

变革时期 社会治安治理体系研究

BIANGE SHIQI SHEHUI ZHI'AN ZHILI TIXI YANJIU

田显俊 著



电子科技大学出版社



策划编辑：汤云辉

责任编辑：李 鸿

封面设计：天隆文化



定价：43.00元

变革时期 社会治安治理体系研究

BIANGE SHIQI SHEHUI ZHI'AN ZHILI TIXI YANJIU

田显俊 著



电子科技大学出版社

图书在版编目 (C I P) 数据

变革时期社会治安治理体系研究 / 田显俊著. -- 成都 : 电子科技大学出版社, 2016.1

ISBN 978-7-5647-3458-9

I. ①变... II. ①田... 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(2016)第 022772 号

变革时期社会治安治理体系研究

田显俊 著

出 版: 电子科技大学出版社

(成都市一环路东一段 159 号电子信息产业大厦 邮编: 610051)

策划编辑: 汤云辉

责任编辑: 李 鸿

主 页: www.uestcp.com.cn

电子邮箱: uestcp@uestcp.com.cn

发 行: 全国新华书店经销

印 刷: 成都市天金浩印务有限公司

成品尺寸: 210mm×145mm 印张 8.5 字数 228 千字

版 次: 2016 年 1 月第一版

印 次: 2016 年 1 月第一次印刷

书 号: ISBN 978-7-5647-3458-9

定 价: 43.00 元

■ 版权所有 侵权必究 ■

- ◆ 邮购本书请与本社发行部联系。电话: (028) 83202323, 83256027。
- ◆ 本书如有缺页、破损、装订错误, 请寄回印刷厂调换。

前 言

21 世纪，中国社会加速转型，社会风险特征凸显，治安形势日益复杂。党的十八大后，政府改革的目标是不断推进法治、服务建设。鉴于此，本书的研究将以治理理论为视角，研究和探讨变革时期在法治建设与发展过程中，社会治安治理如何在新的历史条件下得到新生和产生更大的活力，从而为建设社会主义和谐社会提供更强有力的社会治安保障。社会治安治理应以社会安全需求保障为目标，与法治思维和法治方式高度结合起来，在民主、组织和制度等要素整合中实现善治，是法治在社会治安治理上追求善治的具体体现，将最终成为法治中国建设的重要组成部分。

新时期提出社会治理体系中的治安治理有更加丰富的内涵，它的核心理念是源头治理、系统治理和依法治理，是中国社会变迁和国家转型过程中社会治理具体的一种内容和方式体现，既具备中国传统因素，也反映着中国共产党执政与现代社会治理的内涵，同时也借鉴了西方国家社会治理的理论与实践潮流。社会治安治理需要对社会治安治理的制度生成，尤其是与法治存在的内在关联，基于法治的治安治理主体建构和功能的发挥，治安治理对象和方式的呈现，构成了本书的主要研究内容和框架。

本书遵循认识事物的一般思路展开研究，即遵循“是什么——为什么——怎么样”的思路组织框架。在“是什么”部分，首先描述讨论治安治理“是什么”的问题，描述与解说社会治安治理到底是一项什么样的工作，同时为了加深对现状的了解，对治安治理的演进过程进行了梳理和研究；在“为什么”部分，主要探讨

治安治理体系建设的价值；在“怎么样”部分，对治安治理的组织体系、运作机制的内容做了研究。按照这个思路，本书包括九章内容：第一章，以社会治安治理是中国社会变革时期的现实需求作为研究起点，从社会治理、国家安全和社会治安稳定层面以阐释治安治理的重要性。第二章，以社会治安与社会治理的概念界说为线索，围绕社会治安与治理概念的复杂多义性，其内涵及价值取向的变迁作为考察治安治理的前提和基础。笔者就社会治安的古代词义、近代转向和现代概念进行了全面梳理，对治安及相关概念进行了分析，并在政治稳定、国家安全、社会治安善治概念相互关联中形成新的认识。第三章，以西方社会治理的源起及对中国的影响为内容，为更清楚理解社会治安治理的现状，对西方社会治理理论的源起和发展做了较详细的梳理，并且分析了对中国社会治理产生的影响。第四章，以对中国社会治安治理的源流和发展进行研究，通过对中国社会治安治理源流的研究，结合当前中国社会治安治理的时代背景，分析新的时代条件下中国社会治安治理的重要性和独特价值。第五章，主要对社会治安治理对象——治安问题进行研究。通过对社会治安问题内涵和特征解析，分析中国社会治安问题及形成因素。第六章“社会治安治理资源及组织体系研究”，分析治安治理组织体系的建构的要素构成。第七章对社会治安治理的模式及构成进行研究，分析中国社会治安治理模式架构。第八章主要对变革时期中国社会治安治理体系建设实践进行讨论，阐释了社会治安治理体系建设进路和中国社会治安治理体系建设存在的问题及发展。第九章主要考察社会治安治理路径建构在现实中该如何运作等问题。

本书在撰写过程中也参考和借鉴了多位在社会治理和治安防控领域研究者的著述和观点；在此谨向他们表示衷心的感谢。由于作者学术视野有限，书中一些理论和观点难免存在疏漏甚至值得商榷，恳请提出宝贵建议和意见。

目 录

第一章 社会治安治理——中国社会变革的现实需求	1
一、社会治理是中国进入依法治国和全面深化改革时期的战略构想和实践	1
二、社会治安治理是社会变革的现实需要	5
三、社会治安治理是国家安全和社会治安稳定的需要	9
第二章 治安治理理论与相关理论	20
一、社会治安的内涵解析	20
二、社会治安相关概念的内涵解析	27
三、治理及有关概念的内涵解析	30
四、治理与公共管理、社会治安综合治理的关系	37
第三章 西方社会治理的源起和治理理论的形成	40
一、西方治理兴起和形成	40
二、西方治安治理的理论基础	44
三、西方治安治理的源流——以西方警务革命为视角	71
第四章 中国社会治安治理的源流及时代要求	78
一、中国社会治安治理的源流	78
二、中国社会治安综合治理	97
三、新时期中国社会治安治理的新要求	98
第五章 社会治安问题研究	101
一、社会治安问题的内涵解析	101
二、社会治安问题的特征	110

三、中国社会治安问题分析	114
四、社会治安问题形成因素	120
第六章 社会治安治理资源及组织体系研究	133
一、治安治理组织体系架构	134
二、中国共产党——治安治理政党组织资源	135
三、政府——治安治理主导性资源	137
四、警察组织——国家治安治理正式力量	139
五、社会组织——治安治理的重要力量	150
第七章 社会治安治理的模式及构成	176
一、社会治安治理模式现状研究	176
二、中国社会治安治理系统构成	181
第八章 中国社会治安治理体系建设实践	199
一、中国社会治安治理体系建设特点	199
二、中国社会治安治理存在的问题	215
三、中国社会治安治理体系的发展趋势	220
第九章 中国社会治安治理实现的框架	229
一、社区治安治理	230
二、单位治安治理	241
三、虚拟社会治安治理	244
四、街面治安治理——以街面巡逻为视角	252
五、行业场所治安治理	257
参 考 文 献	260

第一章

社会治安治理——

中国社会变革的现实需求

一、社会治理是中国进入依法治国和全面深化改革时期的战略构想和实践

21 世纪，中国进入一个全新发展的时代，特别是中共十八大以后，十八届三中、四中全会明确提出中国进入全面深化改革时期，加强社会治理，以法治思维和法治方式实现治理体系和治理能力现代化。2013 年，习近平在中共十八届三中全会第二次全体会议上进一步指出：国家治理体系和治理能力是一个国家制度和制度执行能力的集中体现。我们的国家治理体系和治理能力总体上是好的，是适应中国国情和发展要求的。同时，我们也要看到，相比中国经济社会发展要求，相比人民群众期待，相比当今世界日趋激烈的国际竞争，相比实现国家长治久安，我们在国家治理体系和治理能力方面还有许多不足，有许多有待改进的地方。要真正实现社会和谐稳定，只有全党思想和意志统一了，才

能统一全国各族人民思想和意志，才能形成推进改革的强大合力。^{①②}

稳定是改革发展的前提，必须坚持改革、发展、稳定的统一。只有社会稳定，改革发展才能不断推进，只有改革发展不断推进，社会稳定才能具有坚实基础。要坚持把改革的力度、发展的速度和社会可承受的程度统一起来，把改善人民生活作为正确处理改革、发展、稳定关系的结合点。中国政治稳定、经济发展、社会和谐、民族团结，同世界上一些地区和国家不断出现乱局形成了鲜明对照。同时，我们也要看到，相比中国经济社会发展要求，相比人民群众期待，相比当今世界日趋激烈的国际竞争，相比实现国家长治久安，我们在国家治理体系和治理能力方面还有许多不足，有许多亟待改进的地方。

治理体系和治理能力现代化的关键之一就是国家的长治久

① 国家治理体系是在党领导下管理国家的制度体系，包括经济、政治、文化、社会、生态文明和党的建设等各领域体制机制、法律法规安排，也就是一整套紧密相连、相互协调的国家制度；国家治理能力则是运用国家制度管理社会各方面事务的能力，包括改革发展稳定、内政外交国防、治党治国治军等各个方面。国家治理体系和治理能力是一个有机整体，相辅相成，有了好的国家治理体系才能提高治理能力，提高国家治理能力才能充分发挥国家治理体系的效能。实际上，怎样治理社会主义社会这样全新的社会，在以往的世界社会主义中没有解决得很好。马克思、恩格斯没有遇到全面治理一个社会主义国家的实践，他们关于未来社会的原理很多是预测性的；列宁在俄国十月革命后不久就过世了，没来得及深入探索这个问题；苏联在这个问题上进行了探索，取得了一些实践经验，但也犯下了严重错误，没有解决这个问题。

② 习近平在主持十八届中央政治局第二次集体学习时明确指出，中国改革开放是一项长期的、艰巨的、繁重的事业，必须一代又一代人接力干下去。必须坚持社会主义市场经济的改革方向，坚持对外开放的基本国策，以更大的政治勇气和智慧，不失时机深化重要领域改革，朝着党的十八大指引的改革开放方向奋勇前进。

安。正如习近平在主持十八届中央政治局第十四次集体学习时的讲话中提出：面对新形势新挑战，维护国家安全和社会安定，对全面深化改革、实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦都十分紧要。^①新形势下中国国家安全和社会安定面临的威胁和挑战增多，特别是各种威胁和挑战联动效应明显。我们必须保持清醒头脑、强化底线思维，有效防范、管理、处理国家安全风险，有力应对、处置、化解社会安定挑战。可以这样认为，社会治理是中国进入依法治国和全面深化改革时期的战略构想和实践。

社会治安治理是社会治理的重要组成部分，那么，以法治思维和法治方式实现治安治理体系和治安治理能力现代化这也是社会治安治理的目标。在新的历史条件下，推进治安治理需要解决什么问题？政策和体制给治安治理提供了什么条件与环境？社会治安的出发点是什么？治安治理的依据从哪里来？其实，变革时期社会治安治理的各种疑问早已存在，只是治安治理使人们得以从更广泛更深刻的社会视角去观察问题，探索究竟。

社会治安治理是维护国家安全和社会安宁的关键。加强保障和改善民生工作，从源头上预防和减少社会矛盾的产生，做好维护社会和谐稳定工作，做好预防化解社会矛盾工作。从制度、机制、政策、工作上积极做好社会治安治理工作。目前中国社会治安治理总体上还属于政府主导型的社会治安治理，此种体系形成

^① 2014年，习近平在主持十八届中央政治局第十四次集体学习时的讲话要点中指出各地区各部门要各司其职、各负其责，密切配合、通力合作，勇于负责、敢于担当，形成维护国家安全和社会安定的强大合力。改革开放以来，我们党始终高度重视正确处理改革发展稳定关系，始终把维护国家安全和社会安定作为党和国家的一项基础性工作。我们保持了中国社会大局稳定，为改革开放和社会主义现代化建设营造了良好环境。“安而不忘危，存而不忘亡，治而不忘乱。”

的主要原因在于：一方面政策输入机制的单一性^①。在政府主导型的治安管理体制中，普遍表现为自上而下的单向度联结，仅仅是政府输出的机制，而社会输入机制十分有限。由于社会组织的利益和诉求得不到表达和重视，许多深层次的利益矛盾积累在社会层面得不到解决，造成潜在的不稳定因素。另一方面社会自治能力的缺失。在政府主导型的社会治安管理体系下，政府成了“包打天下，一家独揽”的全能管家。使社会需要总是依赖于政府，政府力量的调控和社会自治无法达到平衡。基于社会本身自治功能不足的前提，政府不得不强化对社会的行政干预，这一状况并未改善。再者政府不堪重负和部分失灵，政府对于社会的控制越是全面，社会对政府权力的依赖就越严重，进而要求政府对社会更加深入地渗透。这种政府与社会关系恶性循环的后果是：国家主动广泛地介入社会经济生活最终导致国家完全卷入一切社会关系和社会事务中不能脱身^②。所谓的总体性社会或全能型政府就是这样产生的。

权力最大同时也意味着责任最大。任何一个总体化和力图达到总体化的国家都面临着这种由普遍不满所预示着的危险，而产生这种不满的原因则是政府无法履行那些实际上根本不可能履行的职责。在这种情况下，政府应对不稳定因素的主要手段是强制或准强制的压服手段，却不能解决根本性的、深层次的社会矛盾与问题^③。因此，社会治理体系现代化首先要改革政府主导型的社会管理体制，建立社会主导型的社会管理体制。社会治安治理

① 夏建中：《中国城市社区治理结构研究》，中国人民大学出版社，2012年第1版，第20页。

② 唐士其：《国家与社会的关系：社会主义国家的理论与实践比较研究》，北京大学出版社，1998年，199页。

③ 夏建中：《中国城市社区治理结构研究》，中国人民大学出版社，2012年，第25页。

体系是社会治理体系的重要内容，是作为整个社会治理体系链条的关键之一。

二、社会治安治理是社会变革的现实需要

社会变革是一个价值更替、秩序重构的过程，是一个解决当前现实问题、规划未来发展方向的社会转型，是一种从传统社会向现代社会发展的历史进程。^①从社会学范畴来看，社会变革是指人类社会由一种存在类型向另一种存在类型的转变，它意味着社会系统内在结构的变迁；社会变革的过程从其社会样态来说就是转型社会，即由前一种社会存在类型向后一种社会存在类型转型中的“过程态”。^②

社会变革着重强调的是社会结构的变化。在这个意义上，社会变革和社会现代化是重合的，而社会变革一词迅速转变成公共话语，成为探讨当代中国社会问题的一个重要向度和维度。从社会体制的宏观视角看，社会变革“主要是指经济体制从计划经济向市场经济的转轨，所有制结构由单一的公有制向以公有制为主体的多种所有制转变，治国方略从人治向法治的转变，社会环境由封闭型逐步向开放型发展，以及国家社会高度统一的一元结构向国家和社会二元结构过渡。”^③具体而言，“中国的社会变革是指中国在以下方面的变化：一是在经济上从计划经济向社会主义市场经济的转变；二是在政治上从人治向法治、从全能政治向民主政治的转变；三是在社会关系及社会结构上从封闭的礼俗社会

① 许韬：《治道变革与公众参与》，中国政法大学出版社，2012年，第1页。

② 陈晏清：《当代中国社会转型论》，山西教育出版社，1998年，第328页。

③ 许韬：《治道变革与公众参与》，中国政法大学出版社，2012年，第2页。

向开放的法理社会的转变。”^① 作为物质文化、制度文化转型的精神先导和思想反映的观念文化，也在这一过程发生着深刻的变化。

当前中国正处于一个由传统社会向现代社会转变、过渡的社会变革时期，“社会变革不仅使社会的政治、经济和文化等产生前所未有的变革，而且使利益格局深入调整，社会处于相对不稳定状态。市场经济体制演绎出的多元价值观，正在对核心价值体系产生冲击，各种社会关系在寻求新的平衡中，不同利益的博弈不断外化为公开的矛盾与冲突。”^②中国当下的社会变革虽然未来可期，但前途漫漫，需要经过一个相当长的历史发展过程，因此，必然要求法律做出相应的调整，即所谓“社会变革不仅仅只是经济体制的转轨，而且还包括政治、伦理、法律、文化等社会因素的变革与发展。在社会变革时期，传统因素和现代因素此消彼长。由于社会结构暂时处于不平衡，社会价值取向日益多元化，旧有的社会规范还没有完全退出历史舞台，新的社会规范正在但尚未得到普遍认可，社会冲突和社会失范现象便会经常发生。”^③ 从现实需求上，都需要法律对已经和正在不断产生的各种各样的新型社会关系加以调整，对已经和正在不断地涌现的各种各样的新型社会问题予以解决^④。社会治安治理需要顺应社会变革的需求，回应时代的呼唤，积极探索治安治理新模式和新

① 梅建明：《社会政策与犯罪预防——社会转型背景下的挑战》，《社会公共安全》，2000年第3期。

② 许韬：《治道变革与公众参与》，中国政法大学出版社，2012年，第3页。

③ 付子堂：《转型时期中国的法律与社会论纲》，载《现代法学》，2003年第2期。

④ 王晓明：《1997 中国传统社会向现代社会转型研究的新进展》，《教学与研究》，1998年第4期。

路径。

在社会变革的过程中，快速的社会分化与社会流动使社会趋于复杂化、多元化，社会的矛盾急剧增多，许多潜在的社会冲突不断地凸现，不断地被激发出来……在中国由总体性社会向市民社会过渡，社会冲突这一现象发生了显著的变化：一方面，社会变革不可避免地带来过渡性的不稳定，加剧社会冲突，从这个意义上说，社会变革是社会冲突产生与加剧的社会温床与诱发力；而另一方面，社会变革又是一个不断解决社会冲突，达到和谐状态的过程，从这个意义来说，社会变革是解决社会冲突的一种特殊的方式。^①因此，如何化解这种社会冲突，就成为当前社会治安治理的新要求。有学者认为：“在公共管理中，控制关系日渐式微，代之而起的是一种日益生成的服务关系，管理主体是服务者，而管理对象是服务的接受者。所以，这是一种完全新型的管理关系，在这种管理关系的基础上，必然造就出一种新型的社会治理模式，是一种服务型的社会治理模式。”^②这就是社会治安治理的特征。

当前，中国社会管理及其创新受到前所未有的重视。“从社会管理的本质来说，社会管理虽然有需要控制和监管的一面，但最终还是为了给社会提供更多的服务。”^③强调转变全能统治型政府治理范式，高度重视人民群众参与社会管理政策的制定、实

① 韦长伟、袁虎成：《当代中国社会转型背景下的社会冲突协调》，中共成都市委党校学报，2008年第1期。

② 许韬：《治道变革与公众参与》，中国政法大学出版社，2012年，第7页。

③ 许韬：《治道变革与公众参与》，中国政法大学出版社，2012年，第7页。