



江苏警官学院系列教材

*A Series of Textbooks Compiled by Jiangsu Police Institute*

ZHIAN GUANLIXUE

# 治安管理学

主编 葛志山



中国人民公安大学出版社

# 治安管理学

主 编 葛志山

(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

治安管理学/葛志山主编. —北京: 中国人民公安大学出版社, 2008. 3  
ISBN 978 - 7 - 81139 - 010 - 0

I. 治… II. 葛… III. 治安管理—管理学 IV. D035.34

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 020528 号

治安管理学

ZHIAN GUANLIXUE

主编 葛志山

---

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: 三河市鑫利来印装有限公司

---

版 次: 2008 年 4 月第 1 版  
印 次: 2008 年 4 月第 1 次  
印 张: 18  
开 本: 787 毫米×1092 毫米 1/16  
字 数: 352 千字

---

ISBN 978 - 7 - 81139 - 010 - 0/D · 011  
定 价: 36.00 元 (公安机关 内部发行)

---

本社图书出现印装质量问题, 由发行部负责调换

联系电话: (010) 83903254

版权所有 侵权必究

E-mail: cpep@public.bta.net.cn

[www.phcpps.com.cn](http://www.phcpps.com.cn)      [www.porclub.com.cn](http://www.porclub.com.cn)

# 前 言

治安管理学是关于治安管理工作规律与对策的知识体系，是对治安管理实践经验的理论总结和科学反映，是公安学学科体系中的一个重要分支，是公安高等院校非治安学专业的重要专业基础课程之一。江苏警官学院 2006 年新修订的教学计划将该课程列入校本课程，作为全院治安学专业以外各专业的专业基础课程或专业课程（警察行政管理专业涉外警务管理方向为专业课程）。治安管理学是一门年轻的学科，在 20 多年的建设发展过程中，治安管理学学科发展和教材建设取得了长足的进步，但是，在对治安管理学的最新理论成果、其他相关学科前沿理论、新的法律法规或政策性文件精神以及治安管理实践的回应方面，仍有进一步提升的空间。为此，自 2005 年 9 月以来，我们组织相关人员，就本科《治安管理学》教材的编写工作进行了讨论、论证，并做了比较扎实的前期准备工作。2006 年 11 月，经江苏警官学院教材建设委员会批准立项，本教材的编写工作正式启动。在编写过程中，我们力求遵循以下原则：第一，注意理论性和实用性的相对均衡，既系统介绍治安管理学的理论体系和知识框架，援用治安管理学及相关学科的最新研究成果，又突出运用这些理论阐释治安管理实践领域的现象与问题。第二，注意内容和结构体系的严密性、科学性，摒弃了按照治安管理业务划分的传统做法，注意对实践的理论反思和现象的理论抽象和学理分析，并尽量使整个内容置于一个逻辑平台上。第三，克服大而全，浮光掠影、蜻蜓点水的缺陷，突出重点，强化针对性。第四，一定程度上体现江苏省社会治安特点和治安管理的特色。

该教材系统地阐述了治安管理的概念、范畴、性质、范围、职能、任务，治安管理的基本关系、基本对策、基本过程等基础理论，也全面介绍了治安管理的实用知识和基本技能，对社会治安现象、国家有关治安管理工作的制度安排以及具体治安管理对策进行了有较强解释力的学理分析。较之现有同类教材，本教材在内容和体系上均进行了较大的创新。在编写大纲论证阶段，专家和同行积极支持有新意、有突破传统的新教材出炉，希望不要照搬现成的教材体系。在编写过程中，我们在突出实用性的同时，力求体现一定的理论和学术水平，同时，也尽量注意专业术语的学术提炼和适当改造。例如，对警察学、安全学、治安学等学科理论前沿的一些新专业术语进行了援用，如“治安危机”、“治安应急管理”、“治安常规管理”等。我们希望，同时也相信，通过本教材的学习，能够使学生在思想上树立法治观

念、群众观念、服务观念，形成正确的权力观、职能观和责任意识、大局意识；在知识上，掌握社会治安问题，治安管理发生、运行的基本规律和特点，掌握治安管理的性质、职能、任务、手段、模式等基本理论和基本知识，领会治安管理工作的基本规范及其精神内涵、实态内涵；在能力上，培养和提高将治安管理学知识应用到实际工作中的能力，掌握治安管理对策的实施要求和操作要领，初步具备治安常规管理、组织安全防范、办理治安案件、治安应急管理等工作能力。

本教材由葛志山副教授任主编，葛志山、倪海英（副教授）、周寅（副教授）、高新（副教授）为撰稿人。具体分工为：葛志山，编写第一章、第二章、第三章、第四章、第五章、第六章、第八章、第十章；倪海英，编写第七章第一节、第三节、第四节；倪海英、高新，编写第七章第五节；周寅，编写第七章第二节；葛志山、高新，编写第九章。全书由葛志山修改定稿。

在本教材的编写过程中，江苏警官学院副院长宋践教授除经常给予鞭策、鼓励外，数次从学术和表述风格上给予具体指导；中国人民公安大学治安系主任郭太生教授对本书的内容取舍与结构体系进行了悉心的指教；江苏省公安厅治安局副局长孔令驹等专家认真审读了书稿，并提出了宝贵的修改意见；李雪冰副教授对大纲的修改完善提出了很好的建议；江苏警官学院语言文字委员会对于文字表述给予了细致的指导和把关；江苏警官学院教务处陈娟老师从大纲形成到出版给予了很多具体的关心；江苏警官学院治安学教研室各位同事一直支持、关心本教材的编写工作，从编写大纲开始，始终给予热情的帮助，在此，一并表示衷心的感谢。

本教材是江苏警官学院公安类本科各专业（治安学专业除外）的指定教材。除了可供公安高等院校全日制公安本科、专科学生教学使用外，也适用于公安民警在职培训和自学时需要。

本教材在编写过程中参考了有关教材、著作和其他文献。在此，向有关作者表示诚挚的谢意。尽管我们尽了很大的努力，但是，限于水平和能力，本教材肯定还有不少疏漏和不妥之处，敬请读者原谅，并恳切希望得到赐教。

葛志山

2007年12月29日

# 目 录

第一章 绪 论	1
第一节 治安管理的概念	1
第二节 治安管理的理论基础	14
第三节 治安管理学界说	22
第四节 治安管理学的形成与发展	27
第二章 治安管理的职能与任务	33
第一节 治安管理的职能	33
第二节 治安管理的任务	46
第三章 治安管理主体	50
第一节 治安管理主体概述	50
第二节 公安机关治安管理机构设置及其职责	54
第三节 治安管理社会组织	62
第四章 治安管理客体	82
第一节 治安管理客体概述	82
第二节 治安问题	89
第三节 治安隐患	91
第五章 治安管理手段与治安勤务措施	96
第一节 治安管理手段	96
第二节 治安管理勤务	107
第六章 治安管理机制与模式	128
第一节 治安管理机制与模式概述	128
第二节 社区警务	135
第三节 治安防控体系	143
第四节 治安专项整治	151

第七章 治安常规管理	158
第一节 人口治安管理	158
第二节 危险物品治安管理	169
第三节 空间治安管理	175
第四节 行业治安管理	179
第五节 行为治安管理	187
第八章 治安应急管理	207
第一节 治安应急管理概述	207
第二节 群体性治安事件的处置	217
第九章 治安管理处罚	228
第一节 违反治安管理行为	228
第二节 治安管理处罚的概念	235
第三节 治安管理处罚的适用	241
第四节 治安案件的管辖和受理、登记	245
第五节 治安案件的调查	248
第六节 治安管理处罚决定	252
第七节 治安管理处罚的执行	256
第十章 治安状况评价与治安管理效益评估	261
第一节 治安状况评价	261
第二节 治安管理效益评估	270
参考文献	277

# 第一章 绪 论

## 第一节 治安管理的概念

概念既是认识的前提，也是理论研究的基础。从某种意义上说，学术活动就是现象的概念化和概念的规范化的过程。作为人类思维的基本单位，概念在理论研究和实践中具有奠基性的作用，如果研究者不在同一层面或同一意义上使用概念，或者概念本身不严谨、不规范，那么理论的大厦就难以牢靠。令人遗憾的是，概念的不统一、用语的混乱自始伴随着我国治安管理学的研究，尤其是“治安”、“治安管理”这样的核心概念的模糊，极大地制约了治安管理学学科的发展。事实上，在学术界和实战部门，“治安”、“治安管理”、“治安行政管理”、“治安工作”、“社会治安治理”等概念长期以来往往不分彼此、相互通用。为此，我们有必要进行认真的梳理和分析。

### 一、治安的概念

#### (一) 治安的含义

在治安管理学科中，“治安”既是一个基础性概念，也是一个核心概念。对“治安”这一基本概念的确认为和界定，关涉到治安管理学其他基本范畴的选择和确认。因此，治安可以认为是治安管理学基本范畴的逻辑源头，进而可以说是治安管理学的逻辑起点。关于治安的内涵和外延，学者们从多学科、多角度进行了探讨，形成了一些基本共识。但是，具体的解释仍然众说纷纭，莫衷一是，尚未形成统一、权威和科学的论断，一些研究尚缺乏应有的理论抽象，一些描述没有准确地反映出治安的本质属性，在治安的内涵揭示和外延界定上比较模糊，在研究路径和方法上也尚差强人意。《新华词典》收录了“社会治安”和“治安”词条，对“社会治安”一词的解释是：“又称治安。指在存在阶级的社会中，按照统治阶级的意志和利益所要求实现的一种社会秩序。”《现代汉语词典》对“治安”一词的解释为：“社会的安宁秩序。”这样的解释不仅失之宽泛，也明显含混。

1. 词源考察与古代治安的含义。在我国古籍中，“治”和“安”的语词早期多是分开使用的。《说文解字》的解释是：治，从水从台，即水从台前流过，井然有序；安，从屋从女，即居家而安。在这里，治是对乱而言，意为治理、管理；安是对危而言，意为安定、安全，指的是一种社会状态。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。《韩非子·显学篇》中写道：



“今上急耕田息草以厚民产也，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……”对“治安”这一概念加以系统阐述的还有西汉时期的贾谊，他在公元前173年给汉文帝的上疏《陈政事疏》（又名《治安策》）中，论述了对“治安”的看法：“臣以为事势可谓痛哭流涕长太息，而进言者曰天下已安已治，非愚则谏。因陈治安之策。”他主张：“欲天下之治安，莫若众建诸侯而少其力。”陈述了当时社会政治的流弊及使国家长治久安的方略。他还写道：“夫以天子之位，乘今之时，因天之助，尚惮以危为安，以乱为治。”“此时而欲为治安，虽尧舜不治。”比贾谊稍后时期的司马迁，在《史记》中记载：“古者殷周有国，治安皆千余岁。”也出现了将“治”和“安”连起来作为一个词使用的情况。<sup>①</sup>

通过对“治安”一词的词源考察和语用学分析，可以得出这样的基本结论：第一，在我国古代，治安的含义是指政治清明，国家和社会安定。第二，在我国古代，治安往往作动词使用。在作动词使用时，是一种“治乱”、“安危”的行为，是对失控的社会秩序的整治或重建，即通过治理达到安定、安全和太平。第三，治安是一种国家行为，其实质是国家对社会进行的统治、治理和控制行为。这也说明，古代治安是极为宽泛的。

2. 治安内涵的变迁与现代治安的含义。对人类文明史的考察表明，人类所处时期的文明程度越低，社会生活就越简单，社会秩序就越单一。杜尔克姆在其《社会分工论》一书中的分析认为，越是在低级的社会中，人与人之间的分工就越不明确，人们之间的交往也就越少；人的需求很简单，往往是最基本的生理需求；人的生活很简单，所从事的一切都是满足基本生理需要。随着劳动分工的加强，人们开始意识到除了满足基本生理需求以外的东西，开始具有自由、权利的意识，人们之间的连带关系也开始日益复杂。“这种复杂性所带来的后果之一是社会控制系统的渐次加强……”<sup>②</sup>在这里，“社会控制系统的渐次加强”不仅表现在强度上，而且表现在专业分工和专门化上。更重要的在于，社会控制系统的加强乃是一种结果，其动因则是社会秩序的日益分化、多元化和复杂化。随着社会文明的不断发展，社会生活日益丰富、多元，社会交往日益复杂，表现在社会秩序上，必然是社会秩序的范围日益拓展，类型日益丰富，数量急剧扩张，结构日益复杂。社会秩序的分化，同时也使得某些秩序日益独立化、显性化。其中，与公民人身、财产及其他社会安全方面密切关联的部分逐步分离出来，现代意义上的治安秩序轮廓逐步明确。诸如国家安全、“政治清明”（尤其是政治秩序内

<sup>①</sup> 《汉书·贾谊传》，转引自熊一新、李健和主编：《治安管理学概论》，中国人民公安大学出版社2007年版。

<sup>②</sup> [法] 杜尔克姆著：《社会分工论》，渠东译，三联书店2000年版，第163页。

部稳定)等事项则成为另外的独立、显性领域,从而需要另外独立的社会控制系统。在这种情形下,社会治安在范围上日益狭窄,在类型上则日益丰富,复杂程度不断提高。

近代以来,特别是现代警察制度建立以来,伴随着现代法治理念的逐步确立,法治、民主、宪政体制在各国的推行,社会治安逐步以“社会安全”、“公共秩序”、“公益”、“社会安宁”或“公共福利”等为其主要内容。尽管仍然包含统治阶级维护阶级统治、政治秩序、经济安全等内容,但是其边界越来越明确,范围越来越狭窄。

3. 现代意义治安的含义。现代意义治安的含义,学者们有诸多探讨。具有代表性的举例如下:

治安意即“社会的安宁秩序”。治安,通常是指统治阶级为维护本阶级的利益和意志,通过一定的法律和行政命令所建立起来的正常秩序的安宁环境。<sup>①</sup>

“治安是人类生存与发展所需要并体现统治阶级意志的一种安全有序的社会状态。”“在东西方不同的文化圈里,治安的本义有着惊人的一致性,它所包含的都是以社会公共秩序维护为核心的政治、经济、管理、文化范畴,既包括政治统治秩序和阶级矛盾的缓和,也包括社会公共秩序和民众生活安定。”<sup>②</sup>

治安是社会现象的一个方面,它涉及社会生活的各个领域,明显地带有“纵向性”和“横向性”的特点,有它本身的逻辑结构、关系和起点。现代意义的治安应该是一个法律概念、政治概念。当把治安作为一种行为来理解时,具有阶级性、法律性、强制性等特征。<sup>③</sup>

治安,是人类社会秩序的重要组成部分,是公共秩序好坏和社会安定与否的一种表现形态。<sup>④</sup>

青年学者展万程认为,现代治安含义在认识上“往往过分强调治安的政治性和法律性而忽视了治安行为的本来面目”,在现实生活中,其他社会组织和公民个人出于自身安全的需要而采取的自我防卫行为现象是屡见不鲜的。我们无须去判断他们采取这些行为的本意是否为了追求某种安全秩序,但从实际结果来看,他们所采取的这些行为确实在一定程度或一定范围内形成了某种安全秩序。这种安全秩序从其功能上看,与国家机关及其公职人员所追求的治安秩序是完全相同的。该学者援用英国自由主义理论家哈耶克的自由秩序理论对其立论进行了进一步阐释。他认为,把哈耶克关于人类社会秩序的一般解释套用到社会安全秩序上,可以推断出以下两点结论:一是在形成的时间上,人类因自发行为而形成

① 李健和主编:《治安学理论研究综述》,群众出版社1998年版,第11页。

② 王均平:《治安学基本范畴的思考与界定》,载《湖北警官学院学报》2003年第4期。

③ 王彩元著:《治安学基础理论专论》,中国人民公安大学出版社2005年版,第4~7页。

④ 张兆端:《论广义社会治安学》,载《东岳论丛》1999年第5期。

的安全秩序（自身的安全秩序）比国家通过计划或设计而形成的安全秩序（人为的安全秩序）要早；二是在同一时空范围内，自身的安全秩序与人为的安全秩序可以同时并存。进而指出，过分强调治安的政治性或法律性，就有可能导致人们忽视人类自发地维护自身安全行为的存在，从而过分强调国家在维护社会治安中的作用，久而久之，就会在人们心目中形成这样一种观念：维护社会治安是专属于国家的一种职能，只有国家的职能部门才能依据制定法规范行使这一权力，公民个体或其他社会组织是无权也无须从事治安行为的。

综合学界的研究成果，我们认为，对现代意义治安的含义，可以从以下几个方面来把握：

（1）治安是一种社会状态，是一种客观存在的社会现象。值得注意的是，在社会状态意义上，治安更常被理解为一种秩序状态。所谓秩序，是指有条理、不混乱的情况，秩序总是意味着在社会中存在着某种程度的关系的稳定性、进程的连续性、行为的规则性以及财产和心理的安全性。进而言之，治安，是指一种已经处于平衡状态的社会秩序状况。甚至，它往往被用来表示一种“好”的状态，这是失之偏颇的。事实上，治安不仅包括“处于平衡状态的社会秩序状况”，而且包括秩序被打破的情形——各种形态的治安问题。

有学者认为，治安不仅具有名词意义（治安是一种社会状态，或者一种社会现象），而且还具有动词意义，即治安是一种社会活动，或者社会行为。这一立论难以令人信服。我们认为，治安只具有名词意义，不存在动词意义上的治安。

（2）治安以公共安全和治安秩序为主要内容。关于治安秩序，目前的研究比较充分。其中，比较成熟的描述是：“治安秩序是治安的子概念，属于社会秩序的一种，是指基于人类活动而发生的，主要由法律规则所规定和调整的，直接关系到国家和社会稳定、公共安全、他人的生命和财产安全等内容的社会秩序。”<sup>①</sup> 治安在形式上或者表现为一个良好的状况，即秩序状态；或者表现为各色治安问题，即秩序遭到破坏出现的状况。良好的治安秩序表现在：国家和社会稳定，人们安居乐业，人们的行为遵循一定的规则，人们的生命、身体健康、财产是安全的。<sup>②</sup>

“公共安全”是相对较为宽泛的一个概念。狭义的公共安全，是指不特定多数人的生命、健康、重大公私财产安全以及重大公共利益的安全。广义的公共安全，则包括国家安全、政府安全、社会安全、国家和集体的财产安全、人们的生命和财产安全。王太元教授将人类的安全需求分为人类安全、民族安全、国家安全、政府安全、首脑安全、社区安全、单位安全、住户安全、个人安全，认为人

<sup>①</sup> 王彩元著：《治安学基础理论专论》，中国人民公安大学出版社2005年版，第4~7页。

<sup>②</sup> 张文显主编：《法理学》，高等教育出版社1999年版，第227页。

类安全、民族安全、国家安全、政府安全属于国家安全，战略安全、首脑安全以下的则属于公共安全及常规安全。

值得注意的是，秩序所关注的是社会生活的基本形式而非社会生活的具体实质。秩序的目的就是要给予为数众多却又混乱不堪的人类生活以某些模式和结构，从而避免发生失控的动乱。但是，它并没有告诉我们社会生活的具体内容。而安全则是一种实质性价值，即社会秩序具体内容的某个方面。

(3) 治安是统治阶级意志和利益的体现，是任何一个统治阶级稳固其统治地位、巩固其政权的一个基本条件。治安是统治阶级意志的体现，就其主流部分而言，治安是经由统治阶级通过国家立法形式加以规定或者确认。这无疑是马克思主义经典理论的基本观点，西方相关政治学派的基本思想和主流理论也与此基本契合。当某一阶级在政治上取得统治地位以后，也就成为该社会秩序的主宰力量，除少数反映人类行为共同特征的秩序外，大多数秩序都被打上了阶级的烙印。统治阶级群体总是从其自身的经济政治利益出发，创造并推行有利于巩固其统治的社会秩序。因此，阶级社会中的秩序从本质上讲是阶级的秩序，是占统治地位阶级群体所需要的秩序。不过，这一秩序通常要符合人类的基本理性。同时，治安除了以实在法这一强制性国家意志形式来规定和确认，也往往表现为一系列的道德伦理准则、风俗习惯等非强制规范经国家认可，并以国家强制力量为其运行的潜在保障。有了治安，统治阶级才能得以稳固其统治地位，巩固其政权。

(4) 治安具有社会性、变迁性和长期性。治安的社会性，是指治安是一种与社会长期并存而无时不在、无处不有的社会复杂现象。它渗透到社会的各个领域、各个成员的生活之中，与社会中的每一个人有着千丝万缕的联系。变迁性，是指在不同的社会历史时期，治安随着社会经济、政治的变迁具有不同的内涵和结构。

如果从哲学层面进一步分析，我们不难得出，治安既是一个关系范畴，也是一个价值范畴、历史范畴、实践范畴。在本质意义上，治安以人为中心，本质上是人与人的关系；在发生学意义上，治安与经济、政治、文化、社会有着密切的关联，无论是在秩序意义上还是在安全意义上；在结构意义上，它是社会结构的一个特定类型，与其他秩序和安全问题有着不可分割的联系；在本体意义上，其内部也是一个复杂的结构，包含错综复杂的关系。作为一个价值范畴，治安的价值主体、价值取向、价值目标均具有特定性。治安受特定经济、政治、历史、文化所决定或制约，是一定社会历史条件的产物，因此是一个历史范畴。治安是人类行为的表征和结果，是实践的产物，即便是自然生成的秩序，也是人类行为的目标指向，因此，治安又是一个实践范畴。

## (二) 广义的治安与狭义的治安

治安管理学的一个通说是,治安有狭义与广义之分。的确,在不同的语境下,尤其是在现实制度设计和具体治理对策层面上,治安的内涵与外延的确存在宽窄不一的情况。但是,我们认为,目前对于治安的广义和狭义的具体厘定是不准确的,至少不够严密。在这一点上,有必要注意以下几点:第一,治安的范围大小与治安的广义和狭义并非同义。第二,在不同的语境下使用治安概念,其内涵不同,但这不是治安广义和狭义的证明标准或证明要件。第三,在现实制度设计和具体治理对策层面上,治安在内涵与外延上存在宽窄不一的情况,这更多的是出于治安治理者价值偏好、目标定位、方法、策略等方面的考虑,而有所侧重,不足以表明治安本身的广义和狭义。第四,把治安作为一个历史范畴或价值范畴看待时,我们无法得出治安是广义还是狭义的结论。治安的广义和狭义属于本体论范畴,治安广义和狭义的界定或区分,是一个求真的过程。

有学者认为,广义的治安,是指国家政治经济文化、内政外交的方针大计的制定与实施及其社会治安效果,是国家政治秩序、经济秩序、民主生活秩序的总称,习惯上称之为“大治安”;国家的公安、检察、法院、司法等专政机关对社会实施的治安控制,由此而建立起来的国家生活有序状态,习惯上称之为“中治安”。狭义的治安,是指从我国公安机关业务分工中提炼出来的治安行政管理工作指涉的对象和范围,习惯上称之为“小治安”。<sup>①</sup>

有学者提出,治安又称社会治安,是指一种社会秩序或社会状态而言,即国家统治阶级所需要的并由其法律所规定或允许的一种社会现象。<sup>②</sup>

治安,即社会治安,一般是指一个国家或地区,通过治理,在整体上实现安宁和社会有序的稳定状况,通常称为“大治安”。<sup>③</sup>

社会治安,是指国家统治阶级维护和巩固统治所需要的并由有关法律所规范的一种社会秩序。社会秩序,是按照统治阶级利益的需要所形成的一种规范化的社会状态,包括政治秩序、经济秩序、生产秩序、工作秩序、教学秩序、生活秩序、环境保护秩序、国家安全秩序、公民和团体的人身与财产的安全秩序等<sup>④</sup>。

广义的治安即静态的治安,是指通过治理在整体上实现符合统治阶级意志和利益的,并由一定社会规范加以调整的一种安全、有序、稳定的社会状态。<sup>⑤</sup>

广义的“治安”通称为“大治安”,即在党和政府的统一领导下,依靠全社会力量,综合运用各种手段,通过各方面工作,维护社会秩序持续稳定的系统工程,它既包括同违反治安管理行为作斗争,也包括同各种刑事犯罪活动作斗争。

① 孙常平:《论治安学科建设》,载《中国人民公安大学学报》2002年增刊。

② 张文清、张世勤等主编:《中国治安管理通论》,警官教育出版社1993年版,第1页。

③ 李健和主编:《治安学研究综述》,群众出版社1998年版,第3页。

④ 公安部教育局编:《治安管理学教程》,群众出版社1999年版,第4页。

⑤ 惠生武主编:《治安管理学总论》,中国政法大学出版社2002年版,第1页。

社会治安综合治理就是在这个意义上使用“治安”一词的。<sup>①</sup>

有学者试图从动词意义上界定广义的治安，认为广义的治安是个体或者组织为消除自身或他人不平衡的安全状态而实施的各种控制行为的总和。说得具体一点，广义的治安，是指凡是为维护社会安宁秩序所进行的工作，都可称之为社会治安工作。例如，社会治安综合治理，就是泛指整个社会治安保卫工作。

我们认为，这里所指的治安，实乃治安行为或治安工作。把治安与治安行为、治安工作等同，这在逻辑上是站不住脚的。

王均平教授在对上述广义“治安”概念进行评价时认为，治安的核心要素是形成和维护以社会公共安全秩序为中心的社会公共安全；治安是在国家现行法律制度框架内运行和评价的社会活动，它具有法定的活动领域和标准，是国家通过相关社会系统的依法运作所形成的安全、有序、稳定的社会状态；治安过程是一种公共物品——公共秩序产品生产和供给的过程。进而，将广义治安概念界定为：国家通过相关社会系统的依法运作为社会生产提供公共秩序产品的公共管理过程和由此形成的安全、有序的社会状态。<sup>②</sup>

论证广义治安，就必然述及狭义治安的概念。对此，代表性的观点主要有：

我国公安法规所规范的主要是涉及国家安全、公共安全、公民和团体的人身权利以及公私财产安全等方面的社会秩序，即社会治安秩序或治安秩序，所以，可以把我国治安的含义概要地表述为由公安法规所规范的一种社会秩序。<sup>③</sup>

大多数治安管理学教材或论著把狭义的治安与治安管理甚至治安行政管理等同起来。例如，狭义的治安，是指治安行政管理工作，包括户口管理、特种行业管理、网络安全监管等方面的工作，以及依法查处的违反治安管理行为。其中，最狭义的是专指公安机关内治安部门所管辖的工作，主要是指公共场所治安秩序管理、特种行业治安管理、危险物品治安管理等各方面的工作，还包括户政与人口管理工作等。治安，是指由国家特定主管机关依法进行的，旨在实现一种安全、有序、稳定的社会状态的管理活动。<sup>④</sup>

王均平教授认为，狭义“治安”概念界定的基本定义要件包括：治安的核心要素是形成和维护社会公共安全秩序；治安是在国家现行治安行政、刑事司法和警察制度框架内运行和评价的社会活动；治安是通过以警察系统为主要组成部分的社会公共安全系统的依法运作所形成的安全、有序、稳定的社会状态；治安过程是一种公共物品——治安秩序产品生产和供给的过程；狭义治安是广义治安体系的重要组成部分或者子系统。进而，狭义的治安，是指“国家警察机关及

① 万川主编：《治安行政管理学教程》，中国人民公安大学出版社1995年版，第7页。

② 王均平：《治安学基本范畴的思考与界定》，载《湖北警官学院学报》2003年第4期。

③ 公安部教育局编：《治安管理学教程》，群众出版社1999年版，第4页。

④ 惠生武主编：《治安管理学总论》，中国政法大学出版社2002年版，第1页。

社会治安综合治理机构依据国家公共安全政策和法规管理社会，为公众提供治安秩序产品的公共行政管理过程和由此形成的安全、有序的社会状态”<sup>①</sup>。

通观以上观点，我们认为至少存在下列问题：

第一，在动词意义上（治安行为、治安工作、治安对策、治安过程等）探寻治安的广义和狭义，不仅在方法论上有问题，而且在逻辑上不成立。

第二，广义的或狭义的治安不是治安对策（国家、社会或公民的治安行为、活动、工作等）的结果形态，而是治安对策（国家、社会或公民的治安行为、活动、工作等）的原因，这一逻辑关系不应颠倒。

第三，治安的广义和狭义不完全是制度安排的结果。不仅“自生自发”的治安秩序广泛存在，治安问题的根本要件也不是法律规定性。

第四，治安控制主体不是区分治安广义和狭义的依据，不是治安本体性问题，而是治安对策选择的问题。

我们认为，广义治安，是指以社会公共秩序的有序状态或公共秩序失序为外在形式，以国家安全、社会安全和公民安全为实质内容的一种社会现象。狭义治安，是指以国家法律规定的由警察权维护的社会治安安宁有序或失序为外在形式，以依照法律警察权保障的公共安全为内容的一种社会现象。二者的主要差别：第一，治安所指涉的秩序和安全是广义上的还是狭义上的，或者说是宽泛的秩序与安全还是范围、内容特定的（归属警察权维护和保障的）秩序与安全；第二，决定治安内涵的规范的来源与性质，狭义治安是由国家法律法规来规定，广义治安的规则来源则极为宽泛，既包括法律法规，也包括有关道德伦理规范、社会习俗等。

## 二、治安管理的概念

### （一）关于治安管理含义的现有主要观点的考察

关于“治安管理”的概念，学界有诸多探讨。不过，大多数学者把治安管理等同于治安行政管理。比较通行的说法是：治安管理是治安行政管理的简称，是指公安机关依照国家法律和法规，依靠群众，运用行政手段，维护社会治安秩序，保障社会生活正常进行的行政管理活动。治安管理是国家行政管理的重要组成部分，是公安工作的重要方面。<sup>②</sup> 其他具有代表性的表述还有：

治安行政管理是国家行政机关（公安机关）为了保障公共安全，维护社会治安秩序，保护公民合法权益，通过各项业务管理和组织活动，依法公开管理社会治安的警察行政活动。

治安行政管理是国家警察机关为了维护统治阶级所需要的社会治安秩序，保障社会生活正常进行，运用多种手段，通过计划、组织、指挥、协调、控制等环

<sup>①</sup> 王均平：《治安学基本范畴的思考与界定》，载《湖北警官学院学报》2003年第4期。

<sup>②</sup> 熊一新、李健和主编：《治安管理学概论》，中国人民公安大学出版社2007年版，第3页。

节，对影响社会治安秩序的各种因素加以认识和改造的行政管理活动。<sup>①</sup>

治安管理是警察为了维护社会秩序和社会管理秩序，应用社会规范和科学管理手段，依靠社会力量，把人们的社会行为纳入社会规范和社会管理秩序轨道中去的一系列有序的社会组织管理活动。<sup>②</sup>

王太元教授认为，所谓治安管理，是指公开、依法维护公众安全和公共秩序的国家行政管理。治安管理的核心是公众安全与公共秩序安全。所谓公众安全，是指以合法公民（包括政府首脑在内）的人身安全为主要保护对象的公共安全。所谓公共秩序安全，是指群体内部秩序之外的、无法由单一个人或群体有效管理的社会秩序的安全。王太元教授进一步提出，在粗略划分的前提下，公安外勤工作大致可以分为侦查、治安、安防三大业务，即以刑法制度为行为依据的公安工作是刑事侦查，以行政法律为行为依据的是治安管理，主要运用非执法手段维护公共安全的是安全防范。<sup>③</sup>

由以上描述可以看出，治安学界对于“治安管理”概念的探讨，基本上是把治安管理定位于治安行政管理，并大致在以下四个方面达成或基本达成了共识：其一，治安管理是国家行政管理的重要组成部分，是国家公安机关的重要职能；其二，治安管理是运用国家法律赋予的警察权力而进行的依法管理活动；其三，治安管理的基本目标是为了建立和维护良好的社会治安秩序；其四，治安管理必须由专门机关即公安机关来实施。<sup>④</sup>

我们认为，仅就治安行政管理而言，上述分析是比较全面的。问题在于，治安管理就是治安行政管理吗？

王均平教授对于治安管理与治安行政管理进行了明确的区分，对这两个概念的内涵分析及概念界定也有比较深刻的认识：“治安管理，是指警察机关及社会治安综合治理机构合理配置和利用国家及社会的治安资源，以国家和社会公众的公共安全需要为导向，依据国家公共安全政策和法律法规，生产并向国家和社会公众供给治安产品的社会治理活动。”<sup>⑤</sup>“治安行政管理，是指警察机关遵循国家的治安行政法律法规，根据社会公众的公共安全需要，生产并向国家和社会公众供给治安行政产品的社会治安管理活动。”<sup>⑥</sup>

作为进一步说明，王均平教授分析了二者在属性上的差异。认为治安管理的基本属性集中体现在：治安管理属于公共管理；治安管理的主体具有多元化特征，主要包括党委、政府、警察、社区、公众等；治安管理的依据是国家的公共

① 万川著：《治安行政管理学》，中国人民公安大学出版社2001年版，第3页。

② 郭晓桢主编：《治安管理学》，警官教育出版社1997年版。

③ 这些论断因为是在授课讲稿中出现，没有形成学术话语，因此在学术逻辑上并不严密，但是具有一定的启发意义。

④ 李健和主编：《治安学理论研究综述》，群众出版社1998年版，第3页。

⑤ 王均平：《治安学基本范畴的思考与界定》，载《湖北警官学院学报》2003年第4期。

⑥ 王均平：《治安学基本范畴的思考与界定》，载《湖北警官学院学报》2003年第4期。



安全政策和法律法规，具有广泛性；治安管理的方式具有灵活性，既有由政府—警察共同体构成的官僚统治模式，也有社会政治动员模式，还有社区—公众自治模式以及多种模式整合而成的综合模式；治安管理的资源配置模式具有多样性；治安管理的产品具有丰富性，它表现为以治安秩序为核心的社会公共安全领域的任何一种公共物品的生产与供给。而治安行政管理的基本属性体现为：治安行政管理属于公共行政管理，是社会治安管理的有机组成部分，也是社会治安管理的主要子系统；治安行政管理的主体具有特定性；治安行政管理的依据是治安行政法规；治安行政管理的方式具有严格的法定性；治安行政管理的资源配置模式具有单一性；治安行政管理的产品具有有限性。可见，治安行政管理是治安管理的重要组成部分，而不是等同于治安管理。与社会治安管理的其他组成部分相比，治安行政管理具有自身的特定主体、特定依据、特定对象、特定产品、特定方法和特定运作机制。当然，二者都是公共管理的范畴，都具有公共性和服务性，其目的都是形成和维护以社会治安秩序为核心的社会公共安全。<sup>①</sup>

更早区分治安管理和治安行政管理的，是王克剑等编著的《治安管理学》。该教材将维护治安秩序的活动——治安工作分为广义的治安工作和狭义的治安工作。广义的治安工作，是指“一切维护治安秩序的行为，包括国家有关机关、有关部门从事的旨在维护国家安全、社会稳定的各项活动，以及企事业单位保卫部门、群众性治保组织等开展的诸多自防自保工作”。狭义的治安工作，是指“公安机关的治安管理行为”。<sup>②</sup>

## （二）治安管理与治安行政管理

仅从字面上就可以辨析，“治安管理”与“治安行政管理”并非同一概念。把治安管理简单地等同于治安行政管理，在逻辑上也难以贯通，更不符合治安管理的客观现实。

新中国成立以后的很长时期内，我国治安管理体系的典型特征是治安行政管理，国家主要通过公安机关行政管理控制、维系、保障社会治安。应当承认，在我国计划经济时期具有其必要性和合理性，事实无法抹杀这一管理模式所发挥的强大效能和积极效应。

但是，不可否认的是，即便是在典型的计划经济时期，治安管理也不是完全意义上的行政管理。众所周知，公安工作群众路线几乎是与公安机关建立发展、人民警察警务活动相生相随的。“专门工作与群众路线相结合”一直是公安工作的基本方针。自新中国成立初期开始，企事业单位保卫部门、治安保卫委员会等维护社会治安的社会组织一直存续于我国。

自20世纪80年代以来，我国在经济体制、政治体制上进行了大刀阔斧的改

① 王均平：《治安学基本范畴的思考与界定》，载《湖北警官学院学报》2003年第4期。

② 李健和主编：《治安学理论研究综述》，群众出版社1998年版，第11~12页。