

# 人民治安 40 年

徐汉民著

警官教育出版社

1992·北京

# 人民治安40年

徐汉民 著

警官教育出版社

1992·北京

(京)新登字 167 号

## 人民治安四十年

(内部发行)

\*

徐汉民 著

警官教育出版社出版

北京西城西绒线胡同贤孝里 14 号

邮政编码 100031

\*

新华书店北京发行所发行

飞达印刷厂印刷

787×1092 毫米 32 开本 5.75 印张 130 千字

1992 年 5 月第 1 版 1992 年 5 月第 1 次印刷 印数 1—5000 册

---

ISBN7—81027—108—3/D·79 定价:4.20 元

D631

1001890

依靠群众做好治  
安行政管理工作保  
卫社会主义经济  
建设顺利进行

一九九零年四月  
高富

## 前 言

伟大的中华人民共和国成立已经 40 个年头了。从建国初的经济恢复时期到进行社会主义改造以及有计划地进行社会主义现代化建设以来,除在“文革”期间遭受林彪、江青“四人帮”的破坏外,我们的治安工作从当时的形势出发,根据整个公安工作的总部署,围绕着保卫党的路线、方针、政策的贯彻实施,做了大量的创造性的工作,随着社会主义建设事业的发展,经过奋发努力,整个治安管理体制日益完善,发挥了它应该发挥的作用。为了适时指导不同时期的治安工作,公安部曾于 1950 年 9 月召开过《全国治安行政工作会议》,1953 年 9 月召开过《全国民警治安工作会议》,1978 年 8 月召开过《全国治安工作会议》,到 1984 年的 12 月又召开了《全国公安基层基础工作会议》,实际上也是一次全国治安工作会议。历次治安工作会议,都是根据当时的形势,为贯彻实施党的路线、方针、政策创造良好的社会治安环境,研究制定治安管理工作的方针任务、政策和措施,推动治安管理工作的建设和发展。从目前发展的状况来说,我国的治安管理工作从无到有,从局部到全国,逐渐建立起一整套专业工作。诸如户口管理,公共秩序管理,特种行业管理,枪支弹药管理,民用炸药、雷管等危险物品管理,公路交通管理,以及对有一般违法犯罪行为人的帮助教育,并且依法对被判管制、假释、缓刑、监外执行和被剥夺政治权利的罪犯,被监视居住的人进行监督、考察、教育改

造工作,以及加强公安基层基础工作建设等,已经形成了一个以行政管理为主的专门工作与群众路线相结合的完整的治安行政管理体系。在保卫社会主义改造和社会主义现代化建设事业的顺利实施,保卫人民民主政权,维持社会治安,维护人民的合法权益等诸多方面,发挥了重要作用。

为了对建国以来治安行政管理工作的的发展概况作些回顾,这里就治安管理的含义和性质,治安管理工作方针和任务的提出,治安管理的主要内容,做好治安管理的主要措施,以及对治安管理工作要适时进行改革等问题,作一些概述。其目的,一是为帮助从事治安管理专业的同志了解过去,以便更好地开拓前进;二是为从事公安理论研究的同志提供一些情况和资料,以求对我国的治安管理工作作出全面、正确的总结;三是向群众宣传治安行政管理工作的在整个国家行政管理工作中所处的重要位置和已经发挥的作用,以便更加广泛地获得群众的支持和协助;四是公安专业教学提供历史资料。总的来说,就是使治安工作能够在实现四化,振兴中华的大业中,加速向现代化管理方向发展,更好地完成它所担负的历史重任。

# 目 录

前言	(1)
一、治安管理工作的含义和性质	(1)
(一)治安管理的含义	(1)
(二)治安管理工作的性质	(4)
二、治安管理工作的方针和任务	(8)
(一)建国初期	(8)
(二)开始进行社会主义建设时期	(10)
(三)粉碎“四人帮”之后	(12)
(四)实行改革开放以来	(14)
三、治安管理主要专业的发展	(16)
(一)户口管理	(16)
(二)实施居民身份证制度	(30)
(三)对特种行业实施治安管理	(33)
(四)对危险物品实施治安管理	(44)
(五)管理道路交通	(54)
(六)管理公共场所秩序	(70)
(七)教育挽救失足青少年	(76)
四、强化治安管理的订措施	(87)
(一)综合治理方针	(88)
(二)加强公安基层基础工作	(92)
(三)依法治理社会治安	(97)

<b>五、治安管理工作要适时进行改革</b> .....	(107)
(一)将城乡派出所改革为更好的战斗实体 .....	(109)
(二)本着“谁主管、谁负责”原则改革旅馆业管理 .....	(116)
(三)本着“谁负责”原则加强公共场所治安管理 .....	(125)
(四)为高层楼群住宅区创造安全环境 .....	(128)
(五)本着改革开放搞活精神加强流动人口管理 .....	(133)
(六)加强乡镇企业、联全体和个体户使用爆炸物品的管 理 .....	(140)
(七)坚决完善治安承包责任制 .....	(148)
(八)将城市治安巡逻网建设成维护治安的一道防线 .....	(155)
(九)充分发挥治安管理在精神文明建设中的作用 .....	(166)
<b>结束语</b> .....	(172)

## 一、治安管理工作的含义和性质

首先需要明确的是，这里讲的治安，是指社会治安；讲的管理，是指治安行政管理。所谓治安行政管理，是指治安行政管理部门依法进行的各项行政管理业务活动。

### (一)治安管理的含义

社会治安管理的基本含义，就是维护国家和广大人民群众共同需要的社会治安局面，也就是社会安定，人民安居乐业，整个社会的治安秩序良好。早在西汉初年思想家贾谊在《治安策》一文中，就是用“治安”来表达国家的“政治清明，社会安定。”历史家司马迁在《史记》中也有过这样的记载：“古者殷周有国，治安皆千有余岁。”说的也是国家政治清明，社会安定的意思。由此可知，我国自古以来，各个朝代皆把维护社会治安视为国策。当今在我们社会主义祖国，全国人民在党的领导下，发挥愚公移山的精神，正在进行社会主义现代化建设，为此，保持持续稳定的社会治安局面，更是特别重要。因为所有的社会成员，不论他们是从事社会生产，还是从事科学研究，也不论是从事文化教育事业，还是从事商业，或是从事社会其他工作，都需要有持续稳定而又平静的社会治安环境。由此可见，一个国家也好，一个省，一个市也好，或是一个地区，一个

单位也好,社会治安局面是否持续稳定,同国家的利益,同地区、单位的利益和每个社会成员的切身利益,都是密切相关的。正因为如此,我们的治安行政管理工作得到党中央、国务院和各级党委、政府的重视,受到广大人民的拥护和支持。那么如何才能够维护并保持社会安定,人民安居乐业,秩序良好的局面呢?实践告诉我们,唯一的办法,就是靠治理,靠管理。这就是我们常说的:治安,治安,有治才能有安,非治不安,而且还要先治而后安,从而达到长治久安,这也许是人类社会实践中得出的一个客观真理。

当然,由于国家的性质不同,故在治理社会治安方面所维护的阶级利益,对危害社会治安的看法,以及对危害社会治安行为的对策上则完全不同,有着本质的区别。

在封建社会里,遵循的是地主阶级的意志,维护的是地主阶级的利益,是按照地主阶级的意志制定出符合地主阶级利益的法律,作为他们管理社会治安的法律依据。在资本主义社会里,遵循的是资产阶级的意志,维护的是资产阶级的利益,是按照资产阶级的意志制定符合资产阶级利益的法律,作为其管理社会治安的依据。那么,在我们社会主义国家里,当然是遵循工人阶级的意志,维护的是以工人阶级为领导的人民大众的利益,并且按照工人阶级和人民大众的意志制定符合工人阶级和人民大众利益的法律,作为管理社会治安的法律依据。

可见,不论是哪一种性质的国家,均是依照各自统治阶级的利益制定的法律作为维护社会治安的标准和要求的。在地主阶级统治的封建社会里,凡是侵犯地主阶级权利和利益的,就是危害社会治安,就是违法,就要受到地主阶级的法律论

处；在资产阶级统治的国家里，凡是侵犯资产阶级的权利和利益，就是危害治安，就是违法，就要受到资产阶级的法律论处；在社会主义国家里，凡是侵犯工人阶级和人民群众的权利和利益，就是危害社会治安，也就是违法，就要受到人民国家的法律制裁。这就明确地告诉我们这样一个道理，即在治安管理中，依照哪个阶级的意志，维护哪个阶级的利益，保护什么，抵制什么，反对什么，必须具有鲜明的立场，这是必须掌握的一个原则性问题。

治理社会治安，实施治安管理，是治安管理部门应尽的职责。但是要将国家治理得社会安定，人民安居乐业，整个社会治安秩序良好，并不是单靠警察机关即治安管理部门所能办到的。建国40年来的实践经验充分说明，一定要在党中央、国务院和各级党委、政府的统一领导下，号召、动员、组织各个部门，各个地区，各个单位发挥其各自的职能作用才能办到。当然，作为专门负责治安管理的职能部门来说，维护良好的社会治安局面则是他们的职责，是他们的主要任务，也是他们终日努力奋斗的目标。

治安管理部门进行的管理活动都是依法进行的。例如，依据《中华人民共和国户口登记条例》，对户口进行管理；依据《中华人民共和国居民身份证条例》，实施居民身份证管理；依据《中华人民共和国道路交通管理条例》，对道路交通进行管理；依据《枪支管理规定》，对枪支进行管理；依据《中华人民共和国民用爆炸物品管理条例》，对民用爆炸物品进行管理；依据《对部分刀具实行管制的暂行规定》，对部分刀具进行管理；对旅馆、刻字、寄托商行和收购生产性废旧金属业的管理，则是依据国家行业管理的有关规定。不管在哪个方面，凡是发生

违反治安管理行为的，都要视具体情节及其后果，进行论处，如触犯刑律，构成犯罪，得依据《中华人民共和国刑法》论处；如情节轻微，尚未触犯刑律，就得依据《中华人民共和国治安管理处罚条例》的规定进行处理。在这里也应明确这样一个道理：对违反治安管理行为的人，必须依法进行惩办或是处理，这也是一种教育办法，而且是一种有效的办法，可以教育人们增强法制观念，自觉地遵守治安管理规定，也是治理社会治安不可缺少的一个重要手段。

## (二) 治安管理工作的性质

治安管理的性质可以概括为一句话，它是国家行政管理的重要组成部分。具体说：第一，它是国家行政管理的重要组成部分。称之为治安行政管理工作，这是从国家角度上讲的；第二，从维护人民民主政权来说，它是维护人民民主政权不可缺少的一个重要手段；第三，从整个公安工作来说，它是国家公安工作的重要方面，在公安工作采取的秘密的和公开的两大手段中，它属于公开手段。为什么说治安管理是国家行政管理的重要组成部分呢？道理很清楚，马克思曾经说过：“行政是国家的组织活动。”（《马克思恩格斯全集》第一卷第479页）在这里 一是指国家的组织管理活动，二是指国家的管理机构从事的具体管理活动。按照马克思的国家学说，无产阶级在摧毁旧的国家机器之后，就要建立起新的国家政权，完成改造社会，建设国家的历史使命，这就必须加强国家行政管理的职能。而国家行政包括的方面很多，诸如军事、外交、经济、教育、科学、文化、体育等各方面的行政管理，而治安管理则是其中

的一个重要组成部分。维护良好的社会治安局面,创造安全、稳定、良好的治安秩序,保障国家各个方面的社会主义建设事业和行政管理工作顺利实施,是公安机关的责任。作为公安机关专门负责治安管理的职能部门来说,它除了担负着对破坏分子实行专政之外,整个治安管理工作都得由它来负责,各项治安管理的规章、条例要由它起草或制定,各个方面的治安管理制度要由它来建立,城乡的治安秩序要由它负责维持,一句话,也就是它要负责为人民的生产、工作、科研、教学和生活创造安定环境。

为什么说治安管理工作是维护国家政权的重要手段呢?因为“国家是阶级矛盾不可调和的产物。”(《列宁选集》第三卷第174页)在人类历史上任何一种类型的国家,都要靠自己的政权而存在,政权的存在又都需要靠正常的社会治安秩序来维护。这种正常的治安秩序,是要在一定的经济关系的基础上,按照统治阶级的意志和要求,并且服从于维护统治阶级的根本利益的需要而形成的社会秩序。在不同类型的国家里,又存在着方式根本不同的社会秩序。不论是哪一种类型的国家,保持正常的社会治安秩序,都成为维护国家政权的重要前提,从一定程度上也可以说,没有正常的社会治安秩序,要想巩固国家政权是困难的。

为什么说治安管理工作是公安工作的一个重要方面呢?早在1950年党中央就明确指出:公安工作对于“国家安危系于一半。”这就指出了公安工作在维护国家安全方面的重要性。公安工作在维护国家安全方面主要靠的是两手,一手是秘密侦察,一手是公开的治安管理。这两个手段曾被称之为公安机关打击敌人,惩罚犯罪,维护社会治安秩序的两个拳头,这

就说明，治安管理作为公安工作的一个重要方面，与国家安危是紧密相联的。历史和现实都有力地证明了这一点。建国初期，国民党反动派给我们留下的是什么样的烂摊子呢？社会秩序是一片混乱，特别是在大、中城市，国民党的散兵游勇四处游荡，流氓盗匪等社会渣滓充斥各个角落，到处是烟馆、赌场、妓院，成为滋生犯罪的温床。国民党的一些残渣余孽与社会上流氓盗匪相互勾结，杀人越货，强奸妇女，扰乱社会治安，破坏革命秩序，这一切，都严重危害着新生的人民政权的稳定与巩固。于是社会治安管理部门，在党中央、国务院和各级党委、人民政府的统一领导下，依照总的部署，同各有关单位和部门密切配合，对国民党残留下来的反动党、团、特人员和军、政、警、宪人员，由人民政府颁布布告，令其限期到指定地点向公安机关登记，通过登记进行了清理，并分别不同情况对其实施了镇压、判刑、劳改、管制和教育改造的办法；对烟馆、赌场、妓院采取严厉措施，坚决取缔；同时，积极开展了镇压反革命，清匪反霸、禁烟禁毒等各项斗争。从而有效地清除了旧社会遗留下来的污泥浊水，打击了反革命分子和其他刑事犯罪分子的破坏活动，为维护城乡社会治安秩序，保护国家和人民生命财产的安全，巩固人民政权作出了应有的贡献。

随着国家社会主义现代化建设事业的发展，为了维护良好的社会治安秩序，几十年来治安管理部门一直担负着大量的繁重任务，诸如对大批的地主分子、富农分子、反革命分子和坏分子（通称为“四类分子”）成功地进行了监督改造工作；对依照法律被判管制、缓刑、监外执行和被剥夺政治权利的罪犯以及被监视居所的人，有效地进行了监督和考察工作；对有轻微违法犯罪行为的人，尤其是对失足青少年，密切配合各有

关方面,开展了帮助教育工作,并且采用控制、取缔、处罚和预防等手段,同一切违反治安管理行为和犯罪活动作斗争;为了限制、控制违法犯罪分子到处流窜破坏和窝赃、销赃活动,对户口、旅店业、刻字业、寄托商行、废旧金属收购业加强了管理;为了使电影院、剧院、游艺场等各种公共复杂场所秩序井然,实施了严格的治安管理;为了杜绝犯罪分子利用枪支进行犯罪活动,对枪支进行了严格管理;同时又努力搞好消防,管理好交通,严格爆炸物品和剧毒物品的管理,以及同治安灾害事故作斗争;等等,有效地保卫了社会主义革命和社会主义建设事业的顺利进行。

列宁曾说过:“常备军队和警察是国家权力的重要工具。”(《列宁选集》第三卷第175页)我国的治安管理是按照马克思主义的国家学说,运用人民警察这个国家工具,广泛依靠人民群众,实施以公开管理为主,公开和秘密相结合的各种管理措施,从而起到了保护人民,打击破坏者,保障社会安定的作用。可以预言,今后在实现四化、振兴中华的大业中,定会发挥更大作用。

## 二、治安管理工作的方针和任务

治安管理,历来是服从于并服务于党的中心任务的。从40年奋斗的总目标和总要求来看,它一直在同各种违法犯罪活动作斗争,同一切扰乱公共秩序和危害社会治安的行为作斗争,同治安灾害事故作斗争,它一直在维护着社会的安定,保障人民的安居乐业,保持着整个社会秩序的良好。它有效地保卫了社会主义现代化建设事业,为巩固人民民主专政的国家制度作出了贡献。具体地说,治安管理工作,随着国家的政治、经济和社会形势的发展,根据党在不同时期的总任务,依照公安工作的总体部署,针对不同阶段社会治安方面的实际情况和危害社会治安的突出问题,40年来,我们不断地提出了具体奋斗目标和要求,完成了不同历史时期的治安工作任务。

### (一)建国初期

1950年9月,公安部在北京召开了第一次全国治安工作会议,即《全国治安行政工作会议》。主要研究分析建国初期我国的治安情况和敌我斗争形势,明确治安行政管理工作的方针、任务。罗瑞卿部长根据解放后治安行政管理工作进展的情况和当时存在着的危害社会治安问题,在会上做了有关敌我

斗争形势和工作任务的报告,明确提出人民公安机关目前的基本任务是:“建立革命秩序,保卫国家治安,保卫国家建设,保卫全体人民的利益,以巩固人民民主的国家制度”。这里强调的主要是对敌斗争,这是公安机关各个业务部门共同的方针和任务。会议对治安行政管理工作作了三条具体规定:第一,同敌人作斗争,主要是管制那些已经公开暴露的敌人,责令他们遵守法律,老老实实地接受改造。还要依据政府法令,取缔种种反革命的破坏和捣乱;第二,同盗匪、流氓的破坏行为作斗争;第三,同可能发生的灾害事故作斗争,而以同敌人作斗争为主要任务。

罗瑞卿部长提出的方针任务,一方面是遵照毛泽东同志关于“人民公安机关有继续打击敌人特务组织的任务”的指示,以及中央关于“必须肃清危害人民的土匪、特务、恶霸及其他反革命分子”的规定。另一方面是针对社会治安的实际情况,当时的实际情况是:整个公安机关,包括治安行政管理部门,在党委和政府统一领导下,在各部门、各方面的配合和支持下,做了大量工作,取得了显著成绩。第一,有力的摧毁了各种反革命组织,打击了反革命势力,惩办了他们中的首要分子;镇压了反动力量进行的各种各样的阴谋破坏活动,公开或是半公开的骚动与暴乱;揭露出他们的反动面目,取缔了反动组织,把他们中的大部分置于人民群众的管制、监督之下,进行教育改造。第二,入城后同旧社会和国民党反动政府遗留下来的各种残存的破坏势力进行了斗争,诸如同散兵游勇、盗匪以及其他危害治安力量的斗争,取得了胜利。第三,建立了正常的社会治安秩序,减少了危害人民生命财产的危害事故。第四,依照党和人民政府的政策,教育改造了在解放城市时接收