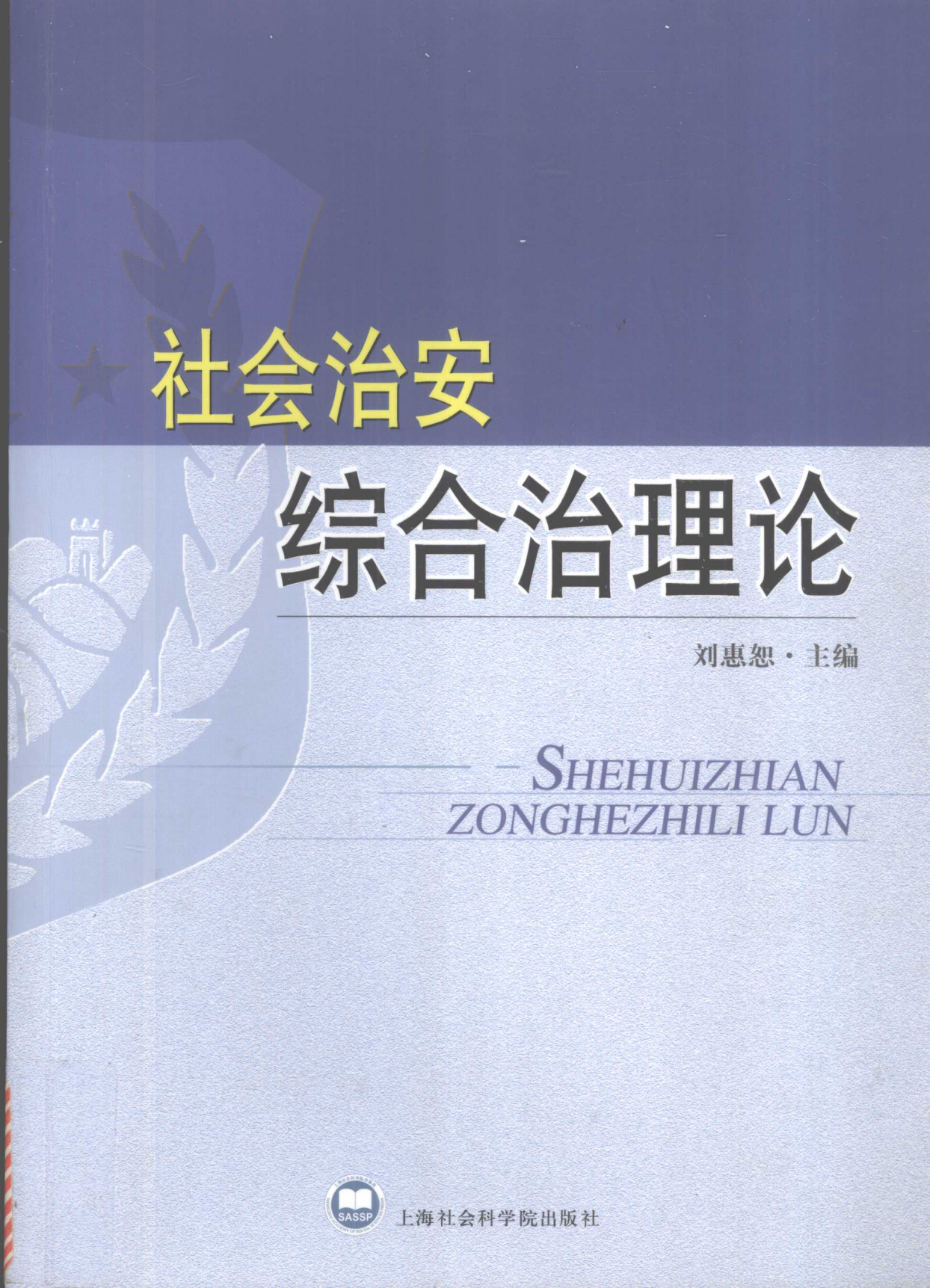




★ 社会治安

综合治理理论

刘惠恕·主编

— SHEHUIZHIAN
ZONGHEZHILI LUN



上海社会科学院出版社

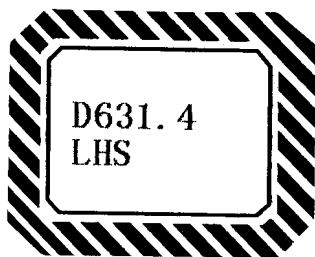
社会治安

综合治理理论

主 编：刘惠恕（上海建设党校、上海城市管理学院）

副主编：张钦亚 邓平发 朱 政

杜言敏 沈济时 胡训珉（按本书自然章节排序）



上海社会科学院出版社

图书在版编目(CIP)数据

社会治安综合治理理论/刘惠恕主编. —上海:上海社会科学院出版社,2006

ISBN 7-80681-816-2

I. 社... II. 刘... III. 治安管理-综合治理-研究-中国 IV. D631.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 005590 号

社会治安综合治理理论

主 编:刘惠恕

责任编辑:杨 国

封面设计:闵 敏

出版发行:上海社会科学院出版社

上海淮海中路 622 弄 7 号 电话 63875741 邮编 200020

<http://www.sassp.com> E-mail:sassp@sass.org.cn

经 销:新华书店

印 刷:上海颀辉印刷厂

开 本:787×1092 毫米 1/16 开

印 张:32.75

插 页:2

字 数:500 千字

版 次:2006 年 3 月第 1 版 2006 年 3 月第 1 次印刷

ISBN 7-80681-816-2/D·078

定价:50.00 元

版权所有 翻印必究

序 一

桂遵义

(华东师范大学历史系教授、原中国史学研究所所长)



001

序

当人类社会已跨入 21 世纪的时候,我国人民在中国共产党的领导下,正进入全面建设小康社会、加快推进社会主义现代化的新的发展阶段。而世界局势,是朝着多极化和经济全球化的趋势在曲折中发展的,科学技术进步日新月异,综合国力竞争日趋激烈。形势逼人,不进则退,这是不以人的意志为转移的客观规律。中国要屹立于世界之林,要在中国特色的社会主义道路上实现中华民族的伟大复兴,最根本的一条是坚持以经济建设为中心,不断解放生产力,促进国民经济的快速发展。但是,经济的振兴需要有一个安定的社会环境,方能付诸实现,这就要求经济建设和社会稳定必须协调发展。

党和国家一贯强调安定团结,注重社会的治安工作。1991 年,中共中央、国务院和全国人大先后发布了《关于加强社会治安综合治理》的决定,并采取了一系列维护社会治安的措施,使中国社会治安综合治理工作取得了良好的成效。2001 年,中共中央和国务院又颁发了《关于进一步加强社会治安综合治理的意见》。这些文件的颁发与实施表明:搞好社会治安综合治理工作,始终是目前我们党和国家领导人极为关心的问题,它涉及到“如何切实抓好发展这个党执政兴国的第一要务”^①。而从现实情况看,中国社

^① 胡锦涛:《在“三个代表”重要思想理论研讨会上的讲话》(2003 年 7 月 1 日),人民出版社 2003 年 7 月版,第 26 页。



会治安正面临着严峻的形势。据来自上海政法委 2004 年的统计数字,闲散在社会上的青少年犯罪居高不下,占全市犯罪率的 44%;全市登记在册的吸毒人员逐年上升,经戒毒后的复吸率达 98%;为数不少的刑释解教人员走出“大墙”后不久,又重新犯罪^①。又据新华社的专电,2003 年,全国公安机关共有 6 552 名民警因公牺牲、受伤,其中牺牲 476 人,负伤 6 076 人,平均每天就有 1 名多民警牺牲,近 17 名民警受伤^②。我国社会治安的现状引起了理论工作者的关注,并对其开展了研究。

就国内学术界目前研究社会治安综合治理问题的基本情况来看,这一工作实际上自 20 世纪 80 年代初中共中央提出“社会治安综合治理”思想之后就开展了,出版了一批学术著作,其研究的范围大体涉及到建立社会治安学问题、权钱色交易与腐败问题、金融犯罪问题、青少年犯罪问题、防范体系问题、群体突发事件防范问题、国有资产流失的社会道德问题,等等。

与国内已取得的有关学术研究成果相比较,由上海建设党校刘惠恕教授主编的《社会治安综合治理理论》一书的基本学术特色在于:从党和国家有关“打防结合,预防为主”的社会治安综合治理基本方针出发,完全超脱了以往国内有关论著把社会治安问题往往归结为青少年犯罪或刑事犯罪的司法学问题、试图从加强专政力量及加强对青少年法制观念教育的途径着手解决问题的观点,将社会治安问题提升为一个综合性的社会问题,试图从道德建设与社会治安、社会主义文化建设与社会治安、学校教育与社会治安、青少年犯罪与社会治安、社会主义市场经济体制建立与社会治安、党的建设与社会治安、公检法工作与社会治安七对矛盾出发,揭示出社会治安问题本质上是一个社会学的问题,而并非是纯司法学的问题,并指出:只有通过综合治理的手段,才能最终达到维护好社会治安的目的。根据本书的基本观点,导致目前中国社会治安秩序诸多问题的直接原因是人们道德约束力的下降;而导致人们道德约束力下降的原因是社会文化思想变迁的结果;而导致社会文化思想变迁的原因又与社会的经济体制变动、政治制度变迁有关。

① 《上海率先构建预防和减少犯罪工作体系》,《解放日报》2004 年 2 月 23 日。

② 《公安部公布清华北大爆炸案等恶性案件,去年有 7 716 名民警被查处,6 552 名民警因公伤亡》,《青年报》2004 年 4 月 24 日。

因此,要维护好社会治安,除了应加强对社会上刑事与经济犯罪分子的司法打击力度之外,解决问题的突破口应是加强社会主义文化建设(含学校教育),整顿文化市场。而要达到这一目的,又不能不规范社会主义市场经济秩序和相应的行政、司法体制,加强党的建设。

这一观点是一个有价值的观点,而本于这一观点全书所展开的论述,也是完全符合当前中国社会治安实际状况的。这也是本书的创新及独到之处。这是因为,以往已出版的社会治安综合治理理论著侧重于某一具体领域的研究,而本著则是综合领域的研究,它涉及到法学、社会学、政治学、教育学、伦理学诸领域,并且做到理论与实际的有机结合,敏锐地解开了影响我国社会治安的一系列具体环境因素、人为因素的谜结,力图寻找其内在的联系,这将有助于人们从总体上思考和制定国家有关社会治安综合治理的具体方法和对策。

本书写作力量雄厚。第一章作者张钦亚副教授长期在山东省和上海市党校系统从事教学工作,并从事伦理学的研究;第三章作者邓平发研究员长期在上海中学系统任教,担任过校长,并从事教育学研究;朱政老师则从事大学生的管理工作;第四章作者杜言敏副教授长期在上海区系统党校任教,并从事青少年犯罪问题的研究;第五章作者沈济时教授长期在司法系统工作,并从事司法理论研究;第七章作者胡训珉教授长期在上海公安系统工作,从事公安司法理论研究,并任上海警察学会的学术调研员。他们为本书所贡献的各章,无不是理论与工作实践相结合的产物,闪烁着真见卓识。至于本书中惠恕先生着力写的二、六章社会文化建设与党的建设两章,更是针对我国精神文明、政治文明建设与社会治安的关系,提出了许多建设性意见。他所写的导言及所编的《中国社会治安综合治理工作大事记》、《中国社会治安综合治理重要文献汇编》对于人们了解中共中央有关社会治安综合治理指导思想的理论与实践,亦有着诸多的帮助。

在这里,我还想提一下本著与刘惠恕教授在不久前出版的另一部论著《中国政治哲学发展史——从儒学到马克思主义》(上海社会科学院出版社2001年版)的关系。两书虽然内容不同,但却有着学术体系的内在联系,可谓是互为补充的姐妹篇。《中国政治哲学发展史》主要从历史实践的角度,以儒学思想精华结合马克思主义理论探讨中国当代思想道德体





系的建设方向。《社会治安综合治理理论》则是从当前社会治安现状和社会实践的角度深化这一主题,探讨“依法治国”与“以德治国”二者之间的结合点,从而加深人们对建设具有中国特色社会主义精神文明的认识。因此,本书不仅是刘惠恕教授学术研究的深入发展,而且它的出版对于维护社会治安有其启示意义,对社会治安综合治理研究将起着推动作用。

我读了刘惠恕教授主编的这部著作后,颇有收益。我深深感悟到:就我国当前的社会治安状况来看,要建立安定的社会秩序应切实做到依法治国和以德治国相结合。对那些影响社会治安的不法之徒和违法乱纪的腐败分子,要绳之以法,绝不能手软和懈怠。而对于群众的不良举动,要加强思想道德教育,以德为主,以法为辅。对人民群众施之以德,动之以情,这并不是说忽略法治。依法治国,建设社会主义法治国家,乃是党领导人民安邦治国的基本方略。实施这一方略,除了应健全法律制度,完整、准确贯彻依法治国的各项法规制度外,还要加大力度整顿司法机构的各类从业人员,特别要严格和建全律师制度,对那些不称职的人员,应责令停业或下岗,只有这样,才能真正做到依法治国,取信于民。

从当前影响社会治安的诸因素来看,道德建设尤为重要。要教育党和国家的各级干部以及全国各族人民认真贯彻《公民道德建设实施纲要》。要弘扬爱国主义教育,加强社会公德、职业道德和家庭美德教育,引导人们在遵守行为准则的基础上,追求更高的思想道德目标。特别要加强对党的干部的思想道德教育,以“为人民服务”为核心,以党和国家集体利益为原则,以诚实守信为重点,把干部教育成真正为人民服务的公务员,成为真正带领人民群众加快推进社会主义现代化建设的领航员。要使干部永远牢记“正人先正己”的这一至理名言。

早在20世纪80年代中期,邓小平就曾尖锐地指出:“不加强精神文明建设,物质文明建设也会受破坏,走弯路。”^①他又指出:“风气如果坏下去,经济搞成功又有什么意义?会在另一方面变质,反过来影响整个经济变质,发展下去会形成贪污、盗窃、贿赂横行的世界。”^②他并告诫我们,经济建设

① 邓小平:《在中国共产党全国代表会议上的讲话》。

② 邓小平:《在中央政治局常委会上讲话》。

和社会发展离不开道德建设,离不开强大精神动力和可靠的思想保证。只有重视精神文明建设,特别是思想道德教育,才能树立先进的社会理想,才能在整个民族兴旺发展中形成强大的凝聚力,才能使亿万群众在改造客观世界中迸发出排山倒海的无穷力量。

我们必须清醒地看到,在我国现阶段,由于生产力还不十分发达,由于社会主义制度还不完善,由于思想观念具有相对的独立性,因此,各种形形色色的落后、腐朽思想在社会上还有着相当广泛的影响,它们总是顽强地表现出来,以各种方式与我们争夺青年,争夺群众,腐蚀干部,危害社会治安和经济建设。近些年,不少高级干部失职犯罪,不少人受“法轮功”欺骗毒害,这是何等触目惊心的事实啊!我们不想再看到这些悲剧继续下去!现阶段,我国社会主义改革已进入攻坚阶段,经济和社会发展正处在关键时刻,社会情况发生着复杂、深刻的变化。伴随“入世”后中国改革开放的扩大,与国外先进科技和新鲜空气大量涌入的同时,西方一些不健康的思想观念和生活方式也必然乘隙而入。在这种复杂的情况下,我们更要加强党的自身建设,加强对全民族的思想道德教育,确立正确的理想和信念,从而筑起一道防腐蚀、防质变的铜墙铁壁。我们还应看到,哪些地区忽视、削弱了党的建设,忽略了思想道德教育,势必犯罪猖獗,治安破坏,到头来其经济建设和社会发展就会出问题。“往者不可谏,来者犹可追。”我们要认真总结历史经验教训,防患于未然。社会主义思想道德教育必须立足于中国现实,继承和发扬中华民族的优良传统,吸收外来文化中有益的成果,建设社会主义精神文明,不断地提高全民族的思想道德素质和科学文化素质,为实现中华民族的腾飞提供强大的精神动力。

现在有一些地区的治安不好,其原因虽然是多方面的,但相当程度是人为的,是我们干部工作中的失误造成的。因此,心系人民,诚心为人民服务,多办有益于人民的事,是搞好社会治安的重要方面。实践证明,一个地区的社会治安要井然有序,着力解决损害群众利益突出问题尤为重要。按照党有关干部要“为民、务实、清廉”的要求,应坚持标本兼治,惩防并举,全面开展政府系统反腐倡廉工作,以让人民群众实实在在地感受到党的关怀,感受到改革开放和社会主义现代化建设带来的实惠。当前,应把解决损害群众利益的突出问题作为反腐倡廉工作的重要内容。根据人民群众的切身利益





的需要,党和国家干部要严格规范行政执法行为,不要乱用职权,切莫损害国家和人民群众的根本利益。要切实做到实行行政执法责任制、过错追究制。履行评审考核和监督制度,则应做到有权有责,用权受监督、侵权违法受惩处。只有这样,党和国家干部在行使公务和职权时,才能自觉地做到维护党和人民的根本利益,才能使社会长治久安和使我们党的事业兴旺发达。

以上是我拜读刘惠恕教授主编的《社会治安综合治理理论》一书的粗略感想,仅作抛砖引玉之用。该书的学术价值和社会影响远远超出我所论述的范围。我相信该书的出版,会引起学术理论界同仁的关注,它必将推动我国社会治安综合治理理论研究向纵深发展,并使我国的社会治安综合治理工作取得更好的成效。

2004年2月于华东师大

序 二

郭绪印

(上海师范大学历史系教授、原上海党史学会副会长)

由上海建设党校刘惠恕教授主编的《社会治安综合治理理论》一书(上海市党校系统 2002 年度科研立项课题),在“上海市马克思主义学术著作暨上海市哲学社会科学学术著作”出版基金资助下,即将出版,这体现了中共上海市委宣传部在党的“以‘三个代表’重要思想为统领、繁荣发展哲学社会科学”的政策下,对上海学术事业的关怀。去年六月间,惠恕教授以此书稿向市委宣传部申请出版基金支持时,我是推荐人之一,现在书稿申请成功,惠恕教授要求我补写一篇序言,盛情难却。在此,仅就此书的主要内容和出版意义做一些说明。

《社会治安综合治理理论》书稿共包括两部分内容:第一部分为对中共中央有关“社会治安综合治理”指导思想的理论与实践的阐述,此见于本书《导言》部分,由刘惠恕负责撰写。这一部分将中共中央有关“社会治安综合治理”指导思想的提出与发展过程划分为三个历史阶段,即:“社会治安综合治理”指导思想的酝酿与提出阶段;“社会治安综合治理”指导思想的系统化并上升至理论阶段;“社会治安综合治理”指导思想的深化与发展阶段。为了加深对中央有关“社会治安综合治理”指导思想理论与实践的理解,本书稿《附录》部分尚收有惠恕教授汇编的《中国社会治安综合治理大事记》以及党和国家颁发的有关中国“社会治安综合治理”的重要文献 10 篇。鉴于目前国内系统研究中共中央有关“社会治安综合治理”指导思想的论著并不多见,这一部分文字对于社会科学工作者研究和了解中共中央有关“社会治安综合治理”



001

序
二



指导思想理论与实践是有所裨益的。

本书稿第二部分即全书正文部分,共分七章,参编的7位作者本于各自不同的学术见解,环绕着道德与社会治安的关系、社会主义文化建设与社会治安的关系、学校教育与社会治安的关系、青少年违法犯罪与社会治安的关系、社会主义市场经济体制建立与社会治安的关系、党的建设与社会治安的关系、公检法工作与社会治安的关系等七大问题,探讨了导致我国社会治安形势严峻的主要原因,提出了各自解决问题的不同建议。此七章的学术价值在于:参编作者不仅提出了为贯彻中共中央有关“社会治安综合治理”方针、维护好国家治安秩序所必须提出来加以讨论的问题,而且提出了解决问题的各自方案,这对于国家有关部门在履行自己的工作职责、搞好社会治安综合治理工作来说,显然具有积极的参考价值。

002

本书七章框架的构思本于这样一个基本认识,即:导致目前中国社会治安形势恶化的实质性因素是人们的道德约束能力下降所致,而导致人们道德约束能力下降的直接原因,则是由于民众的思想受到了暴力文化、色情文化、金钱文化的腐蚀,而削弱了公民的社会责任感与公德意识,而这一过程又是与中国优秀的传统文化的失落或衰退成正比的。因此,要贯彻中共中央有关“社会治安综合治理”的重要方针,使问题从根本上得到解决,必须从克服现今中国文化领域中所存在的三种不良倾向着手,加强社会主义文化建设,弘扬中华民族的优秀文化传统。而要真正做到这一点,还要兼及民众就业、党的建设、国家司法体制改革等方面的工作。

这一基本认识,体现了胡锦涛总书记所提出的“如何切实抓好发展这个党执政兴国的第一要务”的思想(《在“三个代表”重要思想理论研讨会上的讲话》),它对于我们如何科学地总结以往我国从事社会治安综合治理工作的成败经验和搞好今后的社会治安综合治理工作来说,都具有积极的启迪意义。衷心祝贺《社会治安综合治理理论》一书出版,愿它能为维护中国社会治安秩序稳定和加强党的执政能力建设作出贡献。

2005年4月20日于上海师大

前言

刘惠恕

把“社会治安综合治理”作为重要的社会科学课题来加以探讨,首先涉及到“社会治安综合治理”课题的定义,而要回答这一问题,就必须剖析“社会治安综合治理”这一词汇的涵义。

“社会治安综合治理”这一词汇显然是“社会治安”与“综合治理”这两个词汇的合义,前者是就目的而言,后者是就手段而言。回顾“社会治安综合治理”这一词汇产生的历史过程,可以证明这一点。

“治安”一词,最早见于西汉时期贾谊向汉文帝所上的《治安策》,贾谊要求汉文帝“固国家而治天下”,“治国家而安天下”^①。中国古代所说的“国家”是一个小概念,它仅指中央政府所属的权力管辖机构,中国古代所说的“天下”是一个大概念,它相当于我们今天所说的“社会”或整个国土疆域所涵盖的民众生活。贾谊所说的“固”和“治”都是相对于巩固中央政府权力机构而言的。因此,贾谊在《治安策》中所提出的基本思想,是要求通过对社会(天下)的治理,来巩固国家政权。这一思想也可以说是有关“治安”这一词汇的最原始的涵义。如果撇除贾谊发表《治安策》的时代背景不谈,仅就贾谊在该文中所阐述的有关“治安”的抽象涵义而言,其与我们今天所说的“社会治安”涵义并无两样。

“综合治理”一词,始出于《资治通鉴·唐纪》卷四十七,谓“李晟综理长安以备百司”^②。“综理”二字显然是就李晟在长安处理事务的繁复方法或

① 《汉书·贾谊传》,《二十五史》(一),上海古籍出版社1986年版,第575页。

② 见《资治通鉴》(下册),中州古籍出版社1996年版,第2340页。





手段而言的,其词汇涵义当与我们今天所说的“综合治理”一词并无两样。

而把“社会治安”与“综合治理”这两个词汇的含义结合起来,并赋予它特定政治内容,则正式见于中共中央在1981年5月所批转的《五大城市治安座谈纪要》。《纪要》指出:要“争取社会治安根本好转,必须各级党委来抓,全党动手,实行全面‘综合治理’”^①。批转意见并强调,“综合治理”的首要任务是搞好党风,此外,应从政治、经济、教育、文化等方面加强工作,才能克服社会上的歪风邪气,大大减少犯罪现象,建设良好的社会秩序。

从上述批转意见中可以看出,中共中央在提出“社会治安综合治理”战略思想时,一开始就是将“社会治安”作为目标来追求的,把“综合治理”作为手段来对待的,目标与手段的结合,才能合成一个完整的体系。因此,如果把“社会治安综合治理”作为一个重要的社会科学课题来对待的话,它的内涵应是“社会治安”,亦即通过安定社会来巩固国家现政权,它的派生才是“综合治理”,亦即为达到目标所使用的安定社会的具体手段。

当然,还需要说明的是,在中共中央1981年5月颁发批转意见时,“社会治安”与“综合治理”这两个词汇还是分行合用,此外,在批转意见颁发之前,在中央有关的非正式意见中,这种“社会治安”与“综合治理”两词分行合用的提法也已出现。如1980年5月,中央书记处在对北京工作提出的一个意见书中,第一条即强调:“要从根本上解决治安问题,需要全社会各个方面共同努力,综合治理,才能搞好。”^②1980年中国代表团参加联合国第六次预防犯罪和罪犯待遇大会时,中国余汝宁代表在《报告》中指出:“我国社会治安的综合治理根本措施是适合我国国情的、积极有效的措施。”^③而自中共中央1981年5月批转了《五大城市治安座谈会纪要》之后,“社会治安”与“综合治理”这两个词汇则在国内各类文件、文章、著作中广泛合用,成为一词,并成为指导中国民众维护社会安定的统一指导思想。以至中共中央、国

① 转引《公安部关于转发北京市公安局〈关于厂矿企业单位落实治安“综合治理”情况的调查报告〉的通知》(1982年8月9日),载谢安山、严励主编:《综合治理社会治安工作手册》,吉林人民出版社1986年版,第42页。

② 曹漫之主编:《中国青少年犯罪学》,群众出版社1988年版,第373页。

③ 曹漫之主编:《中国青少年犯罪学》,第374页。



务院在1991年2月19日颁发《关于加强社会治安综合治理的决定》时,这两个词也不再分开^①。

然而,“社会治安综合治理”统一指导思想的提出,并不意味着人们对这一课题内涵的认识达到了一致。分歧意见先是集中于对“综合治理”概念的理解。如有人认为“综合治理”是“政法工作与犯罪作斗争的总方针”;有人认为它是指“政法工作打总体战”的思想;有人认为它是指“我们解决治安问题的经验和具体措施”;有人认为它是指“社会治安的战略思想、根本方针”;还有人认为它是指“治安工作的关键、根本措施”^②,等等。但是,如果结合中共中央历次颁发的有关“社会治安综合治理”的文件来看,对于“综合治理”理解上的分歧似乎不难解决。“综合治理”无非是指达到“社会治安”目的的综合工作手段,借用中共中央、国务院1991年2月19日颁发的《关于加强社会治安综合治理的决定》中的话来说,则是:“社会治安综合治理的工作范围,主要包括‘打击、防范、教育、管理、建设、改造’六个方面。”^③

稍后,环绕着对“社会治安”概念的理解,又出现了两种不同的意见,一种意见以王仲方主编的《中国社会治安综合治理的理论与实践》一书为代表,这种意见可以称作“广义说”。该书指出:“现代意义的社会治安,是指国家通过法律和行政管理所建立起来的一种社会秩序。”“社会治安有其特定的内容与范围,主要是刑事犯罪活动状况以及治安行政管理状况。”“交通秩序是社会治安管理的重要内容。”根据这一定义,该书作者把“社会治安综合治理”课题的研究对象框定在七个方面:(1)刑事案件和治安案件的状况;(2)公共场所和治安秩序状况;(3)交通秩序尤其是城市交通秩序和铁路交通秩序状况;(4)机关、学校、企事业单位以及其他经济实体单位内部治安状况;(5)赌博、卖淫宿娼、传播淫秽物品等社会丑陋现象的发展状况;(6)重大节日、群众集会和重要外事活动的安全状况;(7)广大群众安全感的状况^④。

王仲方先生的意见涵盖面虽然广泛,但是却并非无懈可击。因为“治

① 关于中共中央提出“社会治安综合治理”指导思想的理论与实践,参见本书《导言》部分。

② 曹漫之主编:《中国青少年犯罪学》,第374~375页。

③ 见本书《附录》(二)。

④ 王仲方的说法(具体作者为罗锋),参见《中国社会治安综合治理的理论与实践》,群众出版社1989年版,第107页、109页、110~111页。



安”一词本于贾谊的原始定义,是“固国家而治天下”。这一思想与后来中共中央有关“社会治安综合治理”是“关系到国家的长治久安,关系到党的执政地位的巩固”^①的说法也是不矛盾的。而王仲方先生的意见实质上是把社会治安学和社会管理学两种不同性质的学说涵义混同到了一起。仅以王先生所说的社会治安概念应包括“交通秩序管理”为例,中国目前交通事故虽多,我们却不能从中引申出它危及了国家现政权稳定的结论。因此,对于交通秩序的维护及交通事故的处理,我们只能把它纳入社会管理的范畴,而非是社会治安的范畴。因为,假如王先生的“广义说”能够成立,那么我们还非得把人类对于频繁自然灾害的防治等更多事项,都纳入社会治安的范畴之中,如公元79年维苏威火山爆发导致了庞贝城毁灭,1976年唐山大地震导致了20万人口的死难,其对于人类社会的影响不可谓不大,但是,我们能否由此就把人类对自然灾害防治的学说或有关工作均纳入社会治安的范畴来加以研究呢?显然不行。因此,对于社会治安的泛义化,也就是取消了对这一课题自身特点的研究,王说不能成立。

另一种意见是立足于司法学(犯罪学)的角度来定义“社会治安”概念的涵义,这种意见又可称之为“狭义说”。“狭义说”尽管正确地强调了社会治安工作的重点问题实质上是一个司法学上的问题,它需要通过动员全社会的力量综合手段来加以解决,但是,这一说法却不能说是毫无缺陷。这是因为:社会治安的整治对象尽管是“犯罪问题”,但是,“犯罪问题”的产生原因却决非仅仅是由于政法工作的不足所造成的,也决不是在加强政法工作的基础上,动员全社会的力量就能从根本上加以解决的。因为,仅就犯罪主体而言,其之所以犯罪,首先涉及到的是道德观念的改变问题,这就向全社会提出了加强道德建设(精神文明建设)的任务;其次,人的道德观念的改变,又是社会文化变迁的结果,这样,要改变犯罪者的道德观念,还需加强文化建设;其三,就目前中国的犯罪者主体而言,他们又都是学校教育不足的产物(对于青少年来说,尤其如此),因此,要预防犯罪,还需要改造学校教育体制;其四,目前中国犯罪率的高发,与我国社会主义计划经济体制向市场经济体制转轨有着密切关系,因此,要使中国犯罪问

^① 《中共中央、国务院关于进一步加强社会治安综合治理的意见》(2001年9月5日)。

题得到解决,还需要从社会经济体制变革中去寻找解决问题的方法;其五,目前中国犯罪率的高发与现今党内腐败现象有着密切关系,要使问题最终得到解决,我们还需要加强党的建设。而通过加强政法队伍(通称公、检、法部门)的建设、依靠全社会的力量来解决犯罪问题,我们只能视作为解决问题的终端环节。

由此可见,社会治安问题,本质上是一个综合的社会学的问题,而并非是一个纯司法学上的问题。目前中国犯罪率的高发,凸显了当代中国社会处于经济转轨时期,在社会道德、教育体制、文化思想、党政建设、司法工作中所存在的一系列矛盾或危机,因此,它只有通过“综合治理”的手段来加以解决。如果我们仅从司法学的角度来理解社会治安,把它的工作任务,片面地解释成防范青少年犯罪问题,显然就不可能得出“综合治理”的结论,也无法达到进行“社会治安综合治理”最终是为了“固国家而治天下”的政治目的。

中共中央、国务院在1991年2月19日下发的《关于加强社会治安综合治理的决定》中指出:“社会治安综合治理是一项艰巨复杂的系统工程。”^①在2001年9月5日下发的《关于进一步加强社会治安综合治理的意见》中又强调:“社会治安不仅是一个重大的社会问题,也是一个重大的政治问题。”“加强社会治安综合治理,关系到党和政府在人民群众心目中的形象,关系到改革发展稳定的大局,关系到国家的长治久安,关系到党的执政地位的巩固,符合广大人民群众的愿望和要求。”^②这些论述,反映了中共中央在领导全国人民开展社会治安综合治理工作实践中,对于这一项工作性质认识的深化。

本于“社会治安综合治理”问题在本质上是一个综合的社会学问题而非纯司法学问题的基本立论,本书结构安排与具体分工如下:引言、第二章、第六章由刘惠恕执笔;第一章由上海建设党校副教授、法政系主任张钦亚执笔;第三章由上海市徐汇区教师进修学院德育室研究员邓平发老师执笔(其中第五节由上海师范大学讲师朱政补写);第四章由上海市黄浦区党校副教授杜言敏执笔;第五章由华东政法学院教授沈济时执笔;第七章由上海政法

①② 本书《附录》(二)。



学院教授、原上海公安高等专科学校教授、上海市警察学会理事胡训珉执笔。此外,书后《附录》部分尚收有拙编《中国社会治安综合治理大事记》及党和国家有关社会治安综合治理工作的重要文献 10 篇。

本书结构之所以这样安排,是基于以下考虑:

1. 力求使本书具有文献价值

这是因为,如果把 1979 年中共中央批转《中宣部等八个单位〈关于提请全党重视解决青少年违法犯罪问题的报告〉的通知》作为中共中央领导全国人民开展“社会治安综合治理”工作的开端,那么,这一工作已整整持续了 25 年之久,在这一工作过程中积累了大量的文献资料,把这些文献资料介绍给读者,既有益于人们在实践中加深对中共中央有关“社会治安综合治理”深刻思想的理解,同时,也有利于理论工作者研究党的历史。因此,本书除立有《导言》一章对中共中央有关“社会治安综合治理”的理论与实践加以介绍之外,尚编有《中国社会治安综合治理工作大事记》和有关参考文献,供读者们了解中央的有关思想。

2. 力求使本书具有前瞻性

鉴于“社会治安综合治理”工作是在中共中央领导下正在开展中的工作,我们无法确知这一工作何时才能终结,因此,本书讨论的问题是运动的过程,而并非是运动的结果。这决定了本书作者所提供的意见只具有参考价值,而并非是结论,但既然是参考意见,就应该具有它的立论依据和前瞻性,否则,本书也就失去了写作意义。有鉴于此,本书本于“社会治安综合治理”问题本质上属社会学而非司法学的基本观点,力求勾勒出一部具有新颖的社会学意义上的“社会治安综合治理”课题体系。根据本书的基本观点,目前中国犯罪问题,特别是青少年违法犯罪问题之所以构成严重的社会问题,危害了民众的生活和国家政权的巩固,首先是由于社会道德观念变易的结果;而道德观念的变易又需要到社会文化思想的变易中去寻找原因;而社会文化思想的变易,制约着学校教育制度的改变,而学校教育制度的改变,又与目前社会上青少年犯罪率的高发有着直接的关系。但是,对于社会文化思想的变易,我们却不能把它单纯地理解为纯文化的因素,因为它受制于社会经济制度的改变及由此所导致的执政党思想作风的变易及行政、司法机关传统职能的蜕变。因此,犯罪问题既然是由于一系列社会综合性问