

崇文学术文库

社会治安治理的 理论基础与实践创新

董少平 著



治理、善治理论和社会资本理论无疑

是社会治安治理的理论基础。

本著第一次提出了「社会治安资本」的概念，

通过对社会治安治理及其历史的梳理，

提出了社会治安治理的新思路。

湖北长江出版集团
崇文书局



崇文学术文库

社会治安治理的 理论基础与实践创新

董少平 著

湖北长江出版集团
崇文书局

图书在版编目(CIP)数据

社会治安治理的理论基础与实践创新 / 董少平 著. —武汉:
崇文书局, 2010. 12

ISBN 978-7-5403-1918-2

I. ①社… II. ①董… III. ①治安管理—综合治理—研究—中国 IV. ①D631.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 248667 号

责 编:郇淑波

出版发行:崇 文 书 局

(武汉市洪山区雄楚大街 268 号 B 座 430070)

印 刷:华中理工大学印刷厂

(武汉市洪山区珞瑜路 1037 号 430074)

经 销:新华书店

开 本:850mm×1168mm 1/32

插 页:2

印 张:9

字 数:200 千字

版 次:2010 年 12 月第 1 版

印 次:2010 年 12 月第 1 次印刷

定 价:26.00 元

**本书为作者主持的国家社科基金项目
“社会治安治理的理论与实践”
(项目批号: 09BSH037) 的研究成果**

《崇文学术文库》编辑委员会

顾 问 章开沅 朱祖延 冯天瑜

主 任 邱久钦

副 主 任 王建辉 李尔钢

编 委 (以姓氏笔画为序)

马 敏 王玉德 朱 英 向光忠

杨合鸣 李晓明 吴天明 别道玉

何晓明 邹华清 张林川 张艳国

陈 锋 范 军 周国林 赵世举

钟 年 郭康松

前 言

社会治安治理是政府治理的重要组成部分，它是公共管理的研究对象，而公共管理的理论是指导社会治安治理实践的理论基础。

社会治安问题从来都是国家和公众关注的热点之一，但对社会治安问题的理论研究却滞后于社会治安治理的实践。

目前学界对社会治安问题的研究，主要集中在治安学界。虽然公共管理学界、社会学界也有一些学者在关注社会治安问题，但人数很少，没有形成规模和研究的气氛。同时，由于各个学科之间的壁垒没有打破，对同样是社会治安问题的研究缺乏一个交流的平台，也鲜有学科之间的对话。从目前的文献资料来看，公共管理学界对社会治安问题的研究，主要集中在社会治安综合治理组织体系、社会治安行政领导责任制、社会治安管理的绩效等方面。社会学界对社会治安治理的研究，主要集中在犯罪现象特别是青少年犯罪问题、社会分层导致的社会不稳定问题等方面。治安学界对社会治安问题的研究相对于其他学科来讲在研究范围方面要广泛得多，研究主题也较多，但理论深度不够。

鉴于社会治安问题的研究现状，作者尝试着在社会治安治理的理论研究方面做些工作。作者认为，对社会治安治理的研究应在巩固治安学研究阵地的基础上，拓宽研究视野，寻求更大、更高的平台，特别是借鉴公共管理学科、社会学学科的研究平台。因此，作者选取了公共管理学界目前最前沿的治理、善治理论及社会学的社会资本理论作为社会治安治理的理论基础，希望这

两个理论能对我国社会治安治理的实践起到指导作用。

本书的基本框架是，首先，对全书的两个最重要、最基本的概念——“治安”、“治理”，作一番剖析，以为后面的论述打下基础；其次，对治理、善治理论作较详细的介绍，根据善治的标准，结合我国社会治安治理的实际，对我国社会的治安治理效果进行了检视，并提出了一些治理的对策建议；对社会治安资本理论的介绍也是如此。作者并且对我国社会治安治理的历史进行了考察，主要是古代、近代的历史遗产。最后，作者对目前我国社会治安综合治理政策进行了反思，提出了我国社会治安治理的创新思路即充分发掘和利用社会治安资本，从社会治安资本的性质、结构、机理等方面进行了全面的分析。

目 录

前 言	(1)
第一章 治安、治理的基本范畴	(1)
第一节 治安	(1)
一、治安的概念	(1)
二、“治安”的本质属性	(3)
三、“治安”本质属性的对象	(5)
第二节 治理	(7)
一、西方学者关于治理概念的界定	(7)
二、世界银行等组织对治理概念的界定	(11)
第二章 西方治理理论	(13)
第一节 治理理论思潮的历史背景	(13)
一、治理理论思潮产生的原因	(13)
二、治理理论的兴起	(17)
第二节 西方治理理论观点	(20)
一、西方学者对治理体系的功能分析	(20)
二、西方学者治理理论观点综述	(24)
第三节 治理和善治与我国社会治安治理的发展	(28)
一、问题的提出	(29)
二、治理、善治的理论观点	(30)
三、治理、善治理论在我国适用的政治、社会依据	(38)

四、我国现有治安治理政策的评价·····	(42)
五、我国社会治安状况分析·····	(44)
六、用善治的基本标准检视我国社会治安治理·····	(52)
七、结语·····	(64)
第四节 对西方治理理论的评价·····	(66)
第五节 西方治理理论对中国治理的启示·····	(67)
第三章 社会资本理论 ·····	(73)
第一节 社会资本的概念·····	(73)
第二节 社会资本理论的基本问题·····	(80)
一、社会资本的产生·····	(81)
二、社会资本的构成及特征·····	(84)
三、社会资本的测量·····	(91)
第三节 社会资本理论框架及其批判·····	(94)
一、布迪厄的理论观点·····	(94)
二、科尔曼的理论观点·····	(96)
三、帕特南的理论观点·····	(98)
第四节 对中国治安治理研究的启示·····	(106)
第四章 我国社会治安治理的历史回顾 ·····	(110)
第一节 古代社会治安治理实践·····	(110)
一、夏商时期的治安治理·····	(110)
二、西周的治安治理·····	(115)
三、春秋战国时期的治安治理·····	(118)
四、秦朝的治安治理·····	(122)
五、汉代的治安治理·····	(129)
六、魏晋南北朝时期的社会治安·····	(136)
七、唐朝的治安制度·····	(139)

八、宋代城市的治安治理	(145)
九、明朝的社会治安治理	(150)
十、清朝的社会治安治理	(156)
第二节 近代治安治理实践	
——清末新政与中国近代的治安治理	(167)
第五章 中国的治理实践:社会治安综合治理	(175)
第一节 社会治安综合治理政策演变历程	(175)
第二节 社会治安综合治理机制运行的特点与工作	
流程	(180)
一、社会治安综合治理机制运行的特点	(180)
二、社会治安综合治理机制运行的工作流程	(184)
第三节 社会治安综合治理运行机制体系	(184)
一、社会治安综合治理机制运行的目标系统	(185)
二、社会治安综合治理机制运行的决策系统	(185)
三、社会治安综合治理机制运行的调控系统	(186)
四、社会治安综合治理机制运行的动力系统	(186)
五、社会治安综合治理机制运行的信息系统	(187)
第四节 社会治安综合治理运行机制的主要模式	(187)
一、传统社会治安控制模式	(188)
二、当代社会治安综合治理机制模式的形成和发展	(191)
第六章 社会治安治理的创新:充分发掘和利用社会	
治安资本	(195)
第一节 社会治安资本的性质、构成及功能	(195)
一、社会治安资本的性质	(195)
二、社会治安资本的构成及功能	(200)
第二节 社会治安资本的基本内容	(203)

一、政党政治资源——中国共产党对国家控制的 经验总结	(203)
二、单位体制资源：国家对社会控制的历史回顾	(215)
三、公民社会资源：公众自我控制的必然选择	(234)
第三节 反思我国社会治安治理政策	(247)
一、对社会治安综合治理政策的评价	(248)
二、“严打”政策的评价与反思	(250)
三、特殊治理的失败	(255)
四、我国社会治安治理政策应有的取向——法律、 道德、信仰的整合	(256)
参考文献	(266)

第一章 治安、治理的基本范畴

第一节 治 安

一、治安的概念

古代对“治安”一词的理解。主要有三种观点：其一，认为，“治安”是一个古老的概念，其本义是“治则不乱，安则不危”，特指政治清明，国家和社会安定^①，既包括政治统治秩序，又包括社会公共秩序；其二，认为古代中国的“治安”是统治阶级追求的一种理想状态、一种梦想，其含义必须与统治阶级所追求的目标联系起来进行理解，最明确也最能概括的表述就是——天下太平；^②其三，认为古代“治安”有两层涵义，一是指稳定国家的政治局面，以缓和统治阶级内部的矛盾，防止内哄；二是安定民众，缓和阶级之间的冲突，维持正常的社会民生，防止社会动乱，保持久远的社会安定。^③

现代对“治安”一词的理解。学术界普遍认为，自警察制度形成以来，“治安”的概念逐渐有了新的变化，主要有下列五种

① 卫之民：《治安行政管理学总论》，中国人民公安大学出版社，1986年，第1页。

② 谢惠敏：《对“治安”一词的再认识》，《中国人民公安大学学报》1995年第1期。

③ 熊一新：《治安管理学》，中国人民公安大学出版社，2000年，第4页。

观点：

第一种观点认为，现代“治安”有广义和狭义之分。广义即一般所说的社会治安，较古代的含义狭窄，它特指在阶级社会中符合统治阶级意志和利益，并由其法律所规范的一种社会秩序。狭义是指治安管理，指国家公安部门为了维护社会治安秩序，以保障社会生活的正常进行并依法从事的公开的行政管理行为，也是治安行政管理学或治安管理学所要研究的内容。^①

第二种观点认为，现代“治安”，一是指社会治安秩序；二是指维护治安秩序的社会活动即治安工作。并认为治安工作有广义和狭义之分，广义是指一切维护治安秩序的行为都可以称为治安工作，也称为公安工作。其中的治安行政执法行为，即治安行政管理，是狭义的治安工作。^②

第三种观点认为，现代“治安”的含义比古代狭窄，是指国家统治阶级维护和巩固统治所需要的并由其有关法律所规范的一种社会秩序。这里讲的有关法律，对我国来说，主要是公安法规。因此，“治安”的含义，可概要地表述为由公安法规所规范的一种社会秩序。^③

第四种观点认为，社会治安学是从整体上、全方位地研究社会治安的产生原因、运行表现与防控措施的学问。因此，社会治安即治安，是指社会治安问题，它包括犯罪、违法乱纪、无责任或责任不清的不安情形、事故事件等四个范畴。^④

第五种观点认为，现代“治安”可分为“大治安”、“中治

① 卫之民：《治安行政管理学总论》，中国人民公安大学出版社，1986年，第2页。

② 李健和：《新编治安行政管理学总论》，中国人民公安大学出版社，1998年，第3页。

③ 沈志祥：《治安管理学》，群众出版社，1998年，第1页。

④ 金其高：《社会治安学》，中国政法大学出版社，1992年，第1页。

安”、“小治安”。“大治安”是指整个国家经济、文化、内政、外交方针大计的制定与实施及其社会效果，是国家政治秩序、经济秩序与民众生活秩序的总和；“中治安”是指国家公、检、法系统依法对社会实施的行政管理，以及由此而建立起来的国家生活的有序状态；“小治安”是指我国公安部门业务分工中的治安管理工作 and 进行这种治安管理所组织的物质力量、相关法律等。^①其中对“大治安”的理解，相关部门的同志认为，随着全社会对社会治安需求的提高，必须在地方党委、政府领导下实行治安工作的社会化，即由公安机关充分发挥职能作用，最大限度地动员、组织社会各部门和全体公民，构建以城市为中心的攻防兼备的治安防御体系，有针对性地打击各种犯罪活动，抗御紧急突发事件和严重自然灾害，稳定社会政治、治安秩序，保障社会经济发展。^②

二、“治安”的本质属性

“治安”一词最早出现于战国时期韩非子的《显学》中。^③因此，“治安”无论是指政治清明，还是社会安定，也无论是指治安秩序，还是指治安问题，它都是阶级社会所特有的历史现象。既不是自古就有，也不是永恒存在的，而是存在于人类社会发展中的一定历史阶段。因此，“治安”作为一种社会现象，应具有如下两个本质属性：

1. “治安”是体现统治阶级的意志和利益并由其法律所规定的一种社会规范。“治安”既然是一定社会条件下的产物，那么，

① 陈鸿彝：《中国古代治安简史》，群众出版社，1998年，第1页。

② 武和平：《大治安》，群众出版社，1995年，第1页。

③ 卫之民：《治安行政管理学总论》，中国人民公安大学出版社，1986年，第77页。

势必在与其相应的社会条件不存在时消失。在漫长的原始社会，人们共同生产、占有劳动产品，没有贫富之分和阶级对立，权利平等并享有自由。那时“一切都是有条理的，一切争端和纠纷，都由当事人的全体即氏族或部落来解决，或者由各氏族相互解决”。^① 这些习俗是氏族部落中自然形成并且相约成俗的，“治安”作为社会规范是当时人们一般能够自觉遵守的，违反规范的行为只是个别现象，依靠习俗即可进行谴责和约束。因此，当时的“治安”是不存在的。而当生产和科技充分发展并达到极高水平的时代，生产资料私有制被共产主义公有制所取代，物质财富充分“涌流”，自私自利心理失去存在的基础，人们的精神极其高尚，劳动成为普遍的生活“第一需要”，社会和人均能自由和谐地发展，于是，私有制残余和阶级、国家、法律等逐渐消亡。当然，法律所消亡的是其阶级统治职能和国家意志。由于社会公共管理职能的需要，强制性的行为规范将仍然存在，并且可能仍称之为“法律”，但已不再具有阶级属性。因此，那些遵守强制性规范行为或违反强制性行为规则的行为也就不再带有“治安”的性质。这样，治安现象也就消失了。

“治安”的出现，是阶级社会发展的产物，源于社会矛盾冲突的不可调和性。因此，“治安”是人类社会具有明显阶级性的社会法律现象。因为“治安”是法律对个体行为的标定，而任何法律都是有阶级性的，都是一定的统治阶级意志的体现。人类社会出现阶级以后，掌握生产资料和国家权力的统治阶级就制定法律和凭借国家机器来维护本阶级的利益与统治地位。统治阶级按照一定的标准进行评价，认为某种行为造成的社会危害达到了不能容忍的程度时，就以整个社会的名义，通过法律将这种行为规定为“违法”，而认为符合统治阶级意志的行为，即没有“入围”

^① 《马克思恩格斯全集》第4卷，人民出版社，1960年。

法律条文的，法律则规定其为“合法”。因此，法律就是人们的行为规则。而“治安”也就通过法律体现出来，也就有“合法”的“治安”和“非法”的“治安”。

2. “治安”是有关国家和公共安全、社会管理和公民的人身或民主权利，并涉及刑事或行政处罚的一种社会规范。从历史上看，我国最早把“治”和“安”连起来作为一个词使用并加以系统阐述的是战国时期的韩非子。他在《显学》中论述为：“今上急耕田垦草以厚民产也，而以上为酷；修刑重罚以为禁邪也，而以上为严；征赋钱粟以实仓库，而以救饥馑、备军旅也，而以上为贪；境内必知界（疆界——引者注，下同）而无私解并力疾斗所禽（同擒）虏也，而以上为暴。此四者所以治安也，而民不知悦也。”^①到了西汉时期，贾谊在给皇帝的上疏《陈政事疏》中也论述了其对“治安”的看法：“臣以为事势可谓痛哭流涕长太息，而进言者曰天下已安而治，非愚则谀。因陈治安之策。”“夫以天子之位，乘今之时，因天之助，尚惮以危为安，以乱为治。”“此时而欲治安，虽尧舜不治。”在谈到如何削弱诸侯的势力时，他主张“欲天下之治安，莫乐众建诸侯而少其力”的策略。比贾谊稍后的司马迁，在其《史记·孝文纪元年》中进一步明确了“古者殷周有国，治安皆千余岁”。据此，我国绝大多数治安方面的专家学者认为：“治安”在我国古代的含义就是指政治清明，国家和社会安定。

三、“治安”本质属性的对象

既然“治安”是由法律所规定的有关国家和公共安全、社会管理和公民人身或民主权利并涉及刑事或行政处罚的一种社会规

^① 卫之民：《治安行政管理学总论》，中国人民公安大学出版社，1986年，第77页。

范，那么反映这种本质属性的对象就应当是具有上述属性的人们的各种行为或社会现象。包括：人们遵守由法律所规定的有关国家和公共安全、社会管理和公民人身民主权利并涉及刑事或行政处罚的一种社会行为和人们违反由法律所规定的有关国家和公共安全、社会管理和公民人身或民主权利并涉及刑事或行政处罚的一种社会行为，即前者为合法的“治安”，后者为非法的“治安”。其中，合法的“治安”是指人们的行为处于一种“秩序”状态，即处于统治阶级所允许的范围并认为是处于有条理、不紊乱的状态，我们称之为“治安秩序”，它包括人们遵守国家法律所规范的有关国家和公共安全、社会管理和公民人身或民主权利的各种行为，即守法行为；而非法的“治安”是指人们的行为处于一种“问题”状态，即处于统治阶级禁止的范围，并认为是处于无条理、混乱的状态，我们称之为“治安问题”，它包括人们违反国家法律所规范的有关国家和公共安全、社会管理和公民人身或民主权利并依法给予刑事或行政处罚的各种行为，即与之相关的犯罪行为和一般的违法行为。因此，“治安秩序”和“治安问题”是一个相互对立或对应的概念，两者共同构成了“治安现象”或“社会治安”。因此，从“治安”的合法性与非法性来划分，“治安”可划分为治安秩序（即合法的治安）和治安问题（即非法的治安，包括犯罪行为和一般违法行为）。从这一意义上讲，“治安”是一定阶段上的、在一定地点和时间所表现出来的治安问题和治安秩序及其总和。

就目前而言，人们违反由我国法律所规定的有关国家和公共安全、社会管理和公民人身或民主权利并依法给予刑事或行政处罚的一种社会行为即治安问题，不仅包括犯罪行为、违反治安管理行为，而且还包括由犯罪行为或违反治安管理行为、以及犯罪行为与违反治安管理行为组成的刑事案件、治安案件、群体性治安事件、治安灾害和破坏事故等。