



D831.43/12

公安高等教育本科系列教材·治安学
GONGAN GAOJING BENKE XILIE JIAOCAI · ZHIANXUE

治安秩序 管理

ZHIAN ZHIXU GUANLI

◎ 公安部治安管理局 审定

◎ 主编 王精忠 张胜前 陈康 刘金龙



中国人民公安大学出版社

公安高等教育本科系列教材 · 治安学

治安秩序管理

公安部治安管理局审定

主编：王精忠 张胜前 陈 康 刘金龙

(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

治安秩序管理/王精忠, 张胜前, 陈康, 刘金龙主编. —北京: 中国人民公安大学出版社, 2007. 8

(公安高等教育本科系列教材·治安学)

ISBN 978 - 7 - 81109 - 822 - 8

I. 治… II. ①王…②张…③陈…④刘… III. 公共秩序管理 - 中国 - 高等学校 - 教材 IV. D631. 43

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 133991 号

公安高等教育本科系列教材 · 治安学 治安秩序管理

ZHIAN ZHIXU GUANLI

主 编 王精忠 张胜前 陈 康 刘金龙

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: 北京兴华昌盛印刷有限公司

版 次: 2007 年 8 月第 1 版
印 次: 2007 年 8 月第 1 次
印 张: 11.5
开 本: 787 毫米 × 1092 毫米 1/16
字 数: 278 千字

ISBN 978 - 7 - 81109 - 822 - 8 - /D · 772
定 价: 22.00 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

公安高等教育本科系列教材·治安学

编审委员会

编 委 会 主 任 王 忠 德 副 主 任 米 强 主 任 米 强

主 任：熊一新

副主任：边清江 李剑涛 周佩荣

委 员：(按姓氏笔画排序)

丁建荣 马建文 王精忠

王彩元 杨玉海 张 雷

陈合权 莫德升 黄 超

治安秩序管理

主 编:	王精忠 张胜前 陈 康 刘金龙
副主编:	相启俊 余达红
撰稿人:	(以撰写章节先后为序) 王精忠 余达红 张胜前 刘金龙 张旭红 贾 雁 戚 丹 赵新立 相启俊 陈 康

序 言

治安学专业是 20 世纪 80 年代中期我国公安高等教育为公安工作适应日益复杂的治安形势的要求而设置的新兴、空白专业。教育部为了扶植和促进这一专业的建设和发展,通过 1993 年和 1998 年两次论证和专业目录调整,已将其列入教育部颁布的本科专业目录。治安学专业经过多年的建设发展,已成为公安高等院校的重点骨干专业,为全国公安机关培养了大批治安学专门人才,为巩固国家政权、维护社会稳定、促进经济建设、服务人民群众作出了积极的贡献。

目前,我国正处于全面建设小康社会的战略机遇期和经济社会发展关键时期,同时也是人民内部矛盾凸显期、刑事犯罪高发期、敌对斗争复杂期。全面建设社会主义小康社会需要良好的社会治安环境,构建社会主义和谐社会对公安实践工作和公安教育工作都提出了更高的要求。在新形势的要求下,全国公安机关在治安管理实践上不断改革创新,进行了不懈的探索,并取得了许多成功的经验。2003 年以来公安部召开的“第二十次全国公安会议”、“全国公安机关‘三基’工程建设工作会议”、“全国治安管理工作会议”等重要会议都是近阶段治安管理改革发展的典型反映。在治安管理改革发展的同时,治安学学术研究更加活跃,治安学教学实践不断发展,也取得了许多新成果,治安学学科建设有了新的进步。治安学教材是一定时期治安管理实践经验、治安学学术发展和教学、科研成果的系统反映,因此,随着治安管理的不断改革发展,学术研究的不断进步,教学实践的不断前进,必然要求治安学教材不断修订更新,以适应新形势对治安学专业人才培养工作的需要。正是在这种情况下,我们组织全国多所公安高等院校具有影响的学科带头人,共同编写了这套公安本科教育治安学系列教材,为公安高等院校的治安学教材建设乃至我国公安高等教育事业的发展尽绵薄之力。

本套教材在编写委员会的统一组织下,首先对治安学学科体系的构成及治安学的主要课程设置进行了广泛的研讨,并在此基础上确定各教材的主编和副主编,主编拟订教材编写大纲后首先进行研讨修订,然后将编写大纲送公安部治安管理局审定,编著者根据治安管理局的反馈意见进行修改,最后经集体统稿定稿成书。

本套教材是在总结二十多年教学经验,适应教学与实战训练的需要,吸收国内外最新研究成果,参考大量文献,借鉴全国各公安院校治安学专业教材内容的基础上编写的。在编写过程中,根据第二次全国公安高等教育工作会议提出的“公安专业教材要逐步向高质量、整体优化的方向发展”的要求,特别注重“理论”与“实践”的有机结合。从总体上看,本套教材具有以下鲜明特点:

1. 时代性。作者在编写本套教材时,吸收了近年来治安管理实践的新经验、新成

果。“第二十次全国公安会议”、“全国公安机关‘三基’工程建设工作会议”、“全国治安管理工作会议”等重要会议的精神都在教材编写中得到充分体现。新制定的《中华人民共和国治安管理处罚法》、《中华人民共和国居民身份证法》、《企业事业单位内部治安保卫条例》、《娱乐场所管理条例》、《民用爆炸物品安全管理条例》、《公安机关组织管理条例》等法律、法规依据在教材编写中得到贯彻，理论界最新科研成果也在教材编写中广泛吸收。因此，全套教材具有明显的时代特征。

2. 理论性。本套教材是本科教材，因此，在编写上也充分体现了本科教材的理论高度，治安学学科中的基本概念、基本原理和基本实务问题的分析和阐述都吸收了治安学理论研究的新成果，释义准确，论点明确，重点突出，结构严谨，逻辑严密，便于学生系统地学习和掌握治安学学科知识，并运用基本原理分析、解决治安管理实际问题，对治安管理实践具有较强的指导性。

3. 应用性。治安学是应用性很强的学科，同时，“突出实践应用能力培养”也是公安高等教育的要求。因此，本套教材在内容上突出职业性和应用性，强调理论与实践紧密结合，注重职业能力培养，具有较强的应用性。

本套教材的内容使其不仅可作为公安高等院校治安学专业本科教育的首选教材，而且可以作为其他类型职业学院、高等专科学校、成人高等学校法学专业教材，还可供广大法律爱好者自学之用。

由于本套教材是在较短时间内编写完成的，尽管编著者、出版者已经尽了最大努力，但时间仓促，材料浩繁，书中的一些观点或理论仍难免存在一些疏漏或不足，恳请专家、学者及广大读者提出宝贵意见，以便今后进一步修订完善。

熊一新

2007年8月

编者的话

治安秩序管理是治安管理的一项重要业务内容。自20世纪80年代中期中国人民公安大学治安管理本科专业设立《治安秩序管理》课程以来,各公安院校的本科、专科治安管理专业大多设置该课程。但是,由于多种原因,该课程教材在研究范围、教材体系,以及理论基础等方面一直没有形成较统一的共识。较其他课程的教材缺乏一定的成熟度。特别是近年来,有关特种行业、公共场所、大型活动,对违禁行为和物品的查禁等方面的实践出现了许多新情况、新问题,急需理论总结和提升。因此,建立完整的治安秩序管理学科体系,使之有明确的研究对象、研究范围、研究体系,并形成体系完整、内容明确的教材已经是治安学研究的紧迫任务之一。本教材总结历年来有关这方面的研究成果并以此为基础,试图以秩序为主线,以有关法律、法规为依据,以有关改革成果为突破口,在教材体系和部分具体问题研究上有一定建树。

本教材由王精忠、张胜前、陈康、刘金龙任主编,由相启俊、余达红任副主编,参加编写人员及分工如下:山东警察学院王精忠,第一章;江西公安高等专科学校余达红,第二章;湖北警官学院张胜前,第三章;北京警察学院刘金龙,第四章;福建警察学院张旭红,第五章;山东警察学院贾雁,第六章;辽宁警官高等专科学校戚丹,第七章;西南政法学院赵新立,第八章;山东警察学院相启俊,第九章;广东警官学院陈康,第十章。教材大纲经海南会议研究后,又作了进一步修改并经公安部治安局领导、专家审定,然后进行了分工写作。初稿完成后,由王精忠、相启俊进行统稿,最后,由王精忠对全书进行统一修改定稿。

在编写过程中,得到上述院校领导的关心和支持,特别是各院校治安系的领导给予了大力支持和指导。另外,我们还借鉴、引用了许多著作、教材、论文的成果和资料。在此,一并表示诚挚的谢意。

由于时间紧促,水平有限,书中难免有疏漏之处,敬请读者批评指正。

2007年7月于泉城



目 录

Contents

● 第一章 治安秩序管理概述	1
第一节 治安秩序管理的概念、特点和范围	1
第二节 治安秩序管理的任务	5
第三节 治安秩序管理的原则	7
● 第二章 治安秩序管理的基本措施	9
第一节 治安防范教育	9
第二节 治安状况调查	13
第三节 安全检查	18
第四节 治安清查	21
第五节 治理整顿	23
第六节 构建阵地控制网络	25
● 第三章 治安秩序管理中的警察勤务	30
第一节 巡逻勤务	30
第二节 守望勤务	38
第三节 堵截勤务	39
第四节 盘查勤务	41
● 第四章 公共场所管理	45
第一节 公共场所管理概述	45
第二节 交通场所治安管理	49
第三节 娱乐场所治安管理	52
第四节 公共游览场所和体育活动场所治安管理	57
第五节 商贸服务场所治安管理	62
● 第五章 特种行业管理	67
第一节 特种行业管理概述	67
第二节 旅馆业治安管理	72
第三节 印章业和印刷业治安管理	76



第四节	旧货业治安管理	80
第五节	典当业治安管理	84
第六节	机动车修理业和报废机动车回收业治安管理	85
● 第六章	特殊区域治安秩序管理	88
第一节	水上治安秩序管理	88
第二节	林区治安秩序管理	90
第三节	大型企业及其周边地区治安秩序管理	94
第四节	校园及其周边地区治安秩序管理	97
● 第七章	大型活动安全管理	104
第一节	大型活动安全管理概述	104
第二节	大型活动安全管理措施	108
第三节	群众性文化体育活动安全管理	113
● 第八章	集会、游行、示威管理	115
第一节	集会、游行、示威概述	115
第二节	集会、游行、示威主管机关及其职权	119
第三节	集会、游行、示威管理的基本方法	122
● 第九章	严重妨害治安秩序行为的查禁	129
第一节	赌博活动的查禁	129
第二节	涉及淫秽物品行为的查禁	134
第三节	卖淫、嫖娼活动的查禁	139
第四节	封建迷信活动的查禁	143
第五节	毒品及吸食、注射毒品行为的查禁	146
● 第十章	与治安秩序关系密切的其他社会管理	151
第一节	城市流浪、乞讨人员的救助管理	151
第二节	精神疾病患者的管理	161
第三节	养犬管理	167
● 参考文献		173



第一章 治安秩序管理概述

治安秩序是社会秩序的重要组成部分,并成为其他社会秩序和谐稳定的基础。治安秩序管理是公安机关治安管理的重要业务内容,特别是对各类公共场所、特种行业以及各类与治安秩序有关的社会活动的管理和查禁,更加具有社会必要性和专业性。

第一节 治安秩序管理的概念、特点和范围

一、治安秩序的含义

(一) 治安的含义

1. 古代“治安”的含义。在我国古代,“治”,对乱而言,“安”,与危相对,指安定、安全。最早把“治”和“安”连起来作为一个词使用并加以系统阐述的,是战国时期的韩非。他在《显学》中论述道:“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;境内必知介而无私解,并力疾斗所以禽(同擒)虏也,而以上为暴。此四者所以治安也,而民不知悦也。”自韩非以后,“治安”一词作为政治术语一直沿用到清朝末年引进现代西方警察制度,其基本含义是指政治清明、社会稳定、国家长治久安。

2. 现代“治安”的含义。自清朝末年引进现代西方警察制度以后,“治安”一词成为治安学最基本的概念。目前,关于“治安”的现代用法和解释,主要有三种:一是指社会治安状况;二是指社会治安秩序;三是指治安管理工作。从“治安”一词的内容涵盖上看,治安所反映的是社会治乱安危方面的状况,主要表现在社会是否安宁有序和人民的生命财产是否安全两个方面,衡量的标准主要是当地危害社会秩序和公共安全事件的性质和数量,以及生活在该地区的多数人对社会秩序和安全的感受和评价等;从外延看,治安是包括治与乱、安与危两极和两极之间全部情形在内的整体状况,具有高度的概括性。可以说,现代“治安”一词是指社会存在形式和社会环境的治乱安危的客观状况,即社会治安状况,这是现代“治安”的基本含义,社会治安秩序和治安管理工作只是其延伸含义。

(二) 秩序的含义

秩序古代也写做“秩叙”,其文字含义是指人或事物所在的位置,含有整齐、有条理、不混乱的意思。《现代汉语词典》将“秩序”一词解释为“有条理、不混乱的状况”;在政治学和法学中一般解释为“社会行为规范”,可见秩序的实质是条理即规范,“社会行为规范”是秩序内涵的核心。从国家统治和管理的角度来讲,秩序主要是指统治阶级为保障社会在其统治、管理下有条理、不混乱,根据其阶级意志建立起来的社会行为标准及其体系。秩序被遵守,其结果是有序的状态;秩序被破坏,其结果是混乱的状态。



（三）治安秩序的含义

从构词方式看，“治安秩序”属偏正结构，应当理解为“有关治安方面的秩序”，与社会其他领域的秩序（如经济秩序、金融秩序等）相区别。秩序是“社会行为规范”，是社会行为标准及其体系，那么，治安秩序就是涉及维护社会安宁和公共安全的行为规范的总合，也即涉及维护社会安宁和公共安全的社会行为标准体系。从社会管理的角度来讲，治安秩序是人们在共同的社会生活中所需要的有条不紊的稳定安宁的社会状况，有广义和狭义之分。广义的治安秩序是指社会治安秩序，即符合统治阶级的意志和利益，由国家法律、法规加以规范的，其中涉及公民生命财产安全和社会稳定的社会秩序。狭义的治安秩序是指由国家公安机关治安部门依照法律、法规进行管理和维护的特定场所的公共秩序。

二、治安秩序管理的概念

治安秩序管理是指公安机关治安部门及其人民警察依照国家的法律、法规，对治安秩序实施的指导、协调、监督、检查等一系列行政执法活动；其本质上是公安机关为维护社会稳定、保护人民生命财产安全而依法实施的对社会治安的组织管理活动。

（一）治安秩序管理是公安工作的一个重要组成部分和一项经常性业务

我国的公安机关是具有武装性质的治安行政管理机关，公安工作主要包括两个方面：一是预防和打击犯罪，维护国家安全和社会稳定；二是依法行政，管理社会治安，维护社会治安秩序。公安工作的经常性任务包括刑事侦查、治安管理等治安管理基础性工作，而治安管理可以分为治安秩序管理和公共安全管理两个方面。治安秩序管理是通过对公共场所、特种行业、大型活动等实施监督、控制、检查、教育、处罚等手段和措施进行治安管理，控制社会面秩序，预防和发现各种违法犯罪活动并依法打击处理，维护良好的社会治安环境，是公安工作的一个重要组成部分和一项经常性业务。

（二）治安秩序管理是治安部门依法从事的行政管理

马克思指出：“行政是国家的组织活动。”国家的组织管理活动是多方面的，包括军事行政管理、外交行政管理、工商行政管理、文化教育卫生行政管理、治安行政管理等，国家通过各方面的行政管理活动实施国家的组织管理，实现政权巩固、社会和谐安宁和长治久安。任何国家要稳定发展，安定的社会环境和良好的社会秩序是其基本保障，因而治安行政管理与其他行政管理相比更具有基础性，在创造良好的社会环境和条件、保障其他国家行政管理活动顺利进行等方面意义重大。治安秩序管理属于治安行政管理，是国家行政管理的重要组成部分。治安秩序管理由公安机关治安部门以国家强制力为后盾依法实施，关系到社会稳定、人民群众安居乐业和社会的有序发展。

（三）治安秩序管理主要是以公开的方式进行

管理公开是行政管理的基本特征之一，治安秩序管理也不例外，主要是以公开的方式进行。国家意志和国家管理的目标要求通过制定法律、法规以及规章制度的形式向社会公开，使全体公民知道自己应当遵守什么、维护什么、反对什么，自觉调整和约束自己的行为以符合社会的行为规范，接受国家管理。同时，行政管理机关或部门必须依据法律、法规以及规章制度进行管理，管理方式、手段和管理过程应当公开透明，接受社会监督，才能保证行政管理工作规范、高效，维护社会的安宁有序、和谐发展，有效防止权力滥用，侵犯公民的合法权益。治安秩序管理往往涉及公民的人身自由等重要权利，强调依法公开进行尤为重要。但是，治安秩序管理涉及重大社会治安问题和违法犯罪问题，公开的管理



手段不能完全满足特殊情形下打击违法犯罪或预防和处置重大治安问题的实际需要,往往需要公安机关使用必要的秘密手段和方法。在实际工作中,只要公开的方式能够解决的问题,就应当坚决不使用秘密手段,最大限度地体现治安秩序管理的公开性;确实需要使用秘密手段的,要严格履行批准手续、严格限定使用范围,坚决杜绝滥用,避免侵犯公民合法权益。

三、治安秩序管理的特点

(一) 执法授权的特性

治安秩序管理的权力是由国家机关通过法律、法规的形式授予公安机关的,只有公安机关及其人民警察在进行治安秩序管理时才能行使这些权力,其他任何机关和个人不享有这些权力,不得行使这些权力。根据公安机关内部各部门的管辖权限划分,治安部门及其人民警察直接负责治安秩序管理,集中统一行使行政许可、禁止取缔、监督检查、盘问检查、行政处罚等治安行政管理权,执行治安行政管理法律、法规以及有关治安管理的规章制度和政策。在权力的强度和使用范围上,治安行政管理权远大于其他行政权力,治安秩序管理中限制或剥夺公民的人身自由权和财产权的情形十分常见,严格监督,确保依法行使管理权至关重要。执法授权特定化,有利于公安机关治安部门加强治安秩序管理队伍的专业化建设,提高执法水平,在治安秩序管理过程中维护法制的统一性,保证执法的权威性;同时,有利于国家权力机关、行政监察机关、法律监督机关和人民群众监督治安秩序管理工作,保证依法管理、执法公正,保护公民的合法权益,有效防范徇私枉法、滥用权力。

(二) 管理行为的强制性

法律规范是由国家制定或认可,以国家强制力保证实施的行为规范,公安机关治安部门依法进行的治安秩序管理也是以国家强制力为后盾的,而公安机关是国家的专政机关,具有武装性质,所实施的行为是以国家的强制力为保障的,治安秩序管理具有强制性毋庸置疑。治安秩序管理涉及社会生活的方方面面,同人民群众的生产生活和生命财产安全有着密切的关系,对社会稳定和社会发展也具有重要影响,没有强制力为保障,管理会软弱无力,社会秩序会遭到破坏,违法犯罪活动会猖獗,产生不了管理效应。我国正处于社会主义初级阶段,人们的思想觉悟、法制观念、自律意识等还存在明显的差异,如果不采取强制管理,部分社会成员的不法行为不足以防范和制止,将严重威胁治安秩序。当然,治安秩序管理的强制性是从终极意义上讲的,并非事事强制、时时强制,强制手段只是最后的选择和保障,宣传教育、积极引导应当贯彻于治安秩序管理的始终,非强制措施,如指导、督促等能够达到管理目标的,不得使用强制措施。

(三) 管理范围的广泛性

治安秩序管理的范围十分广泛,涉及社会生活的方方面面,涉及人们生产生活、交往等活动的所有地区、场所和行业,还包括对扰乱治安秩序行为的查处,对可能发生治安问题的社会活动进行安全管理,预防和处置治安紧急事态等。随着社会的发展,人们的价值观念和行为方式日趋多元化,治安秩序面临的新情况、新问题层出不穷,治安秩序管理范围的广泛性决定了治安秩序管理工作的复杂性。

四、治安秩序管理的范围

(一) 集会、游行、示威管理

集会、游行、示威是宪法赋予公民的一项重要民主权利。保障公民依法行使集会、



游行、示威的权利，可以体现国家的民主形象，反映民意；沟通政府与社会的联系，使政府及时调整相关政策；在一定程度上可以释放社会压力，缓和社会矛盾。非法集会、游行、示威可能影响国家的政治稳定，给敌对势力制造可乘之机；影响正常的社会秩序，损害经济的发展，甚至造成社会动乱；助长无政府主义和极端势力，为社会治安制造隐患等。加强集会、游行、示威管理有利于保护公民的合法权益，维护正常的社会秩序；健全、完善社会主义法制，保障公民更好地行使民主权利；打击违法犯罪活动，保障改革开放顺利进行。

（二）大型活动的安全管理

大型活动一般是由单位举办或政府组织的有益的社会活动。大型活动的性质各不相同，既有政治性的，也有娱乐性的；既有商业性或营业性的，也有传统习俗性的。活动内容丰富，活动场所多样，参加人员众多，高度集中，成分复杂，活动规模大，影响范围广，易发生闹事事件，或者秩序混乱造成挤压伤亡事故等治安问题。按照我国法律、法规的规定和人民政府各部门的职责划分，安全生产、公安消防、公安交通、技术监督、商务、文化、体育、教育、旅游、园林等有关部门在各自的职责范围内，对大型活动实施监督管理。公安机关对大型活动的安全管理工作，可以概括为安全许可和安全保卫两个方面。

（三）公共场所管理

公共场所是社会成员可以自由到达、停留或往来驻足，进行社会活动的场所。公共场所种类多、数量大、分布广。一方面，人员构成复杂，不法分子容易寻找作案机会，给公共场所的治安秩序和公共安全带来负面影响；另一方面，公共场所的人员彼此缺乏约束，易做出各种过激行为，引发群体性治安事件。某些公共场所经营者片面追求经济效益可能为违法犯罪提供条件或者导致公共场所存在各种安全隐患，容易发生治安灾害事故。公安机关依照有关治安管理法律、法规对公共场所实施的治安行政管理包括：监督检查公共场所落实、健全各项治安管理制度和安全措施的情况，打击处理发生在公共场所的各种违反治安管理行为和犯罪行为，处置发生在公共场所的各类治安事件，调查处理治安灾害事故等。

（四）特种行业管理

特种行业简称“特业”或“特行”，是指容易被违法犯罪分子利用，国家法律、法规规定由公安机关对其实行特殊管理的行业的总称。公安机关特种行业管理的范围，根据国家的政治经济状况以及各个时期社会治安形势的发展变化情况由法律、法规明确规定。当前，纳入公安机关治安管理的特种行业包括：旅馆业、旧货业、印铸刻字业、印刷业、典当业、机动车修理业和报废机动车回收业。公安机关特种行业管理的基本任务是：保障合法经营；限制、取缔、打击非法经营；及时发现违法犯罪活动；加强安全防范；预防治安灾害事故的发生；维护公共安全；掌握社会治安动态。

（五）特殊区域治安秩序管理

水上、林区、大型单位周边地区、校园周边地区等特殊区域治安环境复杂，人和交通工具流量大，刑事案件和治安案件多发，治安问题突出，管理难度大，对管理的方法和措施有着特殊的要求。加强这些特殊区域的治安秩序管理，必须根据其实际情况和特点，有针对性地采取灵活和有效的措施，一般防范和重点治理相结合，联合其他有关管理机关和



部门齐抓共管。

（六）严重妨害治安秩序行为的查禁

卖淫、嫖娼行为，制作、传播淫秽物品的行为，制造、贩运、吸食或注射毒品的行为，赌博行为以及封建迷信活动，违背现实社会的道德风尚和善良风俗，严重妨碍社会治安秩序，属社会丑恶现象；这些严重妨碍社会治安秩序的行为涉及的物品即淫秽物品、毒品、赌具和封建迷信品，统称为“违禁物品”。与其他违法犯罪活动相比，其危害具有广泛性、多重性和蔓延性的特点，除败坏社会主义道德风尚外，还危害民众身心健康，诱发其他违法犯罪，甚至影响经济建设和社会安定。我国法律、法规明确规定坚决予以查禁、取缔，以维护社会治安秩序，挽救失足者和受害人，保障社会主义精神文明建设顺利进行。查禁这些严重妨碍社会治安秩序的行为，是治安管理工作的一项经常性业务，也是关系到社会安定、人民生命财产安全，关系到社会主义精神文明建设和国家政治声誉的一件大事。

（七）与治安秩序关系密切的其他社会管理

当前，与治安秩序关系密切的其他社会管理主要包括：流浪、乞讨人员的救助管理、精神病患者的管理、养犬管理等。许多国家并没有严格禁止流浪、乞讨，但对如何管理流浪、乞讨人员有许多具体规定，如不能扰乱公共秩序、不能欺骗社会、不得侵犯他人权利等。我国加强对流浪、乞讨人员的管理，主要是完善对流浪、乞讨人员的救助制度，对乞讨行为进行规范，体现了社会对流浪、乞讨者的宽容与维护公共秩序之间的平衡。精神病患者不能或不能完全辨认和控制自己的意志和行为，如果无人看管或者看管不好，常常流落街头，常常蓬头垢面、赤身裸体、抢吃要喝、随地大小便，有伤风化，甚至无故伤害他人、侮辱妇女、拦截车辆等，成为影响社会治安的一个不可忽视的方面。养犬问题日益成为城市的社会热点问题，不严加管理犬类将会传播疾病、污染环境卫生、干扰他人正常生活，甚至伤害他人，带来诸多社会问题。

第二节 治安秩序管理的任务

一、协助有关部门发现、控制、打击各种违法犯罪活动，侦破管辖的刑事案件

侦破刑事案件，依法打击犯罪是公安机关的法定职责。治安管理部门在治安秩序管理工作中应当积极协助有关部门发现、控制、打击各种违法犯罪活动，并积极侦破分工管辖的刑事案件。治安管理部门在治安秩序管理工作中要与公安机关的刑侦及其他业务部门密切配合，充分发挥自己的业务优势，通过加强公共场所管理、特种行业管理等治安管理工作和社会丑恶现象的查禁工作，预防、发现、控制各种违法犯罪活动；通过开展巡逻、守望、堵截、盘查，加强阵地控制，在强化安全防范的同时，发现各种违法犯罪活动和重大犯罪嫌疑，及时为侦查部门提供线索，收集证据，协助查获、抓捕违法犯罪嫌疑人。按照公安机关内部刑事案件管辖分工，部分涉及治安秩序的刑事案件由治安部门管辖。各级治安管理部门应当积极侦破所管辖的刑事案件，并逐步完善打防结合的工作机制。

二、调查处理治安案件，实施治安管理处罚

对违反治安管理行为依法立案调查处理，实施治安管理处罚，是治安秩序管理的重要任务之一。对在治安秩序管理中发现的各种违反治安管理行为，治安部门要依法立案调查



处理。治安案件的调查处理包括受理、立案、调查取证等一系列执法活动。办理治安案件应当坚持教育与处罚相结合的原则,应当严格遵守有关法律、法规规定的程序。办理治安案件所查获的毒品、淫秽物品等违禁品,赌具、赌资,吸食和注射毒品的用具以及直接用于实施违反治安管理行为的本人所有的工具,应当收缴,并按照规定处理。违反治安管理所得的财物,追缴退还被侵害人;没有被侵害人的,登记造册,公开拍卖或者按照国家有关规定处理,所得款项上缴国库。实施治安管理处罚必须以事实为根据,与违反治安管理行为的性质、情节以及社会危害程度相当。实施治安管理处罚,应当公开、公正,尊重和保障人权,保护公民的人格尊严。

三、组织治安巡逻、守望、堵截、盘查,构建治安防控体系

治安巡逻、守望、堵截、盘查是治安秩序管理中的基本警察勤务。组织治安巡逻,有利于控制社会面秩序。治安巡逻是以公开的方式、明显的标志和威慑的力量,在一定区域或线路上巡回观察各种治安情况,发现、纠正和处理各种破坏社会治安秩序的违法犯罪和妨害公共安全的行为。在治安秩序管理中,守望是依法采取定点、定位的瞭望、监督方式,掌握、控制某些与治安秩序相关的特定区域、特定目标的局势、动态,其目的是为了控制、监视治安重点或要害区域,观察动态,收集情况,发现线索,揭露和打击违法犯罪;堵截包括经常性堵截和临时性堵截,是在重要道口和重要界区,或者在违法犯罪分子可能逃窜的方向、路线上或重点区域内,设置关卡或临时布防,缉捕违法犯罪分子,查获违法犯罪证据或违禁物品;盘查是人民警察在执行职务过程中,依法对有违法犯罪嫌疑的人员及有关物品等所进行的盘问和检查,通常分为:有预期目的的盘查和无预期目的的盘查。对社会面的控制是社会治安防控体系建设的主要内容。

四、指导、监督公共场所、特种行业和其他有关单位行业的安全防范工作

安全防范工作涉及社会生活的方方面面,涉及诸多场所、行业 and 单位甚至千家万户。安全防范工作要贯彻“谁主管,谁负责”的原则,公安机关治安管理部门要积极指导、帮助并监督落实。安全防范是治安秩序管理的重要方面,指导、监督公共场所、特种行业和其他有关单位的安全防范工作,必须从实际出发,结合这些场所、行业或单位各自的治安特点、业务内容和实际情况,帮助制定切实可行的规章制度,并督促严格执行;协助建立健全内部治安保卫组织及其工作规范,督促其积极开展安全防范工作;培训安全保卫工作人员特别是保安人员,提高安全防范工作能力和责任感;加强监督和检查,发现隐患及时责令整改,发现违法犯罪活动及时查处。

五、配合有关警种和部门处理各种社会治安问题

社会治安问题是社会矛盾的综合反映,涉及面广,管理工作复杂,需要社会各管理部门密切配合,齐抓共管。为此,我国确立了社会治安综合治理的方针,要求在各级党委和政府的统一领导下,充分发挥公安司法机关的职能作用,广泛组织社会各方面的力量,运用政治的、经济的、行政的、教育的、法律的等各种手段,预防和惩罚违法犯罪行为,预防和处置治安事件和治安灾害事故,保障良好、稳定的社会秩序。治安秩序管理面临的治安问题范围广、情况复杂,要整治好、管理好,治安管理部门一方面需要与公安机关内部的刑侦、经侦、内保、缉毒、交警等部门或警种积极配合;另一方面需要对外同工商、税务、文化、卫生、海关、城管等部门互通情报、互相支持、通力合作。对于不属于治安秩序管理业务范围,但与治安秩序管理密切相关的其他社会问题,治安管理部门应当立足于



治安秩序管理,发挥自己的业务优势,与有关部门紧密配合,共同促进社会治安综合治理。

六、协助民政卫生等部门管理与治安关系密切的社会问题

某些社会问题,如流浪、乞讨人员的救助管理问题,精神病患者以及痴、呆、傻人员的管理问题,流落街头的失学儿童的救助和特殊照顾问题,养犬管理问题等,虽然不属于社会治安问题,由民政、卫生等部门主管,但是,这些社会问题与社会治安密切相关,管理难度大,解决不好会危害社会,给治安秩序造成严重影响和破坏,需要公安机关大力协助。

七、为群众排忧解难,充分发挥公安机关的社会服务职能

公安机关及其人民警察以全心全意为人民服务为宗旨,在日常工作中应当积极为群众排忧解难,充分发挥社会服务的职能。治安秩序管理直接关系到群众的安危和切身利益,与群众生产生活密切相关,在日常管理中,应当积极为群众提供各种安全服务,帮助群众解决矛盾纠纷;发现群众有困难,特别是孤、老、病、残等生活困难需要帮助的,应当积极想方设法,尽力帮助群众解决实际困难。遇有交通事故、火灾、爆炸及化学品或其他危险品泄漏等各种紧急情况发生时,治安管理部门要积极采取措施,实施紧急救助。

第三节 治安秩序管理的原则

一、依法管理的原则

治安秩序管理属于国家行政管理,依法行政的原则当然要求治安秩序管理必须依法进行。治安秩序管理业务范围广、涉及领域多、社会影响面大,与广大人民群众的生产生活关联性强,管理不当极易侵害公民、法人及其他社会组织的合法权益,而治安秩序管理领域新情况、新问题不断出现,有关立法相对滞后,各项管理业务可能出现法律依据不充分的情况,往往为不依法办事留有机会或可能,强调依法管理的原则尤为重要。贯彻依法管理的原则,要求治安秩序管理的各项业务以及各项管理措施和方法必须有法可依,实施的条件和程序都要符合有关法律、法规的规定;当出现某些可能危害或威胁治安秩序的行为,而管理又缺乏具体法律依据时,应当根据宪法原则和法治精神适当介入、妥善干预,谨防侵犯公民、法人及其他社会组织的合法权益;忠实于法律,坚持法律至上,不滥用治安管理的权力和手段,不得从事非警务活动,更不得非法行政。

二、预防为主的原则

预防为主是指治安秩序管理的基本措施和方法应当具有前瞻性、预见性和先导性,针对治安秩序的现状和发展趋势,围绕防范违法犯罪和治安灾害事故展开,保障良好的治安秩序和社会稳定。贯彻预防为主的原则,要牢固树立以预防为主导的理念,通过日常管理工作 and 各种途径收集、分析治安信息,时刻掌握社会治安动态及其发展趋势,把握治安秩序管理的主动权;加强治安监督和检查,见微知著,随时发现安全防范工作的漏洞,及时采取有效措施消除安全隐患;抓早、抓小,防止治安问题从个别向普遍化发展,或者由局部问题向全局性问题演变;在预防工作的基础上,积极查处治安案件、刑事案件、治安灾害事故,通过查处工作带动和促进安全防范措施和各项管理制度的贯彻落实。