

新法学丛书

社会治安系统工程

辛明 主编



四川人民出版社

《新法学丛书》顾问名单

以姓氏笔画为序

王锡三 王铁崖 孙国华 李光灿

张晋藩 吴大英 陈守一 陈光中

金 平 顾 明 高绍先 高铭暄

韩德培

《新法学丛书》编委会

主 编：种明钊

副主编：薛伦卓 董 鑫

编 委：种明钊 薛伦卓 董 鑫 徐静村 王 威

顾培东

说 明

《社会治安系统工程》，是我们1985年春提出的一个科研项目，很快就为四川省人民政府和司法部列为省和部的社会科学“七五”计划科研重点，受到了社会有关方面注意。

为完成这个项目，我们以重庆市为重点，于1985年夏，对长江沿线四省六市（沙市、九江、马鞍山、南京、常州、上海）开展了专题调查研究，于同年底制定了编写细目，于1986年8月写出了第一稿。1987年，文正邦同志就第一部分“导论”；辛明同志就第二部分“社会治安因素系统”，第三部分“社会治安决策系统”；邓维鸾同志就第四部分“社会治安治理系统”；王威同志就第五部分“社会治安信息系统”；鄢红同志就第六部分“社会治安监督系

统”，作了第二次修改。1988年，辛明同志集中全力在修改稿基础上，参照本专题组同志在同期间于各类刊物上、学术讨论会上发表的20多篇论文及社会各方的研究成果，再次作了统稿与修改。1989年1月上旬，请专家、学者和实际部门工作的负责同志作了评审讨论，在此基础上又再一次作了补充、修改。在此，特向我们前去调查过的省、市单位和参加鉴定会的专家、学者和实际工作者，表示衷心的感谢。

由于社会治安情势动态性大，由于把握的经验、成果和信息总有局限性，再加上我们自己水平的限制，因此，虽作了多次修改，也仍可能有误，望专家、读者批评指正。

《社会治安系统工程》编写组

1989年3月

序

我国古代史学家常有“治世”，与“乱世”之说，形容治世多用“路不失遗”、“夜不闭户”；形容乱世则云：“四海骚然，盗贼蜂起。”当然，这些并非治世与乱世的标准。世之治乱还涉及到一个时代的政治、经济、文化、道德等多方面的因素，并非我们今天所指的治安形势所能概括。但治安又是社会诸多矛盾的综合反映，政治的清廉或昏聩，经济的繁荣或萎顿，文化的兴盛或衰微，道德的昌明或堕落，都可以直接影响治安的好坏，反过来，治安的好坏又必然要波及到社会的各个领域。从这个角度说，治安现象既是世之治乱的果，又是世之治乱的因。

如果单从治安的范畴讲，今天恐怕难于再用古代的标准

来判断社会治安的好坏，我们也不必一味感叹“世风日下，人心不古”，不必留恋或者企求“路不失遗，夜不闭户”乃至“鸡犬之声相闻，民至老死不相往来”的古君子国。因为随着社会的不断进步，治安问题肯定是会越来越复杂、越新奇的。案件的多少只是治安问题的一个方面，治安形势的好坏还要看人们的治安心理，是否具备安全感，是否敢于同违法、犯罪作斗争。还有，也是最重要的，政府的治安对策、手段如何，能否有效地保护人民，打击犯罪。因此可以说，治安、治安，治才能安，关键在一个“治”字。怎么治？集古今中外各种经验之大成，最好的办法只有一个，那就是综合治理。

我们之所以认为综合治理是解决治安问题的最好办法，是因为只有综合治理才能动员社会各方面的力量，包括政治的、经济的、文化的、法律的、思想的力量投入治理，才能充分发挥各个层次、各个系统的优势，起到相得益彰、互为补充的作用；才能把治本和治标，宏观和微观，战略和战术，长远和短期的工作有机地结合起来，克服举兵独进、顾此失彼的弊端。

综合治理不仅需要完整的理论体系，更需要实际的操作。我们在综合治理上，虽然也创造了一些经验，但在许多地方仍然仅仅停留在口号上，有的地方虽然也成立了相应的

组织，一年也开上几次会议，但实际上只有综合，并无治理，实效甚差。令人遗憾的是，至今尚无一部论述综合治理的专著，许多人把综合治理仅仅简单地理解为：“治安问题大家管”。因此一方面，综合治理的实践经验没有上升为理论，反过来，理论上的匮乏又不能有力地指导实践。

本书洋洋洒洒，凡30万言，从社会进步与社会治安出发，围绕社会治安的因素系统、决策系统、治理系统、信息系统和监督系统进行论述。可以说是用系统工程的方法研究一个庞大的系统工程，在这个专题内称得上第一本鸿篇巨作。作者在写作过程中，进行了广泛地调查研究，搜集了大量的材料，论述也较充分。在分析社会治安问题的诸多因素，总结历史上治安管理的经验教训，研究治安发展趋势和决策，以及关于建立治安信息中心的构思，加强治安监督的设想等方面均有一定的新意。当然，惟其是一部较为大型的新著，也就带有垦荒的意味，而垦荒是难于一下就完美起来的，这就有待于专家学者和广大读者的赐教了。

高绍先

1989年5月于重庆

目 录

序	高绍先
第一部分 导 论	1
第一章 社会进步与社会治安	3
第一节 社会系统与社会功能	3
第二节 社会治安与警察职能	9
第三节 科技现代化与治安复杂化	16
第二章 我国社会治安的经验教训	23
第一节 建国以来的历史经验	23
第二节 改革、开放给社会治安带来的新课题	32

目 录 ★

第三节	社会治安综合治理的理论和实践	40
第三章	系统科学与社会治安系统工程	48
第一节	系统与社会治安系统	48
第二节	社会治安系统工程体系	54
第三节	社会治安系统工程难点及可行性	61
第二部分	社会治安因素系统	69
第四章	社会治安问题结构	70
第一节	社会治安问题整体构成及其部分组构特点	70
第二节	青少年的违法与犯罪问题	83
第三节	社会治安问题的总体结构及其趋势	91
第五章	社会治安问题因素	99
第一节	社会治安问题的基本原因及其要素构成	99
第二节	违法犯罪总根源及其与诸因素的辩证关系	110
第三节	灾害与火灾发生规律及其概率特点	121
第四节	事故与治安事故发生规律及其因素特点	131
第三部分	社会治安决策系统	143
第六章	社会治安决策系统功能及其追求目标	144
第一节	决策要素与决策组织	144
第二节	社会治安任务与社会治安追求的目标	152
第三节	社会治安目标与社会治安手段	158
第七章	决策程序与社会治安决策	167
第一节	决策与系统科学的决策程序	167

第二节	社会治安决策参数	174
第三节	社会治安趋势预测与决策	185
第八章	社会治安控制与社会治安目标管理	194
第一节	社会治安控制与控制模式	194
第二节	加强治安管理实现岗位责任	202
第三节	管理控制与反馈原则	214
第四部分	社会治安治理系统	223
第九章	社会治安治理系统的主体工程	225
第一节	预防工程在综合治理中的地位和作用	226
第二节	打击工程在综合治理中的地位和作用	239
第三节	改造工程在综合治理中的地位和作用	248
第十章	社会治安治理系统的基础工程	258
第一节	社会治安基层组织与基本任务	258
第二节	社会治安群防组织与群众路线	267
第三节	开展保险与保安服务	276
第四节	完善基础工程必须加强精神文明建设	283
第十一章	社会治安系统工程辅助工程	290
第一节	行政部门的管理功能	290
第二节	工、青、妇等群体组织功能	298
第三节	加强协调完善辅助工程	305
第五部分	社会治安信息系统	312
第十二章	社会治安信息特点与信息源及分类	313

第一节 社会治安信息特点	313
第二节 社会治安信息源	321
第三节 社会治安信息分类	327
第十三章 社会治安信息的获取与处理	334
第一节 社会治安信息的获取	335
第二节 社会治安信息的处理	343
第三节 社会治安信息的存储与使用	351
第十四章 社会治安信息系统的结构与并网	359
第一节 社会治安信息系统的组织	360
第二节 社会治安信息系统与通讯	367
第十五章 加速社会治安信息系统的现代化建设	375
第一节 加速计算机网络系统的建设	376
第二节 加速计算机信息系统的技术队伍建设	383
第六部分 社会治安监督系统	388
第十六章 监督与监督系统	388
第一节 监督功能与监督系统	389
第二节 监督方式与监督手段	399
第十七章 健全协调机构实现系统监督	406
第一节 加强横向协调实现宏观监督	406
第二节 加强纵向控制实现微观监督	414
第十八章 发扬社会主义民主实现全民监督	422
第一节 听取群众呼声保证群众实现直接监督	423

第二节	发挥各级人代会与政协会的监督职能	430
第三节	完善全民监督必须逐步实现监督计量化	435
结束语		442

第一部分 导 论

社会治安问题，从来就是一个敏感性的政治问题。一个地区出事，几个邻近区域可能相应不宁；一个国家出事，几个相邻国家可能同频共振，就像一次较大的地震之后，余震可能经久不息。特别是类似群众性的治安骚乱事件，如果在一个国家或一个地区一而再、再而三地不断发生，这个国家或地区就实际处于动乱或离动乱边缘不远了。正因为如此，不论什么性质的国家，都以非常的注意力关心社会治安问题。

然而，关键是在如何解决社会治安问题，这里有两点值得注意区别：其一，是作为剥削阶级专政的国家，特别是奴隶主阶级和封建主阶级专政的国家，一般多采用暴力手段以

强化治安，而达到其维护阶级统治的目的，法西斯警察国家和警察制度就是由此而产生的；作为消灭了剥削制度的社会主义国家，比如我国，虽认为人民警察是维护社会治安、建立良好社会秩序的基本力量，但从来就不片面强调其暴力的一面，恰恰相反，从建国一开始，党和政府就明确指出，维护社会治安建立良好社会秩序，必须实行专门工作与广大群众相结合，讲疏讲导，依法治理。就现实而言，就是要全面落实社会治安综合治理。其二，是人类社会在过去相当长一段时间里，生产力水平较低下，科学技术也不发达，在这种条件下，人们在治安问题上也不能不凭经验办事，用传统的办法实行“经验治安”；现在生产力发展了，科学技术手段增多了，人们就不能不考虑运用现代系统理论和科学技术来解决当代的社会治安问题。这就是现代“科学治安”与“社会治安系统工程”由来的原因，这实际也是社会现代化的必然结果。

那么，什么是社会治安系统工程呢？就我们的认识社会治安系统工程，就是旨在运用现代系统工程学的理论和原则，把社会的各个方面、各种手段、各种措施有机地结合起来，实现社会治安综合治理的系统化、制度化与科学化，以使治理功能达到尽可能大的效果。

这就涉及到社会进步与社会治安，社会治安与警察职

能，以及由于社会科技现代化给社会治安带来的系列问题。所以，我们开章不能不先从社会的缘起及其进步谈起。

第一章 社会进步与社会治安

社会要进步，社会要发展，社会就应尽一切力量保持社会的相应安定，安定是一种状态，是一定秩序的表现，必须消除不安定因素，这就要治，只有治才能安，这就是治安。谁来治，如何治？这涉及到社会与社会的功能，涉及到治安与治安机关的职能。

第一节 社会系统与社会功能

关于社会，特别是关于社会的性质、社会的功能，自从人类进入阶级社会开始，就一直有人在发表议论：有的说这是土地加人群（中国古代典籍《孝经·纬》）；有的说这是具有共同心理的人们的集合（法国社会心理学家塔德的观点）；有的说这是人类行为习惯、情操与民俗的遗产（美国社会学家派克的言论），不一而足，但都没有揭示出社会的本质。

那么，“社会——不管其形式如何——究竟是什么呢？”这就不能不对社会的性质，社会有机系统的日趋复杂和完善，以及它的功能作一个讨论。

一、社会是一个具有独特性质的有机系统

社会究竟是什么？“是人们交互作用的产物”^①。“交互作用”，指物质的、产品的、价值的和思想的交互，从而形成特定的生产社会关系，所以，马克思又说：“生产关系总合起来就构成所谓社会关系，构成所谓社会，并且是构成处于一定历史发展阶段上的社会，具有独特的特征的社会”^②。这就是奴隶的、封建的、资本主义的和社会主义的社会。但如果用系统观点分析，无论什么性质的社会都是由彼此相互作用、相互依赖的若干部分组成的具有特定功能的有机整体，并可以把它划分为下面一些梯级组织层次：

个人—家庭—社会群体—国家—全人类。这里，个人、家庭、国家以至全人类从概念讲都不难理解，唯有社会群体这个概念是较复杂的，不能不多说几句。社会群体，指除家庭与国家以外的一切社会组织；从生产看，它包括各种大、中、小型企业；从教育看，它包括大、中、小各级学校；从行政看，它包括村镇街道、区县、省、直辖市等各级组织，所以，又有人在此基础上把社会概括为一个严密系统：

由此看，社会具有4个鲜明特点：

1. 整体性。指社会由社会细胞、社会细胞群、社会庞大组织等不同部分在相互联系相互作用中组成，不仅谁也离开

① 《马克思恩格斯选集》第4卷，第320页。

② 《马克思恩格斯选集》第1卷，第363页。

图一 社会有机组织系统

微观社会组织		中观社会组织			宏观社会组织	
个 人	小型社会组织		中型社会组织			大型特大型 社会组织社会组织
	家庭	生产组	居民点	中小学校	中小企业	大城市地区
			城 镇	大 学	大型企业	联合企业 国 家
	社会细胞		社会细胞群			社会有机体

不了谁，而且任何一个人都是在一个群体中生活的。

2. 结构性。这不仅指整个社会居民点，大中小型企业、大中小学等布局要合理，就是在一条街上，各行业也有相应布局，否则，生产、生活、教育就会出现失调，从而出现不适应。

3. 有序性。就是遵循结构性原则一层层由小到大，由低到高序列组建起来的，家庭、宗族、民族、国家是有序的。无序无系统，也无现今的社会。

4. 动态性。指社会总是处于运动与变化中的，从稳定到不稳定又到稳定循环不已。用此看社会，生产——消费——生产必须力求保持适应。这就需要控制，没有控制就没有调节。而调节是个过程，这就有必要进一步讨论社会发展过程中的日趋完善性。

二、社会有机系统日趋复杂和完善