

ZHIDUCHUANGXIN YU

实践篇

SHEHUIZHUYIWENWENDING

3.11

D631.4
42

制度创新与社会治安稳定

XINGZHENGSHENPIZHIDU

GAIGEHOU

ZHIANGUANLI

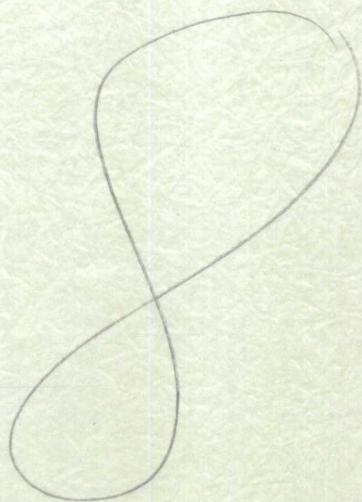
FANGSHIBIANGHEYANJIU

—— 行政审批制度改革后

治安
管理
方式
变革
研究

◎ 顾问：吴明山

主编：佟建鸣
詹伟



群众出版社

公安部“行政审批制度改革后治安管理 方式变革研究”课题组

专家组

顾问：

吴明山 公安部治安管理局副局长
李健和 中国人民公安大学副校长、教授

成员：

佟建鸣 公安部治安管理局一处处长
张 钧 公安部治安管理局一处副处长
毛寿龙 中国人民大学行政学系主任、教授
孙柏英 中国人民大学行政学系副主任、教授
王 光 中国人民公安大学警察管理系主任、教授
孙 娟 中国人民公安大学警察管理系副主任、教授

课题组

组长：

詹 伟 中国人民公安大学警察管理系副教授

成员：（以姓氏笔画为序）

王 永 王 晋 丛 玮 朱云云 朱旭东
朱 珠 沈 萱 李 楠 张景渊 赵 江
徐 永 谢川豫 葛志昊 廉 旭

实践篇编委会

主 任：吴明山

副主任：佟建鸣

编委会成员：(以姓氏笔画为序)

王 光	马建山	石为斌	叶寒冰	李瑞华
李渊林	张小军	林兆波	周朝坤	韩玉林
詹 伟	黎伟挺			

主 编：佟建鸣 詹 伟

副主编：张 钧 廉 旭 徐 永

评审人员：(以姓氏笔画为序)

王 晋 朱旭东 沈 萱 段林萍 莫志宏

序 言

武冬立

行政审批作为公安机关的主要管理手段，在多年来的公安工作实践中发挥了重要作用。随着改革开放的不断深化，我国经济的市场化程度不断提高，社会结构、经济结构、产业结构发生了重大变化，民主法制建设不断完善，计划经济条件下长期实行的行政审批制度弊端日渐突出，过多过滥的行政审批妨碍了市场机制的有效发挥，阻碍了社会生产力的发展。因此，改革公安行政审批制度势在必行。

党的十六大把行政管理体制改革作为社会主义民主政治建设和政治体制改革的一项重要任务作出部署，并提出要“完善政府的经济调节、市场监管、社会管理和公共服务的职能，减少和规范行政审批”。第二十次全国公安会议对公安机关贯彻《行政许可法》深化行政审批制度改革提出了明确要求。从2002年11月1日到2004年5月19日，国务院行政审批制度改革工作领导小组先后三次对国务院部门行政审批项目进行了清理。公安部在认真研究论证的基础上，报请国务院批准，取消了部分公安行政审批项目，其中涉及公安机关娱乐服务场所、特种行业治安管理方面的项目10余项。随着行政审批制度改革的深入开展，公安机关治安管理工作在新旧模式的变革、衔接过程中不可避免地遇到了一些新问题。比如：对保留行政审批的行业、场所如何加强管理，对取消行政审批的行业、场所应如何改进管理，对治安问题日渐突出的新兴行业、场所如何强化管理等等。认识并解决这些问题已成为当前公安理论研究和治安行政管理面临的重大课题。当前全国公安机关按照公安部党



委的统一部署，认真学习贯彻党的十六届四中全会和胡锦涛总书记在观摩全国公安民警大练兵汇报演练时的重要讲话精神，大力加强维护国家安全，驾驭社会治安局势，处置突发事件和为经济社会发展服务的能力建设，对治安行政管理工作提出了新的、更高的要求。各级公安机关治安管理部门必须紧紧围绕加强“四个能力”建设的目标、任务和要求，牢固树立执法为民思想，牢固树立并落实科学发展观，坚持与时俱进、开拓创新，积极探索改革和加强治安行政管理工作的新思路、新举措，更好地把管理与服务的职能有机地统一起来，更好地维护社会稳定、服务和促进经济社会发展。

《制度创新和社会治安稳定——行政审批制度改革后治安管理方式变革研究》一书的结集出版，是对这一重要课题的有益思考和探索。自2003年8月以来，全国各地治安部门，特别是在基层一线工作的同志和公安院校从事教学和理论研究的同志积极参与公安部治安管理局组织的“娱乐服务场所、特种行业治安管理方式变革研究”征文活动和课题研究，倾注大量心血，形成了一大批具有较高理论价值和实际指导意义的研究成果。该书所辑即是其中的优秀代表。本书以其作者的广泛性、代表性和作品的理论性、实践性在较高程度上代表了当前各地治安部门和教学研究部门的观点，对于改进和加强公安机关对娱乐服务场所和特种行业的治安管理工作具有较强的参考价值。希望本书的出版能够对各地的治安管理工作有所借鉴、有所裨益。

2005年2月5日

目 录

第一部分 制度创新的理论探索

一、制度创新与公安行政发展	(1)
制度创新与中国公安行政的发展	
..... 王士范 马海涛 李 娟	(1)
创新与中国公安行政的发展	张秀梅 (7)
二、制度变迁与社会稳定	(15)
我国特种行业和娱乐服务场所治安管理工作的发展及变化	
..... 李 强	(15)
改革开放以来我国娱乐场所管理模式的嬗变	谢川豫 (25)
从政府管制理论看加强娱乐场所管理的必要性及对策	
..... 邹燕平	(32)
制度变迁与社会稳定关系研究	唐云利 胡海渊 (39)
论我国的制度变迁与社会稳定	刘孝云 (46)
三、政府职能转换与治安管理方式变革	(52)
政府职能转换与治安行政管理方式变革研究	
..... 段保民 卢 伟 卜瑞星	(52)
政府职能转变与治安行政管理方式变革研究	陆小龙 (59)



第二部分 入世后行政环境的改变与治安管理模式的变革

- 一、入世与治安行政管理模式的变革 (74)
- 试论入世后治安行政管理模式的转换 丁贤真 (74)
- 试论入世后治安行政管理模式的转换
- 探讨特种行业、娱乐场所治安管理工作的新方法、新思路 邱乐安 祝学正 (81)
- 试论入世后治安行政管理模式的转换 刘国忠 (88)
- 二、新形势下治安管理模式面临的问题及对策 (94)
- 当前社会治安形势对治安管理模式变革的影响
- 刘顺来 (94)
- 社会转型期间如何有效实现治安管理变革的思考
- 杨颂勋 (104)
- 特种行业、娱乐服务场所治安管理现状的调查与思考
- ... 黑龙江省大庆市公安局治安管理模式创新课题组 (110)
- 当前社会治安形势对治安管理模式变革的影响
- 赵心声 (116)
- 新形势下加强娱乐服务业治安管理的几点思考
- 李世文 (120)
- 当前公共娱乐场所管理面临的问题及对策 吴洪浪 (126)
- 浅析场所特业治安管理存在问题及其对策 朱天星 (131)
- 加强新形势下场所行业治安管理的几点思考
- 彭福友 徐 军 (136)
- 当前社会治安形势对治安管理模式变革的影响
- 于永忠 (142)

第三部分 公安行政审批制度改革研究

- 一、行政审批制度改革后，公安机关治安管理面临的

机遇与挑战	(147)
行政审批制度改革后公安机关特种行业、场所治安	
管理面临的机遇和挑战	咎 东 孙加华 (147)
行政审批制度改革对特种行业管理带来的机遇与挑战	
.....	李国滨 (153)
行政审批制度改革给治安行政管理带来的挑战及应	
采取的对策	孙国庆 (159)
取消许可审批后娱乐等公共场所治安管理的取向	
.....	林同山 刘孝云 (166)
试论行政审批制度改革背景下的场所特业管理工作	
.....	方 芳 (174)
部分特种行业行政审批项目取消后的治安管理工作	
探讨	涂忠明 王基锋 (180)
关于公安机关取消对娱乐服务场所审批制后的几点思考	
.....	钊和明 (185)
行政审批制度改革后公安机关在特种行业、场所治安	
管理面临的机遇和挑战	
.....	广西壮族自治区河池市公安局治安警察支队 (191)
浅议行政审批制度改革对治安管理传统模式的影响及	
对策思考	陶宏明 (199)
行政审批制度改革后公安机关在特种行业、娱乐场所	
治安管理存在的问题、成因及对策	张春庭 (205)
治安行政审批取消后公共娱乐服务场所和特业面临的新	
问题、新情况及其对策初探	言应强 (212)
浅谈行政审批制度改革后公安机关在特种行业、娱乐服务	
场所治安管理中存在的问题及对策	黄祖平 (217)
公安行政审批制度改革对公安行政管理的意义	
.....	唐树东 (222)
二、公安行政审批制度改革与治安行政管理模式	

变革	(227)
行政审批制度改革后娱乐服务场所治安控制基本策略	周 正 (227)
行政审批制度改革与治安行政管理模式的变革研究	汪小林 (232)
取消行政审批后娱乐服务场所治安管理模式转变	上海市公安局虹口分局 (239)
行政审批制度改革与治安行政管理模式的变革研究	杨志勇 (245)
关于取消行政审批后娱乐场所治安管理的思考	李 翔 (251)
行政审批制度改革后娱乐服务场所治安管理模式应如何创新	张大展 (256)
行政许可制度下改革和加强娱乐服务场所、特种行业治安管理的思考	尹 超 张 纲 (262)
关于行政审批制度改革后加强特种行业、场所治安管理工作思考	马长征 (267)
行政审批制度改革与治安行政管理模式的变革初探	刘 季 郑路遥 (272)
行政审批制度改革后治安行政管理如何创新	李鹏举 周志敏 (278)
三、中外行政审批制度改革经验比较	(283)
中外行政审批制度改革经验之比较研究	赵继明 (283)
发达国家行政审批制度改革的经验及其启示	段林萍 (288)
第四部分 建立新型治安行政管理模式的探索	
一、建立治安管理新模式的构想	(295)
关于特种行业和娱乐场所治安管理模式改革和创新的思考	吴志坚 (295)

以查禁社会丑恶现象为视角看当前治安形势下 行业场所治安管理模式的创新 马 东 王天祥 (307)	
娱乐服务场所治安管理模式的初探 吉林公安高等专科学校课题组 (313)	
二、从审批型公安行政向服务型公安行政的 转变 (324)	
试论特种行业服务型治安管理模式的建立 刘天灵 伍晓丽 (324)	
关于从审批型公安行政走向服务型公安行政的思考 王 斌 (331)	
公安行政职能转换与服务型公安行政的确立 朱云云 (339)	
试论从审批型公安行政向服务型公安行政的转换 江苏省连云港市公安局治安警察支队场所行业管理科 (344)	
寓服务于管理——治安行政管理的发展趋势 李 楠 朱 珠 (349)	
三、从《行政许可法》看公安行政模式的转换 (358)	
行政许可法的实施对公安行政管理的重要意义 邓雁玲 (358)	
从《行政许可法》看公安行政管理模式的转换 王永 曹 炎 (362)	
从《行政许可法》看公安行政管理模式的转换 王根根 雷雅敏 (369)	
从《行政许可法》看公安行政管理模式的转变 刘苏华 (376)	

第五部分 治安行政管理新机制建设

一、治安管理机制创新的理论探索 (388)	
-----------------------------	--

对娱乐服务场所重点岗位从业人员进行制度化、规范化管理的探讨和研究	江苏省苏州市公安局治安支队 (388)
论娱乐服务场所、特种行业治安管理方式转换中的几个关系	孙志强 朱培刚 辛志敏 (396)
特种行业娱乐场所经营者的权利、义务、责任研究	王美丽 (405)
二、构建打防控一体化的治安管理模式	(410)
浅谈新形势下特种行业管理中治安防范与打击	吴显华 王泽中 余 东 (410)
娱乐服务场所和特种行业管理中治安防范与打击	高昂 郭杰 石杰 (416)
当前新形势下娱乐服务场所治安管理中防范与打击	江苏省南京市公安局治安警察支队 (420)
构建打防控一体化的特种行业和娱乐服务场所的治安管理模式	吴肖天 张福明 (424)
构建特种行业治安管理打防控一体化研究	广西壮族自治区贵港市公安局治安警察支队 (431)
构建特种行业和娱乐服务场所治安管理打防控一体化设想	易 臻 (436)
浅析特行场所治安管理中的防范与打击	廖振国 傅明祥 (443)
三、娱乐场所、特种行业治安管理新机制探索	(449)
行政审批制度改革与北京市娱乐服务场所网络防控机制的探索与实践	李润华 (449)
探索建立娱乐服务场所治安管理新机制	江苏省公安厅治安管理总队 (455)
对构建娱乐服务场所和特种行业治安管理工作运行新机制的思考	

..... 韩世联 党 鸣 (464)	
构建符合我国国情的特种行业娱乐服务场所治安管理新机制	
..... 刘芝玲 纪如干 章 跃 (483)	
济南市娱乐服务场所现状及管理举措	
..... 山东省济南市公安局治安警察支队 (488)	
探讨建立特种行业和娱乐服务场所治安管理新机制	
..... 张旦忠 (493)	
探讨建立特种行业和娱乐服务场所治安管理新机制	
..... 刘才娃 (499)	
建立特种行业和娱乐服务场所治安管理新机制	
.....	
... 浙江省温州市公安局治安支队瑞安市公安局治安大队 (503)	
认清新形势 构建新机制 努力开创行业场所治安管理新局面	
..... 广东省惠州市公安局惠阳区分局治安大队 (510)	
探讨建立特种行业和娱乐服务场所治安管理新机制	
..... 赵庆峰 苏 野 (519)	
探讨建立特种行业和娱乐服务场所治安管理新机制	
..... 郑伟民 陈洪涛 (523)	
探讨建立特种行业和娱乐服务场所治安管理新机制	
..... 孙丹松 (530)	
浅谈行业场所治安管理新机制	肖 彬 (535)
特种行业和娱乐服务场所治安管理备案登记制度的可	
行性	金亚南 白雪文 (542)
娱乐服务场所分层次管理探究	杨豪杰 夏正荣 (545)
四、新兴行业治安管理探索	(550)
试论机动车修理业管理难点及解决对策	
..... 郭新春 王 军 (550)	
面对机遇和挑战以新的思路探索特种行业管理的新出路	
..... 王晓兵 (556)	

当前我市旧手机、旧自行车市场的现状、问题及对策	尹 敏 尹跃琪 (564)
锁业治安管理方法初探	杨树峰 (569)
浅谈加强农家旅店的治安管理	张海涛 (573)
网吧管理之我见	张明 吕勇 (576)
五、行业协会在娱乐场所、特种行业治安管理中的作用	(582)
试论行业协会在特种行业治安管理中的地位与作用	王 凯 (582)
试论行业场所治安管理中行业协会、组织的角色、作用 和发展趋势	王力群 (589)
论特种行业协会在治安管理中的地位和作用	叶必法 (595)
六、娱乐场所、特种行业治安管理信息系统的建设	(599)
特种行业和娱乐服务场所治安管理信息系统建设研究	广东省东莞市公安局治安巡警支队 (599)
七、娱乐场所、特种行业治安管理法制化建设	(606)
特种行业和娱乐服务场所治安管理的法制化建设	冯建青 (606)
八、娱乐场所、特种行业治安管理的绩效评估	(620)
行业场所治安管理绩效评估体系研究	朱明 张峰 (620)
附录	
“娱乐服务场所、特种行业治安管理方式改革研究” 征文获奖名单	(628)

第一部分 制度创新的理论探索

一、制度创新与公安行政发展

制度创新与中国公安行政的发展

黑龙江省伊春警校 王士范 马海涛 李 娟

党的十六大报告指出：“通过理论创新推动制度创新、科技创新、文化创新以及其他各方面的创新，不断在实践中探索前进，永不自满，永不懈怠，这是我们要长期坚持的治党之道。”十六大报告深刻地阐述了制度建设和制度创新对全面建设小康社会的战略意义。中国公安行政的发展，必须紧紧围绕贯彻党的十六大精神，深入贯彻落实《中共中央关于进一步加强和改进公安工作的决定》，加强制度建设和制度创新，全力维护社会稳定，为全面建设小康社会创造良好的社会治安环境。

一、近年来影响社会治安形势的重要因素

1. 社会治安秩序的问题会引起全社会越来越强的关注。2003年将是“两年基本扭转社会治安秩序”目标实现的最后一年。根据两年的实践情况，将会提出未来若干年内社会治安工作的新任务和新重点，新思路也将被提出来，强化一个地区领导人和领导班子对

一方稳定的责任，是一个大趋势。

2. 社会公众对安全感的期望会增强。虽然近些年来公众的安全感呈逐渐上升趋势，但是有两个因素将使他们在这方面的期望更加强烈，一是一些地区的社会治安局势依然比较严重，不断发生的严重刑事犯罪活动和常发性的侵害财产的犯罪活动，还会影响人们的安定生活；二是随着人们物质生活水平的提高，对安全环境的要求会越来越高。

3. 应该承认，在 2003 年乃至未来若干年，一些社会不稳定因素还不能得到根本解决，它们将是导致社会治安局势复杂化的重要原因，从总体上看，在中国，刑事犯罪活动的高发阶段还没有完全过去，部分地区的治安形势会比较严重，一些恶性案件的发生会产生比较大的影响。

4. 公安工作的机制和体制改革将会出现重要突破。防范犯罪的机制、社区警务模式、联防体制、公安队伍自身管理制度等领域，都会有新的改革措施出台，与社会治安形势相关联的许多社会经济因素会引起高度重视，社会治安管理体制的改革一定会在新的高度上综合考虑这些因素的影响，形成更有效、更快速的反应机制和工作制度。

二、制度建设和制度创新是推动公安行政发展的重要保障

1. 制度建设和制度创新既是全面建设小康社会的重要内容，又是全国公安行政的根本保障。党的十六大提出了全面建设小康社会的宏伟目标，而在实现这一目标的进程中，制度现代化起着根本的作用，制度体系的有效运行，使全国范围内的社会治安继续保持了平稳的态势，全国绝大部分地区社会治安秩序明显好转，全国刑事犯罪案件高发案的势头得到明显遏制。统计数据显示，2002 年 1 月至 9 月，全国公安机关共立刑事案件 313 万起，与 2001 年同期相比上升 0.1%，全国刑事案件升幅与 2001 年同期相比，下降 32 个百分点。有 20 个省市刑事案件总量与 2001 年同期相比有明显下降。因此，没有制度建设与制度创新不可能会有全面建设小康社会

的重要保障。邓小平同志曾经指出：“制度问题更带有根本性、全局性、稳定性和长期性。”毫无疑问，制度建设和制度创新是中国公安行政的首要任务，它既是手段又是目的。

2. 制度建设和制度创新已经成为公安行政深化改革的主要方式和手段，虽然已经走过了 20 多个年头，取得了可喜的成就，但是，现在改革正面临着许多新的矛盾和挑战。首先，我们采取的渐进式改革方法在实践中取得历史性成就的同时，也积累和遗留了许多深层次问题和结构性矛盾，对改革和发展形成制约。其次，体制、编制等各个方面的改革不够协调，出现了有的超前，有的滞后的情况。特别是体制机制的障碍，不适应时代发展要求。再次，中国加入世界贸易组织，对公安行政提出了新的要求，带来了新的动力和压力，不再是从前的“摸着石头过河”，而是要坚持与时俱进改革创新。改革不再是由下而上“撞击反射”的方式进行，而是自上而下的整体推进，在这种情况下，就必须通过制度建设和制度创新，不断革除体制、机制障碍，激发公安队伍活力，推动公安行政的发展。正如十六大报告所指出的：“改革要从实际出发，整体推进，重点突破，循序渐进，注重制度建设和创新。”

3. 改革发展中出现的问题急需通过制度建设和制度创新予以解决。社会治安的严峻局面还没有得到根本的扭转，一些地区的严重刑事犯罪活动还比较猖獗，时有发生的严重暴力犯罪活动给部分居民造成了一定的不安全感。正因为这样严峻的形势，身负维护社会治安职责的全国 160 万公安民警付出了巨大的精力和牺牲，改革开放以来，全国就有 6000 多名公安民警英勇牺牲，10 多万名公安民警光荣负伤。为了祖国的安宁，为了人民的幸福，他们作出了巨大的牺牲，用汗水、鲜血和生命谱写了一曲曲壮丽的凯歌。

周永康部长在“二十公”报告中总结了成就，也深刻分析了工作中存在的一系列重大问题。所有这些存在问题，都是发展中的问题，都要在发展中予以解决。解决的方法当然包括经济手段、行政手段、法律手段等途径，但是，制度建设是任何一种手段都不可缺

少的，离开制度建设，任何一种手段都可能因规则不全、程序混乱、权责不明等原因而变得软弱无力。

三、制度创新的科学内涵

1. 制度创新是全方位的制度创新。全面建设小康社会的目标，是中国特色社会主义经济、政治、文化全面发展的目标。与全面建设小康社会相适应的制度创新，也应当是中国特色社会主义经济制度、政治制度、文化制度的全面创新。在经济方面，要通过制度创新走新型工业化道路，大力实施科教兴国战略和可持续发展战略，要通过制度创新促进区域经济协调发展，推进西部大开发和农村城镇化建设，要通过制度创新深化国有资产管理体制改革，健全社会保障体系；在政治方面，要通过制度创新加强法制建设，改革和完善党的领导方式和执政方式，要通过制度创新改革和完善决策机制，深化行政管理体制和司法体制改革，要通过制度创新深化干部人事制度改革，加强对权力的制约和监督；在文化方面，要通过制度创新大力发展先进文化，支持健康文化，改造落后文化，抵制腐朽文化，要通过制度创新加强思想道德建设，弘扬和培育民族精神，要通过制度创新深化文化体制改革，大力发展教育和科学事业，积极发展文化产业，要通过制度创新，严格要求，严格训练，严格纪律，努力造就一支政治坚定，业务精通，作风优良，执法公正的公安队伍。

2. 制度创新是多层次的制度创新。制度是人们社会关系和社会行为的规范体系，制度创新是一个系统工程，可分为三个层次：第一层次是社会的基本制度或根本制度的创新，基本制度体现社会的基本性质，决定其他层次制度的性质和方向，其创新形式主要表现为自我完善。第二层次是具体制度的创新，是由基本制度表现出来的社会各个领域所形成的经济、政治、文化等方面的体制以及相应的法律、法规的创新。具体制度是社会制度体系中最为活跃的部分，既为社会的基本制度服务，又有其相对的独立性。制度创新在这个层面上有较大的自由度和空间。第三层次是各种具体的规章制