

治安学论坛

第三届中西部地区
公安政法院校治安学
学术研讨会论文集

程军伟 刘生源 / 主编



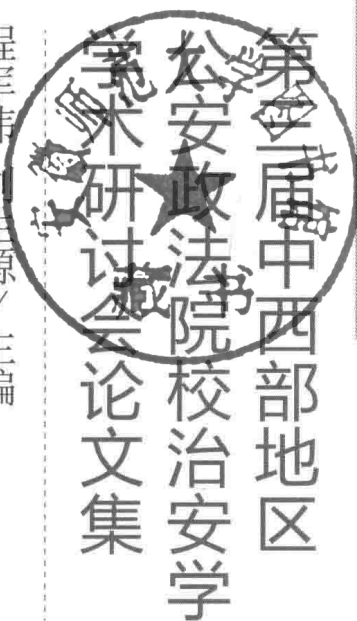
法律出版社
LAW PRESS · CHINA



西北政法大学重点学科建设专项经费支持项目
西北政法大学公安学院学术文库

治安学论坛

程军伟 刘生源 / 主编



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

治安学论坛：第三届中西部地区公安政法院校治安学
学术研讨会论文集 / 程军伟, 刘生源主编. —北京：
法律出版社, 2016. 9

ISBN 978 - 7 - 5118 - 9967 - 5

I. ①治… II. ①程…②刘… III. ①治安
管理—中国—学术会议—文集 IV. ①D631.4 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 217942 号

治安学论坛：

第三届中西部地区公安政法院校治安学
学术研讨会论文集
程军伟 刘生源 主编

编辑统筹 法律应用出版社
策划编辑 李 群
责任编辑 李 群 李 璐
装帧设计 汪奇峰

© 法律出版社·中国

出版 法律出版社
总发行 中国法律图书有限公司
经销 新华书店
印刷 北京京华虎彩印刷有限公司
责任印制 胡晓雅

开本 720 毫米×960 毫米 1/16
印张 30.25
字数 436 千
版本 2016 年 10 月第 1 版
印次 2016 年 10 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

网址/www.lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话：

第一法律书店/010-63939781/9782

重庆公司/023-65382816/2908

北京分公司/010-62534456

西安分公司/029-85388843

上海公司/021-62071010/1636

深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5118 - 9967 - 5

定价:68.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

前 言

为进一步加强治安学学科建设，加强中西部地区公安政法院校在学术研究方面的相互合作，加强公安政法院校在治安学人才培养方面的交流与沟通，在新形势下深度研讨治安学理论与应用创新、治安学人才培养模式改革、治安学专业发展以及学科建设等热点问题很有必要。在秉承前两届中西部地区公安政法院校治安学学术研讨会的成功举办及优秀成果的基础上，2016年第三届中西部地区公安政法院校治安学学术研讨会将由西北政法大学公安学院主办。

经过前期各方商讨，结合《关于加强公安机关人民警察招录工作的意见》、《关于公安院校公安专业人才招聘培养制度改革的意见》以及《关于加强社会治安防控体系建设的意见》，确定论文主题为：

(1) 治安学领域的理论与实务创新；(2) 治安学专业发展、人才培养及学科建设；(3) 治安专业领域典型问题研究。主题确定后即得到了各公安政法院校以及公安实务部门广泛积极的关注与支持，至截稿日期结束，共征集论文50余篇，最后入选论文45篇。论文选题涉及本次会议征文确定的所有方面，其中很多文章观点新颖，视野独特，风格犀利，值得探究。文章的作者从年龄分布看，呈现老中青各领风骚之态，很多年轻教师和实务工作者积极关注治安学学术研究，治安学学术研究后继有人，令人欣慰。

本次研讨会在选题确定与论文征集的过程中，得到了中西部乃至全国公安政法院校广大同仁的积极支持，特别是重庆警院陈家逊副院长及湖南警院王彩元主任的大力支持与指导。西北政法大学公安学院领导班子给予了高度的重视和支持。治安学教研室全体老师、学院办公室两位同志为论

文的征集、筛选及会议的筹办倾注了极大的热情，付出了辛勤的劳动，法律出版社也为本论文集的出版提供了极大的支持。在此谨向他们表示诚挚的谢意。由于时间紧迫，论文集难免出现疏漏或不当之处，敬请读者不吝指正。

编 者

2016 年 10 月

目 录

治安学领域理论与实务创新研究

1. 创新社会治安治理机制：理念与路径 戚 丹 (3)
2. 论治安观与治安基本属性 惠生武 (13)
3. 治安复杂地区治理创新模式研究 李文姝 (24)
4. 公安本科院校“双创”团队建设研究与实践 李振宇 (42)
5. 法经济学视域下的立体化社会治安防控体系建设研究
..... 刘生源 王 濛 (49)
6. 治安秩序及其类型研究 王亚龙 (58)
7. 立体化治安防控体系考核保障机制研究 王前勇 (69)
8. 区域社会平安建设指标体系构建 王占军 (81)
9. 西南边境地区维护社会稳定的经验与启示 吴立霞 (90)
10. 治安防治体系的产业化思路探索 杨俊峰 (102)
11. 论我国社会治安综合治理与网络治理理论的融合 易轩宇 (111)
12. 多元主体下的社区治安治理 章昌志 戢熙雅 (125)
13. 简论警察行为手段的法律规制 马爱国 (133)
14. 街区制背景下——“治安防控体系 2.0”研究
..... 赵晏民 李 晓 (141)
15. 湖南省社会矛盾纠纷排查化解长效机制的构建
..... 刘振华 陈俐妃 (146)
16. 现代社区警务中警察职能研究 冯 雪 乔梦甜 (158)

17. 《反恐怖主义法》基于特定主体的保护研究 刘航颖 (170)
18. 浅议《反恐怖主义法》中帮教、矫正制度的落实路径
..... 温 馨 (180)
19. 论《治安管理处罚法》的立法价值 陈俊豪 (190)
20. 治安行政权力视角下辅警的管理 张育勤 王瑞山 (201)

治安学专业及学科发展研究

21. 关于公安学学科与专业设置、调整的思考
..... 王彩元 杨纪恩 (213)
22. 对公安学和公安技术学科的再认识 台治强 (228)
23. 再论治安学学科建设和专业建设的几个问题 云山城 (239)
24. 论治安学学科建设的基本原则 刘锦涛 蔡建华 (253)
25. 从警察招录体制改革看警察教育的发展 刘 霞 (268)
26. 关于开设治安管理处罚执行学的思考 马建文 (279)
27. 校局共建背景下治安学专业实践教学研究 张红卫 (288)
28. 新时代治安警察队伍人才流失与人才培养建设的动态平衡
研究 赵长明 (295)
29. 微课程与公安本科院校课程建设结合的路径分析 廖 于 (304)
30. 《治安案件查处》实践教学思考 魏 剑 (312)
31. 加强治安专业学员情商培养 塑造合格的社区民警 仝金朝 (323)

治安专业领域典型问题研究

32. 公安机关处置恐怖主义危机事件研究 周李娟 曹 丹 (335)
33. 新疆地区反恐对策思考 张永林 (345)
34. 论反恐怖主义调查的特点 惠生武 包文星 (355)

- 35. 以社会管理创新防控群体性事件的对策探讨 赵光伟 (364)
- 36. 改革户籍制度 创新人口管理 杨家军 (374)
- 37. 办理非法集资案件若干问题探讨 张曾元 (384)
- 38. 对抗情形下治安民警执法执勤规范化语言的运用 温晓东 (391)
- 39. 浅谈公安工作保障及民警待遇 许少方 (397)
- 40. 共同违反治安管理行为中非实行人处罚根据研究 李金一 (404)
- 41. 我国流动人口犯罪问题分析 樊 瑛 (412)
- 42. 论警察心理训练 赵晓风 (426)
- 43. 我国公安民警枪支使用问题研究 林 丽 (438)
- 44. 从辅警从业保障的角度谈我国辅警制度的构建 罗娟丽 (456)
- 45. 中小校园暴力问题成因及其防治对策研究 王思敬 (466)

治安学领域理论与 实务创新研究

创新社会治安治理机制：理念与路径

戚 丹*

〔内容摘要〕创新社会治安治理机制，对于完善与推进国家治理体系和治理能力现代化具有重要现实意义，治安治理理念与国家深化改革总目标高度契合，社会治安治理机制创新由公共安全与社会危机倒逼产生。努力建立、完善多元治理主体间的协助平衡机制，实现治理模式的复合化，形成覆盖社会的立体治理网络，是实现社会治安治理机制创新的路径选择。

〔关键词〕社会治安治理机制创新 治理主体多元化 治安治理模式

英文中的“治理”（Governance）概念源于古典拉丁文和古希腊语，原意是控制、引导和操纵之意，与统治（Government）含义交叉，长期以来，“Governance”一词专用于与“国家公务”相关的宪法或法律的执行问题，或指管理利害关系不同的多种特定机构或行业。^①自1989年世界银行的研究报告首次使用“治理危机”以来，治理作为惯用的词汇之所以被广泛运用到政治学、经济学、社会学等多个领域，从实践上看是源于对政府和市场局限性及失效的反思，从理论上看是源于极端自由主义和公共选择理论。我国著名学者俞可平将“治理”一词的基本含义界定为：是指官方的或民间的公共管理组织在一个既定的范围内运用公共权威维持秩序，满足公众的需要。治理的目的是在各种不同的制度关系中运用权力去引

* 戚丹，女，辽宁警察学院治安系教授。

① [英] 鲍勃·杰索普：“治理的兴起及其失败的风险：以经济发展为例的论述”，载《国际社会科学》（中文版）1999年第1期。

导、控制和规范公民的各种活动，以最大限度地增进公共利益。^①

20世纪80年代，治理概念首先被应用于社会治安领域。1991年中央社会治安综合治理委员会成立，建立起以社会成员为主体、以社会功能为手段的新的社会治安治理模式，并在社会治安防范、社会矛盾排查化解、治安重点地区整治等方面取得了一定成效。但作为维护国家和社会稳定的科学决策，在实践中并未获得预期的成果或者没有完全实现决策者的预期。究其原因，并不是综合治理本身的设计不适合国情，而是由于传统“管理”意识的强大影响，综合治理在实际运作过程中难以实现真正的“综合”和“治理”，某种程度上依然是政府在唱“独角戏”，社会力量和资源参与治理的程度不够、范围不广、方式不足，社会治安状况并未获得根本好转，社会治安综合治理在实践中需要新的突破和创新。

党的十八届三中全会《关于全面深化改革若干重大问题的决定》（以下简称《决定》），对“社会治理”进行了颇具新意的理论阐述，首次将“治理”概念与社会发展密切结合起来，并强调要“创新社会治理”，以维护最广大人民群众的根本利益，最大限度地增加和谐因素，增强社会发展活力，提高社会治理水平，全面推进平安中国建设，维护国家安全，确保人民安居乐业、社会安定有序。治安治理作为社会治理重要内容和组成，在创新社会治理的框架之下，治安治理创新应成为破解社会治安综合治理困局的必选之路，树立治安治理的理念、探讨治安治理创新的路径，对于完善与推进国家治理体系和治理能力现代化具有重要的现实意义。

一、治安治理理念与国家深化改革总目标高度契合

在我国无论是治安学界还是警界，“治安管理”一直是公安机关治安工作的习惯性表述，在对治安管理的认识与理解上也达成了共识，即治安管理是治安行政管理的简称，是国家警察机关为了维护治安秩序以保障社会其他秩序的正常而从事的行政执法行为。^② 尽管在不同教材和著作中关

^① 俞可平：《治理与善治》，社会科学文献出版社2000年版，第5页。

^② 李建和：《治安学原理》，中国人民公安大学出版社2013年版，第4页。

于治安管理的表述有所不同，但治安管理一般都具有以下特征：一是治安管理是国家行政管理行为，是公安机关的重要职责；二是治安管理的目的是维护社会治安秩序，保障社会生活正常进行；三是治安管理实施的主体是国家警察机关；四是管理行为要依法并公开进行。我国治安管理所包括的业务工作，如户口管理、治安秩序管理、危险物品管理、公共安全技术防范管理、道路交通管理、消防管理等，也都具有上述特征。长久以来形成的对治安管理认识的固化，反映了传统“管理”理念在治安理论和警务实践中占据着统治地位，治安管理的运行及模式很大程度上由政府 and 警察垄断，尽管专门机关管理与依靠群众相结合是治安管理一项重要的原则，但多元主体参与治安治理并形成合力的局面依然难以形成。从一定层面可以得出这样的结论：传统的治安管理理念制约了我国社会治安管理理论与实践的发展，要改变这种状况，必须确立与上述传统“治安管理”理念不同的“治安治理”理念。^①

《决定》提出“要加快形成科学有效的社会治理体制，确保社会既充满活力又和谐有序”的总体目标，标志着中国社会治理迈上了一个更新、更高的台阶。这一战略布局的展开，对公安工作提出了新的更高要求。2015年2月，中央审议通过了《关于全面深化公安改革若干重大问题的框架意见》（以下简称《框架意见》）及相关改革方案，其总体目标就是完善与推进国家治理体系和治理能力现代化、建设中国特色社会主义法治体系相适应的现代警务运行机制和执法权力运行机制。在全面深化公安改革设定的七个方面的主要任务中，第二项任务就是创新社会治安治理机制，通过创新治安治理方式，提高治安治理水平。创新社会治安治理机制与国家深化改革的总目标一脉相承，治安治理的理念与创新社会治理机制高度契合，适应时代新发展和人民群众新期待，是促进社会公平正义、维护社会和谐稳定的必然要求。从社会“管理”到社会“治理”，从“治安管理”再到“治安治理”，这不仅仅是几个字的变化，其间充分反映了当今社会处理公共事务的一种发展趋势，意味着在治安治理过程中行使权力主体更加广泛化，权力运行的轨迹更加多样化，社会各主体之间的关系更加平等

^① 王均平：“社区治安群论”，载《中国人民公安大学学报》（社会科学版）2002年第2期。

化，政府（公安部门）与社会关系不断走向良性发展。这不仅为探索治安治理创新路径提供了理论依据和政策引领，更为推进社会治安治理创新注入了强大的实践动力。

治安管理是警察职责的履行，是国家行政权的行使；而治安治理则是注重社会资源的广泛调动和参与。在治安管理过程中强调并树立“治安治理”理念，并不会导致二者的排斥和冲突，也不意味着政府和警察作为治安行政管理权威角色的式微，而是要将政府和警察的这种权威建立在政府与公民、警察与社区相互合作的基础上，使治安治理的基本理念能够因此成为指导警察治安行政管理的理性原则。

二、公共安全与社会危机倒逼社会治安治理机制创新

创新是由问题倒逼而产生的。创新社会治安治理机制的提出，绝非是一时兴起的权宜之计，而是结合当前国家发展特别是治安形势而进行的顶层设计，事关整个社会的长治久安。

当今中国正处于体制转轨、社会转型的巨大变革时期，以工业化、信息化、城市化标志的现代化进程加快，中国正在经历时空重叠的“压缩的现代化”，我们正艰难行进在唐德刚先生所描述的惊涛骇浪的“历史三峡”中，面临的风险因素错综复杂，呈现出境内因素和境外因素相互影响的关联性、传统安全因素与非传统安全因素相互交织的复杂性、“虚拟社会”与现实社会相互作用的互动性更加明显的趋势。目前在影响我国社会安全并易引发危机的诸多因素中，突发事件持续频发和规模扩大，重大恶性刑事案件难以遏制，信息安全引发社会恐慌等，使得传统的治安管理模式和社会公共安全保障体系面临严峻挑战。面对复杂严峻的治安形势，公安工作和公安队伍建设出现不相适应的问题，难以对社会治安秩序形成有效的控制。这些不适应，既有思想理念上的滞后，也有能力素质上的差距；既有体制机制上的制约，也有警务保障上的不足。要破解这些长期困扰和影响公安工作发展进步的难题，必须迎难而上、锐意改革，必须选择创新之路。创新社会治安治理机制，已成为维护国家和社会长治久安的一项基础性工程，也是破解当前公安工作难题、提高公安机关

驾驭复杂局势能力的一项保障性工程，更是保障人民群众安居乐业的一项民心工程。因此，加强社会治安治理创新研究具有重要的理论价值和现实指导意义。

以大型活动安全管理为例，大型活动由于人群高度密集、活动空间相对封闭、参与群体成分复杂，极易发生骚乱、拥挤踩踏、群死群伤等事故，特别是在当前反恐形势极其严峻的情况下，潜在的安全风险加大，安全管理工作面临巨大压力和挑战。2014年12月31日，发生在上海外滩的踩踏事件，再次为大型活动安全管理敲响了警钟。国外研究表明，国民经济增长与文化娱乐需求呈正向比例关系。当人均GDP超过3000美元时，文化消费会快速增长；接近或超过5000美元时，文化消费则会“井喷”。^①我国已经进入中等发达国家行列，国内人均GDP已超7000美元，文化消费的“井喷”预示大型活动举办更为频繁，无论是在数量上还是在规模上都会大幅增加。长期以来，公安机关大型活动安保任务压力大，警力资源严重透支。许多大型活动出现了“政府活动商业化，商业活动政府化”的现象。通过以政府名义举办，使商业活动摇身变成谋求地方利益的“政治任务”；同时一些政务类活动又委托中介机构或专业公司进行商业运作，以获得最佳效果。本应由主办单位承担的安保工作，由于政府介入，甚至以行政命令的方式直接向公安机关下达安保任务，而成为公安机关的“分内职责”，大量警力的投入形成公安机关几乎包揽一切的局面。加之各类大型活动贯穿全年，场次频繁，交叉重叠状况时常出现，导致公安机关任务繁重，警力资源严重透支，影响了正常的警务工作。这种单纯依赖公安机关廉价提供公共安全资源的方式，虽然对大型活动的公共安全提供了强力保障，却对大型活动的可持续健康发展带来一定程度的影响甚至阻碍。改革由问题倒逼而产生，要突破大型活动安全管理的困境，就要创新治理方法，将创新聚焦到大力推进大型活动安全管理社会化及与此相关的公共服务市场化，保障大型活动安全、健康发展。

^① 杨雪梅、苗苗：“人均GDP超过3000美元，文化产业‘顺势’成长”，载《人民日报》2009年4月14日。

三、社会治安治理机制创新的路径

社会治理创新的实质就是一场政府改革和一次社会重建，主要表现为政府从全能政府到有限政府的转变，从管理政府到服务政府的转变，从权力政府到责任政府的转变；而社会则从被管理对象到自我治理与合作共治主体的构建，从被动性社会到主动性社会的构建，以及从“弱社会”到“强社会”的构建。^①《框架意见》在创新社会治安治理机制方面，强调要围绕创新立体化社会治安防控体系，建立健全更加注重源头预防、综合治理的社会治安治理模式，要健全社会治安组织动员机制，推动社会治安社会化治理。治安治理因此可以定义为运用国家正式力量和社会非正式力量解决治安问题的诸多方式的总和，是各方针对治安问题采取协助行动的过程。^②其内涵可以概括为在实现促进社会公平和人的全面发展的治理目标下，一是努力实现治安治理主体的多元化，且多元治理主体之间要形成合作关系；二是努力实现治理模式的复合化，形成覆盖社会的立体治理网络。

（一）建立、完善多元治理主体间的协助平衡机制

治安治理主体作为治安秩序的维护者，是由社会成员个体或群体在法律许可的范围内组成并得到社会认可，可以依法调控自身和其他社会群体行为，以维护治安秩序为主要目标的各类组织的总称。^③作为治安治理的主体，应具有以下共同特征：一是具有正式的组织形式，即有意构建的，有严密机构、确定目标、特定功能并得到法律法规正式确认的组织，如公安派出所、治保会。如果公民个体或非正式组织加入正式组织中，或依托正式组织之下开展活动，也可将其视为治安治理主体，如登记在册的民间

① 张小劲、于晓虹：《推进国家治理体系和治理能力现代化六讲》，人民出版社2014年版，第115页。

② 焦俊峰：“论治安治理理念及其实现途径”，载《中国人民公安大学学报》（社会科学版）2010年第1期。

③ 宫志刚：《治安学导论》，中国人民大学出版社2015年版，第72~73页。

志愿反扒队、社区警务之下的“邻里守望”组织。二是以维护治安秩序为基本目标，这是治安治理主体不同于其他组织的基本区别，虽然其他正式组织的活动目标对于维护治安秩序也具有某种积极的治安效应，如企业搞好自身的生产经营也有助于治安秩序的维护，但一般并不将企业视为治安治理主体，但企业内部专门从事治安保卫的部门或机构，应属治安治理主体的范畴。三是具有依法维护治安秩序的一定权力，即不仅可以依法通过约束或者保护自身的消极手段来维护治安秩序，也可以依法采用积极手段调控他人和群体的行为来维护治安秩序。这里的依法，从性质上来讲，既包括刑法、行政法等公法范畴，也包括民法、商法等私法范畴，甚至包括广义上的民间法。

按照上述治安治理主体的特征，治安治理主体应包括国家治理主体、社会治理主体和市场治理主体。国家治理主体应从广义来考虑，既包括公安、司法、国家安全等行政机构，又包括各级党委的政法委员会、各级政府的社会治安综合治理机构。社会治理主体介于国家治理主体和市场治理主体之间，包括自治性治安社会组织（治保会）、单位内部保卫组织、城乡社区服务类组织、自愿性治安社会组织、行业协会组织、公益慈善组织等，这些“组成市民社会的那些或多或少自发出现的社团、组织和运动，它们对私人生活领域形成共鸣的那些问题加以感受、选择、浓缩，并经放大后引入公共领域”，^①因此社会治理主体不仅能够填补国家和市场治理机制所遗漏或无法达到的领域，还能有效弥补警力的不足，成为公安机关联系群众的纽带和桥梁。市场治理主体，即基于营利目的，根据合同约定，向客户提供有偿治安服务的组织，主要包括保安服务公司、物业服务企业、提供治安技术服务的中介组织（消防技术服务机构、大型活动安全风险评估机构）及治安承包组织等。创新治安治理机制，应当凡是能通过市场机制解决的治安问题，首先应当由市场机制解决，同时积极开放治安服务市场，为市场治理主体发展提供空间，鼓励各类市场主体投入治安服务供给中去，通过提供各类不同的治安服务而实现经济效益。

治理强调合作与参与，要建立、完善多元治安治理主体协作机制，目

^① [德] 哈贝马斯：《在事实与规范之间》，童世骏译，三联书店 2003 年版，第 454 页。