	303
第十七章	治安案件查处	307
第一节	治安案件与违反治安管理行为	307
第二节	治安管理处罚	315