

治安秩序 管理专论

戚丹 / 著

ZHIAN ZHIXU
GUANLI ZHUANLUN



中国人民公安大学出版社

图在献出(CIP)数据

治安秩序管理专论 戚丹著 北京：中国人民公安大学出版社

社, 2008. 2

治安秩序管理专论

戚丹 著

治安秩序管理专论

ZHIAN XIZHU GUANLI ZHUANLUN

著 丹 戚

出版发行：中国人民公安大学出版社

社址：北京市西城区木厂地大街甲12号

邮编：100038

经销：新华书店

印刷：北京市泰来印刷厂

版次：2008年2月第1版

印次：2008年2月第1次

张数：832

开本：820毫米×1100毫米 1/32

印数：246千册

ISBN 978-7-81139-124-4/D·113

定价：24.00元

本社图书出现印装质量问题，由本社负责调换

联系电话：(010)83903234

中国人民公安大学出版社

· 北 京 ·

www.cphbooks.com.cn www.pupub.com.cn

图书在版编目(CIP)数据

治安秩序管理专论/戚丹著. —北京:中国人民公安大学出版社,2008.5

ISBN 978-7-81139-124-4

I. 治… II. 戚… III. ①治安管理—研究—中国②公共秩序管理—研究—中国 IV. D631.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 076129 号

治安秩序管理专论

ZHIAN ZHIXU GUANLI ZHUANLUN

戚 丹 著

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

经 销:新华书店

印 刷:北京市泰锐印刷厂

版 次:2008 年 5 月第 1 版

印 次:2008 年 5 月第 1 次

印 张:9.875

开 本:850 毫米×1168 毫米 1/32

字 数:246 千字

ISBN 978-7-81139-124-4/D·112

定 价:24.00 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)83903254

版权所有 侵权必究

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

www.phcpps.com.cn

www.porclub.com.cn

序

在现代化建设的进程中有一个极为特殊的历史阶段就是社会的转型期，社会矛盾凸显是社会转型期的一个重要特点。我国目前正处于这样一个特殊的历史阶段中。世界上进行现代化建设的国家很多，但是真正实现了现代化的国家才不过 30 个。例如，一些拉美国家早就进行了现代化建设，他们的一些做法一度还被一些人视为宝贵经验四处宣扬，但是前几年遇到点风吹草动社会就陷于混乱之中。导致这一状况的一个根本原因，就是没有解决好现代化建设进程中转型期出现的突出的社会矛盾，社会失去了稳定的基础。

美国政治学家亨廷顿曾经指出，现代性产生稳定，而现代化却产生不稳定性，这是个普遍规律。不仅如此，我们在搞的还是后发现代化，它与先发现代化的最大区别就是各种社会矛盾集中爆发，混乱成了我们这个时代的显著特征。于是，秩序就成为了社会转型期人们最基本也是最高的价值追求。对正处在由现代化社会向信息化社会转型时期，有所研究的美国学者福山不无感慨地说，研究秩序是如何产生的，是我们这个时代最有趣味、最为重要的一项智力发展。可见，无论是哪一种转型，秩序重建都是社会中最重要、最核心的事情，它是社会转型的核心问题，解决得好社会就会向前发展，解决得不好社会就会停滞不前。邓小平同志讲



的可能更直接、更简明：没有秩序就什么也搞不成功。是的，中华民族长久不衰的一个重要原因之一就是她太珍爱秩序了。今天，面对现代化的必然代价的混乱、失序来说，我们实际上面临着选择，要么任由其发展，自生自灭，要么面对现实，自觉地重建新的、具有现代性的秩序，把不得不面临的混乱、失序仅仅视为发展的一个环节。像每一次面对重大选择时一样，我们当然选择了后者。

从现实的角度来讲，所谓转型，其本质是社会秩序的转型，转型成功就意味着新的秩序的诞生。从学理的角度来讲，秩序是治安学的逻辑起点，一个新的、现代化的秩序正是现代治安学的理论和治安警务实践的逻辑起点。从事治安学研究长达20余年的戚丹同志，凭着她特有的敏感和兴趣，对社会转型期治安秩序的重建有着专业性的理解，她将复杂的治安秩序管理梳理出九个问题，分别进行了阐述，有些问题作者甚至还给出了自己的答案。通读全书，读者很快就会发现这些看似独立的问题，逻辑地与秩序及秩序的重建联系在一起。

其实，这九个方面的问题不仅是社会转型期治安管理工作必须解决的问题，而且也是治安学基础理论应当解决的问题。从某种意义上说，这些问题的提出比解决这些问题显得更为重要。因为，这些问题关涉着如何建立治安秩序的一些最基础、最现实的问题，具有普适性。至于如何回答这些问题却智者见智，仁者见仁，具有特殊性。

作者首先注意到了治安学的一些基础理论问题，这些问题不仅包括秩序的本质、治安秩序管理的实质和价值追求，还包括秩序与控制的内在联系等。类似这些治安学的基本理论是我们解答

具体的现实问题的基础，是我们破解目前治安警务实践困境的钥匙。作者还十分敏感地注意到了治安秩序管理中的法律问题，对公安行政许可问题的讨论实际上就是抓住了治安秩序管理中的核心问题。从法律的角度来讲，治安秩序管理的核心就是解决权力与权利（所谓的 power 和 right）的关系问题，这一问题实际上主导着整个转型期治安实践发展的方向。不仅如此，它其实还内在关联着如何解决我们要建立的这个治安秩序是否具有现代性的问题。因为法律性是现代治安秩序的根本特性，而通过法律的社会控制就应该是现代治安的本质规定。作者从秩序与自由内在的张力的高度分析如何对待流浪乞讨人员，显然是抓住了问题的根本。更多的时候，我们可能不能直接感受到秩序与自由的这种矛盾冲突的复杂关系，我们的困惑也许就缘于此。从如此高远的角度阐发对如此微观问题的看法，决定了治安理论的深度和治安实践发展的向度，这在现有的治安学专著中极为少见。作为一个长期从事治安管理教学与科研工作的教师，戚丹同志对于困扰治安警务实践的难题也有着独到的理解。110 警务实践中的难题、群体性治安事件处置中的困惑以及《禁毒法》解读中的彷徨等，这些现实中的问题似乎都在拷问我们的理性，新的具有现代性特点的治安秩序是如何解决作为秩序的主体性和客体性的关系的？直白一点，新秩序中“治者”与“被治者”是一种什么关系？二者殚精竭虑的博弈是如何趋于平衡的？作者似乎并不满足于对这些问题的简单回答，而是引领着我们不断超越对这些看似形而下的小事情的解决，指向对新的治安秩序构建的形而上的理想追求。因为，正是对这些普遍问题的特殊回答，治安被分成了古代治安与现代治安，被分成了统治阶级的治安和人民治安。从

这么生动的具体警务实践抽象出如此颇具难度的哲学问题，并上下求索、曲折周章进行阐述，作者的用心良苦不仅使人心生感慨：那个建立在法律基础之上，充满着人情味的现代性治安秩序，它建立的过程却是充满着如此的艰辛与苦涩，而那些身处其中，为其呕心沥血的实践者，更多的时候却不得不超出法律之外、超出人情之上去哲学地思考，内心的价值冲突与抉择，有谁能真正品出其中的滋味呢？其实，正是在一次一次地做出有可能是完全不同向度的艰难选择后，才会迎来新的治安秩序的诞生，这可能就是复杂的治安秩序本身所具有的辩证性的天赋根由。

总之，转型期我们不太可能绕开这些问题来奢谈治安秩序的重建。通过讨论，我们不仅对上述九个问题有了更加清楚的认知，更重要的是，我们在回答这些问题时提升了我们考虑问题的视角，身心也得到了历练，变得更加理性自觉。

耐人寻味的是，这些问题之所以能够成为问题，本身就是我们时代进步的标志，我们要感谢这个伟大的时代。这九个问题，从不是问题到变成问题，最后又不是问题，这不正是我们这个时代前行的曲线吗？能用我们比较熟悉的方式记录下来这些问题，正是我们这代人无愧于时代最好的方式。

是为序。

宫志刚

2008年5月6日于中国人民公安大学图书馆

内容简介

社会秩序，是用来表示社会有序状态或动态平衡的社会学范畴。社会秩序在本质上是人与人之间关系的制度化和规范化，它既是人类各种社会行为规范实践的过程，又是实践的结果。

社会秩序主要表现为三个方面：一是一定的社会结构的相对稳定，也即所有社会成员都被纳入一定社会关系的体系，每一个人都被置于一种确定的社会地位，各成员及各种社会地位之间的关系都被社会明确规定。二是各种社会规范得到正常的遵守和维护。三是把无序和冲突控制在一定的范围之内，一个社会不可能没有冲突和无序的现象，但把它们控制在一定的范围之内也是一种社会秩序。在原始社会，社会秩序是通过自发形成的风俗习惯，全体成员自愿维护。在阶级社会中，社会秩序则主要是凭借国家权力，通过强制的手段得以维护。

中外思想家很早就注意到了社会秩序问题。中国古代思想家们提出的“治”，就表示社会的有序状态和社会秩序的维护与巩固，“乱”则表示社会秩序的破坏和社会的无序状态。在西方，16世纪英国哲学家霍布斯用社会契约论来解释社会秩序的起源：独立的人为摆脱“各自为战”的混乱状态，相互缔结契约，形成社会秩序。社会学创立之初，社会秩序就是孔德等人研究的中心问题之一，孔德也是用一生的时间在寻求走出混乱而建立秩序

的途径。

秩序的存在，是人类一切活动的必要前提，秩序构成了人类理想的要素和社会活动的基本目标，它与民主、自由、公正、效率等，成为人类社会所追求的具有同等意义的价值目标。从某种意义上来说，秩序甚至是更基本的价值。亨廷顿认为：“首要的问题不是自由，而是重建一个合法的公共秩序。很显然，人类可以无自由而有秩序，但不能无秩序而有自由。”^①由此可见，建立良好的秩序，历来而且将永远是任何社会的人们都力图要达到的目标。

一个秩序良好的理想社会应该是建立在公平、正义基础上，并能够充分实现人的自由而全面发展的社会。和谐社会作为一种生存的理念，是人类共同向往的生活状态和美好模式。作为社会秩序一个重要组成部分的治安秩序，在当今中国社会大力构建和谐社会的背景之下，与社会稳定、经济发展、人民安居乐业有着密切的联系。《中华人民共和国人民警察法》明确规定了维护社会治安秩序是人民警察的重要任务和职责，公安机关作为治安秩序管理的职能部门，要在构建和谐社会的过程中发挥积极作用。构建民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处的和谐社会，需要稳定、安宁的社会环境。稳定是和谐的前提，安居乐业是构建和谐社会的第一要件。公安机关作为维护社会稳定的专门力量，履行维护社会稳定的职责义不容辞，保障人民安居乐业责无旁贷。为此，周永康同志提出了要大力加强公安机关“四个能力”的建设，即提高维护国家安全、驾驭社会治安局势、处置突发事件和为经济社会发展服务四个能力。治安秩序管理作为“四个能力”建设的重要组成部分和标志，

① [美] 亨廷顿著：《变动社会的政治秩序》，李盛平等译，华夏出版社，1988年，第8页。

只有不断提升管理水平和管理效果,才能为构建和谐社会的提供秩序和保障。

治安秩序管理作为研究人民警察维护社会治安秩序所应遵循的规范、方法和策略的科学,其理论研究是否深入、充分,是否密切联系治安秩序管理的警务实践,不仅对实际工作有着重要影响,同时作为治安学的一门重要专业课程,也关系到治安学学科体系的构建、完善和进一步发展。

作为从事治安专业教学的教师,在20多年的教学工作中逐步养成了对社会治安问题的敏感和兴趣。特别是讲授“治安秩序管理”这门专业课中,发现许多争议性的问题不仅是治安秩序管理警务实践中亟须解决的困惑,也是治安学理论研究值得探讨的问题。本书就是对我国目前治安秩序管理中的部分热点问题进行了有针对性的思考,力求抛砖引玉,为治安学的发展尽自己的一份绵薄之力,为治安管理的警务实践提供一点有价值的参考。当然,由于知识储备不足,学术水平有限,在一些问题的分析和某些观点的阐述上,一定会有不妥或疏漏之处,诚请学者同人及读者批评指正,本人将不胜感激。

全书共分为九章,具体内容安排如下:

第一章,治安秩序及治安秩序管理概念的分析与界定。通过对相关概念的分析,明确了治安、治安秩序和治安秩序管理的基本含义,特别是对治安秩序的多层面分析,阐述了治安秩序对人类社会存在和发展的重要意义,进而探讨了治安秩序管理在当前社会主义和谐社会构建中的积极作用。

第二章,治安秩序管理中的社会控制——从警察社会功能的视角。本章通过对社会控制的含义、种类、功能及意义的阐释,以警察社会功能的视角,探讨治安秩序管理中社会控制机制的构建,强调了法律、道德、舆论控制手段在治安秩序管理中的重要作用。同时,从社会控制“度”的角度,对当前治安秩序管理

中一些“过度”法律控制的现象进行分析，论述了适度控制的必要性。最后通过零容忍警务在国内外警务实践中取得的成功，阐述了零容忍警务是我国当前实现警察社会功能，维护治安秩序的有效途径。

第三章，公安行政许可——治安秩序管理不可或缺的基本措施。公安行政许可由于自身的制度性缺陷，加之在实际运作中出现的各种各样的问题，遭到了激烈的抨击。但这一制度对维护社会稳定和公共安全的积极效果不应被忽视。本章就是从分析公安行政许可的功能、作用及存在的缺陷问题角度出发，阐述了完善和规范公安行政许可必将在公安行政管理中发挥更大的作用。同时，对行政审批改革后，坚持公安行政许可原则，创新治安秩序管理举措进行了论述。

第四章，秩序为先抑或自由为先——流浪乞讨人员的管理与救助。收容遣送制度被废除后，流浪乞讨人员大量增加，给社会治安带来很大压力。本章通过对各地设置“禁讨区”的分析，阐述了其背后秩序和自由的冲突，并对平衡秩序和自由的途径进行了思考。同时，也对如何在和谐社会的框架下建立流浪乞讨人员救助和管理制度，以及发挥公安机关在城市流浪乞讨人员救助管理中的职能作用进行了论述。

第五章，坚守抑或放弃——110“四有四必”的承诺。由于大量非警务活动，使110处于不堪重负、进退两难的尴尬境地，引发了“有警必接、有难必帮、有险必救、有求必应”的承诺是坚守还是放弃的探讨。本章从世界警务理论以及我国20多年的110警务实践中，找到了坚守承诺的理由；同时，通过对社会联动机制、三台合一、非紧急求助分流的作用和意义的分析，探索了110走出困境的出路。

第六章，作为抑或不作为——“超级玛丽”案引发110警情处置的思考。110警情处置中作为抑或不作为的争论，成为

“超级玛丽”案中的焦点。本章结合该案情，对110处警时间的计算以及紧急避险的适用进行了分析，探讨了解决该案“瓶颈”的办法。同时，对110警情处置中常见的失误及对策进行了分析和阐述，有助于民警在110警情处置中尽量避免不必要的失误，树立人民警察的良好形象。

第七章，公安机关的执法困惑与出路——面对艾滋病。预防艾滋病行为干预措施的出台，使公安机关依法处理卖淫嫖娼和吸毒的执法活动遭遇困惑，“安全套工程”、“清洁针具交换”与打击卖淫嫖娼的法律规定，在现实中发生了冲突，不但影响公安机关依法履行职责，也使得行为干预措施难以落实。本章论述了在以人为本的视角下，逐步解决这种冲突的可能性和可行性，探讨了公安机关走出执法困惑的出路。

第八章，以人为本视阈下的《禁毒法》解读。我国严峻的毒品形势，需要对以往禁毒战略进行理性反思。本章通过对《禁毒法》在以人为本视阈下的解读，阐述了无论是在禁毒方针的制定上，还是在戒毒措施的设计上，较以往的法律、法规相比，都更具有人文关怀，使以人为本精神在整个《禁毒法》中得到较充分的体现，为我国禁毒工作的开展提供了更广阔的空间。

第九章，宪政视角下群体性事件的理性思考。进入社会转型时期，我国的群体性事件一直处于高发态势，特别是“无直接利益”冲突的出现，更使得预防和处置工作难度加大。本章强调了要在宪政的视角下，理性对待群体性事件，重点论述了公安机关要充分发挥自己在预防和处置群体性事件中的职能作用，以维护宪政的尊严，实现宪政对人性的终极关怀。



(76)	治安秩序及治安秩序管理概念的分析与界定	二
(90)	治安秩序管理中的社会控制	三
(72)	治安秩序管理中的社会控制——从警察社会功能的视角	四
(72)	治安秩序管理中的社会控制——从警察社会功能的视角	五
(72)	治安秩序管理中的社会控制——从警察社会功能的视角	六

目 录

第一章 治安秩序及治安秩序管理概念的分析与界定 (1)

一、治安的含义	(1)
二、秩序的含义	(3)
三、治安秩序的含义	(3)
四、治安秩序管理的概念	(8)
五、治安秩序管理的范围	(10)
六、治安秩序管理的意义	(14)

第二章 治安秩序管理中的社会控制——

从警察社会功能的视角 (19)

一、社会控制	(19)
二、维系社会正常秩序——社会控制的功能与意义	(24)
三、社会控制——警察的社会功能	(25)
四、治安秩序——警察社会功能最终实现的目标	(27)
五、转型时期社会失序在治安秩序管理中的表现	(30)
六、治安秩序管理中社会控制机制的构建	(40)
七、治安秩序管理中社会控制的控制——	
社会控制的度	(45)
八、警察实现社会控制功能的成功实践——	
零容忍警务	(55)

第三章 公安行政许可——治安秩序管理不可或缺的

基本措施	(64)
一、公安行政许可是治安秩序管理的基本措施之一	(64)

二、公安行政许可的含义及特点	(67)
三、公安行政许可制度的功能与作用	(69)
四、公安行政许可制度的缺陷及问题	(72)
五、公安行政许可制度改革后治安秩序管理的创新 ...	(75)
六、目前治安秩序管理中设定的公安行政许可项目 ...	(79)
七、公安机关行政许可的原则	(83)
第四章 秩序为先抑或自由为先——流浪乞讨人员的	
管理与救助	(87)
一、我国流浪乞讨人员管理与救助的历史沿革	(87)
二、从收容遣送到救助管理，引发流浪乞讨人员	
管理救助新问题	(94)
三、我国地方性“禁讨区”的设置引发关于	
“乞讨权”的争论	(101)
四、在和谐社会的框架下建立流浪乞讨人员	
救助和管理制度	(106)
五、充分发挥公安机关在城市流浪乞讨人员救助管理中的	
职能作用	(111)
第五章 坚守抑或放弃——110“四有四必”的承诺	(115)
一、我国公安机关 110 报警服务台建设发展的历程 ...	(115)
二、110 在公安机关履行职责和警务建设中	
的突出贡献	(118)
三、大量非警务活动使 110 不堪重负，引发“四有四必”	
承诺坚守抑或放弃的思考	(121)
四、当今世界警务理论和警务实践带给我们的启示 ...	(127)
五、建立完善 110 社会联动机制，走出 110 困境	(132)
六、借鉴“311”系统的有益尝试——江苏省推行紧急报警与	
社会求助分流处理	(141)

七、110 短信报警服务平台的建立	(146)
八、《辽宁省公安机关 110 接处警工作细则》 相关规定	(150)
第六章 作为抑或不作为——“超级玛丽”案	
引发 110 警情处置的思考	(153)
一、110 接出警的时间，是判断人民警察在“超级玛丽”案中 是否作为的焦点之一	(155)
二、“住宅不受侵犯权”成为“超级玛丽”案中 人民警察能否作为的瓶颈	(158)
三、紧急避险应成为突破“住宅权不受侵犯” 瓶颈的选择	(161)
四、大连市两起 110 警情处理的启示	(164)
五、110 警情处置中的常见失误与防范对策	(168)
六、110 常见的警情处置	(172)
第七章 公安机关的执法困惑与出路——面对艾滋病 ...	(177)
一、艾滋病已经成为全球性的重大公共卫生 和社会问题	(177)
二、理性认识中国的艾滋病问题	(179)
三、行为干预作为国际社会公认的预防艾滋病的 有效措施，在我国得到法律确认	(181)
四、面对行为干预措施，公安机关执法遭遇困惑	(185)
五、以人为本的视角下，逐步解决公安机关 执法困惑的出路	(188)
第八章 以人为本视阈下的《禁毒法》解读	(195)
一、以人为本是社会发展的内在需要和价值目标	(196)
二、我国严峻的毒品形势，需要在以人为本的 视阈下重构禁毒战略	(198)



三、对吸毒行为的准确定位,彰显了对吸毒人员的人文关怀	(204)
四、构建人性化的戒毒模式——社区戒毒	(214)
五、以强制隔离戒毒取代强制戒毒和劳动教养戒毒,被视为一次废除劳动教养制度的实践	(218)
六、强制隔离戒毒中吸毒人员人权保护的具体条款和规定	(223)
七、构建新的戒毒体系的重要举措——开办戒毒康复场所	(226)
八、不予处罚的规定,有助于化解与艾滋病行为干预措施的冲突	(228)
第九章 宪政视角下群体性事件的理性思考	(230)
一、当今中国的宪政理念日趋成熟,宪政格局逐步形成	(231)
二、群体性事件是人类社会历史发展中的常规现象	(236)
三、从“闹事”、“骚乱”到“群体性事件”,以宪政视角正确认识群体性事件的本质特征	(238)
四、群众权益受损、诉求渠道受阻引发“无直接利益冲突”,更需宪政视角的理性认识	(240)
五、公安机关要充分发挥其在预防和处理群体性事件中的职能作用,维护宪政的尊严	(244)
附 录	(253)
主要参考文献	(296)

第一章 治安秩序及治安秩序管理 概念的分析与界定

治安、治安秩序及治安秩序管理，作为治安学研究的基本概念，在各种版本的教材、论著和相关文章中有诸多的论述。要正确理解治安秩序管理的概念，首先就必须明确“治安”和“秩序”的基本含义。

一、治安的含义

“治安”一词是当今社会使用率较高的一个词汇，它是普通民众街头巷尾的谈论话题，更是公安政法工作领域的一个核心概念。把握治安的含义，首先要对“治安”的词义源流进行考证。

（一）古代治安的含义

“治”和“安”作为词语，在我国古代文献中，最初多是分别使用。据《说文解字》记载：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”。从词语含义上理解，“治”一般有两种含义：一是对乱而言，是指安定或太平；二是指治理或管理。历史上的“成康之治”、“贞观之治”就是对“治”最好的注解。“安”则与“危”相对，是指安全或安宁，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

^① 《中文大辞典》，第157页。