

全国公安高等教育（本科）规划教材

公安部政治部 组编



治安学导论

宫志刚 王彩元 主编



中国人民公安大学出版社

全国公安高等教育（本科）规划教材
公安部政治部 组编

治安学导论

宫志刚 王彩元 主编

（公安机关内部发行）
中国人民公安大学出版社
· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

治安学导论/宫志刚, 王彩元主编. —北京: 中国人民公安大学出版社, 2015.9
全国公安高等教育 (本科) 规划教材

ISBN 978 - 7 - 5653 - 1915 - 0

I. ①治… II. ①宫…②王… 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 (2014) 第 199461 号

治安学导论

宫志刚 王彩元 主编

出版发行: 中国人民公安大学出版社

地 址: 北京市西城区木樨地南里

邮政编码: 100038

印 刷: 北京兴华昌盛印刷有限公司

版 次: 2015 年 9 月第 1 版

印 次: 2016 年 7 月第 2 次

印 张: 15.75

开 本: 787 毫米 × 1092 毫米 1/16

字 数: 320 千字

书 号: ISBN 978 - 7 - 5653 - 1915 - 0

定 价: 50.00 元 (公安机关内部发行)

网 址: www.cppsups.com.cn www.porclub.com.cn

电子邮箱: zbs@cppsup.com zbs@cppsu.edu.cn

营销中心电话: 010 - 83903254

读者服务部电话 (门市): 010 - 83903257

警官读者俱乐部电话 (网购、邮购): 010 - 83903253

教材分社电话: 010 - 83903259

本社图书出现印装质量问题, 由本社负责退换

版权所有 侵权必究

全国公安高等教育（本科）规划教材

编审委员会

主 任：夏崇源

副主任：樊京玉 黄 进 谢维和

程 琳 王世全 崔芝崑

委 员：（按姓氏笔画排序）

马维亚 王 刚 伊良忠 刘玉庆

刘冠华 闫继忠 许剑卓 孙茂利

杜兰萍 李 娟 李锦奇 杨 东

杨 钧 吴钰鸿 吴跃章 张文彪

张兆端 张俊海 张高文 陈 勇

陈延超 武冬立 林少菊 战 俊

奚路彪 高 峰 郭 宝 曹诗权

程人华 程小白 傅国良 熊文修

滕 健

编委会办公室：

陈延超（兼） 周佩荣 屈 明

杨益平 曾 惠

主 编 简 介

宫志刚，男，中国人民公安大学治安学院院长，法学博士，教授，博士生导师，中国警察协会学术委员会委员。长期从事治安学和犯罪学研究，教育部国家级重大课题公关项目“新时期社会治安防控体系研究”首席专家，主持完成北京市哲学社会科学规划项目、公安部软科学项目等部级课题3项，发表学术论文30余篇，专著《社会转型与秩序重建》获北京市哲学社会科学优秀成果一等奖，为博士和硕士研究生开设“治安哲学”“治安学理论前沿”“治安文化”“公共秩序控制”“人本主义研究”等课程。

王彩元，男，湖南警察学院治安系主任，教授，2013—2017年教育部高等学校公安类专业教学指导委员会委员，中国公共管理专业委员会常务理事，湖南省突发事件应急管理专家，湖南公安理论与公共安全研究基地专家。著有专著《市场经济与治安管理》《治安学基础理论专论》2部，主编教材《治安管理学》《治安学总论》等15本（部），发表论文40余篇。

全国公安高等教育（本科）规划教材

治安学导论

主 编：宫志刚 王彩元

副主编：陈涌清 戚 丹 吴红霞 夏 菲

撰稿人：（按姓氏笔画排序）

于小川 王彩元 亓伟伟 李 波

吴红霞 张小兵 陈涌清 郁 欣

宫志刚 贺红梅 夏 菲 戚 丹

臧建国

前 言

教材是体现教学内容和教学方法的知识载体,是联系教与学的有效媒介。教材建设是公安教育训练的基础性工作,是实现公安院校教育现代化、提高教学质量的一项基本措施。改革开放以来,我们根据公安院校教学工作需要,先后组织编写了近200种公安院校专业课和专业基础课教材,为培养高素质的公安人才提供了有力支撑。近年来,我国执法环境和执法依据发生了深刻变化,公安理论和实践创新有了长足进步,公安高等教育实现了跨越式发展,原有统编教材难以满足现实需要,亟须重新编写。对此,公安部党委十分重视,郭声琨部长、杨焕宁常务副部长专门作出指示,成立了由公安部党委委员、政治部主任夏崇源任主任委员的教材编审委员会,并在京召开了工作部署会推动教材编写工作顺利有序进行。

本套教材是公安院校的本科教学用书,也是公安民警培训、自学的母本教材或指导性用书,涵盖侦查、治安、经济犯罪侦查、交通管理工程、刑事科学技术、禁毒、网络安全与执法、公安视听技术、警务指挥与战术、边防管理、消防工程等公安类本科专业,共计110种教材,是公安高等教育史上规模最大、涉及最广的一次教材建设工程。

本套教材以培养应用型公安专门人才为目标,以习近平总书记系列重要讲话为指南,坚持院校专家学者与实务部门骨干相结合,深入基层、融入实战、贴近一线,在充分吸纳教学科研成果和警务实践成功经验的基础上编写而成。教材在内容上主要突出公安理论的基础性和公安工作的实践性,在阐述公安各学科基本原理的同时,注重实践运用能力的培养,既兼顾了学科专业的系统性,又强调了警务实战的特殊性。在

体例规范上，既相对统一，又预留空间，鼓励学术上的研究和探讨，利于学生展开更深的探究。

本套教材是在公安部政治部的统一领导下分组集体编写而成的。为保证教材内容贴近实战，我们遴选了部分警务实战骨干参与编写工作。各门教材由编写组精心组织、反复论证、集思广益完成初稿，最后经有关实战部门业务专家和部分社会相关领域知名专家学者审核后定稿。

我们相信，经过组织者、编写者、出版者的共同努力，全国公安高等教育（本科）规划教材能够以体系完整、内容丰富、贴近实战、形式新颖的精品特质，服务公安院校的教学和广大民警自学，为培养高素质、高水平的应用型公安专门人才发挥重要作用。

公安部政治部

2014年8月

编写说明

秩序是人类社会最为珍视的价值之一，是社会存在和发展的前提。治安秩序是社会秩序的重要组成部分，是其他社会秩序存在和发展的基本保障，治安秩序维护是人类社会重要的实践活动。在人类社会快速发展变化的今天，特别是对处于现代化进程中的中国而言，维护良好的治安秩序，为中国的社会转型提供基本的秩序保障是一项重要的历史使命，也是公安学界，特别是治安学界的重要课题。因而，对治安秩序维护科学的系统研究显得尤为重要。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的历史更短。在我国，对治安实践进行专门研究的学科是治安学，治安学实质上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。

治安学作为一门学科在我国的发展也是近30多年的事情。它在我国是伴随着整个公安学历教育的发展而逐步成型的。从20世纪80年代开始，以公安高等教育为平台，在总结建国以来治安管理经验的基础上，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共9本治安管理学教材面世，这套教材不仅系统总结了建国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，已经不再是单纯的业务、经验总结，标志着治安管理学的正式诞生。1998年，《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，具有自身的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,治安学被正式确定为公安学下的二级学科,获得了应有的社会建制。当前,治安学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。治安学成为公安学一级学科中相对较为成熟的二级学科。但是,与法学、管理学、政治学等一级学科下成熟的二级学科相比,治安学的发展还存在较多问题,如对学科基本问题认识分歧较大,与其他学科的关系未严格区分,对公安机关治安管理工作实践的路径依赖较为严重等。解决上述这些问题,根本的方法在于通过对以往理论的考察、梳理和创新,建构治安学的学科范式,以学科范式引领学科研究,固化已有的成果,使研究能够站在共有的起点上,有一定的世界观指导和方法论平台,从而解决目前学科研究上的散、乱、偏的局面。

2013年,公安部政治部组织编写全国公安高等教育本科规划教材,这本《治安学导论》是其中的一本。本书对当前治安学研究取得的共识进行提炼并以教材形式固定,为治安学二级学科的发展站在一个新的平台上提供理论支撑。一个学科之所以能够独立,要追溯到学科的逻辑起点,由学科的逻辑起点推演学科的研究对象,并由研究对象框定研究范围,在此基础上发展学科理论并形成体系,并根据人才培养的需要设置课程体系。作为学科的导论,本教材的编写完全遵从这一规律。同时,在编写的过程中,根据本科生培养的需要,本教材删繁就简,将艰深的理论简化,使教材整体上保持可读性,适合本科生使用。

本教材采用全新的框架,站在更为宏观的视角去理解治安和治安学。教材从秩序这一逻辑起点出发,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。这样一套思路,初步形成了治安学的理论体系,

为学习和掌握治安学的基本理论，了解公安机关治安管理的实践活动奠定了基础。

本教材由宫志刚、王彩元担任主编，陈涌清、戚丹、吴红霞、夏菲担任副主编。本教材的整体架构由宫志刚设计，统稿工作由宫志刚、王彩元和陈涌清负责。中国人民公安大学治安学院教师李小波以及治安专业博士研究生张陶然、郑磊参与了部分章节内容的撰写。本教材具体撰写分工如下：

第一章：宫志刚、陈涌清

第二章：陈涌清

第三章：宫志刚

第四章：陈涌清、于小川

第五章：戚丹

第六章：宫志刚

第七章：元伟伟、贺红梅

第八章：夏菲、臧建国

第九章：李波、郁欣

第十章：王彩元、张小兵

作为一次全新的尝试，本教材难免存在不足之处，还望研究人员能够不吝指正。

《治安学导论》编写组

2015年6月

目 录

第一章 绪论	(1)
第一节 治安的本义	(1)
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	(18)
第五节 治安学的思维方式与研究方法	(20)
第二章 中外治安历史概述	(25)
第一节 从氏族社会安全活动到国家治安实践	(25)
第二节 古代的治安实践	(27)
第三节 近代的治安实践	(36)
第四节 现代的治安实践	(44)
第三章 治安的本质	(53)
第一节 治安秩序在人类社会中的作用	(53)
第二节 国家在治安秩序中的作用	(56)
第三节 治安权	(60)
第四章 治安秩序的结构与形成	(66)
第一节 治安主体	(67)
第二节 治安规范	(79)
第三节 治安实体	(89)
第四节 治安秩序形成的机理	(100)
第五章 治安秩序维护	(108)
第一节 治安秩序维护概述	(108)
第二节 治安预防	(111)
第三节 治安控制	(115)
第四节 治安处置	(118)
第五节 治安重建	(121)

第六章 治安文化	(125)
第一节 治安文化概述	(125)
第二节 治安文化的形态	(131)
第三节 治安文化的塑造	(134)
第四节 治安意识的养成	(138)
第七章 公安机关在维护治安秩序中的地位与作用	(145)
第一节 公安机关在治安秩序维护中的双重角色	(145)
第二节 公安机关在治安秩序维护中的作用	(148)
第三节 公安机关治安秩序维护的内容	(151)
第四节 公安机关治安秩序维护的主要手段	(154)
第八章 治安策略	(166)
第一节 治安策略概述	(166)
第二节 治安策略的制定	(170)
第三节 建国以来治安策略的发展	(177)
第九章 治安评估	(189)
第一节 治安评估概述	(189)
第二节 治安评价	(191)
第三节 治安预测	(198)
第四节 治安效益	(201)
第五节 公众安全感	(204)
第十章 治安规划	(213)
第一节 治安规划概述	(213)
第二节 治安规划的主要内容	(217)
第三节 治安规划的实施与评估	(224)
主要参考文献	(228)

第一章 绪 论

【教学重点与难点】

教学重点：本章主要介绍古代与现代治安的含义，治安学建立与发展的历程，重点在于了解治安学新时期的理论前沿问题，对诸如研究对象、逻辑起点、思维方式、理论体系和研究方法等学科基本问题有概括性的认识。

教学难点：治安的特性和治安学的思维方式。

第一节 治安的本义

一、治安的含义

“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的含义既有密切联系，同时又有较大的区别。

（一）古代治安的含义

在古籍中，“治”与“安”最初是分别使用的。《说文解字》对“治”与“安”分别做了如下解释：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。另据《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”。这里的“治”就是“治理”的意思。综合上述观点，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“治而不乱，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。其在《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，且以救饥谨、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

^① 中文大辞典·台湾省中国文化学院，中国文化研究所，1982：157.

完整理解“治安”概念的关键。在这里，韩非全面地阐述了治安的含义。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。

最早将“治安”作为一个完整的概念使用并加以系统阐述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、全面地解决治安，“欲天下之治安，莫若众建诸侯而少其力”。

最早对“治安”一词进行解释的是唐初学者颜师古。他继承了韩非、贾谊“治安”的理念，明确了“治安”的含义。他在注释《汉书》卷四《文帝纪》“古者殷周有国，治安皆且千余岁”时，认为：“治安，言治理而且安宁也。”此后学者，一方面，继承了这种解释，如明朝海瑞的《治安疏》、陈建的《治安要议》，清人陆寿名的《治安文献》等；另一方面，“治安”也发生了变化，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，而且也指地方治安。”^①

《汉语大词典》就是在上述的基础上，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”一词是作为动词使用的，其实质是国家通过对社会进行的统治、治理和控制而达到社会安定，天下太平。

（二）现代治安的含义

现代“治安”一词的含义十分丰富。有学者根据目前“治安”一词使用时具体指代不同，将其意思概括为六类：一是“秩序说”，认为治安是一种法律所规范的秩序；二是“状态说”，认为如果将“治安”一词理解为名词或者动宾结构，其指的是社会秩序的状态；三是“手段说”，认为治安是一种手段、措施；四是“过

① 万川.“治安”词义源流考.北京人民警察学院学报,2004(4).

② 汉语大词典.商务印书馆(香港),2002.

③ 卫之民.治安行政管理学总论.中国人民公安大学出版社,1986.

④ 宫志刚.治安本质论.中国人民公安大学学报,2004.

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”，认为如果将治安理解为主谓结构，“安”作为“治”的对象，“治安”一词可理解为治安问题。

此外，还有学者认为，自近代职业警察制度产生以来，治安的含义逐渐发展为两个方面：一是指治安秩序，即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。^①

上述对“治安”一词的探讨使该词所具有的含义更加丰富和饱满，但却没有达成共识，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，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，治安的本质是社会控制。理解这一概念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。最后，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。

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；国家是表示：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脱离的力量，就是国家。”^②无论在何种意识形态的社会，只要有国家的存在，统治阶级

^① 李健和. 治安学原理. 中国人民公安大学出版社, 2013: 4.

^② 马克思, 恩格斯. 马克思恩格斯选集(第4卷). 中共中央马克思、恩格斯、列宁、斯大林著作编译局译. 人民出版社, 1979: 116.

必然要维护自身的利益，需要秩序的维护，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，也包括非正式的规范。正式规范，是指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，是指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的，这种秩序由正式规范和非正式规范所约定。因此，治安渗透着规范性。

（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。仍需要指出的是，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，保持社会有序性。综上所述，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》的释义，“控制”具有两层含义：一是指掌握住不使其任意活动或越出范围；二是指使其处于自己的占有、管理或影响之下。而治安过程恰恰是排除对秩序的干扰，使秩序处于可掌握的范围之内。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