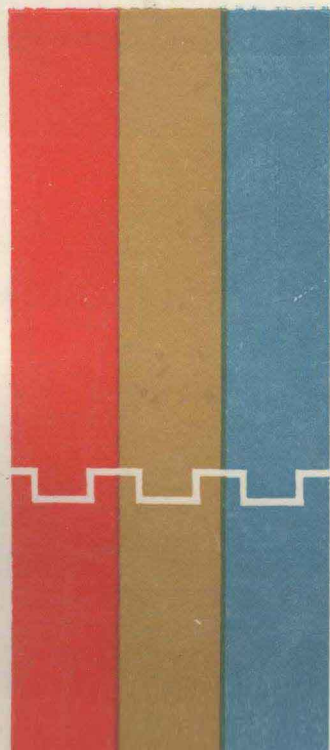




CHENGSHI
ZHIAN
GUANLIXUE

城市 治安 管理学



法律出版社

城市治安管理学

《城市治安管理学》编写组

主 编： 王洛生

副主编： 孙茂勤

撰稿人 （按姓氏笔划）

丁 琳 刘 明

田美景 孙茂勤

张 虚 高同泰

秦尚文 常 铮

黄淑萍

法 律 出 版 社

城市治安管理学

《城市治安管理学》编写组

法律出版社出版 新华书店经销

北京铁路分局印刷厂印刷

850×1168毫米 32开本 16.75印张 416,000字

1988年12月第一版 1988年12月第一次印刷

印数00,001—15,000

ISBN 7-5036-0487-0/D·354

定价：4.50元

目 录

序	1
前言	5
第一章 绪论	7
第一节 什么是城市治安管理学	7
第二节 城市治安管理学的研究对象和任务	12
第三节 怎样研究城市治安管理学	16
第四节 为什么要研究城市治安管理学	18
第二章 城市治安管理历史沿革	21
第一节 城市的形成、发展与治安管理的产生	21
第二节 奴隶社会和封建社会时期的城市治安管理	22
第三节 半殖民地半封建时期的城市治安管理	26
第四节 社会主义革命和社会主义建设时期的城市 治安管理（1949年—1966年）	32
第五节 社会主义建设新时期的城市治安管理（1976—）	40
第三章 城市治安管理的性质、任务、对象和原则	47
第一节 城市治安管理的性质	47
第二节 城市治安管理的任务和范围	49
第三节 城市治安管理对象	52
第四节 城市治安管理的原则	56
第四章 城市治安管理策略	60
第一节 城市治安管理策略的概念	60

第二节	城市治安管理策略的内容	62
第三节	制定、运用策略应注意的问题	74
第五章	城市治安管理手段	78
第一节	城市治安管理手段的涵义与一般属性	78
第二节	城市治安管理手段的内容	79
第三节	城市治安管理手段选择、应用的原则	86
第六章	违反治安管理行为的概念与构成	89
第一节	违反治安管理行为的概念及其特征	89
第二节	违反治安管理行为的构成	96
第三节	违反治安管理行为的分类	107
第七章	违反治安管理行为的成因与规律	110
第一节	违反治安管理行为的根源	110
第二节	社会主义初级阶段违反治安管理行为的成因	119
第三节	违反治安管理行为发生发展的规律	135
第八章	公共秩序管理	143
第一节	公共秩序	143
第二节	公共秩序管理	146
第三节	公共场所秩序管理	152
第四节	查禁取缔社会丑恶现象	160
第五节	对妨碍公共秩序人员的处置	169
第九章	特种行业管理	175
第一节	特种行业的含义和特点	175
第二节	特种行业管理的任务、范围和基本手段	177
第三节	旅店业管理	186
第四节	其他行业的管理	202
第十章	民用爆炸物品的安全管理	209
第一节	爆炸基础知识	209
第二节	民用爆炸物品	219

第三节	民用爆炸物品安全管理的目的、意义和基本方法	232
第四节	民用爆炸物品的安全管理	235
第五节	城市控制爆破的管理	243
第六节	烟花爆竹的管理	246
第十一章	枪支、弹药安全管理	249
第一节	枪支、弹药的基础知识	249
第二节	枪支、弹药管理的目的、意义和基本方法	25 ⁶
第三节	枪支、弹药的安全管理	260
第四节	外国人的枪支、弹药和枪支、弹药进出口的管理	264
第五节	射击场的管理	267
第十二章	剧毒品安全管理	270
第一节	中毒的基础知识	270
第二节	毒物与剧毒	271
第三节	剧毒品管理的目的、意义和基本方法	279
第四节	剧毒品的安全管理	281
第五节	剧毒品被盗、丢失和中毒的调查	286
第十三章	放射性同位素安全管理	289
第一节	放射性同位素基础知识	289
第二节	放射性同位素管理的意义	294
第三节	放射性同位素防护标准	296
第四节	放射性工作单位、场所的安全管理	298
第五节	放射性同位素安全管理的主要环节	307
第六节	安全检查和事故处理	312
第十四章	治安区域控制	315
第一节	治安区域控制的基本概念和理论依据	315
第二节	治安区域控制的结构、功能、作用	319

第三节	治安区域控制的基本措施.....	323
第十五章	对非正常死亡事件的管理.....	335
第一节	概述.....	336
第二节	非正常死亡的现场勘查.....	343
第三节	非正常死亡的调查处理.....	358
第四节	非正常死亡的报告与统计.....	366
第十六章	治安案件的查处.....	371
第一节	治安案件的概念.....	371
第二节	治安案件的受理与立案.....	375
第三节	治安案件调查的基本方法.....	377
第四节	证据的收集、审查判断.....	386
第五节	治安案件调查的终结和处理.....	395
第六节	治安案件的报告、统计.....	397
第十七章	治安事件.....	399
第一节	治安事件的定义与构成.....	399
第二节	治安事件主体的类型和特点.....	405
第三节	治安事件的预防.....	408
第四节	治安事件的处置.....	414
第十八章	治安行政法规.....	419
第一节	什么是治安行政法规.....	419
第二节	治安行政法规的作用和效力.....	428
第三节	治安行政法规的实施与监督.....	433
第四节	加强治安行政法规建设.....	442
第十九章	治安管理处罚及其裁决与执行.....	448
第一节	什么是治安管理处罚.....	448
第二节	治安管理处罚的运用.....	452
第三节	治安管理处罚的裁决与执行.....	456
第四节	不服裁决的申诉和诉讼.....	461

第二十章 城市治安信息及其应用	464
第一节 城市治安信息.....	464
第二节 城市治安信息系统.....	470
第三节 城市治安信息系统的运行.....	473
第二十一章 城市治安管理机构 and 人员	488
第一节 城市治安管理机构.....	488
第二节 城市治安管理人员的素质.....	495
第三节 城市治安管理人员的培训、考核、任用.....	499
第四节 城市治安管理领导.....	504
第二十二章 城市治安管理理论与实践的展望	513
第一节 城市治安管理的改革.....	513
第二节 城市治安管理理论的建设与发展.....	520
附：主要参考书目	524

序

要研究从维护安定团结到长治久安之道 ——《城市治安管理学》

夏 书 章

即使未必真正是众所周知或家喻户晓，至少也算得关于社会主义新中国的政治常识之一的道理和事实是：建设社会主义现代化的宏伟事业，需要一个安定团结的环境；也只有坚定不移地走社会主义道路，继续改革开放，中国才有希望逐步臻于富强，达到天下大治。

我们必须研究从维护安定团结到天下大治之道。这项研究既是十分重要的，其内容又是极其丰富的：很多理论问题有待深入探讨；大量实际问题也要及时解决；尤其难能可贵的，是在理论结合实际方面和理论原则的具体适用上狠下功夫和收到效果。

在这个总的研究课题之下的众多的方面或项目之中，城市治安管理是一项事关全局、属于要害性质的工作。在从维护安定团结到天下大治的全过程和诸环节上，它发挥着举足轻重的作用，理所当然地应予重视和研究。

城市的主要特点，在于作为国家或地区的政治、经济、文化、交通等中心，对于整个国家和所在地区的繁荣和发展，都有较大的影响。良好的治安状况，是城市人民正常的生活、生产、学习和工作的重要的、带根本性的保证。我们可以清楚地看到，除了极少数对社会主义制度怀有异心或别有用心而唯恐天下不乱

者以外，广大的人民群众总是盼望能够安居乐业和长治久安的。

就社会主义国家的内部条件（尚难完全排除外来侵略或干扰）而言，上述人民的愿望本来应该并且可以办到。但是，我们目前毕竟还处于社会主义初级阶段，两个文明正在加紧建设之中，社会主义制度的优越性的充分显示还有一个过程，加之历史（纵向的）遗留和现实（横向的）存在的封建主义的、资本主义的和其他的腐朽思想，不同程度地侵蚀和毒害着某些人，致在城市治安方面，仍须加强管理，便成为无可避免的事实。

旁的暂且存而不论，仅说在坚持四项基本原则的前提下，实行改革开放的政策，城市治安是一个极端重要的决定因素。不能设想，一个城市如果经常发生恶性案件、治安状况欠佳、公共秩序混乱，而不妨碍改革开放，或者作为投资环境不会因而削弱吸引力和竞争力的。最低限度，那样将会给人以没有真正坚持好四项基本原则中的坚持人民民主专政的明显印象。这岂不是在两个基本点上都成了问题？又怎能使城市顺利和健康发展？

因此，我们在前面所说的对城市治安管理工作应予重视和研究是十分认真的。有一种观点或论调，认为城市治安管理工作是例行公事，没有什么学问好研究。实际上决非如此，这若不是出于偏见，就是失之轻率。同其他社会现象一样，城市治安问题也要对前因后果进行调查研究和作出科学分析、管理要讲究防患于未然、治要考虑治本重于治标、是个别治理还是综合治理、正确的指导思想和方针政策以及规章制度如何、具体的方法和技术措施等又怎样。这就不能停留于就事论事，还势必涉及许多交叉学科，应当肯定，研究起来是大有学问的。

试以治病救人为例，中医中药向来注重治病求本（祛除致病的原因）、治未病（即未病先防），现代医药科学都考虑配伍禁忌、继发反应（治疗矛盾）、减少或最好是力求避免发生副作用、后遗症等，城市治安管理也存在类似的情况。所不同的，是

要治社会病，可能有其更复杂、更深刻的一面。

应当看到，城市治安管理也是管理，属于现代管理、科学管理的共性的要素，也无不需要掌握住和处理好。诸如管理目标、计划、决策、组织（包括体制、程序等）、人员配备（包括选拔、培训等）、领导（指挥、主管）、协调、检查监督、经费来源、治安立法、信息网络、公共关系、道德（士气）、装备、后勤、机关（办公室、司令部或指挥部）管理、效率、咨询、改革、研究，等等，莫不要求精心尽力，妥善安排，落到实处。既然公认管理学、市政学是已经形成和存在的学科，那么，城市治安管理作为管理科学、城市科学中的一个重要领域或分支学科又何不可！

再说，我们现在正从事于社会主义现代化的建设事业，城市治安管理工作也不言而喻地要现代化。其中既包括有关知识、观念方面的现代化，也包括技术设备方面的现代化。治安管理在城市固然不同于乡村，特大城市和大、中、小城市、沿海城市和内地城市等，也各有其特点和自身的规律。不开展过细的研究，又怎样能够根据特点和规律，有针对性地从实际出发去解决问题呢？

由此可见，城市治安管理可以研究、值得研究和亟待研究的内容确实很多。这里，北京市公安局的同志们编写的《城市治安管理学》一书作了一次可喜的尝试。该书的编写者们共同进行了长期的努力，从有初步设想到定稿出版，经历了四、五个年头。其间反复讨论、修改多次，体现了高度认真负责的精神。在全书的内容方面，虽然仅以针对《中华人民共和国治安管理处罚条例》所涉及的范围为主，但是，在应予论述的领域中，已经力求做到系统、全面。尤其值得一提的，是执笔者们很重视理论联系实际。在实际工作者研究理论的气氛还不浓厚的情况下，他们这样做是难能可贵的。他们很有利的条件，正在于都各自有实践经

验和切身体会，与单纯的“书生之见”不可同日而语。他们力图广泛吸取现代管理学、公安学、法学、城市学等社会科学和自然科学的研究成果，通过对我国城市治安管理实践的科学概括和总结；对城市治安管理主、客体方面，以及它们之间的矛盾运动规律进行了有相当深度的研究探讨；提出并回答了若干在新形势下城市治安工作迫切要求解决的理论和实际问题；因而具有理论和实际密切结合的明显特点。这是应该肯定的。

在党的十三大精神鼓舞下，此书原稿按照社会主义初级阶段理论和党的基本路线，又作了较大的修改、补充，如第一、二、四、六、七、十四、十七等章，均有所体现。对于研究具有中国特色的社会主义城市治安管理来说，是应有之义、理当如此。

此外，关于城市治安管理问题，过去的和国外的有关资料虽然不无可供参考、借鉴之处，可是，我们的主要任务，在于根据我国的国情，建立有中国特色的社会主义城市治安管理学。此事任重而道远，颇难急于求成，但又总得有个开端。本书的作者们所提的“先有后好”的想法符合任何事物发展的实际情况。尽管他们自谦水平还不高，尚难满意，不过，从关心城市管理学科建设的角度来考察，可以认为，他们对一个重要方面作出了开拓性的和有益的贡献。

（一九八八年十月于广州）

前 言

为了适应社会主义初级阶段加强城市治安管理的客观需要，加快城市治安管理科学化、法制化、现代化的进程，摸索和创建具有中国特色的社会主义城市治安管理学科，我们编写了这本《城市治安管理学》，作为引玉之砖奉献给读者。希望能够初步满足政法、公安机关和基层保卫组织广大干部对治安管理科学知识的迫切需要，并为政法、公安院校教学和有志于治安管理理论研究的同志提供参考。

我们从认识和把握城市治安管理主客体及其活动规律这一基点出发，按照理论的内在联系和实践活动的逻辑顺序构筑了本书的体系结构。全书由基本理论、专业管理和对管理主体诸要素的论述三个部分构成。第一章至第七章为基本理论部分，包括：城市治安管理学的研究对象、任务、指导思想和方法；城市治安管理的历史沿革；城市治安管理主体活动的性质、任务、对象、原则、策略和手段；违反治安管理行为的概念、构成、成因和规律等内容。第八章至第十七章为专业管理部分，包括：公共秩序、特种行业和民用爆炸物品、枪支、剧毒物品、放射性同位素的管理；治安区域控制；非正常死亡事件的管理；治安案件、治安事件的查处等内容。第十八章至第二十二章主要是对治安管理主体诸要素的论述和对城市治安管理的展望。

本书是在北京市公安局领导的关怀下，由王少华、韩明学组织编写的。王洛生任主编，孙茂勤任副主编，高同泰、刘明参加

了全书的编辑工作，田美景、荣立英参加了部分编辑和资料搜集工作，李萌参加了部分章节的文字编辑工作。全书由王少华、韩明学、王洛生审改定稿。

本书撰稿者：第一、四、五、六、八、九、十五、十六、十七章由孙茂勤撰写；第二、三、十三、二十一章由高同泰撰写；第七章由刘明撰写；第十章由秦尚文撰写；第十一章由常铮撰写；第十二章由黄淑萍撰写；第十四章由张虚撰写；第十九章由丁琳撰写；第十八章由田美景、刘明、高同泰撰写；第二十章由刘明、田美景撰写；第二十二章由孙茂勤、高同泰、刘明撰写。马德山参加了第九章初稿起草工作。

本书承蒙中国城市科学研究会顾问、中国行政管理学会副会长、广州中山大学教授夏书章作序，并得到了公安部治安局、中国人民公安大学、中国政法大学、北京大学、中山大学、南开大学、武汉大学、西南政法学院、中共北京市委党校、北京市社会科学院、北京人民警察学院以及天津、武汉、重庆、广州、深圳等兄弟城市公安机关的大力支持，公安部、北京市公安局一些领导同志给予了热情指导，北京市公安局档案科在资料方面提供了方便。在此，一并表示谢意。

鉴于我们水平有限，本书的缺点和不足之处在所难免，欢迎广大读者批评指正。

编者

1988年9月

第一章 绪 论

我国正处于社会主义初级阶段，全国各族人民在中国共产党领导下，以经济建设为中心，坚持四项基本原则，坚持改革开放，为把我国建设成为富强、民主、文明的社会主义现代化的国家而努力奋斗。目前我国的社会生产力还比较低，社会供需矛盾还远没有解决，剥削阶级腐朽思想和小生产习惯势力还有一定的市场，加之商品经济发展带来的某些消极影响，以及由于新旧体制转轨，观念转换，社会管理监督还不适应形势发展等引起诸多社会不安定因素。这就向所有从事城市治安管理工作的同志提出了一个十分严峻的重要课题，即：如何认真贯彻党的十三大提出的“一个中心，两个坚持”的基本路线，变革开拓，充分发挥城市治安管理的职能作用，努力消除、减少各种社会不安定因素和治安问题，设计和维护一个比较理想的、服从服务于改革开放、经济建设的治安秩序格局。为达到这一目的，我们的城市治安管理工作必须加快科学化、法制化、现代化的进程，以持续、高效、低耗的优化管理，实现既定的管理目标。本书正是本着这一宗旨，在认真总结我国城市治安管理丰富实践经验的基础上，借鉴国内外现代管理科学和其他相关学科的研究成果，为创建发展具有中国特色的社会主义城市治安管理学所作的尝试。

第一节 什么是城市治安管理学

研究任何事物，首先必须弄清它的概念。什么是城市治安管

理学，这是研究城市治安管理学首先要回答的问题。我们认为，城市治安管理学是研究城市治安管理主、客体的构成及其矛盾运动规律的综合性应用性学科。从城市治安管理是公安管理的重要组成部分，要应用公安管理学原理和知识而言，它属于公安管理学的分支；从城市治安管理是城市管理的重要方面，必须应用城市管理学的原理和知识而言，它属于城市管理学的分支。因此，城市治安管理学是横跨公安管理学和城市管理学的交叉学科。

城市治安管理学作为一门新兴的、包含大量理论与实践内容的应用学科，人们对它的研究还刚刚起步，无论是国内外，对城市治安管理学科学概念及其本身严密的科学结构，都还没有系统、完整、准确的论述。因此在这方面我们只能作一些初步的探索。

一、“城市治安管理”

城市治安管理学是对城市治安管理实践经验的理论概括和总结，反过来又去促进城市治安管理实践的发展。因此研究城市治安管理学首先要研究城市治安管理。

城市治安管理，是指国家为了有效地建立和维护城市治安秩序，保障经济建设事业和城市社会成员工作、生活正常进行，授权城市公安机关的治安管理部门，以涉及治安秩序的人、物、时、空、事和由它们所构成的综合形态为对象，依法进行的具有阶级、社会两重属性的公开的行政管理。城市治安管理，包含着治安管理主体和治安管理客体各自的活动以及两者相互作用的矛盾运动的丰富内容，反映着治安管理主体与治安管理客体矛盾运动对立统一的本质属性。我们这里所讲的“主体”与“客体”，是从管理学的角度使用的概念，同法学所讲的“主体”、“客体”概念的含义截然不同。所谓治安管理主体，是指城市公安机关中具有治安管理职能的机构、人员、法、信息和物质装备五个要素构成的管理系统，即实施管理的一方。所谓治安管理客体，是指涉

及治安秩序的人（城市全体社会成员）、物（需要保护、限制使用、查禁取缔的物）、时（时间）、空（空间）、事（治安案件、事件、事故等）所构成的综合形态，即被管理的一方。治安管理主体的活动相对于治安管理客体的活动而存在，并以后者的活动规律、特点为转移。它既有对治安管理客体的各种管理活动（如对公共秩序、特种行业、危险物品的管理和对治安区域的控制等），又有为适应管理客体发展、变化而对主体自身进行的管理活动（如对机构、人员、信息、法、装备等方面的管理）。从系统论的观点看，治安管理主体的这两种管理活动，前者反映了系统“外循环”的作用和过程，后者反映了系统“内循环”的作用和过程，“内循环”的最终目的是为了能够更好地增强“外循环”的作用和效能，是为“外循环”服务的。这两种“循环”的有机结合，就构成了城市治安有效的管理机制。

治安管理客体是在社会政治、经济、文化诸因素的影响和管理主体制约以及这两者的相互作用下，以“治安秩序”和“治安问题”这两种形态表现其活动的。

所谓治安秩序，是指由治安行政法规规范调整的社会关系（如公共秩序不可扰乱，公共安全不能妨害，人身权利和公私财产权利不容侵犯，等等），通过治安管理主体设计和维护的治安格局体现出来的一种正常社会治安状态。治安格局是治安管理主体运筹其诸要素，使治安管理客体的人、物、时、空、事诸要素以较佳或最佳形式相互联结的框架结构的一种治安模式。管理客体依据这种模式进行活动就形成了促进安定团结、改革开放和社会生产力发展的社会治安秩序。

所谓治安问题是指侵害治安行政法规规范调整的社会关系，造成治安格局紊乱，危害安定团结，影响、阻碍、甚至破坏改革开放和社会生产力发展的社会治安非正常状态。这种社会治安非正常状态，主要是通过违反治安管理行为、犯罪行为以及由这些