



普通高等教育“十二五”应用型本科规划教材



治安学导论

ZHI'ANXUE DAOLUN

宫志刚 主编



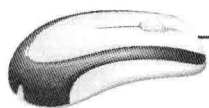
普通高等教育“十二五”应用型本科规划教材



治安学导论

主 编 宫志刚

副主编 陈涌清 张小兵



中国人民大学出版社
• 北京 •

图书在版编目 (CIP) 数据

治安学导论/宫志刚主编. —北京: 中国人民大学出版社, 2015. 7
普通高等教育“十二五”应用型本科规划教材
ISBN 978-7-300-20862-6

I. ①治… II. ①宫… III. ①治安管理-高等学校-教材 IV. ①D035. 34

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 036459 号

普通高等教育“十二五”应用型本科规划教材

治安学导论

主 编 宫志刚

副主编 陈涌清 张小兵

Zhi'anxue Daolun

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号

电 话 010-62511242 (总编室)

010-82501766 (邮购部)

010-62515195 (发行公司)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com>(人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 北京东方圣雅印刷有限公司

规 格 185 mm×260 mm 16 开本

印 张 14.25

字 数 330 000

邮政编码 100080

010-62511770 (质管部)

010-62514148 (门市部)

010-62515275 (盗版举报)

版 次 2015 年 7 月第 1 版

印 次 2015 年 7 月第 1 次印刷

定 价 35.00 元

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换

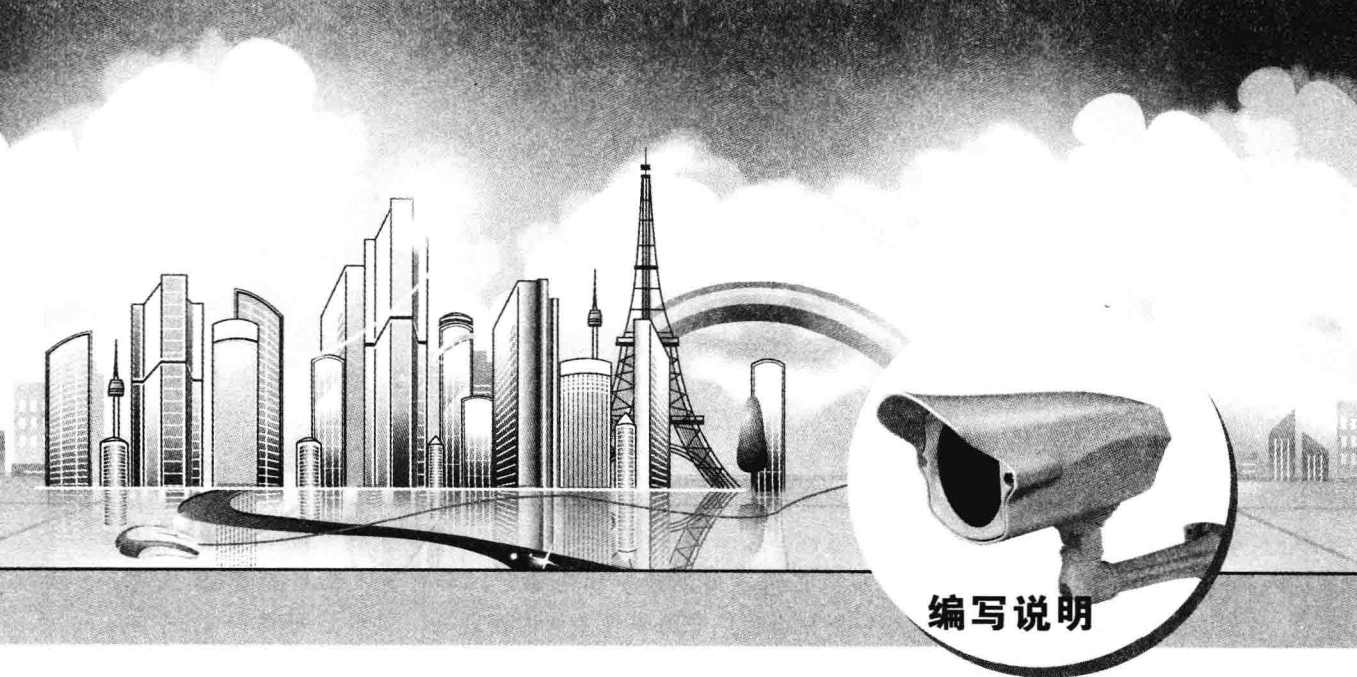
《治安学导论》编委会名单

主 编：宫志刚

副主编：陈涌清 张小兵

执 笔：（按姓氏笔画排序）

于小川	亓伟伟	王彩元	李 波
李小波	陈涌清	张小兵	张陶然
郁 欣	郑 磊	宫志刚	贺红梅
夏 菲	戚 丹	臧建国	



秩序是人类社会最珍视的价值之一，社会秩序是人类社会存在和发展的基本保证。作为社会秩序重要组成部分的治安秩序，在人类社会演进的过程中越来越重要，因而维护治安秩序就被视为人类社会重要的实践活动；特别是在现代化的历史进程中，破坏治安秩序的各种行为对人类社会生活的影响越来越大，如何维护治安秩序就成了现代化进程中必须面对的重大历史课题。长期以来，人们在维护治安秩序的实践中积累了大量的经验。但是，对其进行系统的理论研究还是从近代才开始的，作为一个学科，对其进行研究就更晚了。在我国，对治安实践进行专门研究的学科是“治安学”。治安学其实质就是研究维护治安秩序学，具体来说，它是一门研究如何组织动员各种社会力量，运用各种手段，防控和消除各种危害，保护人们的社会生产生活方式安全有序的一般规律的科学。

治安学是一门应用性学科，与实际的紧密结合是治安学存在发展的生命线，这一点从治安学的发展轨迹中可以看得更加清楚。

治安学作为一门学科在我国的发展也是近 30 多年的事情。从 20 世纪 80 年代开始，以公安高等教育为平台，在总结新中国成立以来治安管理经验的基础上，治安学科逐步发展成型。1984 年，改建后的中国人民公安大学设立治安系，标志着治安学的前身治安管理学开始创建。1989 年，由公安部公安教材编审委员会编写的一套 9 本治安管理学教材面世。这套教材不仅系统总结了新中国成立以来治安管理各项业务工作的实践经验，而且从中提炼出一些理论和规律，已经不再是单纯的业务、经验总结，标志着治安管理学学科的正式诞生。1998 年，教育部颁布《普通高等学校本科专业目录》，将治安管理和安全防范两个专业合并为治安学专业。从此，治安学取代治安管理学而为学者普遍使用，标志着治安学的正式建立。经过不断发展，至 2010 年，治安学初步形成了较为完整的学科体系，形成了自身较为完整的方法论体系，具有自身概念谱系和专门术语。这一时期的研究为治

安学成为一个独立的学科奠定了坚实的基础。同时，治安学的学历教育也获得了重大进展，截至2010年，全国开设本科治安学专业的高校有25所，同时还在法学和管理学下开展博士生和硕士生教育，形成了完整的学历教育结构。2011年3月，经国务院学位委员会和教育部批准，《学位授予和人才培养学科目录（2011年）》增列公安学为一级学科。至此，被正式确定为公安学下的二级学科治安学获得了应有的社会建制。

当前，治安学的学科发展处于成型阶段，它的研究范围基本确定、理论体系较为完整、方法论体系基本确立，有公认的学科术语、高质量的学术刊物和有影响力的学科带头人，形成了一定规模的研究团队和学术组织，具有较为完整的人才培养机制。

本教材是一本全新的教科书，目录编排较传统治安学基础理论教材有很大突破。它最主要的特点是，在坚持治安学的理论性和学术性的前提下，更加强调教材的应用性和可读性。一方面，它是站在更为宏观的视角去理解治安和治安学，具有学术研究的前瞻性思维。从秩序的逻辑起点出发，分析社会秩序与治安秩序的内在联系，剖析治安秩序的内在结构，讨论治安秩序维护的方略与手段，揭示治安主体多元的复杂形式、治安规范的完整体系和治安实体的多变形态，探索维护治安秩序的过程、规律、基本原则等基本问题，研究治安秩序评估的科学方法，进而进行治安规划科学实施。这样一套思路，丰富了治安学的理论体系，为学习和掌握治安学的基本理论打下了基础。另一方面，本教材特别强调治安学的应用性，紧贴实战。针对新时期公安高等（专科）院校的学生特点和教学模式，运用具体生动的案例、简明活泼的语言，对每一个基本问题都做了详细的阐述，使治安学教育更加贴近治安实际工作，以适应警务实战的需要。在每一章节的导入案例和章末的案例分析中，既有我国古代的治安实践，也有当今社会最新的治安探索；既包含治安学的基础理论，也包含治安具体实践中的一些规律。同时，提出富有启发性的问题，有助于学生拓展视野、启迪思维，更有助于引导学生形成独立思考的习惯。应用性不能简单地理解为操作性，它是理论性和实践性的有机统一，这正是治安学的题中应有之义。

作为一次全新的尝试，本书不免存在不足之处，还望治安学理论界和实际部门能够不吝指正，以便今后进一步修订完善。

本教材的整体架构、体例由官志刚教授设计，统稿工作由官志刚教授及其博士生张陶然负责，具体章节写作分工安排如下：

第一章：官志刚、陈涌清、李小波

第二章：陈涌清

第三章：官志刚、李小波

第四章：陈涌清、于小川

第五章：戚丹、张陶然

第六章：官志刚、张陶然

第七章：亓伟伟、贺红梅、李小波

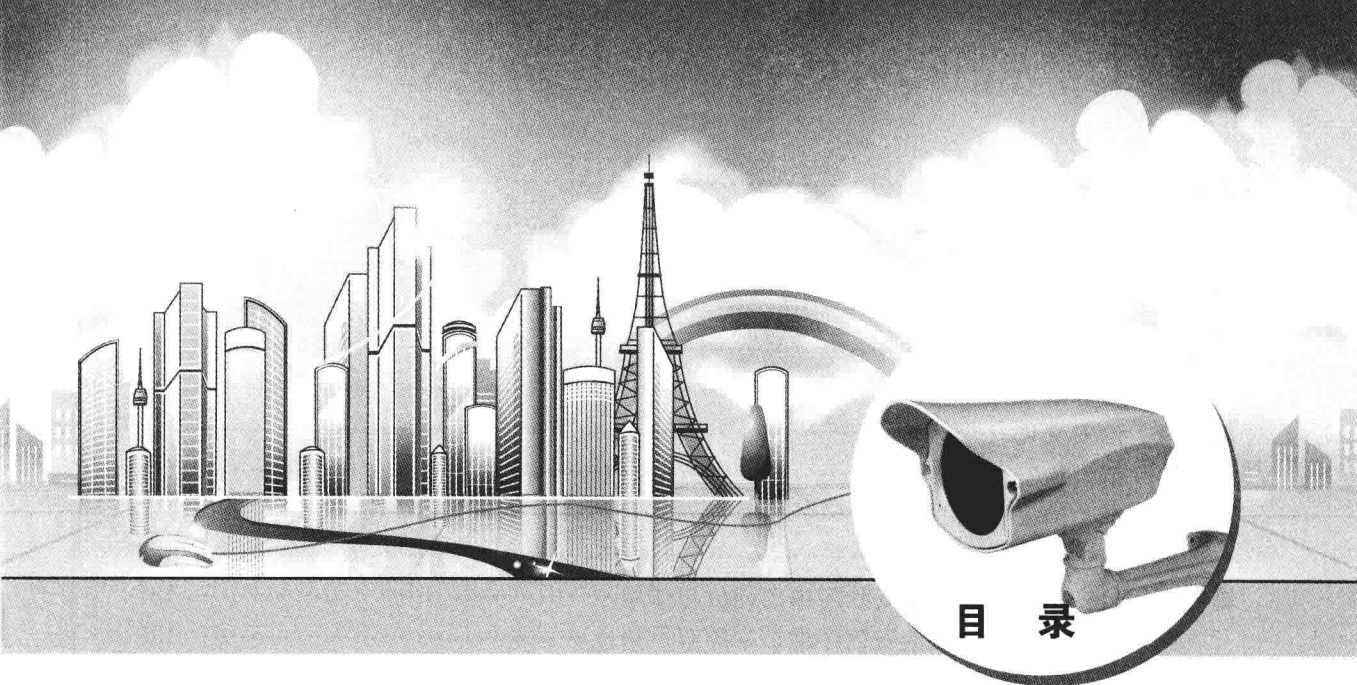
第八章：夏菲、臧建国、张陶然

第九章：李波、郁欣、郑磊、张小兵

第十章：王彩元、张小兵

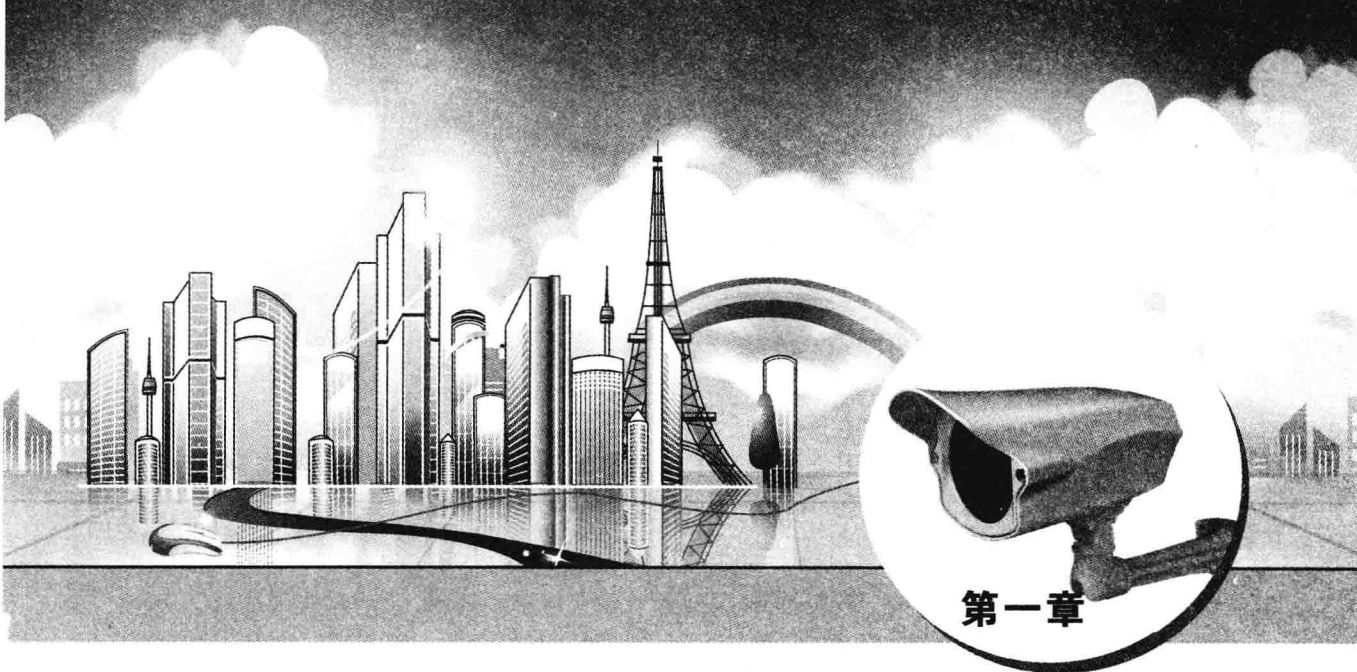
官志刚

2015年3月16日于北京木樨地



第一章 绪论	1
第一节 治安概述	2
第二节 治安学的建立与发展	5
第三节 治安学的逻辑起点与研究对象	11
第四节 治安学的学科体系	17
第五节 治安学的研究方法	20
第二章 中外治安史概述	25
第一节 从氏族社会安全活动到国家治安实践	26
第二节 古代的治安实践	28
第三节 近代的治安实践	36
第四节 现代的治安实践	43
第三章 治安的本质	54
第一节 治安秩序在人类社会中的作用	55
第二节 国家在治安秩序中的作用	57
第三节 治安权	61
第四章 治安秩序的结构与形成	70
第一节 治安主体	71
第二节 治安规范	79
第三节 治安实体	87
第四节 治安秩序形成的机理	91

第五章 治安秩序维护	101
第一节 治安秩序维护概述	102
第二节 治安预防	104
第三节 治安控制	107
第四节 治安处置	112
第五节 治安重建	114
第六章 治安文化	121
第一节 治安文化概述	122
第二节 治安文化的培育	125
第三节 治安意识的养成	129
第七章 公安机关在维护治安秩序中的地位与作用	137
第一节 公安机关在治安秩序维护中的双重角色	138
第二节 公安机关在治安秩序维护中的作用	141
第三节 公安机关治安秩序维护的内容	143
第四节 公安机关治安秩序维护的主要手段	146
第八章 治安策略	158
第一节 治安策略概述	159
第二节 治安策略的制定	162
第三节 新中国成立以来治安策略的发展	166
第九章 治安评估	179
第一节 治安评估概述	180
第二节 治安评价	182
第三节 治安预测	187
第四节 治安效益	190
第五节 公众安全感	192
第十章 治安规划	201
第一节 治安规划概述	206
第二节 治安规划的主要内容	210
第三节 治安规划的实施与评估	216



绪 论

学习目标

通过本章的学习，掌握治安的含义、特性，了解治安学的历史，掌握治安学的逻辑起点、研究对象，了解治安学的学科体系和研究方法。

导入案例

《礼记·乐记》和《史记·乐书》都记载了“礼乐刑政，综合为治”的治安思想。“故礼以导其志，乐以和其声，政以一其行，刑以防其奸，礼乐刑政，其极一也，所以同民心而出治道也。”“礼节民心，乐和民声，政以行之，刑以防之。礼乐刑政四达而不悖，则王道备矣。”大意是：礼是用来引导民众的志向，乐是用来和谐民众的声音，刑是用来预防民众的违法犯罪，政是用来整齐规范民众的行为，礼、乐、刑、政四者所要达到的目的是是一致的，都是要使民众的行为不邪僻，同心同德，从而达到治理之道。汉以后，“礼乐刑政，综合为治”成为历代王朝的治安方略。

问题：请从治安的含义来分析中国古代“礼乐刑政，综合为治”的治安思想。

第一节 治安概述

一、什么是治安

“治安”一词从产生至今，其含义经历了较大的变化。古代治安和现代治安含义既有密切联系，同时又有较大的区别。

(一) 古代治安的含义

在古籍中，“治”与“安”最初是分别使用。《说文解字》解释：“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。《易·系辞下》记载：“黄帝尧舜垂衣裳而天下治”，还有“君子安而不忘危”。从语词含义上说，“治”就是“对乱的矫正”，“安”则是“对危的控制”，二者合起来即所谓“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。“治”与“安”在这里都被当作动词使用，具体而言，也就是治理“乱”与“危”的行为。

在我国历史上，最早把“治”和“安”连起来作为一个词使用的是战国时期的韩非。他在《韩非子·显学篇》中写道：“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，且以救饥馑、备军旅也，而以上为贪；境内必知介而无私解，并力疾斗，所以禽虏也，而以上为暴。此四者所以治安也，而民不知悦也。”这是目前发现“治安”联用的起端，也是完整理解古代“治安”概念的关键。在这里，韩非全面地阐述了古代治安的含义。治安作为一种国家统治，包括四个方面的内容：一是发展生产；二是强化律令，惩治犯罪；三是建立社会的经济和军事的保障系统；四是加强军事训练，保证军队的战斗力。韩非此处的“治安”实际上是对古代国家统治的完整概括。它包括社会的经济发展、政治建设、法制建设、社会保障以及对犯罪的惩处等各个方面。这是宏观意义上的治安或广义的治安。

最早系统阐述“治安”的是西汉时期贾谊的《陈政事疏》（又名《治安策》）。与韩非相似，贾谊也认为汉初治安涉及诸多问题，如诸侯坐大、匈奴扰边、服制亡等、太子无师、重法轻礼、礼制无仪等。但不同的是，贾谊认为治安问题有主次、轻重之分，要抓住主要问题，才能系统、全面解决治安，“欲天下之治安，莫若众建诸侯而少其力”。

最早解释“治安”一词的是唐初学者颜师古。《汉书》卷4《文帝纪》引用了贾谊《治安策》中的一段话，“古者殷周有国，治安皆且千余岁”。颜师古注释说：“治安，言治理且安宁也”。即：治安是指国家通过治理而达到政权稳定、社会安宁的状态。后世学者，一方面继承了这种解释，如明代海瑞《治安疏》、明代陈建《治安要议》，清人陆寿名《治安文献》等；另一方面，“治安”不仅指整个国家、社会的安宁有序，也包括地方的政治清明、社会安宁有序。正如学者所说：“秦汉以降，直至清初，治安一词的基本含义仍是国家太平、社会安宁。从宋朝开始，治安词义发生变化，治安不仅指国家治安，而且也指

^① 《中文大辞典》，157页，台北，台湾省中国文化学院、中国文化研究所，1982。

地方治安。”^①

在上述的基础上,《汉语大词典》解释古代“治安”有两个含义:一是治理(百姓)使之安定;二是政治清明,社会安定。^②当代学者由此进一步指出古代“治安”的实质是维护“秩序”,“既包括政治统治秩序,又包括社会公共秩序”^③。是对失控的社会秩序的整治或重建,是国家对社会进行统治、治理和控制的行为^④。

综上所述,在我国古代,“治安”的实质是指国家为确保政权稳定、社会安宁的状态而对社会进行的统治、治理和控制。

(二) 现代治安的含义

现代“治安”一词,在不同的语境下有不同的含义,对此当代学者有多种解释。一是“秩序说”,认为治安是一种代表统治阶级意志和利益并由其法律所规范的社会秩序;二是“状态说”,认为治安是指社会安宁的状态;三是“手段说”,认为治安是一种手段、措施;四是“过程说”,认为治安就是对治安问题的管理,通过“治”达到“安”的过程;五是“管理说”,认为治安是一种社会管理活动,即是指国家社会治安职能机构,为维护社会的安定秩序,以保障社会生活的正常进行而依法行使的行政管理行为。六是“问题说”,认为治安一词可理解为治安问题。

近来,有学者将现代“治安”的含义概括为两个方面:一是指治安秩序,即指基于人的活动所形成的、由一定规则所调整的、具有社会安定和公共安全内容的社会客观状态;二是指维护治安秩序的社会活动,即治安工作。^⑤

上述探讨为认识现代“治安”含义提供了不同的视角,但目前尚未达成共识,特别是没有指明治安学学科中治安所应有的含义。我们认为,探讨治安学中的治安含义,需要从两个方面着手。一是要着眼于探讨治安的内在规律,而不是仅限于治安工作和对策,以突显“治安”一词的学科意义。二是要着眼于从较长时间段来把握治安规律,而不仅仅是短时间内的规律。这就要求我们必须从古今治安的演变中来把握“治安”一词在学科上的含义。

现代“治安”与古代“治安”相比较,有同有异。相同的是:(1)二者都是指政权稳定、社会安宁的秩序状态。(2)二者都包含了如何达到治安状态之意。(3)二者都是既强调国家在治安中的主导作用,又强调社会参与。如中国古代一方面主张“治安百姓,主之则也”^⑥;另一方面也主张“以民治民,以天下治天下”^⑦。这与当代中国所讲的群防群治、社会治安综合治理、社区警务有相似之处。但古代与现代在维护治安方面,存在明显的区别。(1)古代社会是以德礼(古代中国)、宗教(中世纪欧洲)为主,而现代社会以法治规范为主;(2)古代和现代社会治安都以国家为主导,但古代无专职治安机关,而现代社

① 万川:《“治安”词义源流考》,载《北京人民警察学院学报》,2004(4)。

② 参见《汉语大词典》,香港,商务印书馆,2002。

③ 卫之民主编:《治安行政管理学总论》,北京,中国人民公安大学出版社,1986。

④ 参见宫志刚:《治安本质论》,载《中国人民公安大学学报(社会科学版)》,2004(2)。

⑤ 参见李健和主编:《治安学原理》,北京,中国人民公安大学出版社,2013。

⑥ 《管子·形势解》。

⑦ (宋)程大昌《用望论》,载王霆震编:《古文集成前编》第四十二卷,见《文渊阁四库全书》第1359册,297页,台北,台湾商务印书馆,1983。

会则以专职警察机关为主。

综合以上分析,我们认为,治安是指在国家主导下,通过社会参与,共同维护国家的政权稳定,公众的人身、生命、财产安全和社会的善良风俗不受侵害,使人们的生产与生活方式处于有条理、不紊乱、无危险的状态。

理解治安,应当注意以下几个方面。

首先,治安是对社会基本秩序的维护,是一个社会维系和发展的基础,也是政治统治的重要方面,因此,国家在整个治安事务中居于主导地位。

其次,治安是一项公共事务,事关社会公众切身利益,治安范围随着社会的发展不断变化扩展,单独依靠政府无法实现有效供给,需要社会的积极参与和共同维护。

再次,治安所关注的是国家的政权稳定,公众人身,生命,财产不受非法侵害,社会的善良风俗不被破坏,治安的目标在于通过社会控制建立和维系一个安全、无危险、不紊乱的社会状态,即良好的治安秩序。治安的本质是社会控制。

最后,影响政权稳定及公众人身、生命、财产安全的因素有多种,危害的轻重缓急的程度不同,因此,维护治安需要不同的手段配合使用,不能局限于单一的手段。

二、治安的特性

上述关于治安含义的界定,为我们清晰地认识治安的特性提供了依据。

(一) 阶级性

治安是国家政治统治的体现,反映了统治阶级的意志。正如恩格斯所说:“国家是社会在一定发展阶段上的产物;国家是承认:这个社会陷入了不可解决的自我矛盾,分裂为不可调和的对立面而又无力摆脱这些对立面。而为了使这些对立面,这些经济利益互相冲突的阶级,不致在无谓的斗争中把自己和社会消灭,就需要有一种表面上凌驾于社会之上的力量,这种力量应当缓和冲突,把冲突保持在‘秩序’的范围以内;这种从社会中产生但又自居于社会之上并且日益同社会相异化的力量,就是国家。”^①无论在何种意识形态的社会,只要有国家的存在,统治阶级必然要维护自身的利益,需要秩序的稳定,作为维护统治的重要手段,治安在任何一个国家都是一种必然的存在。因此,治安具有鲜明和深刻的阶级性。

(二) 规范性

治安是一项公共事务,既包括国家的行政管理,也包括社会的自我管理和公民个人的自律。当然,无论是国家的行政管理,还是社会的自我管理和公民个人的自律,都需要依据一定的规范。治安的规范既包括正式规范,也包括非正式规范。正式规范指的是以国家或者政府名义公布实施的法律、法规、规章以及其他规范性文件。正式规范以国家暴力为后盾,具有较大的强制力。非正式规范指的是社会组织内部或者小共同体内部的共同约定,如企事业单位关于员工行为的一些规定,学校章程关于学生应当遵守的行为规范,同时还包括社会生活中人们长期沿袭而形成的习俗道德等。非正式规范相较于正式规范强

^① 《马克思恩格斯选集》(第4卷),89页,北京,人民出版社,2009。

制力较弱，但也具有一定的内在约束性。治安是围绕良好秩序的构建和维护而展开，这种秩序由正式规范和非正式规范所约定。

（三）保守性

秩序是治安的核心价值追求，秩序是一种有条理、不紊乱的社会存在状态。秩序是社会存在的基础，人类为了生存，必须要进行生产活动，这要求社会各组成部分的关系具有相对稳定性、有效性。没有必要的秩序，社会关系就会陷入紊乱状态，在这种情况下，社会就难以正常进行，人们之间的交互关系就缺乏必要的稳定性、可预测性，社会就会呈现出一片混乱和无序。作为社会规范所支撑的秩序具有相对的稳定性，个人活动必须在秩序的范围内进行。但是，秩序又不是一成不变的，必须与人类最终追求的个人自由相统一起来，为社会存在和个人发展提供条件，从某种角度而言，治安正是在保持秩序和个人自由的平衡中向前发展的。需要指出的是，单独对治安进行考察，其具有相当的稳定性，始终是对个人自由进行限制和规范，保持社会的有序性。综上，治安具有天然的保守性。

（四）约束性

治安的本质是社会控制，作为人类社会的一种实践活动，治安是主观见之于客观的活动。治安的主观表现为依据一定规范而对秩序的维护，治安的客观表现是对失序的纠偏与矫正。治安过程是国家、社会组织和个人通过各种方式对危害治安秩序的行为进行一系列预防与处置，使其处于可控状态。这与汉语中“控制”一词的含义十分吻合，根据《现代汉语词典》释义，控制具有两层含义，一是指掌握住不使任意活动或越出范围；二是使处于自己的占有、管理或影响之下。而治安过程恰恰是排除对秩序的干扰，使秩序处于可掌握范围内。因此，治安具有鲜明的控制性。

（五）公共性

治安的首要任务是维护治安秩序，保障公共安全。在任何一个人类社会，治安活动都是不可或缺的，它是社会存在的基础。治安活动所维护的治安秩序是每一个生活在社会之中的人们共同享有的，人们能够共同从中受益。因此，治安是一项公共事务，治安活动及其维护的治安秩序具有公共物品的属性，需要国家与社会共同的组织与管理。治安的公共性使得治安秩序维护是全社会的义务，它要求国家和社会应当共同分担治安秩序维护的责任。

第二节 治安学的建立与发展

治安学是我国特有的学科。它以治安秩序维护为研究对象，是研究治安秩序维护一般规律的科学。治安学的出现，是古今中外学者千百年来持续探索治安秩序一般规律的结果。尽管西方没有专门的治安学学科，而是在警察科学之下开展相关的研究。但是近现代以来西方警察科学的发展，为中国特色的公安学、治安学的形成，提供了非常重要的借鉴。

一、古人关于治安的认识

中外各国自古以来就有丰富多彩的治安实践，也有形态各异的治安文化，包括治安思想、治安观念、治安理论和治安管理制度等。各国历史上的思想家也曾经试图总结治安秩序形成和维护的一般规律。

古希腊的学者提出了“两种秩序观”，用 taxi（外部秩序）指称人造的秩序，用 kosmos（内部秩序）指称增长的秩序。^① 亚里士多德认为：“法律（和礼俗）就是某种秩序；普遍良好的秩序，基于普遍遵守法律（和礼俗）的习惯。”^② 他把警察定义为“良好的秩序，城市的管理与组织，对人民的尊重，是给予人民最伟大的礼物”^③。柏拉图认为：“在有秩序的城邦里，每一个人都有他应尽的职务”；“只要护卫者成其为护卫者就能使国家有良好的秩序和幸福”^④。

古代中国的学者认为，天下存在“治安之理”，唯有大明德之人才能发现。宋代黄伦《尚书精义》卷38《洛诰》载：“天下有治安之理，惟大明德者见之。循理而行，则天下安且治矣。”宋代李心传《建炎以来系年要录》卷116载莫将上疏：“天下之事，成败得失在理不在形。形者，众人共争之地；理者，众人不见之处。愿陛下游心于所不争之地，以求治安之理。”在这样的认识下，古代中国提出了诸多关于治安的观点和对策，例如，礼乐刑政、综合为治的治安方略，“民数周为国之本”的户籍管理思想，基于邻里守望的基层治安控制，“客舍无验”的旅馆登记制度，“警迹人”的重点人口管理制度，行老制度（公共场所治安管理中的行会）等。

古人关于治安的认识，基本上是零星的、分散的，建立在唯心主义基础之上，但仍为后人认识治安规律，提出治安学，提供了宝贵的历史资源。

二、近代警察科学与治安学研究

对治安的科学认识，或者科学意义上治安研究，是伴随世界近代警察制度的建立而产生的。近代以来的西方国家主要是通过警察科学（Police Science）来开展相关的治安研究。由于近代西方警察制度大致分为自治型和集权型两类，因而近代西方警察科学中的治安研究也存在两种倾向。

以英美为代表的自治型警察，其所建立的警察科学强调警察职能不仅要打击犯罪，更要把预防犯罪作为警察职能的首要目标。1795年，帕特里克·科奎豪恩（Patrick Colquhoun）《论伦敦警察》提出了“警察新学科”。“警察在这个国家中应被看作一个新的学科。它并不拥有仅属地方法官的惩罚犯罪的司法裁判权，其职能在于预防和侦破犯罪以及与建

① 参见[英]弗里德里希·冯·哈耶克：《法律、立法与自由》（第1卷），邓正来等译，56、70页，北京，中国大百科全书出版社，2000。

② [古希腊]亚里士多德：《政治学》，吴寿彭译，387~388页，商务印书馆，1965。

③ 王大伟主编：《欧美警察科学原理——世界警务革命向何处去》，30~31页，北京，中国人民公安大学出版社，2007。

④ [古希腊]柏拉图：《理想国》，郭斌和等译，114、133页，北京，商务印书馆，1986。

立一个良好秩序和安逸的市民社会有关的内政管理。”随后，罗伯特·皮尔也强调指出：“从现在起就应该明白，我国要达到的主要目标是‘预防犯罪’。警察应朝着这个伟大目标努力，它会使我们更有效地保护人身和财产的安全，维护社会秩序的稳定，以及实现警察其他的所有目标。”英美警察科学中的预防犯罪研究与我国治安学研究是基本一致的。

与英美不同，以法德为代表的集权型警察，其所建立的警察科学则强调行政警察的独立和依法行政。1795年，法国颁布的《警察法典》首次区分行政警察与司法警察。行政警察、司法警察分别相当于我国的治安警察和刑事警察。但是由于十七、十八世纪法德等大陆国家实行中央集权，政府权力过大，直接以警察控制人民，成为“警察国家”。为改变这种现状，依法统治的警察权被提出。1832年，德国人莫尔（Robert von Mohl）的《法治国原则的警察学》（*Die Polizeiwissenschaft nach den Grundsätzen des Rechtsstaates*）出版，强调政府需要依法使用警察权。书中明确提出了两个概念，警察科学（德语 *Polizei Wissenschaft*，英语 *The Science of Police*）和预防性司法警察体系（英语 *System of Preventive Justice or Judicial Police*）。该书也因而被认为是第一本科学研究警察的专著，奠定了西方警察科学的基本框架。法德警察科学中的关于行政警察或预防性司法警察的理论研究，即相当于我国治安学研究的范畴。日本明治维新时期，以法德的警察模式为蓝本建立近代警察制度，也翻译了大批以法德警学为重点的西方警学著作。在这个基础上建立的近代日本警学，受法德警学影响很大，对于近代中国开始科学研究治安有重要影响。

晚清引进西方警察制度，也将西方、特别是日本的警察学著作引进中国。《中国公安图书总目》著录晚清警察学、警察法著作共计94部，其中明确标识译自日本的就有43部。其实，其他未标识的也大多是根据日本的研究改编而来。这些警学著作多将警察分为保安警察、行政警察和司法警察三大类。行政警察包括卫生警察、风俗警察、救灾警察、建筑警察、贫民警察、森林警察、农业警察、矿山警察、营业警察、兽疫警察、交通警察、领事警察、外国人警察等。保安警察，即高等警察，负责集会游行示威等。司法警察即调查、搜集犯罪证据的刑事警察。显然，关于行政警察和保安警察的研究，基本包含在治安学研究的范围。

民国时期，随着警察制度在全国的建立和发展，我国警察学的视野从日本扩大到欧美，研究范围拓展，成果也更为丰富。《中国公安图书总目》大约著录了民国时期的警察著作近2000部，与治安学密切相关的警察学、警察行政学、警察法学、行政警察、户政学约有1000部，占一半左右。但是，民国时期的治安研究，基本上是相关警种的警务实践总结，没有治安学或治安管理学的话，但警察学、警察权、警察行政之理论与实际的话、警察高等教育的兴起，表明其实已出现从警务实践中总结治安规律的趋向。

三、治安学的建立

新中国成立后，在改造了原有警察制度和警察学的基础上，中央（大区）、省先后设立了警察干校和警察学校，并以警（干）校为平台，编写《民警治安工作概要》、《户口管理工作教材》、《民警治安管理工作怎样贯彻群众路线》、《做好农村治安保卫工作》等治安教材，开展治安教学及研究。但总的特点是涉及面窄，缺乏系统性，理论性不强，基本是业务总结。这种情况一致持续到20世纪70年代。

从20世纪80年代开始,以公安高等教育为平台,在总结新中国成立以来治安管理经验的基础上,建立了治安管理学。治安管理学是治安学的前身。

1984年,经国务院批准,中央人民公安学院改建为中国人民公安大学,成立治安系,标志着治安管理学、治安学创建的开始。治安系设治安专业,并于第二年开始招收全日制治安专业本科学生。1986年,治安系与保卫系(内设保卫专业)合并,成立治安保卫系,设置治安、保卫两个专业。1988年治安保卫系增设交通管理专业。公安高等学历教育的建立,为治安管理学的诞生提供了平台。

为适应警察培训、专业教育的需要,一批具有较强理论性的治安管理教材编辑出版,促进了治安管理从经验总结、单纯阐述业务知识向系统化理论研究转变。1979年,在全国公安局长会议上,提出“组织力量编写教材”。1981年,《治安管理工作》由公安部群众出版社正式出版。1984年6月,西南政法学院公安业务教研室编写的《社会治安管理学》出版,第一次赋予治安管理以“学”的称呼。同年7月,公安部公安教材编审委员会成立,开始编写“公安高等院校统编教材”40余种。经过三年左右的艰苦努力,1987年1月公安教材编审委员会出版了第一本《治安行政管理学总论》。随后在1989年9月之前出齐了《治安秩序管理》、《消防管理学》、《户籍管理学》、《治安基层基础概论》、《城市道路交通管理学》、《公安外国人管理》、《中国公民出入境管理》和《户口统计》等8本治安管理专业教材。这套9本的教材,不仅系统总结了新中国成立以来治安管理各项业务工作的实践经验,而且从中提炼出一定的理论和规律,不再是单纯的业务、经验总结。例如:《治安行政管理学总论》将治安管理学表述为:“治安管理学是关于治安管理主、客体矛盾运动规律的学说,是对治安管理理论、经验、知识、技能的系统而科学的概括和总结。”其研究对象包括:治安管理主体活动的基本理论;治安管理客体活动的规律;治安管理的依据;治安管理的手段和方法;治安管理的实践经验;治安管理学与相关学科的关系等。因此,“公安高等院校统编教材”治安管理专业教材的出版,标志着治安管理学的诞生,奠定了此后治安学的基础。

1986年11月,由公安大学和公安部治安局联合组织召开了(宜昌)首届全国治安管理学学术讨论会。会议出版了《治安学术论文集》,论题涉及治安管理学科建设,治安管理的性质、原则、地位、作用,治安管理改革,治安管理手段,治安问题与治安案件、治安事件对策,治安法规,治安巡逻,治安防范,治安承包,治安警察素质,公共秩序管理,旅馆业管理,爆炸物品管理,旅客列车治安管理,流动人口管理,居民身份证管理,户口管理与人口统计等20余个专题,覆盖了除交通、消防管理以外的治安管理的主要业务领域和基本理论内容。这次研讨会不仅在前述统编教材的基础上进一步深入,而且首开治安管理学术研究之先河,把治安理论探究之风推向全国。

四、治安学的发展

20世纪90年代至2010年是治安学的发展时期。

治安学列入本科专业目录,标志着治安学的正式建立。1993年,经过原国家教委组织的本科专业论证,中国人民公安大学保卫专业更名为安全防范专业,治安专业更名为治安管理专业,治安保卫系更名为治安系。1998年,教育部颁布《普通高等学校本科专业

目录》，将治安管理和安全防范两个专业合并为治安学专业。从此，治安学取代治安管理学而为学者普遍使用，标志着治安学的正式建立。

这一时期，治安学初步形成了较为完整的学科体系。一般来说，治安学的学科体系大体包括治安学原理、治安史学、治安法学、治安管理学和比较治安学等领域。在这些领域内涌现了一批高质量的著作。例如，熊一新主编的《治安管理学》、李健和主编的《新编治安管理学总论》、王彩元的《治安学基础理论专论》、武和平的《大治安》、周国雄的《现代警务与社会治安》、王洛生主编的《城市治安管理学》、张子路等所编的《治安紧急处置方略》、郭太生主编的《治安灾害事故社会防范研究》、汪勇等所著《警察巡逻勤务论》、王太元的《户政与人口管理理论研究综述》、冯锁柱的《治安事件预防、预警与处警》、李忠信主编的《中国社区警务研究》，张京的《法国治安管理概览》等。有些则从更为广阔的视野来研究治安，丰富和深化了治安学的内容。例如，朱绍侯主编的《中国古代治安制度史》、陈鸿彝的《中国古代治安简史》和《中国治安史》、宫志刚的《社会转型与秩序重建》、金其高的《社会治安学》、王彩元主编的《市场经济与治安管理》、李艳岩的《治安经济学》、康大民主编的《治安效益理论与实践》等。

治安学在借鉴、应用其他学科理论的基础上，形成了较为完整的理论体系，主要包括：社会治安综合治理理论、治安秩序的形成与维护、安全被理论^①、社区警务理论、社会治安防控理论、风险管理理论、安全评估理论、治安效益理论、善治（治理）理论、动态稳定论、系统论等。

治安学在长期的发展过程中，已经形成了自身较为完整的方法论体系，包括社会调查法、比较研究法、实证研究法、经验研究法、实验研究法和系统研究法等。

治安学形成了一批学科特有的专门术语。主要有：治安秩序、治安管理、治安管理原则、治安效益、治安管理主体、治安管理客体、治安管理对象、治安管理手段、治安耳目、治安防控体系、治安区域控制、治安联防、治安巡逻、堵截、守望、盘查、安全检查、安全保卫、特种行业、危险物品管理、公共复杂场所、要害保卫、大型群体活动、治安案件、治安事件、治安事故、社区警务、户政管理、户籍制度、法定住址、户口登记、户口统计、户口迁移、户口调查、重点人口等。

初步形成了治安学本科、硕士、博士完备的人才培养体系。截止 2010 年，全国开设本科治安学专业的高校有 25 所，其中公安院校 17 所，地方和政法院校 8 所。1998 年，经国务院学位委员会批准，中国人民公安大学增设行政管理专业硕士学位点，下设治安管理与安全管理研究方向。这是我国治安学专业首次设立的硕士学位点。2010 年，中国人民公安大学首次在治安系设公安行政与行政法学位方向博士点，2012 年开始第一届治安学博士培养工作。

此外，在这 20 年里，治安学的国内外交流频繁。2003 年至 2010 年，每两年举办一次全国性的治安学论坛，并出版会议论文集《治安学论丛》；华东地区各公安院校自 1999 年开始，每年举办“华东地区公安高校治安管理学学术研讨会”。公安院校和地方院校的治安系，也不定期的选派教师到境外学习、交流。

^① 参见 [英] 韦克菲尔德：《社会发展与警务变革：公共领域的社会化警务》，郭太生等译，33～39 页，北京，中国人民公安大学出版社，2009。