

旅馆业治安管理

主编 朱家华

警官教育出版社

LUGUANYE ZHIAN GUA

欲乎知

PDG

编辑说明

为了提高旅馆从业人员的安全业务素质和公安民警的管理水平,公安部治安局组织多年从事旅馆业治安管理的专业人员编写了《旅馆业治安管理》一书。

全书介绍当前我国旅馆业治安现状,分析旅馆业中存在的突出治安问题,阐述公安机关对旅馆业实施治安管理的原则和进行监督检查的职责,讲解旅馆治安管理的基本制度和内部安全保卫工作的任务,传授识别违法犯罪嫌疑人员的方法。既有对旅馆业治安管理的理论探讨,又有对旅馆典型案例的剖析,内容比较实用,可作为全国旅馆业治安业务培训教材使用。

编者

1997年9月

目 录

第一章 旅馆业概述	(1)
第一节 旅馆业分类	(1)
第二节 旅馆业的产生和发展	(2)
第三节 旅馆业的现状	(4)
第二章 公安机关对旅馆业实行治安管理的目的和职责	(14)
第一节 公安机关对旅馆业实行治安管理的目的	(14)
第二节 公安机关对旅馆业实行治安管理的职责	(22)
第三章 旅馆业治安管理的原则	(29)
第一节 “谁主管,谁负责”的原则	(29)
第二节 保障安全原则	(33)
第三节 服务社会的原则	(35)
第四章 旅馆业的开业审批	(37)
第一节 旅馆营业应具备的安全条件	(38)
第二节 开办旅馆的审批手续	(40)
第五章 旅馆业治安管理的基本制度	(42)
第一节 建立旅馆业治安管理制度的重要性和 必要性	(42)
第二节 旅馆必须建立的各项制度	(45)
第三节 旅馆业治安管理基本制度的落实	(65)
第六章 旅馆业的安全保卫	(76)

第一节	内部安全保卫组织	(77)
第二节	安全防范措施	(86)
第三节	安全岗位责任制	(92)
第七章	旅馆中违法犯罪活动的特点及识别方法	(105)
第一节	旅馆业的特点与违法犯罪活动的关系	(106)
第二节	旅馆业中的违法犯罪活动的 一般规律和特点	(109)
第三节	旅馆中违法犯罪人员的识别方法	(120)
第八章	旅馆业的消防管理	(158)
第一节	旅馆业消防管理工作的重要性	(159)
第二节	旅馆业消防管理工作的方针和任务	(161)
第三节	旅馆业的防火措施	(164)
第四节	常用灭火器的使用和设置	(173)
第九章	公安机关对违反旅馆业治安管理行为的处罚	(182)
第一节	违反旅馆业治安管理行为的概念和构成	(182)
第二节	旅馆业治安管理处罚的目的和原则	(188)
第三节	旅馆业治安管理处罚的种类和方法	(193)
第四节	旅馆业治安管理处罚案件的申诉和诉讼	(201)
第十章	旅馆业常见问题的处置	(209)
附：	旅馆业治安管理办法	(225)
	中华人民共和国治安管理处罚条例	(228)
	全国人民代表大会常务委员会关于 严禁卖淫嫖娼的决定	(242)

第一章 旅馆业概述

第一节 旅馆业分类

旅馆业属公共、服务性行业,其主要特征是为旅客提供寄宿服务,收取合理报酬。凡经营旅客住宿的旅馆、宾馆、饭店、酒店、招待所、车马店、客货栈、浴池、度假村等统称旅馆业。

早期的旅馆设备简陋,多数设在交通要道和旅途两侧,便于旅行者长途跋涉在夜色降临之前投宿栖身。旅馆既要提供食宿,又要对旅客予以保护,使他们免遭野兽的袭击和盗匪的侵害。

现代旅馆与古代旅馆有着明显的差异,有些经营者设计了多功能具备的旅馆,尤其是高档宾馆、饭店、度假村,除了寄宿业务,还兼营餐饮、娱乐、商品、运营、通讯等业务,为旅客的吃、住、行、乐等提供服务。

我国传统的习惯是按照经济成分划分旅馆。现有的经济成分有国营、集体、私营、个体和外商独资、中外合资、中外合作经营七类。而随着企业的经营机制的转换、转包、联营等多种形式交叉的现象日趋增多,以经济成分划分旅馆的方式已显得不够科学。

改革开放以来,为了与国际水准接轨,国家旅游局从

1990年开始,根据旅游饭店的设施状况,以《旅游涉外饭店星级的划分和评定》的行业标准作为依据,评定星级宾馆。1993年10月,该标准经过修订后,由国家技术监督局审定发布,上升为国家标准。该标准是以星级标准划分宾馆档次。这种方法是将宾馆划分为一星、二星、三星、四星、五星五级,星级越高表示建筑、装璜、设施、设备及服务水平越高。一星为经济型、二星为标准型、三星为实用型、四星为舒适型、五星为豪华型。星级划分是以宾馆的硬件和软件为依据,由国家和旅游部门的专门机构负责评定。如三星以上的宾馆硬件要求有50间以上可供出租客房;有应急照明灯;服务项目中设有由服务员和客人同时开启的贵重物品保险箱等。软件上要求餐厅主管、领班服务员能用英语服务;能用2种(三星)以上或者3种以上(四星、五星)外语(其中一种是英语)为客人接通国内、国际长途电话及提供电话服务等。

第二节 旅馆业的产生和发展

古希腊时代,在都市里就建成了为外国人住宿的住宿屋。古罗马时代,建成了为公务出差官吏和上层阶层服务的住宿设施,逐渐发展为宿屋。

我国春秋时代,便有了旅馆的雏型。《庄子·山木》中记载“阳子之宋,宿于逆旅。”所谓“逆旅”,指迎止宾客之处,即后来的旅馆。这一时期,还有供政府传递公文或往来官员途中歇脚、换马的处所,人们称其为驿站、邮驿。到了汉朝又称其为驿亭、邮置、传舍。我国唐代经济繁荣、水陆交通发达,店驿遍布城乡。当时,全国以长安为交通中心,分为四条干线:东路

自长安至汴、宋；西路自长安至成都；南路自长安至荆、襄；北路自长安至范阳，沿途备驴供客租用，称为驴驿。唐代的馆驿多达 1600 多所。

在我国古代，还有一种与旅馆相似的“邸房”，又称“邸舍”。东晋和南朝时已有邸舍，到了唐代，这类邸舍就更为普遍。唐朝长安等大都邑的市场四周都有邸店，少则百余处，多则达三四百处，为客商说合买卖，兼营旅馆、堆栈，供客商寓居、堆放货物。宋朝市中除邸店外，还有供堆货的塌房。清朝初期，广州的十三洋行为外商建造了可供居住的“番馆”，它是我国最早的饭店。

1929 年，美国波士顿的特莱门宾馆的落成，标志着现代旅馆的开始，该旅馆有单、双人房间，每间客房的门上都安装了门锁。

旅馆业在发展过程中，不可避免地要涉及到旅馆与旅客、旅馆与旅馆、旅馆与政府部门之间的关系。这就逐步产生了有关旅馆的规则和制度。据《史记·商君列传》记载，有人告发商鞅欲谋反，国君派官吏捕捉商鞅，他逃到边关，打算投宿一家旅馆，店主不知道来者是商鞅住店。他对商鞅说，商君之法，留宿客人不查验凭证，店主与客人共同治罪。他拒绝了不明身份的商鞅住店。由此可见，春秋战国时期，统治者就以法律的形式，通过控制旅馆，维护本阶级的利益。到了元朝，旅馆业的规章制度已比较具体和严密。当时，政府规定：无官方通行凭证，旅馆不得留宿旅客；天黑以后，逐一点名登录客人，记录姓名、职业、来去方向并盖印；不准接待单身客人，以防留宿盗贼或逃犯；不得宿娼，否则一并治罪；店主必须为旅客保管财物，如有损失如数赔偿；边远避静处还应设“店舍弓手”，

保证旅客安全。

1908年4月,清统治者颁布了《大清违警律》,其中规定“旅店不将投宿人姓名、住址及其职业呈报者”,“处五元以下、一角以上罚金。”其中对店簿的填写内容等都作了比较详细的规定。

本世纪40年代,国民党政府制定了《违警罚法》,其中规定“旅店、会馆或其他住宿处所之主人或管理人,确知投宿人有重大嫌疑,不密报官署者”,“处七日以下拘留或五十元以下罚款”、“并得停止其营业或勒令歇业。”“旅店、会馆或房屋经理人,对于房客之迁入迁出,不依法令报告警察官署者”,“处三十元以下罚款。”国民党政府还将旅馆业纳入特定营业管理范围,实施治安管理。

至于旅馆业法律的产生,可追溯到中世纪的英国。当时城市之间相距很远,道路荒凉,旅行者容易受到盗匪的袭击。旅馆除了向客人提供食宿外,对保护旅客的安全负有一定的责任。于是,有关旅馆职责的法律应运而生。现有的英、美、法等国的法律百科全书中,都有对“旅馆法”一词的注释,在该条目中详细论述了旅客与旅馆有关接待、人身财物安全等方面的权利、义务。

第三节 旅馆业的现状

70年代末至80年代初,我国经历了十年浩劫后,旅馆业处于萧条、停滞状态。一些大中城市仅有旅馆百余家。如1978年,上海市仅有旅馆270家;1979年,广州市区有旅馆120多家;1979年,沈阳市有旅馆235家。这些旅馆都是国

营、集体企业，个体户经营旅馆仍是一个禁区。

随着改革开放政策的出台，流动人口大幅度增加，原有的旅馆远远无法满足旅客的需要，大批旅客不得不将候车室、码头作为临时过夜的场所，不少进城务工的农民常常露宿街头。1984年8月，大量外地旅客涌入广州市。据市区旅业公司统计，8月份下属旅店接待旅客人次比前年同期增加84.6%。同年9月，上海市火车站露宿人员多达二、三千人，严重影响了车站周围的市容、交通和治安秩序。据了解，露宿者绝大多数是做生意的个体户、出差干部、旅游观光者、度蜜月的男女青年和拖儿带女的探亲妇女，社会反响强烈。投宿难的问题，导致一些高峰季节，一些学校、企事业单位常常利用空余的教室和房间开办临时性的旅馆；一些地方还利用码头、候车室，出租卧具提供住宿；地下旅馆也明显增多。因这些房屋不具备开办旅馆的安全条件，内外人员混杂，很少执行验证登记、财物寄存等制度，往往容易发生灾害事故和治安问题。如1980年，武汉市公安局在调查中了解到，从1979年7月至1980年元月，全市各街道、企事业单位在车站、码头和集贸市场附近开办的简易旅馆52家，有床位3268张。其中，街道、居委会开办39家。这些旅社普遍存在的问题是验证登记不严，仅有3家旅社按公安机关的要求验证和使用住客单登记。其他旅社有的用练习本、自制本进行简单登记；有的根本不登记。这些简易旅社大部分是利用仓库、文化室、人防工程地下室开办的，面积小，既没有配置消防设备，又没有设置财物保管室。由于旅馆与旅客之间供求矛盾日趋突出，于是北京、上海、四川、黑龙江等地陆续开办个体家庭旅社。据1994年对部分城市的调查，桂林

市有个体旅店 2 家；杭州市有个体旅店 4 家；广州市有个体旅店 10 家；沈阳市有个体旅店 52 家。

随着改革、开放政策的进一步实施，公安机关正确执行国家政策，本着旅馆业管理要为发展国家经济服务的指导思想，逐步改变观念，减少了过多的限制和干预，不再过分强调旅馆的经济成分，而着眼于申请开业是否具备基本条件。对不符合安全条件的，及时提出整改意见；符合开业条件的，及时办理有关手续。1992 年初，邓小平同志南巡讲话发表后，国务院又发出《关于加快发展第三产业的决定》，作为第三产业组成部分的旅馆业，像雨后春笋，以前所未有的势态向前发展。据统计，1986 年上半年，我国有各类旅馆 195548 家，其中国营旅馆 34240 家，集体旅馆 77001 家，个体旅馆 84078 家，中外合资旅馆 155 家。1991 年，全国旅馆为 251379 家，其中国营旅馆 42185 家，集体旅馆 80207 家，个体旅馆 128560 家，中外合资旅馆 427 家。1992 年，全国旅馆已达 288048 家，其中国营旅馆 50838 家，集体旅馆 89505 家，个体旅馆 146708 家，中外合资旅馆 996 家。我国旅馆业呈现出一片欣欣向荣的景象。经济的迅速发展带来了旅馆业的繁荣，旅馆业的繁荣促进了我国经济的发展。

然而，过快的发展无疑增加了旅馆业治安管理的难度，由此也带来一些突出的治安问题。

一、一些旅馆片面追求经济利益，忽视治安管理

旅馆业的繁荣，缓解了旅客住宿难的问题，为流动人口的吃、住、行等提供了方便。然而，由于投资者只看到经营

旅馆的可观效益，便不顾需求的变化，急于上马，形成了一哄而起的现象。于是，在不长时间内便出现了供过于求的局面，竞争更加激烈。少数旅馆为了保住客源，接到手续不符、形迹可疑的旅客，也不报告。有些旅馆为了赚钱，不择手段。有的经营者甚至雇用女青年到车站、码头等繁华场所去，以提供色情等服务为条件，招徕顾客。有些宾馆对公安机关的日常管理持抵触情绪，采取不合作、不支持态度，对公安机关的整改意见和警告置若罔闻，甚至容留、纵容不法分子卖淫嫖娼、聚众赌博。个别经营者竟然提出“无娼无赌不富”、“走法律钢丝绳发展经济”的口号。还有的宾馆另造登记册报公安机关，或者涂改住宿登记内容，对不法分子开绿灯。更有甚者，竟指使服务员为暗娼、赌徒通风报信，让保安员设法拖延公安民警入店检查，极少数旅馆已成为犯罪分子的避风港和作案的重要场所。

二、旅馆设施两极分化，治安隐患较为多见

旅馆业中，有相当一部分是招待所和公房改造而成的，不仅设施陈旧，布局不合理，且阳台、通道、服务台、寄存室等均不符合安全条件，实际上是“带病”作业，潜在的隐患较多。一些交通发达、贸易集散地，特别是小商品市场形成的旅馆群，大多数是个体户利用私房开办的个体旅馆，其安全系数可想而知。

而新建的高档宾馆、饭店，其附属设施与旅馆已形成一个有机的整体，卡拉OK、歌舞厅、健身房、美容美发中心、商务、办事机构等夹杂于客房之间的布局并不少见。别墅式的客房既是相对独立的，又是旅馆的重要组成部分。一

些包含住宿的度假村，一般是依山傍水建造，多为敞开的庭院式风格，与周围环境相吻合，其硬件安全系数偏低，且允许客人随便进出和穿行，增加了防范的难度。一些盗窃惯犯往往利用宾馆门卫以貌取人的心理，乘坐高级轿车，衣冠楚楚，大摇大摆地进入宾馆，在登记处、大厅内和歌舞厅、餐厅等娱乐、服务场所徘徊，趁客人登记、结帐和顾客用餐、娱乐之机拎包作案，甚至窜入楼层以找人为借口，伺机作案。有些旅馆的桑拿按摩室、歌舞厅等设施，与客房的通道相衔接，在界线上似乎与服务台作为分水岭。而一些豪华宾馆经营者，从提供良好环境氛围上和减少用工数量考虑，倾向于取消服务台。有的甚至以同“国际惯例”接轨为幌子，不经公安机关同意，就付诸行动。

三、经营方式发生了根本性的变化，经营行为与管理制度矛盾突出

过去，旅馆经营性质单一，几乎是清一色的国营、集体企业。一个城市只有几家象样的宾馆和少量的旅馆，一般由旅游、饮食服务等专业部门统一管理，操作规范。还有一些接待住宿单位多数为内部招待所。现在是多种经营性质并存，部队、机关、企业、街道和个人都在经营旅馆。在激烈的竞争中，经营者意识到，仅仅依靠住宿业务，难以在社会上立足。于是，逐步向全方位服务方式发展，综合性的娱乐、服务设施日趋完善。即使是中档旅馆，也有比较完备的配套附属设施。旅馆集住宿、娱乐、服务、购物、办公等于一体，客人可以自由出入。广州市东方宾馆曾作过一次统计，每天进入宾馆住宿、饮食、娱乐、购物、参观的人员近

万人次。租用宾馆客房办公的也较普遍。据调查，1985年，境外驻穗机构设在广州宾馆里的已达208个。其中，设在东方宾馆的106个、设在中国大酒店的54个。办事机构将客房作为办公场所，使用传真机、复印机等设备和电器的明显增多，容易形成电路超负荷短路，烧毁线路，引起火灾。一些酒店中的写字楼，出入人员比较复杂。特别是夜间进行交易活动的一些期货公司等单位，很容易发生案件。

旅店的经营行为与原有的治安管理制度之间的矛盾日益尖锐。来访登记制度已成为经营者和服务员感到比较头疼的事情。不少人认为，既然旅馆属公共场所的范畴，客人亲友的探访、生意人之间的交易，都在客房交谈比较适宜。一些宾馆经理认为，客人付款后，宾馆与客人的租赁关系即已成立，客人对客房有独立的使用权，任何人包括服务员未经客人允许，均不得入内。认识上的对立，导致这一制度不能落到实处，有的地方管得严一点，就执行得好一点；有的地方管得松一点，就流于形式。这无疑为少数不法分子走私、贩毒、盗窃、卖淫、赌博，甚至枪劫、杀人提供了便利条件。对于旅馆客房钥匙的保管问题，公安机关与旅馆经营者尤其是宾馆经理，在认识上更是大相径庭。公安机关要求客房服务员统一保管钥匙，以防他人复制钥匙作案。而一些经营者则认识，这与国际惯例不符。他们觉得将客房钥匙交客人，租赁关系才能成立。否则，一旦发生客房物品丢失、被盗，旅馆需要承担不可推卸的责任。而且他们认为，服务员集中保管客房钥匙的做法，是对客人的不信任，容易引起“上帝”的反感。因此，一些地方对客房钥匙的保管问题，基本是采取“内外有别，大小有别”的做法。即宾馆将钥匙交客

人保管，中、小旅店由服务员统一保管。

四、从业人员素质偏低，流动性大，成分复杂，鱼龙混杂

改革开放以来，旅馆业吸收职工的办法和从业人员的情况与过去明显不同。原来的旅馆职工，都是通过用工单位、公安机关政审，由劳动部门安置的本地常住城镇人口，政治面貌清楚，来源渠道单一，队伍比较稳定。这些年来情况完全变了，旅馆经营者普遍对用工不审查其政治表现，不考虑其常住户口性质和所在地，也不通过劳动部门安排，而是走市场道路，采取招聘雇用方法，自我进行安置，手续简单，来源广泛，他们往往偏重于用工的外表相貌，不大讲究政治素质要求。现在常见的情况是，部队办的旅馆用工大都是内部家属；企业办的旅馆、招待所多数为一线下岗职工；个体旅馆则以家庭成员和亲友为主；街道、居委会办的旅馆和宾馆、酒店普遍使用的是临时工、合同工。在这些旅馆从业人员中，青年人占绝对优势，外来工有较大数量，他们总体的政治、文化、业务等素质偏低，甚至犯有劣迹和前科、现实表现不好的人，也堂而皇之地成为特种行业的旅馆职工，这给旅馆治安必然构成威胁，带来危害。他们有的坚守自盗，有的内外勾结，在旅馆内大肆进行犯罪作案。如系列杀人、抢劫犯刘晓利，1993年因流氓斗殴被劳教两年。释放后不思改悔，1995年11月至1996年1月在某市国宾大酒店当保安员期间，伙同两名地痞于1996年1月28日，在该酒店807房间，持刀威胁总经理，用胶带将被害人手、脚捆在椅子上，封嘴后，劫走台币10万元、美金600元、人民币4

万元及一块“满天星”劳力士手表。

由于旅馆业自主用工，市场运作，加之经营者对从业人员管理方法简单，缺乏思想政治教育，动不动就辞退、解聘，以至旅馆职工流动性很大。本来素质不高，又缺乏稳定性，这就促使从业人员容易产生短期行为，很少考虑旅馆的长远利益，更不要说安全意识了。于是，工作马虎，不负责任。一些旅馆登记员不认真核查旅客的证件，对旅客填写的住宿登记单不仔细核对，以致漏登、错登现象十分普遍。有的旅客证件号码有明显涂改的痕迹，有的身份证年龄与本人填写的实际年龄相差很大，疑点明显，但毫无察觉。一些服务员在岗期间拉扯聊天、伏案睡觉，占用工作时间干私活。有的与长包房的客人关系密切，对长包房的来客放任不管，甚至让那些未办理任何登记验证手续的客人住进长包房，有的不核对住宿证，仅凭客人自报房号，就开启客房的门。还有的服务员没有妥善保管客房钥匙，被犯罪分子窃取后进入客房作案。一些旅馆的财物保管员随意让熟人代领提包不认真核对，导致旅客提包被冒领。如1985年上海市旅馆财物寄存室发生盗窃、冒领案件23起，其中盗窃12起，冒领10起，未遂1起。

五、客情发生了明显的变化

过去，旅馆住宿人员大多是出公差的干部，如今，贸易往来频繁，住宿者绝大多数是企业的采购、推销员和个体工商户以及旅游观光、从事商业活动的境外人员。由于业务和旅游等活动的需要，不少旅客携带大量现金和贵重物品，特别是国内各种股票交易所和金融债券兑换点及其他证券交易

市场的出现，使一些旅客随身携带巨款奔走于各大中城市之间，他们自然成为盗窃分子侵害的目标。一些旅客因嫌麻烦、怕露富，不愿或懒得寄存财物，而又不注意妥善保管，有的将装有大宗现金的提包放在客房里，有的将现金塞在枕头底下，有的委托初次结识的同房旅客保管，以致巨款被盗。

一些流窜犯，在逃犯和通缉犯等已不再以空房、候车室作为栖身之地，他们采取偷盗、伪造等手法弄到证件投宿于宾馆、饭店，隐身匿迹或者伺机作案。如浙江省义乌县稠城镇是全国闻名的小商品市场，1985年，该镇派出所抓获流窜犯329名，其中，80%在旅馆住宿藏身，有的还在旅馆中销赃。1991年，北京市公安局在旅馆中查获114名违法犯罪分子使用伪造、偷盗、借来的身份证、工作证和介绍信登记住宿。1991年，江苏省公安机关在旅馆中抓获各类违法犯罪分子2273名，其中流窜犯1450名，占64%。1991年，上海市旅馆中发生刑事案件205起，其中外来人员流窜作案142起，占69.3%。这些犯罪分子在旅馆藏身落脚后，连连行窃，对旅客的安全构成危害。

旅馆业的诸多变化，导致内部治安问题日趋复杂。据统计，1986年7至12月，全国旅馆发生盗窃案件15707起，占刑事案件总数的87%。1995年全国旅馆发生盗窃案件8213起，占刑事案件总数的84.33%。1995年，国营旅馆有床位5740388张，盗窃案件发案率为1‰；集体旅馆有床位348727张，盗窃案件发案率为1.61‰；个体旅馆有床位2198758张，盗窃案件发案率为2.49‰；中外合资旅馆有床位311356张，盗窃案件发案率为1.72‰。旅馆盗窃

案件中，同房作案相当突出。一些熟悉旅馆布局和运行方式的盗窃惯犯以旅客和旅馆作为盗窃目标，频频作案。近年来，旅馆中诈骗、抢劫、麻醉案件屡有发生，凶杀案件亦呈上升趋势。1995年，旅馆中发生的凶杀案件647起，比1994年上升33.95%。有的是以会客为名混入旅馆行凶；有的则以假身份证投宿旅馆，把同房旅客作为袭击的目标。案犯李枝永自1993年以来，先后流窜云南、贵州、四川、广西、广东、陕西、河南等8省、区，在旅馆中电击杀人抢劫作案26起，杀死26人，抢劫人民币2万余元。又如案犯李国平自1994年以来，先后在浙江、江西、福建省的旅馆中用哑铃杀人抢劫作案7起，抢劫现金4万多元及大哥大、手表等物。

旅馆仍是卖淫嫖娼活动的重要场所。1986年7月至12月，全国旅馆内发生卖淫案件6457起，占治安案件的15%；1995年，全国旅馆内发生卖淫案件37474起，占治安案件的40.21%，比1994年上升18.2%。利用宾馆、旅店聚赌的现象也比较严重。一些赌徒与服务员相互勾结，采取秘密接头、布岗放哨等办法，快赌快散，逃避公安机关的打击。