

农村政策与管理
系列丛书

主编 崔富春

NONGCUN SHEHUI ZHIAN GUANLI

农村社会治安管理

薛 强 II 编著

Nongcun Zhengce yu Guanli
Xiliecongshu

 中国社会科学出版社

农村政策与管理系列丛书

主编 崔富春

农村社会治安管理

薛 强 编著

图书在版编目(CIP)数据

农村社会治安管理/薛强编著. —北京:中国
出版社, 2010. 3

(农村政策与管理系列丛书/崔富春 主编)

ISBN 978-7-5087-3151-3

I. ①农… II. ①薛… III. ①农村—治安管理—
研究—中国 IV. ①D631.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 037636 号

丛 书 名: 农村政策与管理系列丛书

书 名: 农村社会治安管理

编 著: 薛 强

责任编辑: 王秀梅 逢玉静

出版发行: 中国社会科学出版社 邮 政 编 码: 100032

通联方法: 北京市西城区二龙路甲 33 号

电 话: 编辑部: (010)66061704

邮购部: (010)66060275

销售部: (010)66080300 传 真: (010)66051713

(010)66051698 传 真: (010)66080880

网 址: www.shcbs.com.cn

经 销: 各地新华书店

印刷装订: 北京通天印刷有限责任公司

开 本: 140mm×203mm 1/32

印 张: 5.375

字 数: 135 千字

版 次: 2010 年 4 月第 1 版

印 次: 2010 年 4 月第 1 次印刷

定 价: 10.00 元

建设社会主义新农村书屋

总顾问：回良玉

编辑指导委员会

主任：李学举

副主任：翟卫华 柳斌杰 胡占凡 窦玉沛

委员：詹成付 吴尚之 涂更新 王英利

李宗达 米有录 王爱平

农村政策与管理系列丛书编辑委员会

主任：崔富春

副主任：宗颖生 弓永华 方亮

成员：（按姓氏笔画为序）

王金胜 洪坚平 邢国明 李生才

李生泉 李宏全 李国柱 杨鹏

郭晋平 郭玉明 郝利平 武星亮

蔺良鼎

总序 造就新农民 建设新农村

李学举

党的十六届五中全会作出了建设社会主义新农村的战略部署。在社会主义新农村建设过程中，大力发展农村文化事业，努力培养有文化、懂技术、会经营的新型农民，既是新农村建设取得进展的重要标志，也是把社会主义新农村建设不断推向前进的基本保证。

为落实中央的战略部署，中央文明办、民政部、新闻出版总署、国家广电总局决定，将已开展三期的“万家社区图书室援建和万家社区读书活动”由城市全面拓展到农村，“十一五”期间计划在全国三分之一以上的村委会开展农村图书室援建和读书活动，使两亿多农民由此受益，让这项造福城市居民的民心工程同时也造福亿万农民群众。中央领导同志对此十分重视，中共中央政治局委员、国务院副总理回良玉同志作出重要批示：“发展农村文化事业是新农村建设的重要内容，也是农村发展中一个亟待加强的薄弱环节。在农村开展图书室援建和读书活动，为亿万农民群众送去读得懂、用得上的各种有益书刊，对造就有文化、懂技术、会经营的新型农民，满足农民全面发展的需求，将发挥重要作用。对这项事关农民切身利益、事关社会主义新农村建设的重要活动，要精心组织，务求实效。”

中共中央政治局委员、中央书记处书记、中宣部部长刘云山同志也作出重要批示。他指出：“万家社区图书室援建和万家社

区读书活动，是一项得人心、暖人心、聚人心的活动，对丰富城市居民的文化生活、推动学习型社区建设发挥了重要作用。这项活动由城市拓展到农村，必将对丰富和满足广大农民群众的精神文化生活，推动社会主义新农村建设发挥积极作用。要精心组织，务求实效，把这件事关群众利益的好事做好。”

为了使活动真正取得实效，让亿万农民群众足不出村就能读到他们“读得懂、用得上”的图书，活动的主办单位精心组织数百名专家学者和政府相关负责人，编辑了“建设社会主义新农村书屋”。“书屋”共分农村政策法律、农村公共管理与社会建设、农村经济发展与经营管理、农村实用科技与技能培训、精神文明与科学生活、中华传统文化道德与民俗民风、文学精品与人物传记、农村卫生与医疗保健、农村教育与文化体育、农民看世界等10大类、1000个品种。这些图书几乎涵盖了新农村建设的方方面面。“书屋”用农民的语言、农民的话，深入浅出，使具有初中文化水平的人就能读得懂；“书屋”贴近农村、贴近农民、贴近农村生活的实际，贴近农民的文化需求，使农民读后能够用得上。

希望农村图书室援建和农村读书活动深入持久地开展下去，使活动成为一项深受欢迎的富民活动，造福亿万农民。希望“书屋”能为农民群众提供一个了解外界信息的窗口，成为农民学文化、学科技的课堂，为提高农民素质，扩大农民的视野，陶冶农民的情操发挥积极作用。同时，也希望更多有识之士参与这项活动，推动农村文化建设，关心支持社会主义新农村建设。

值此“新农村书屋”付梓之际，以此为序。

目 录

第一章 农村治安管理概述

- 一、农村治安管理的概念及特征 /1
- 二、农村治安管理的主要任务 /6
- 三、农村治安管理的基本原则 /8
- 四、加强农村治安管理的重要性 /10

第二章 当前我国农村治安现状分析

- 一、当前我国农村治安现状 /13
- 二、当前农村社会治安存在的突出问题 /19
- 三、引发农村社会治安问题的主要原因 /22
- 四、创建农村社会治安良性环境的有效途径 /26

第三章 农村社会治安防控体系

- 一、农村社会治安防控体系概述 /30
- 二、当前农村社会治安防控工作发展态势 /36
- 三、当前农村社会治安防控工作存在的突出问题 /38
- 四、农村社会治安防控体系建设对策 /39

第四章 农村色情活动及其治理

- 一、农村色情活动的现状 /43
- 二、农村色情活动的原因分析 /46
- 三、农村色情活动的治理 /50

第五章 农村赌博活动及其治理

- 一、当前农村赌博的现状与特点 /54
- 二、农村赌博活动的危害 /57
- 三、农村赌博成风的成因分析 /60
- 四、农村赌博活动的治理对策 /63

第六章 农村群体性事件及其治理

- 一、农村群体性事件的现状 /67
- 二、农村群体性事件的危害 /74
- 三、农村群体性事件的成因 /76
- 四、农村群体性事件的治理原则 /82
- 五、农村群体性事件的治理对策 /85

第七章 农村黑恶势力及其治理

- 一、农村黑恶势力的界定 /90
- 二、农村黑恶势力的特征 /92
- 三、农村黑恶势力活动的主要表现形式 /96

四、农村黑恶势力形成的原因 /98

五、农村黑恶势力的治理 /102

第八章 农村迷信和邪教活动治理

一、农村信仰状况概述 /105

二、农村迷信和邪教活动产生的原因 /114

三、农村迷信和邪教活动的危害 /119

四、农村迷信和邪教活动的治理 /126

第九章 农村道路交通安全及其管理

一、农村道路交通安全现状 /132

二、农村道路交通安全问题的原因分析 /135

三、加强农村道路交通安全管理的对策 /138

第十章 农村消防安全及其管理

一、农村消防安全的现状 /142

二、农村消防安全现状的原因分析 /146

三、农村消防安全防范和治理的对策 /147

主要参考文献 /154

第一章 农村治安管理概述

社会治安问题是人们违反由治安行政法规所规定的有关国家和公共安全、社会管理和公民人身权利或民主权利,并依法给予刑事处罚或行政处罚的一种社会现象和行为^①。当前,农村改革的进一步深入和经济的发展,不仅强烈地冲击着传统的社会结构,而且对人们的思想观念、价值取向产生了极其深刻的影响。在积极因素占主导地位的同时,也带来了一定的消极作用,出现了一些社会治安问题,严重地影响了农村的稳定和经济的发展。农村治安管理也就是农村治安行政管理。它是国家行政管理的重要组成部分,对于维护农村社会稳定具有重要的意义。农村治安管理必须遵循一定的原则并使用相应的手段。这是实现农村治安管理目标的重要保障。

一、农村治安管理的概念及特征

(一) 农村治安管理的概念

对于治安管理的概念,目前我国尚未权威界定。有的学者认为,治安管理是指国家警察机关治安管理部门为了维护社会治安秩序,保障社会生活的正常进行,而依法进行的行政管理活动^②。有的学者认为,治安管理是指公安机关为了保障公共安全,维护社会治安秩序,保护公民合法权益,通过各项业务管理和组织活动,依法公共管理社会治安的警察行政活动^③。还有学者认为,治安管理是指公安

① 王彩元.治安学基础理论专论 [M].北京:中国人民公安大学出版社,2005:83.

② 张先福.治安管理实用教程 [M].北京:中国人民公安大学出版社,2007:3.

③ 丁建荣.治安管理教程 [M].杭州:浙江大学出版社,2007:8.

机关依照国家法律、法规，依靠群众，运用行政手段，维护社会治安秩序，保障社会生活正常进行的行政管理活动^①。综合以上观点，农村治安管理，是公安机关治安管理部门为了维护农村地区社会治安秩序，保障农村社会生产、生活的正常进行，而依法进行的行政管理活动。

从上述概念可以看出，农村治安管理包含以下几层含义：一是农村治安管理是一种行政管理活动，因此也可把它称之为农村治安行政管理。农村治安管理属于公安行政管理的范畴。公安行政管理又是国家行政管理的一个内容。因此，农村治安管理是国家行政管理的重要组成部分。二是农村治安管理是维持农村社会秩序的行为。农村治安管理的根本任务，就是要维持农村社会秩序的有序性。三是农村治安管理是公安机关治安管理部门实施的行政执法行为。公安机关是实施农村地区治安管理的唯一主体。农村治保会、农村地区企事业单位的保卫等社会治安管理组织，可协助公安机关进行农村治安管理。

（二）农村治安管理的特征

1. 管理内容具有广泛性和复杂性

农村治安管理内容的广泛性和复杂性，主要体现在农村治安管理的范围和对象方面以及管理手段方式方面。从治安管理的范围和对象上看，既有对人的管理，也有对物的控制；既有对农村地区、场所的管理，又有对农村地区治安案件、群体性事件和治安灾害事故的预防和查处。从治安管理的手段上看，既有被动式的治安管理手段，又有主动式的治安管理手段。从治安管理的方式上看，既有

^① 陈合权：《治安管理学》[M]，北京：中国人民公安大学出版社，2007：1。

公开管理，又有秘密控制^①。

2. 管理活动具有公开性

农村治安管理，以对农村社会治安秩序的维护和控制为重点，活动形式上以公开管理为主，以秘密管理为补充。因此，应建立农村治安公开管理制度，以期实现农村治安管理的目标。

3. 管理措施具有特殊强制性

这种特殊强制性表现在：一是农村治安管理拥有警告、罚款、行政拘留等多种法定强制手段；二是执法警察配有武器和警械，在必要时可以使用。

4. 管理工作具有基础性

农村地区治安管理工作的基础性主要表现在：一是农村治安管理工作主要是基础性的预防工作；二是农村治安管理工作具有广泛的群众基础；要依靠广大农民群众的协助，才能有效地维护农村治安稳定。

（三）农村治安管理的手段

农村治安管理手段，是指治安管理部门为了实现治安管理职能和维护农村地区社会治安秩序的目标，依法运用治安管理权力对农村地区治安管理客体，进行管理控制所采取的措施和方法。农村治安管理手段，是国家依法赋予公安机关治安管理部门的治安管理和治安管理职责的具体体现，也是人民警察实施各项治安管理、预防农村地区违法犯罪的重要保证。

农村治安管理手段种类多，使用范围广，划分标准多，本书仅以农村治安管理主体能否主动行使职权为标准，对农村治安管理的手段进行划分，并展开研究。以农村治安管理主体能否主动行使职

^① 刘振华. 农村地区社会治安防控体系研究 [M]. 北京：中国人民公安大学出版社，2008：149.

权为标准,可将农村治安管理手段划分为主动性农村治安管理手段和被动性农村治安管理手段。

1. 主动性农村治安管理手段

主动性农村治安管理手段,是指治安管理主体依据其法定的治安管理权,无须农村地区治安管理相对人的申请即可依法作出的治安管理措施。它的特点在于主动性,即主动性农村治安管理手段的实施,不受治安管理相对人申请与否的影响。主动性农村治安管理手段,可以发挥治安管理主体的主观能动性,适应复杂多变的农村地区的治安管理的具体情况,起到维护农村地区社会治安秩序,保护农村地区公民、法人和其他组织的合法权益的作用。其主要包括以下几种具体行政行为:

(1) 治安行政命令。治安行政命令,是指公安机关在治安管理过程中,根据治安管理的需要,依法以一定的形式,发布要求治安管理相对人必须从事或不得从事一定行为的命令。它是治安行政处理决定的一种表现形式^①。如查封农村地区的赌场和色情场所,命令解散农村地区非法集会等。通过农村地区治安行政命令的方式,禁止和取缔一些行为,从而维护农村的社会治安秩序和社会稳定。

(2) 治安行政监督。治安行政监督,是指治安管理主体为了实现管理目标,依法对治安管理相对人遵守治安法律法规,履行治安管理义务的情况,进行检查了解的措施。它是促使治安管理相对人贯彻执行治安法律法规及治安命令等,实现治安管理目标的重要手段,包括治安检查、治安调查、查验、检验、鉴定等。

(3) 治安行政处罚。治安行政处罚也称治安管理处罚,是指公安机关依据治安管理处罚法的规定,对扰乱公共秩序,妨害公共安全,侵犯人身权利、财产权利,妨碍社会管理,具有社会危害性,

^① 熊一新. 治安管理学概论 [M]. 北京: 中国人民公安大学出版社, 2004: 54.

尚不构成刑事处罚的违反治安管理行为所给予的行政处罚。治安行政处罚可以及时打击农村地区的违法行为，维护农村地区的社会治安秩序，实现农村治安管理的目标。治安行政处罚的种类包括警告、罚款、行政拘留、吊销公安机关发放的许可证。对违反治安管理的外国人，可附加适用限期出境和驱逐出境。

(4) 治安行政强制。治安行政强制，是指治安管理主体为了实现治安管理的目标，依法对治安管理对象的人身或财物予以强制而采取的措施，主要包括治安行政强制执行和即时强制。治安行政强制执行，是指治安管理主体为了实现治安管理目标，依法迫使农村地区不履行治安管理义务的相对人履行义务或达到与履行义务相同状态而采取的行为。如相对人无正当理由拒缴罚款，公安机关可采取拍卖或者变卖相对人财物变现以抵缴罚款。即时强制，是指治安管理主体在遇有重大自然灾害或事故时，以及其他严重影响社会治安秩序、公共安全或公民利益的紧急情况下，依照法定职权直接立刻采取的治安行政强制执行措施^①。如农村地区发生火灾后，对毗邻火场建筑物的拆毁，等等。

2. 被动性农村治安管理手段

被动性农村治安管理手段，是指治安管理主体只有在农村地区治安管理相对人提出申请的前提下才能依法实施的、对农村地区治安秩序进行控制管理的各种方法的总称。被动性农村治安管理手段的主要特征在于以农村地区治安管理相对人的申请为必然前提。具体包括以下几种行政行为：

(1) 治安行政许可。治安行政许可，是指治安管理主体根据治安管理相对人的申请，依法赋予特定的、符合法律条件的治安管理相对人从事法律一般禁止事项的权利或资格的治安行政管理措施。

^① 熊一新. 治安管理学概论 [M]. 北京: 中国人民公安大学出版社, 2004: 63.

如农村地区户口迁移许可等。

(2) 治安行政确认。治安行政确认,是指公安机关依法对治安管理相对人的法律地位和权利义务进行确定、认定和证明,并予以宣告的一种治安行政管理措施^①。如农村地区发放的居民身份证,交警部门对农村地区交通事故所作的责任认定等。

(3) 治安行政裁决。治安行政裁决,是指治安行政管理主体依照法定授权对当事人之间发生的、与治安管理活动密切相关的特定民事纠纷,进行审查并作出裁决的一种治安行政管理手段。在农村地区的治安行政裁决,主要有损害赔偿裁决、权属纠纷裁决和侵权纠纷裁决。例如,公安机关对农村地区因打架斗殴的双方当事人就医疗费、营养费等损害赔偿所作出的裁决。

二、农村治安管理的主要任务

治安管理的任务具有时代性。不同时期,我国治安管理的任务是不同的。目前,我国农村治安管理的根本任务是维护农村地区稳定,确保社会主义新农村建设的顺利进行。其具体任务主要有以下几个方面:

1. 维护农村地区社会治安秩序

维护农村地区社会治安秩序,是农村治安管理的根本任务,它体现了农村地区治安管理职能的本质要求,主要通过农村地区日常治安管理工作来实现和完成。由于农村治安管理的内容多、任务重、涉及的区域面积广,因此以公安机关治安管理为核心的农村社会治安综合治理,是维护农村地区社会治安秩序的根本出路。

2. 预防和控制农村地区刑事犯罪活动

预防和控制农村地区刑事犯罪活动,是农村地区治安管理的一

^① 张先福. 治安管理实用教程 [M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2007: 43.

项重要工作。农村治安管理的任务就是要建立农村地区刑事犯罪活动的防控机制，有效预防和控制农村地区的刑事犯罪活动。

3. 预防和查处农村地区违反治安管理行为

预防、查处农村地区违反治安管理行为，也是公安机关实施农村治安管理的重要任务。虽然违反社会治安的行为比犯罪行为的社会危害性小，但仍会对农村社会的稳定造成很大的负面影响。如果处理不及时，就可能发展成犯罪行为。因此，公安机关治安管理部门要做好农村地区违法治安管理行为的防范工作，对已发生的行为，要依法及时处理。

4. 预防和处置农村群体性事件

近年来，由于各种原因导致农村群体性事件不断发生，这已成为影响农村地区社会稳定，影响社会主义新农村建设的突出问题。因此，公安机关在农村治安管理中，要密切掌握农村地区社会动态，加强法制宣传教育，提高农民法治意识，做好各项防范工作，防止农村群体性事件的发生。

5. 预防和处理农村道路交通事故

随着我国农村公路建设和农村车辆的迅速增加，农村道路交通安全问题日趋凸显，频发的农村交通事故给农民的人身和财产都带来了巨大损害。因此，农村道路交通安全管理工作，应纳入农村治安管理工作任务之中。

6. 监督和管理农村消防工作

农村消防工作是社会消防工作的一项重要内容，它直接关系社会治安稳定和经济建设的健康发展。目前，农村消防安全存在很多问题，农村火灾发案多，损失大，给农村经济和人民群众生命财产安全带来很大损害。因此，农村治安管理工作也应把监督和管理农村消防工作作为一项重要任务去抓。

三、农村治安管理的基本原则

治安管理的基本原则，是治安管理学的一个基本理论问题。有学者甚至称之为“治安学理论中的一个带有根本性的重大问题”^①。治安管理的基本原则，是指体现治安管理的性质和任务，贯穿于治安管理实践始终的指导治安管理立法和治安管理执法活动的基本准则。目前关于治安管理基本原则的论述很多，内容不一。结合农村治安管理的特点，笔者认为，农村治安管理的基本原则，应包括以下几方面：

1. 依法行政原则

依法治国、建设社会主义法治国家，是我国宪法确定的基本治国方略，依法行政是核心。农村治安管理应结合自身特点，坚定不移地贯彻落实依法治国方略，全面推进治安管理依法行政。农村治安管理工作坚持依法行政原则要做到：一是合法行政。农村治安管理部门实施治安行政管理，应当依照法律、法规、规章的规定进行；没有法律、法规、规章的规定，治安管理部门不得作出影响农民和其他组织的合法权益的决定。二是合理行政。农村治安管理部门实施治安行政管理，应当遵循公平、公正的原则，要平等对待行政管理相对人，不徇私、不歧视；行使自由裁量权应当符合法律目的，排除不合法、不合理因素的干扰；所采取的措施和手段应当必要、适当；实施行政管理可以采用多种方式实现行政目的，应当避免采用损害当事人权益的方式。

2. 预防为主、保障安全的原则

预防为主，是指在农村地区同违法犯罪行为和治安事故作斗争时，在处理预防和打击（查处）两方面的工作关系时，应把预防放

^① 熊一新. 治安管理的基本原则 [J]. 中国人民公安大学学报, 2003, (1).