

XINBIANZHONGGUANLIXUE

ZONGLUN

新编治安管理学 总论

主 编 戚 丹



中国人民公安大学出版社

新编治安管理学总论

主 编 戚 丹
副主编 尹伟巍 张轶岩

(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

新编治安管理学总论/戚丹 主编. - 北京: 中国人民公安大学出版社, 2004.3

ISBN 7-81087-672-4

I. 新... II. 戚... III. 治安管理-中国-教材 IV.D631.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 015398 号

新编治安管理学总论

XINBIAN ZHIAN GUANLIXUE
ZONGLUN

主 编 戚丹

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: 河北省抚宁县印刷厂

版 次: 2004 年 3 月第 1 版
印 次: 2004 年 3 月第 1 次
印 张: 7.875
开 本: 850 毫米×1168 毫米 1/32
字 数: 198 千字

ISBN 7-81087-672-4/D·500

定 价: 14.00 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 翻印必究

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

编者的话

随着我国社会主义市场经济的建立和不断完善，以及社会主义精神文明和政治文明的建设和发展，治安管理工作也面临着新的机遇和挑战。为了适应不断变化和发展的治安管理工作的实战需要，同时也为了进一步适应教学工作，特别是本科教学的需要，我们组织辽宁警官高等专科学校治安教研室的教师们编写了这本《新编治安管理学总论》。

作为治安管理专业的基础理论课程，本教材体现了治安管理的基本内容和理念，全书以“法治意识”和“服务意识”为主线，密切联系治安管理工作实际，突出了治安管理工作的时代特征，力争使学生在学习和掌握专业知识的过程中树立起正确的治安管理理念，依法行政，执法为民，为今后专业课的学习和投身于实践工作奠定良好的基础。为此本教材在原有相关教材的基础上，做了相应的调整和删减，保留了治安管理基础理论中较为系统和规范的内容，删除了陈旧和过时的部分，增加了新的管理内容和制度。

参加本书编写的人员有戚丹（第一章、第四章、第六章、第七章）、尹伟巍（第三章、第五章、第九章）、张轶岩（第二章、第八章）。戚丹担任主编，尹伟巍、张轶岩担任副主编，全书由戚丹统稿。

在编写过程中，编者参阅了相关的教材和资料，在此对这些教材和资料的编著者表示衷心的感谢。同时，本书编写过程中得

到了辽宁警官高等专科学校副校长程慧范同志、校长助理肇启军同志及教务处、公安管理系领导杨绍涛、程志凯等同志的大力支持，在此表示诚挚的谢意。

由于编者的水平有限，书中难免有疏漏和不妥之处，敬请读者批评指正。

编 者

2003 年 12 月

目 录

第一章 绪 论	(1)
第一节 治安管理的概念	(1)
第二节 治安管理的性质和特征	(6)
第三节 治安管理学的含义、研究对象及与相关学科 的关系	(10)
第四节 研究治安管理学的指导思想和意义	(15)
第二章 治安管理的历史简述	(20)
第一节 我国古代治安管理	(20)
第二节 我国近代治安管理	(30)
第三节 我国现代治安管理	(40)
第三章 治安管理的业务范围、职能和任务	(53)
第一节 治安管理的业务范围	(53)
第二节 治安管理的职能	(68)
第三节 治安管理的任务	(73)
第四章 治安管理的方针和基本原则	(82)
第一节 治安管理的方针	(82)
第二节 治安管理的基本原则	(87)

第五章 治安管理的主体	(101)
第一节 治安管理主体的概述.....	(101)
第二节 治安管理机关.....	(104)
第三节 治安管理人员.....	(121)
第六章 治安管理的客体及社会治安状况	(137)
第一节 治安管理客体的含义和构成.....	(137)
第二节 社会治安状况.....	(141)
第三节 社会治安状况与社会诸因素的关系.....	(143)
第四节 社会治安状况评价.....	(149)
第七章 治安行政法	(159)
第一节 治安行政法概述.....	(159)
第二节 治安行政法的基本原则.....	(171)
第三节 治安行政法的分类.....	(184)
第四节 治安行政法的执法监督.....	(188)
第八章 治安管理手段	(194)
第一节 治安管理手段概述.....	(194)
第二节 治安管理的法律手段.....	(197)
第三节 治安管理的行政手段.....	(207)
第四节 治安管理的公安专业手段.....	(212)
第五节 治安管理的教育改造手段.....	(216)
第六节 治安管理的其他手段.....	(218)

第一章 绪 论

第一节 治安管理的概念

一、治安的概念

“治”和“安”作为词语，在我国古籍中，最初多是分别使用。据《说文解字》：治，从水从台，意谓水从台前流过，井然有序；安，从屋从女，即居家而安。另据《易·系辞下》记载：“黄帝尧舜垂衣裳而天下治”，又有“君子安而不忘危”。从词语涵义上理解，“治”一般有两种涵义：一是对乱而言，指安定或太平；二是指治理或管理。“安”则与“危”相对，指安全或安宁。即所谓“治则不乱，安则不危，此二事为行政之至计，故恒并举以成言”^①。

我国历史上最早把“治”和“安”连起来作为一个词语使用，是战国时期的韩非子在《显学》中加以论述的“今上急耕田垦草以厚民产也，而以上为酷；修刑重罚以为禁邪也，而以上为严；征赋钱粟以实仓库，且以救饥谨、备军旅也，而以上为贪；境内必知介而无所懈，并力疾斗所以禽虏也，而以上为暴。此四者所以治安也，而民不知悦也”。此后，公元前173年汉文帝时期的贾谊，在他的《治安策》中写道：“臣以为事势可谓痛哭流涕长太息，进而言者曰天下已安已治，非愚则谀，因陈治安之

^① 《中文大辞典》，第157页。

策。”他主张“欲天下之治安，莫若众建诸侯而少其力”，陈述了当时社会政治的流弊及国家长治久安的方略。在贾谊之后，司马迁在《史记》中记载道：“古者殷周有国，治安皆千余岁。”

从以上内容可以看出，在我国古代，治安的含义就是政治清明，国家和社会安定。其内容比较广泛，既包括政治统治的秩序，又包括社会面上的秩序。

现代社会治安的涵义要比古代的窄，即通常我们所说的社会治安，是指国家统治阶级为了维护和巩固统治所需要的并由其有关法律所规范的一种社会秩序。现代意义上的治安可以从以下几个方面来理解：

（一）社会治安是一个法律问题

社会治安的基本内容是由国家宪法、刑事法律和治安行政法律、法规所规范的，没有专门的法律、法规来维护的社会秩序，不属于治安秩序。《中华人民共和国宪法》第28条规定：“国家维护社会秩序，镇压叛国……制裁危害社会治安、破坏社会主义经济和其他犯罪的活动，惩办和改造犯罪分子。”《中华人民共和国刑法》规定，一切危害国家主权、领土完整和安全，分裂国家、颠覆人民民主专政的政权和推翻社会主义制度，破坏社会秩序和经济秩序，侵犯国有财产或者劳动群众集体所有财产，侵犯公民私人所有财产，侵犯公民的人身权利、民主权利和其他权利，以及其他危害社会的行为，依照法律应当受到刑法处罚的，都是犯罪。《中华人民共和国治安管理处罚条例》规定，违反治安管理行为，是指扰乱社会秩序，妨害公共安全，侵犯公民人身权利和公私财产，尚不够刑法处罚，应当给予治安管理处罚的行为。由此可见，我国的宪法、刑法和治安行政法律等都赋予了社会治安以法律的涵义。

（二）社会治安是一个政治概念

社会治安是任何一个统治阶级维护其统治的最基本条件，没

有稳定的社会治安秩序，统治阶级就无法正常行使国家权力，社会生活就无法正常地进行。所以，自阶级产生以来，任何国家的统治阶级都把社会治安作为国家重要的政治问题。在社会主义现代化建设的新的历史时期，在建设社会主义精神文明和政治文明的形势下，如果没有社会治安的保证，社会主义现代化建设就不可能顺利地进行，人民民主专政的国家政权就受到威胁。1982年《中共中央关于加强政法工作的指示》中明确指出，“实现社会治安的根本好转，是全党的政治任务，关系到广大人民群众切身利益，关系到党和政府的信誉，关系到人民民主专政的一件大事”。当前国家为实现社会治安的根本好转，采取了动员全社会的力量对社会治安实行综合治理等重大决策和措施。由此可以看出，社会治安在国家政治生活中处于的重要地位。

（三）社会治安的内容具有时空的变异性

不同社会、不同国家以及不同的历史时期，治安的内容都各不相同。即使在同一个国家的同一个历史时期，由于政权性质和统治阶级的不同，治安的内容也完全不同。例如，新中国建国初期和改革开放后，社会治安的内容就有了很大的变化。社会治安的内容已经从建国初期清除旧社会遗留下来的“垃圾”，巩固新生的革命政权，创造一个能使人民安居乐业的生活秩序，发展变化到党的十一届三中全会后，社会治安的内容是通过惩治和预防各种违法犯罪活动，依法强化各项行政管理，维护社会安定，为改革开放、建立社会主义市场经济和国家现代化建设创造一个良好的社会治安环境。特别是进入21世纪我国加入WTO和党的十六大召开后，根据我国治安形势的重大变化，及时调整了治安管理工作战略和模式，使我国的治安管理进入了一个新的发展时期。

二、治安管理的概念

治安管理，即治安行政管理的简称，是指国家警察（公安）机关治安管理部门，为了维护社会治安秩序，保障社会生活正常进行而依法从事的公开的行政管理行为。治安管理的概念可以从以下几个方面来理解：

（一）治安管理是一种行政管理行为

马克思指出：“行政是国家的组织活动。”^①从中可以看出，一方面行政是一种组织管理活动；另一方面，它是国家的活动。现代国家的全部活动包括立法、司法和行政。这是自从资产阶级革命以来实现国家职能所必需的缺一不可的三个组成部分。而在这三个组成部分中，国家行政管理最直接地体现了国家的职能。

行政管理行为作为国家的一种职能，是国家设置的有关机关即国家行政机关，运用国家的权力，依法对国家或社会事务进行的管理活动。公安机关治安管理部门是国家行政机关，它所依法维护的社会治安秩序，既是国家事务，也是社会事务，符合统治阶级的意志和利益。治安管理，就是作为国家行政机关的公安机关治安管理部门，运用国家赋予的职权，依法对国家事务即社会治安秩序所进行的管理活动，是一种国家的行政管理。所以，治安管理是一种行政管理行为。

（二）治安管理的实施主体是国家警察机关

国家为了实施一定的行政行为，必须设置相应的机关来执行。从事治安管理活动的专门机关是国家警察机关。各国警察机关的名称不尽相同，如有的称安全部，有的称内务部，有的称警察厅，有的称社会安全部，在我国称为公安部，但都是国家机器的一个重要组成部分，是为了实现统治阶级的意志、为统治阶级

^① 《马克思恩格斯全集》第1卷，第479页。

的利益服务的。治安管理是国家赋予公安机关的专门职能，其他任何机关、部门和单位都无权取代和干涉。除公安机关以外的国家机关、社会组织和公民，都有维护社会治安的义务，但不得行使公安机关所拥有的治安管理权力。

(三) 治安管理的目的是维护社会治安，保障社会生活的正常进行

维护社会秩序是治安管理的基本职能和作用，也是治安管理的基本任务。这是治安管理不同于国家其他行政管理的功能。社会秩序是可以分为许多方面的，如社会生产秩序，社会经济秩序，社会教育、科学研究和文化秩序，社会政治秩序，社会公共生活秩序等。社会治安秩序是社会秩序的一个组成部分，是社会秩序的一个重要方面。国家为了实现其职能，就要维护各个方面的秩序，以保证社会协调发展。治安管理就是维护社会治安秩序的国家组织管理活动。

社会治安秩序虽然是社会秩序的一部分，但它并不是孤立存在的，它与社会各个方面的秩序密切相关，是渗透在社会其他秩序之中的。没有社会其他方面秩序的存在，就没有社会治安秩序的存在；而没有良好的社会治安秩序，社会其他秩序也不能正常存在和顺利发展。所以，治安管理的目的是维护治安秩序，是为社会各方面的秩序创建安定的环境和条件，从而保障社会的发展。

(四) 治安管理的主要方式是依法公开进行

近代警察是在资产阶级“依法治国”的背景下产生的。治安管理是警察职能的一部分，是国家行政管理的活动之一，自然要依法进行。国家为了规范社会治安秩序，制定了相关的法律、法规，治安管理部门及其人员的职责，就是贯彻、执行或者监督、保证治安行政法律、法规的贯彻实施。治安管理的内容、范围、方法、手段、程序等，都要遵循相应的法律规范；即使没有具体

法律规范的，也要依据有关政策，不能违背法律的精神和原则。因此，治安管理具有规范性，不论是管理内容、方法还是管理过程，都应当有“章”可循，有“法”可依，绝不可以不顾章法，为所欲为。特别是在加强依法治国的进程中，治安管理的依法性更加突出，并集中体现为依法行政。

行政管理一般都是以公开的方式进行。但治安管理不同于其他一般行政管理，它担负着预防、发现、制止违法犯罪的任务，这就决定了仅有公开的管理方式和手段是不够的。所以，治安管理部门及其工作人员依法可以采取一定的秘密手段和方式，以辅助和补充公开的管理活动。

第二节 治安管理的性质和特征

一、治安管理的性质

所谓性质，即事物所具有的特质，也就是一事物区别于其他事物的根本属性。治安管理的性质，主要是指其内在的一系列必然性和规律性的综合。治安管理作为国家行使的行政权力，作为国家行政机关组织管理社会治安秩序的专门活动，其性质应该是由国家的性质所决定。国家的性质不同，治安管理的性质也就有所不同。我国是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家，决定了我国治安管理的性质是社会主义性质的治安管理。治安管理的性质可以从以下几个方面来理解：

（一）治安管理的阶级性

所谓阶级性，即阶级本质的表现，是由每个阶级的社会经济地位和物质生活条件所决定的，反映了本阶级的特殊利益和要求，或者说是集中体现了本阶级的意志。治安管理的阶级性，主要表现为：

一是从事治安管理活动的主体是国家警察机关的治安管理部门及其人民警察。警察作为国家机器的一部分，是阶级压迫的工具。我国的警察机关，同样也是压迫被统治阶级、服从统治阶级意志和统治的工具，对一切反社会主义分子和各种违法犯罪分子进行专政，所以具有鲜明的阶级性。

二是治安管理所维护的社会秩序，是统治阶级所需要或认可的社会秩序，即反映统治阶级意志和利益的社会秩序。在我国，人民是国家主人，治安管理所维护的就是体现人民意志的利益，有利于社会主义建设的社会秩序，这也充分体现了治安管理的阶级性。

（二）治安管理的武装性

我国人民警察是具有武装性质的治安行政力量。作为治安管理的主体，人民警察的性质也决定了治安管理同样具有武装性质。主要体现在：

一是治安民警是武装性质的国家治安行政力量的重要组成部分。特别是治安巡警队和防暴队，是武装的战斗队伍，实行军事化管理，有集中统一的领导和指挥，有严格的组织纪律性和机动快速的反应能力，有应对复杂治安事件和突发事件的战斗机制。

二是治安管理队伍配备警用武器和其他武装设施，对暴力犯罪具有明显的武装震慑作用。这种暴力的对抗，是以警察的暴力战胜犯罪的暴力，是武装性的鲜明体现。

（三）治安管理的行政性

治安管理的行政性，主要表现在治安管理是国家行政管理的重要组成部分，是一种行政管理行为。行政作为国家的组织活动，其内容是十分广泛的。在众多的国家行政管理行为中，如果没有为维护符合统治阶级意志和利益的社会秩序而实施的治安行政管理，国家的其他行政活动就没有最基本的安全保障，甚至无法进行。所以，治安管理不仅是国家行政管理的一个组成部分，而且

还有着十分重要的地位和作用。

(四) 治安管理的社会性

治安管理除了鲜明的阶级性、武装性和行政性外，在当今的社会条件下，其社会性也越来越突出。治安管理的社会性，主要体现在对社会公共事务的管理。例如，对危险物品的管理、消防管理、道路交通管理以及大型社会活动管理等，都属于为满足一切社会成员的共同利益而进行的社会公共事务的管理。治安管理的这种社会性，随着社会的发展而日益显著。

二、治安管理的特征

治安管理是公安机关治安管理部门的业务管理和组织活动，有着不同于其他行政管理的特点。治安管理的特点主要体现在以下三个方面：

(一) 治安管理内容的广泛性和复杂性

治安管理的内容是由治安管理的范围和对对象所决定的。这种复杂性和广泛性主要体现在治安管理的范围、对象以及管理的方式、方法上。治安管理的范围和具体对象，既有对人的管理，又有对物的控制；既有对场所、行业、地域的管理，又有行政案件、群体性治安事件、治安灾害事故的预防和查处。这种管理范围和对象，是其他一些行政管理所没有的。

此外，在治安管理的方式和方法上，既有公开的管理，又有秘密的手段；既有行政手段，又有法律、教育、科学技术手段；既有行政处罚，又有治安管理的强制措施。这种管理方式、方法上的多样性，也是治安管理不同于一般行政管理的特点之一，同时也是治安管理内容广泛性和复杂性的表现。

(二) 治安管理的特殊强制性

一般情况下，国家行政机关的管理活动都具有一般的强制性，即采用政治和经济等力量强迫压制实施。但治安管理与其他

行政管理所不同的，是其自身的特殊强制性。这种特殊强制性表现在：一是治安管理依法拥有多种强制手段。如治安拘留、强制传唤、约束、留置、强行带离现场、强行驱散、强行遣回原地、强制戒毒、收容教育等，都是其他行政管理部门所不具备的。特别是治安拘留，治安管理部门依法对违反治安管理行为人处15日以下拘留，就可以在短期内限制人身自由，这是治安行政处罚区别于其他行政处罚的最明显、最特殊的特征。二是治安管理部门及其人民警察拥有必要的武器和警械，可以依法使用。这也是治安管理强制性的一个重要体现。

（三）治安管理的群众性

我国的治安管理，除由专门机关依法组织实施外，还必须充分依靠广大人民群众，发动、组织人民群众参加维护社会治安秩序。

治安管理具有群众性，首先是因为治安管理既是国家事务，又是一项社会事务。我国宪法明确规定人民有权参与管理社会治安事务，又有责任和义务维护社会秩序。实行专门机关管理和依靠群众相结合，既是社会主义民主政治的具体体现，也是我国公安机关优良传统和公安工作的基本原则。所以，发动和组织群众积极参与社会治安管理，是治安管理区别于其他行政管理的一个基本特征。其次，治安管理关系到国家、集体和人民群众的切身利益。依靠群众参与治安管理，既是维护治安秩序的客观需要，也是人民群众的自觉要求。目前我国群众性的群防群治组织，如治安保卫委员会、治安联防队、帮教组织等，是我国治安防控体系的重要组成部分，在预防违法犯罪、维护社会治安方面发挥了很大的作用。