

公安机关“三五”法制宣传教育读本

# 公安行政执法 基本知识

公安部 政治部  
法制司 编



警官教育出版社

公安机关“三五”法制宣传教育读本

# 公安行政执法基本知识

公安部

政治部  
法制司

编

(公安机关 内部发行)

山西人民出版社

# 公安行政执法基本知识

GONGAN XINGZHENG ZHIFA JIBEN ZHISHI

公安部 政治部 编  
法制司

(公安机关 内部发行)

警官教育出版社出版

(100038 北京西城区木樨地北里2号)

河北省抚宁县印刷厂印刷 本社发行

1998年2月第1版 1998年2月第1次印刷

开本: 850×1168毫米 1/32 印张: 10.75

字数: 256千字 印数: 00 001—50 000册

ISBN7-81027-847-9/D·350 定价: 16.00元

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)63274348

# 公安机关“三五”法制宣传教育读本

## 编审委员会人员名单

编委会主任：陶驹驹

编委会副主任：罗 锋 祝春林

顾 问：江 波

编委会成员：(按序列局为序)

邹传纪	车利华	程智勇
王淑华	吴晓鸣	王学林
张国学	孙明山	胡安福
朱家华	卓 枫	许甘露
孙 伦	刘焕林	蒋秉洁
柳晓川	武和平	孙中国

公安机关“三五”法制宣传教育读本

# 公安行政执法基本知识

主 审：江 波

主 编：王若阳

副主编：李汝川 冯锁柱

撰稿人：(按撰写章节为序)

冯锁柱 刘天泉 白 峰

屠继红 陈益新 张建国

刘振祥 马彦勇 张 晶

李汝川 程 平 王若阳

# 前 言

党中央、国务院批转的《中央宣传部、司法部关于在公民中开展法制宣传教育的第三个五年规划》和八届全国人大常委会作出的《关于继续开展法制宣传教育的决议》，是继前十年普法工作之后我国法制建设史上的又一件大事，标志着我国法制宣传教育工作进入了一个新的发展阶段，加强社会主义法制建设和实行依法治国已成为当前我国重要的治国方略。公安机关作为执法部门，广大民警是全国“三五”法制宣传教育规划确定的重点对象。公安部党委对此极为重视，成立了以部长陶驷驹同志为组长的全国公安机关法制宣传教育领导小组，制定印发了《“九五”期间公安机关法制宣传教育规划》，对公安机关“三五”法制宣传教育工作作出了整体规划和部署，要求通过继续深入开展法制宣传教育和执法培训，进一步增强广大公安民警的法律意识和法制观念，牢固树立忠实于法律的信念，提高依法办事和依法管理水平，严格执法，热情服务，自觉维护宪法和法律的尊严，维护社会主义法制的统一，为我国社会政治稳定和社会治安秩序稳定做出应有的贡献。

为了贯彻落实“三五”法制宣传教育规划，认真执行公安部党委指示精神，积极配合各级公安机关开展法制宣传教育工作，我们组织编写了“公安机关‘三五’法制宣传教育读本”，即《公安法制基本知识》、《公安行政执法基本知识》和《公安刑事司法基本知识》。

全书以马列主义、毛泽东思想和邓小平建设有中国特色社会主义理论以及江泽民总书记有关指示为指导，深入贯彻党的十届六中全会和第四次全国法制宣传教育工作会议精神，根据社会主

义民主法制建设和社会主义市场经济对公安工作的要求，按照公安机关“三五”法制宣传教育规划确定的重点，主要阐述在公安执法和司法实践中常用的法律知识，体现公安机关法制宣传教育“重在普及法律、重在执法培训”的特点，简明易懂，特色鲜明，具有较强的针对性、实用性和操作性。

全书由公安部部长陶驷驹同志任编审委员会主任，公安部纪律检查委员会书记罗锋同志和政治部主任祝春林同志任副主任，公安部咨询委员会副主任江波同志任顾问。在全书编写过程中，公安部机关有关业务局、北京市公安局和有关公安院校等单位的同志参加了调研、论证工作，全体参编人员付出了辛勤的努力，对此一并表示衷心的感谢！

这套读本是公安机关“三五”法制宣传教育指定教材，适用于各级公安机关广大民警法制宣传教育和执法培训使用，也可作民警自学用书。

由于时间仓促，本书可能会有一些不妥或疏漏之处，恳请读者批评指正。

公安部法制宣传教育  
领导小组办公室  
一九九七年八月

# 目 录

<b>第一讲 治安管理</b> .....	(1)
第一节 治安管理与治安管理法规 .....	(1)
第二节 公共秩序管理 .....	(6)
第三节 特种行业管理 .....	(23)
第四节 危险物品管理 .....	(32)
<b>第二讲 户口管理</b> .....	(45)
第一节 户口管理与户口管理法规 .....	(45)
第二节 户口登记制度 .....	(48)
第三节 常住人口管理制度 .....	(56)
第四节 重点人口管理制度 .....	(58)
第五节 暂住人口管理制度 .....	(62)
第六节 户口迁移制度 .....	(64)
第七节 居民身份证制度 .....	(70)
第八节 户口档案制度 .....	(76)
<b>第三讲 道路交通管理</b> .....	(81)
第一节 道路交通管理与道路交通管理法规 .....	(81)
第二节 车辆管理 .....	(85)
第三节 交通秩序管理 .....	(92)
第四节 道路交通管理处罚 .....	(97)

第五节	道路交通事故处理	(106)
<b>第四讲</b>	<b>消防管理</b>	<b>(117)</b>
第一节	消防管理与消防管理法规	(117)
第二节	消防监督	(123)
第三节	火灾扑救	(129)
<b>第五讲</b>	<b>出入境管理</b>	<b>(136)</b>
第一节	出入境管理与出入境管理法规	(136)
第二节	出入境证件与出入境签证	(142)
第三节	中国公民出入境管理制度	(149)
第四节	外国人出入境管理制度	(152)
<b>第六讲</b>	<b>边防管理</b>	<b>(159)</b>
第一节	边防管理概述	(159)
第二节	边防管理制度	(160)
第三节	边防检查制度	(168)
<b>第七讲</b>	<b>行政处罚</b>	<b>(174)</b>
第一节	行政处罚概述	(174)
第二节	行政处罚的种类和设定	(176)
第三节	行政处罚的实施机关	(181)
第四节	行政处罚的管辖和适用	(187)
第五节	行政处罚的决定	(194)
第六节	行政处罚的执行	(200)
第七节	行政处罚的监督与法律责任	(202)



<b>第十一讲 公安行政诉讼</b> .....	(290)
第一节 公安行政诉讼概述.....	(290)
第二节 公安行政诉讼的受案范围与管辖.....	(293)
第三节 公安行政诉讼的审理程序.....	(299)
第四节 公安行政诉讼中的执行.....	(307)
<b>第十二讲 公安行政赔偿</b> .....	(311)
第一节 公安行政赔偿概述.....	(311)
第二节 公安行政赔偿的范围.....	(314)
第三节 公安行政赔偿请求人和赔偿义务机关.....	(317)
第四节 公安行政赔偿的程序.....	(319)
第五节 公安行政赔偿的方式和计算标准.....	(324)
<b>后 记</b> .....	(327)

# 第一讲 治安管理

## 第一节 治安管理与治安管理法规

### 一、治安管理

#### (一) 治安管理的概念

治安管理，是公安机关为维护社会治安秩序，运用行政的和法律的手段所进行的行政管理活动。我国的治安管理，是国家行政管理的重要组成部分，是维护社会秩序的重要手段，是公安机关的一项重要工作。

#### (二) 治安管理的任务

我国治安管理的任务是：预防、发现、控制各种犯罪活动，预防、查处治安案件和违反治安管理的行为，预防、查处治安灾害事故，维护社会秩序和公共安全，保证人民群众安居乐业，为社会主义现代化建设创造良好的社会环境和条件。

#### (三) 治安管理的方针

我国治安管理的方针是：党委领导，依靠群众，预防为主，管理从严，及时打击，保障安全。

党委领导就是党委通过政府对治安管理工作实行全面领导。这是治安管理的根本保障。治安问题涉及面广，政策性强，必须置于各级党委的直接领导和严格监督之下。有关方针、政策的重大问题和全局性的重大行动，都要及时向党委请示报告。实践证明：在党的领导下把各部门各方面的力量组织起来，采取经济

的、政治的、法律的、行政的、思想的、文化教育的各种措施，对社会治安实行综合治理，是解决社会治安问题的根本措施。

依靠群众是治安管理所必须遵循的工作路线。治安管理专业性工作很多，又属于公开的行政管理，既要发动和依靠群众去做，又要教育群众自觉遵守法律。所以，要做好治安管理工作，必须通过发动和组织群众来完成。

预防为主是指预防犯罪和打击犯罪，预防治安灾害事故和查处治安灾害事故这两个方面的关系上，应把预防犯罪、预防治安灾害事故放在主要的地位。实践证明，多数刑事案件、治安案件及治安灾害事故在发生前都存有隐患或征兆，只要我们真正以预防为主，开展经常性的调查研究，摸清治安动态、特点，加强安全监督检查，严格执法，把安全防范工作搞深、搞细、搞扎实，及时消除各种不安全因素，堵塞漏洞，就可以防患于未然，把问题解决在萌芽阶段。

管理从严是加强治安管理的基本要求。没有从严管理就不可能实现预防为主。管理从严就是制定各种治安管理措施、安全防范措施要周密；执行治安管理法规、规章制度要严肃；对有违法犯罪活动的人控制要严格；安全检查要仔细周到；对社会面、复杂场所的控制要严密。

及时打击是有效地维护社会治安的重要一环。发现现行犯罪行为，特别是爆炸、投毒、凶杀、抢劫、强奸等暴力犯罪或恐怖活动时，应立即制止，并抓获犯罪嫌疑人；犯罪嫌疑人逃跑的，应组织力量进行追堵。在这些方面应充分发挥治安民警、防暴民警、巡逻民警的作用。对抓获的犯罪嫌疑人应移交有关部门及时处理，以达到震慑犯罪分子的目的。

保障安全是治安管理工作的出发点和归宿。广大治安民警在工作中，严密各项治安管理措施，加强安全监督检查，预防、打击犯罪，预防治安灾害事故，其目的都是为了保障公民的生命和

财产的安全，保障社会主义现代化建设的顺利进行。

#### (四) 治安管理的原则

1. 谁主管、谁负责的原则。在建立社会主义市场经济体制的形势下，社会治安是非常复杂的。在这种情况下，大治安由国家负责，小治安由地方和单位负责。落实社会治安综合治理的各项措施，把本地区、本单位的治安秩序搞好，机关、团体、企业、事业单位都有不可推卸的责任。在落实谁主管、谁负责原则的同时，治安管理部门必须竭尽全力做好本职工作，并协助党委、政府做好综合治理的组织、协调工作，促进全社会齐抓共管，使治安管理和安全防范措施落到实处。

2. 保护合法，限制、取缔非法的原则。治安管理的范围很广，涉及到各行各业，对于这些行业从事的经营活动，凡是符合国家政策、法律的，对社会、对人民有好处的，都应大力支持，认真保护，并提供方便；凡是违反国家法律、法规，从事非法活动的，则应依法予以制止、限制或取缔。对违法者应给予治安管理处罚，或提请有关部门查处；对已构成犯罪的，应依法追究刑事责任。

3. 严格管理与文明管理相结合的原则。治安管理必须依法从严管理。在严格管理的同时，必须注意文明管理。文明管理就是在管理中要讲究方式方法，注意文明礼貌，管得既合法又合情合理，要方便群众，为群众服务。在治安管理中，只有把严格管理和文明管理两者结合起来，才能做到既维护社会治安秩序，又保障公民的合法权益。

4. 公开管理与秘密管理相结合的原则。公开管理就是依据法律、法规，以及有关的规章、制度，采取法律和行政手段进行管理。在治安管理中，公开管理是基本的和主要的形式。秘密管理，是指利用秘密力量，或采用秘密措施进行的管理。公开管理和秘密管理相结合，主要表现在，实行各种公开性行政管理的同

时，对犯罪分子经常出没的地方、行业、场所或者有从事犯罪活动嫌疑的重点人物周围，根据条件和条件，建立治安耳目或采取某种秘密措施，进行监视控制。只有坚持公开和秘密管理相结合的原则，才能及时、准确地获得治安信息和情报，积极预防、制止违法犯罪活动。

5. 有利于生产经营、方便群众的原则。为社会主义现代化建设服务是治安管理的一项重要任务。因此，在制定或执行治安管理条例和规章制度时，必须充分考虑到有利于生产经营、方便群众的原则，在保证安全的前提下，把那些不合理的限制生产经营的规章制度，不必要的繁琐手续改革掉，从管理形式、管理方法到管理内容上，简化手续，减少层次，提高效率。

## 二、治安管理条例

### (一) 治安管理条例的概念

治安管理条例，是指国家权力机关和国家行政机关制定的，调整和保护国家机关与公民、法人和其他组织之间有关治安管理方面的社会关系的法律规范性文件的总称。治安管理条例是行政法的重要组成部分。它是公安机关维护社会秩序，保障公共安全，保护公民合法权益，管理社会治安的法律依据。

### (二) 治安管理条例的分类

治安管理条例调整范围的广泛性决定了治安管理条例内容的广泛性。对这些法规，可依不同标准来划分：

1. 按制定机关划分。按制定机关划分，可将治安管理条例划分为四类：

一是全国人民代表大会常务委员会通过的法律。如《中华人民共和国治安管理处罚条例》、《中华人民共和国枪支管理法》、《中华人民共和国集会游行示威法》、《全国人民代表大会常务委员会关于加强社会治安综合治理的决定》等等。全国人大常委会

是国家立法机关，它通过的规范性文件通常称为法律。

二是国务院发布或经国务院批准由公安部发布的行政法规。如《中华人民共和国集会游行示威法实施条例》、《中华人民共和国民用爆炸物品管理条例》、《印铸刻字业暂行管理规则》等等。国务院是国家最高行政机关，国务院直接发布或经其批准发布的规范性文件通常称为行政法规。

三是公安部和国务院各有关部门联合或由公安部单独发布的规章。如《港口治安管理规定》、《公安部对部分刀具实行管制的暂行规定》、《卫生部公安部关于对卖淫嫖娼人员强制进行性病检查治疗有关问题的通知》等等。公安部及国务院各部委是各行各业的主管部门，由其制定的规范性文件通常称部门规章。

四是省、自治区、直辖市的人民代表大会及其常委会，省、自治区人民政府所在地的市和国务院批准的较大的市的人民代表大会及其常委会所制定颁布的地方性法规。

五是省、自治区、直辖市的人民政府，省、自治区人民政府所在地的市和国务院批准的较大的市的人民政府所制定颁布的地方性规章。

2. 按效力范围划分。治安管理法规，按效力范围可划分为两类：

一是适用一定地域的法规。全国人大常委会通过的法律和国务院及各部委发布的治安管理法规，适用于全国。地方人大和人民政府制定的地方性治安管理法规，只适用一定的地方范围。

二是适用一定部门行业的法规。有些治安管理法规是针对一定的部门行业制定的，就适用于这一部门行业，不涉及其他部门行业。

3. 按治安管理业务范围划分。按照治安管理业务范围划分大体分为三类：

一是社会治安秩序管理法规。如《中华人民共和国集会游行

示威法)、《关于加强盲流人员管理工作的通知》、《卖淫嫖娼人员收容教育办法》等。

二是特种行业管理法规。如《旅店业治安管理办法》、《废旧金属收购业治安管理办法》、《典当业治安管理办法》等。

三是危险物品管理法规。如《化学危险物品安全管理条例》、《中华人民共和国枪支管理法》、《中华人民共和国民用爆炸物品管理条例》等。

4. 按治安管理法规内容性质划分。按治安管理法规的内容性质可划分为三类:

一是治安组织法规。这类法规主要是规定治安管理主体组织建设方面的法规。如《公安派出所组织条例》、《公安部关于理顺公安派出所和分局管理体制的通知》等。

二是治安实体法规。这类法规主要是针对各有关行业治安管理问题制定的有关法规,并规定了治安管理对象要履行的义务和相应的权利。如公共秩序管理、特种行业管理、危险物品管理等法规,都是实体的治安管理法规。

三是治安处罚法规。这类法规通常是实体法与程序法相结合,它不仅规定管理对象的权利和义务,还规定治安管理部门在程序上处理问题的职责、权限和当事人要办理的法律手续。如《中华人民共和国治安管理处罚条例》,不仅规定了公民在治安管理上要履行的义务和权利,还规定了对违反治安管理的行为进行处罚的权限和办理的手续等,为处理治安案件提供了实体和程序上的法律依据。

## 第二节 公共秩序管理

公共秩序是人们共同遵守一定的行为规范而形成的一种有序的社会状态,它具有一定的社会属性,反映了一定的社会关系。