

欧阳涛 主 编

崔庆森 副主编
陈宝树

社会治安综合治理概论

法律出版社

社会治安综合治理概论

主 编 欧阳涛

副主编 崔庆森 陈宝树

撰稿人 欧阳涛 崔庆森 肖贤富
袁作喜 程 俭 冯 锐
陈宝树 陈泽宪 郭 群

法 律 出 版 社

社会治安综合治理概论

主 编 欧阳涛

副主编 崔庆森 陈宝树

法律出版社出版 新华书店发行

法律出版社印刷厂印刷

787×1092毫米 32开本 11.25印张 240,000字

1989年2月第一版 1989年2月第一次印刷

印数 0,001—1,500

ISBN 7-5036-0407-7/D·312

定价5.30元

前 言

综合治理是我国搞好社会治安的根本方针，也是我国预防、减少犯罪的基本战略决策。全面、正确地理解和贯彻综合治理的方针，对于我国社会的长治久安，对于建设具有中国特色的社会主义法制体系，把我国建设成为高度文明、高度民主的社会主义现代化国家，具有十分重要的意义。

1979年党中央提出了对社会治安实行综合治理的方针以来，在各级党委的统一领导下，全国各地、各部门陆续地贯彻了这一方针，不断地开创了社会治安的新局面，取得了显著的成绩，并积累了许多宝贵的经验。实践证明，这是一条十分正确的方针，是我国社会治安实践经验的总结和发展，是具有中国特色的伟大创举。对社会治安实行综合治理，不仅为我国人民和理论工作者所重视，而且为国外的一些犯罪学学者、刑法学学者及社会学学者所瞩目。

当前，我国社会治安综合治理的理论研究正在展开，许多理论工作者和实践工作者撰写了大量的论文和调查报告，对综合治理提出了许多很有见地的看法，这不仅对实践有一定的指导意义和参考价值，而且对深入理论研究具有重大的推动作用。但是，由于社会治安综合治理的理论研究是一门新的学科，又是一门综合性的学科。所以，在该学科的理论研究和探索的过程中，对各种问题，包括理论体系、知识结

构等方面存在不同的看法，这是完全可以理解的。摆在我国社会治安综合治理理论工作者和实际工作者面前的任务，就是要运用马克思列宁主义、毛泽东思想关于辩证唯物论的认识论，坚持实践、认识、再实践、再认识的科学方法，以及“百花齐放，百家争鸣”的方针，深入研究和探讨社会治安综合治理的各种理论和实践问题。只有这样，才能逐步形成切合实际的、能够说明和指导实践问题的科学理论，才可能建立起社会治安综合治理这门新学科的科学理论体系。也正因为如此，在我国刚刚开始研究社会治安综合治理理论的过程中，不宜要求理论体系和知识结构一致和统一。否则，就不利于我国社会治安综合治理理论研究更加深入、全面的发展。

为此，我们在调查研究的基础上，以马克思列宁主义、毛泽东思想为指导，从我国的实际情况出发，坚持理论联系实际的原则，编著了《社会治安综合治理概论》。全书共分八章，章、节的编目，既是本书的体系和结构，也是我们对社会治安综合治理这门新学科理论体系的初步设想。本书主要论述：社会治安的性质、任务、基本特征，以及违法犯罪产生的主要原因和社会治安发展的趋势；探索我国社会治安实行综合治理的理论根据和实行综合治理的必要性和可能性；结合我国社会主义现代化建设总体布局中，进行社会主义物质文明建设和精神文明建设的伟大实践，从理论上探讨我国社会治安综合治理与两个文明建设的辩证关系；总结我国社会治安实行综合治理的基本措施和经验，并提出今后如何进一步落实综合治理方针的建议，供有关部门以及有志于本专题研究的同行和朋友们参考。由于我们理论水平有限，

实践经验不足，对某些问题的论述还不够充分，缺点、错误在所难免，敬请读者赐教。

本书的写作分工是：第一章：第一、第二节欧阳涛，第三、第四节崔庆森；第二章：崔庆森；第三章：肖贤富；第四章：第一、第三、第五节程俭、崔庆森，第二、第六节袁作喜，第四节程俭；第五章：冯锐；第六章：陈宝树；第七章：陈泽宪；第八章：郭群。全书由欧阳涛、崔庆森、陈宝树统一修改定稿。

作 者

一九八七年二月

目 录

第一章 我国社会治安概述	(1)
第一节 社会治安的概念、性质和任务	(1)
第二节 我国社会治安的历史发展和基本特征	(16)
第三节 我国违法犯罪现象产生的主要原因和条件	(30)
第四节 我国社会治安的发展趋势	(48)
第二章 综合治理是搞好社会治安的根本方针	(73)
第一节 搞好社会治安首先要全面正确地理解综合治理的 方针	(73)
第二节 社会治安综合治理方针的概念	(76)
第三节 制定社会治安综合治理方针的依据	(78)
第四节 对社会治安实行综合治理的客观可能性	(93)
第三章 社会主义物质文明建设与搞好社会治安综合 治理的关系	(98)
第一节 社会主义物质文明建设与社会治安综合治理的辩 证关系	(98)
第二节 在经济改革中,搞好企业内部治安的综合治理	(106)
第三节 进一步落实综合治理措施,促进农村大好形势的 发展	(113)
第四章 建设社会主义精神文明是搞好社会治安综合	

治理的基本措施	(122)
第一节 建设社会主义精神文明与搞好社会治安综合治理 的关系	(122)
第二节 加强理想、道德教育	(130)
第三节 加强法纪教育	(140)
第四节 大力开展共建文明单位和地区的活动	(155)
第五节 加强文化建设, 抵制剥削阶级腐朽颓废文化的影 响	(158)
第六节 整顿党风, 促进社会风气和社会治安的根本好转	(170)
第五章 加强对青少年教育是综合治理的中心环节	(179)
第一节 我国青少年的基本概况	(179)
第二节 教育广大青少年是综合治理的中心环节	(182)
第三节 预防和减少青少年违法犯罪的措施	(190)
第六章 充分发挥司法机关的职能作用	(220)
第一节 依法惩处犯罪分子	(220)
第二节 正确处理民事纠纷	(230)
第三节 加强治安管理工作	(239)
第四节 加强劳改、劳教工作	(248)
第五节 司法机关结合办案, 加强同社会各部门的配合, 共同搞好综合治理	(259)
第七章 搞好社会治安综合治理, 必须加强立法、科 学研究和法律人材的培养	(264)
第一节 大力加强立法	(264)
第二节 全面加强社会治安综合治理的科学研究	(283)

第三节	大力培养适于社会治安综合治理的新型法律人材	(306)
第八章	认真落实综合治理社会治安的组织领导	(320)
第一节	加强各级党委和政府对综合治理工作的统一领导	(321)
第二节	建立和健全综合治理的各级领导机构	(326)
第三节	实行集中统一和条块结合的领导体制	(334)
第四节	建设一支强有力的综合治理第一线队伍	(337)

第一章 我国社会治安概述

第一节 社会治安的概念、 性质和任务

一、社会治安的概念

社会治安，是指在阶级社会中，统治阶级为了维护本阶级的利益，实现其统治，凭借国家权力，按照自己的意志和要求，采取一定的决策和措施，所确立和维持的一定的社会秩序。

在原始公社制度下，没有生产资料私有制，没有剥削，没有阶级，也不存在通过国家和法所确立和维持的社会秩序。氏族首领负责管理日常事务，一切按传统习惯行事，氏族内部的重大问题，由氏族全体会议决定。社会秩序井井有条。这种原始公社制度，在人类历史上延续了若干万年。恩格斯对原始社会作了如下描述：“这种十分单纯质朴的氏族制度是一种多么美妙的制度呵！没有军队、宪兵和警察，没有贵族、国王、总督、地方官和法官，没有监狱，没有诉讼，而一切都是有条有理的。……一切问题，都由当事人自己解决，在大多数情况下，历来的习俗就把一切调整好了”。^①

^① 《马克思恩格斯选集》第四卷，第92—93页。

我国大量的出土文物和古书记载：如“神农无制令而民从”，“刑政不用而治，甲兵不起而王”。这也证明我国原始公社制度的存在和秩序井然。随着生产力的发展，社会经济关系的变化，原始公社制度的解体，生产资料私有制的建立，社会分裂为两大对立的阶级，即奴隶主和奴隶。奴隶主阶级为了维护自己的经济利益，制止奴隶的反抗，建立适合于奴隶主阶级需要的社会秩序，这就需要建立一种新的暴力组织。这种暴力组织就是国家。正如恩格斯指出：“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”。①列宁也指出：“国家是阶级统治的机关，是一个阶级压迫另一个阶级的机关，是建立一定‘秩序’，来使这种压迫合法化、固定化，使阶级冲突得到缓和”。②这就明确地告诉我们，国家是阶级矛盾不可调和的产物，是使一切被支配的阶级受统治阶级控制的机关。

掌握国家权力的统治阶级之所以要建立和维护一定的社会秩序，一是随着国家和阶级的产生，人们的关系由原始社会的平等关系变成了阶级关系，在统治阶级与被统治阶级之间存在着你死我活的阶级矛盾和斗争。统治阶级为了维护自

① 《马克思恩格斯选集》第四卷，第166页。

② 《列宁文选》第三卷，第176页。

己的经济利益和政治统治，不仅需要国家这种暴力机关来镇压敌对阶级的反抗，而且需要建立对自己有利的社会秩序。只有保持正常的、比较稳定的社会秩序，才能使自己的统治得到巩固和发展。如果一个国家的社会秩序不稳定，甚至经常发生内乱，那么这个统治阶级的统治就难以维持；二是为了使相互对立的阶级不致于在不可调和的矛盾中同归于尽，也需要维持一定的社会秩序。只有维持一定的社会秩序，才能维持人们正常的生产、工作、学习和生活。因此，搞好社会治安，维持一定的社会秩序，是统治阶级实现阶级统治的必然要求。这就决定了社会治安与国家 and 法等上层建筑有着极为密切的关系。

从人类历史发展的情况来看，在阶级社会里，任何一个国家的社会秩序，都是凭借国家权力，强化统治阶级的军队、警察、法庭、监狱等暴力机关来建立和维持的，由此用以保卫和巩固赖以生存的经济基础和政权，实现统治阶级对被统治阶级的专政，巩固国防，防御外来的侵略，维护本阶级的根本利益。一个国家如果没有暴力机关，不仅不能实现统治阶级的统治，而且也不能建立一定的社会秩序，更不能防御外来侵略，保护国家领土的完整。掌握国家政权的统治阶级，要推行本阶级的意志，维护自己的统治，这就必然要引起对立的阶级的反抗，而统治阶级对付这种反抗的办法之一，就是凭借国家的暴力机关来迫使被统治阶级服从。只有依靠暴力镇压敌对阶级的反抗，才能维持统治阶级的统治地位。国家是阶级统治的暴力机器，任何国家都是如此。问题的关键，就在于这种暴力是对被剥削者使用，还是对剥削者使用。在剥削阶级国家里，这种暴力是对绝大多数的被剥削

者使用的、而社会主义国家的暴力，则是对少数剥削者和严重危害社会治安的犯罪分子使用的。因此，国家的本质不同，暴力的性质也不同。

一个国家的社会秩序，除了依靠暴力机关维持外，还要通过国家权力机关制定和实施法律来建立和维持。马克思和恩格斯指出：统治阶级“除了必须以国家的形式组织自己的力量外，他们还必须给予他们自己的由这些特定关系所决定的意志以国家意志即法律的一般表现形式”^①。这就是说，统治阶级除了必须建立和依靠军队、警察等国家机器直接镇压敌对阶级的反抗，防御外来侵略外，还必须使自己的意志通过法律形式表现为国家意志。列宁指出：“意志如果是国家的，就应该表现为政权机关所制定的法律，否则‘意志’这两个字只是毫无意义的空气震动而已”。^②

法律是统治阶级意志和利益的体现。它明确规定人们应该做什么，不应该做什么，怎样做是合法的，怎样做是违法的等等。它是人们的行为规范，而这种行为规范，不仅要由国家权力机关制定或认可，而且还要由国家强制力来保证执行。只要法律一经制定和公布实施，在国家权力管辖范围内，社会全体成员必须无条件地遵守和执行。如有越轨行为，就要受到法律的制裁。只有这样，统治阶级才能把本阶级的力量动员和组织起来，把本阶级的意志集中和统一起来，通过法律明确规定国家的社会制度、政治制度、经济制度和各个阶级在国家中的地位，发扬统治阶级内部的民主，调整统治阶级内部的矛盾，镇压敌对阶级的反抗，惩罚犯罪

① 《马克思恩格斯全集》第三卷，第378页。

② 《列宁全集》第二十五卷，第75页。

分子，维护统治阶级赖以生存的经济基础，保卫和巩固国家政权，实现统治阶级对被统治阶级的专政。

剥削阶级国家的法律，尽管在内容和形式上各有差异，但都有着相同的阶级本质：它们都是建立在生产资料私有制基础之上，都是少数剥削阶级意志和利益的体现，都是维护剥削阶级的经济和政治统治，调整剥削阶级内部矛盾，对广大劳动人民实行剥削和镇压，以巩固剥削阶级的统治地位，维护剥削阶级统治的工具。

我国是人民民主专政的社会主义国家。我国的法律与一切剥削阶级国家的法律根本不同。我国的法律是建立在社会主义生产资料公有制基础上的上层建筑的组成部分。它体现着工人阶级和广大人民的意志和利益，是保护人民，打击敌人，惩罚犯罪，维护社会主义社会秩序，正确处理人民内部矛盾，保护和发展社会主义经济，促进四个现代化建设，巩固人民民主专政的重要工具。毛泽东同志指出：“法律是上层建筑。我们的法律，是劳动人民自己制定的。它是维护革命秩序，保护劳动人民利益，保护社会主义经济基础，保护生产力的”。^①

在我国，剥削阶级作为阶级已经被消灭了，但阶级斗争还将在一定范围内长期存在，并且在某种条件下还可能激化。尤其在国际上阶级斗争还存在的条件下，在对外开放、对内搞活经济的情况下，不仅国际上和台、港、澳地区的许多犯罪现象和犯罪手段，将会通过各种渠道逐步地渗透进来，而且国内资产阶级、封建地主阶级的意识形态也还将长

^① 《毛泽东选集》第五卷，第358—359页。

期存在，影响我国的社会风气、社会治安和人民的生活。

正因为这样，一些地方的刑事犯罪活动比较嚣张，社会秩序不好，犯罪分子明目张胆地行凶作恶，强奸妇女、盗窃、抢劫、诈骗公私财物，这些都直接危害国家、人民的利益和人身安全，就必然影响人民的生产、学习和生活，而且人民的生命财产得不到保障。所以，社会治安的好坏同建设社会主义四个现代化是密切相关的。从这个意义上讲，没有良好的社会秩序，也就无法进行四个现代化建设。为此，党中央多次指出要整顿好社会治安。在彭真同志的亲自主持下，1979年11月召开了全国城市治安会议；1981年5月，彭真同志又主持召开京、津、沪、穗、汉五市治安会议，并明确指出：“要争取全国社会治安情况的根本好转，首先要把城市的社会治安、社会风气搞好。”1983年，赵紫阳总理在六届人大一次会议上的《政府工作报告》中也指出：“为了保证现代化建设的顺利进行，必须继续加强社会主义民主和法制建设，加强政法工作，努力消除国家和社会生活中各种违法乱纪的消极现象，实现社会风气的根本好转，进一步巩固和发展安定团结的政治局面”。

社会治安问题，是一个十分复杂的社会问题。它是各种社会矛盾的综合反映，其中有敌我矛盾，而大量的还是人民内部矛盾。党的十一届三中全会以来，我们党和政府为了处理好各种矛盾，进一步巩固和发展安定团结的政治局面，为健全社会主义法制做了大量的工作。在立法方面，除现行宪法外，全国人大和全国人大常委会先后制定了五十多种法律，国务院也制定了大量的行政法规以及一些有关经济体制改革和对外开放的暂行规定。经过这几年来的努力，在我国，

主要的、基本的方面已经有法可依。在执法方面，我们党强调了要严格依法办事，做到“有法必依，执法必严，违法必究”和“公民在法律面前一律平等”。这对维护我国的社会秩序和经济秩序，保障社会主义经济建设的顺利进行起到了巨大的作用。

在新的历史条件下，要认真贯彻落实“一手抓建设，一手抓法制”的思想，我们必须重视社会主义法制建设，各级干部和全国各族人民必须遵纪守法，养成依法办事的习惯。这是我国胜利地进行社会主义物质文明和精神文明建设的根本保证，也是我们国家长治久安的根本保证。社会治安问题，最突出的是犯罪问题。在维护社会治安的过程中，必须正确地运用法律武器，有力地打击、惩罚犯罪，切实地保护人民，才能有效地维护社会治安，巩固和发展安定团结的政治局面，巩固人民民主专政，保卫社会主义现代化建设的顺利进行。

二、社会治安的性质

自人类进入阶级社会以来，共有四种不同社会制度的国家，即奴隶制国家、封建制国家、资本主义国家和社会主义国家。前三种是少数剥削阶级统治的国家，后一种是工人阶级领导和广大人民群众当家作主的国家。因而也就有四种不同类型国家的社会治安，即奴隶制国家的社会治安、封建制国家的社会治安、资本主义国家的社会治安和社会主义国家的社会治安。各种类型国家的社会治安的性质，都是由其赖以存在的经济基础和国家的性质所决定的。也就是说，国家的性质不同，社会治安的性质也不同。

一切剥削阶级国家的社会治安，都是建立在生产资料私

有制基础之上的，都是按照少数剥削者的意志建立和维护有利于剥削阶级的社会秩序的。少数剥削者利用手中掌握的国家机器和法律等手段来镇压绝大多数被剥削阶级的反抗。由于剥削阶级和被剥削阶级在根本利益上的对立，你死我活的矛盾不可调和，是产生犯罪与社会治安混乱的主要根源，甚至成为不治之症。在现代一些物质文明高度发达的资本主义国家里，杀人、抢劫、强奸、盗窃等犯罪活动，日益增长，弄得社会很不安宁。例如在美国，据《时代》周刊报道，美国平均每24分钟就发生一起凶杀案，每7分钟发生一起强奸案，每10秒钟发生一起盗窃案，每3个家庭就有一家直接受到严重犯罪的影响。又据美国司法部全国司法研究所的洛伊兹·莫克说，近几十年来，由于所有美国主要城市犯罪率的增长，犯罪已经被认为是一个全国性的严重问题。1960年到1978年，有记录的严重犯罪（杀人、强奸、严重袭击、抢劫和夜盗），全国平均增加了250%。而在各种严重犯罪活动中有一半以上是10岁到17岁的青少年作案。1979年的暴力犯罪（包括谋杀、强奸、抢劫）比1978年增加了11%。而1980年的暴力犯罪率创造了美国历史上的最高纪录，这一年同1979年相比，谋杀案增加了10%，伤害案增加了10%，强奸案增加了13%，抢劫案增加了21%。

现代资本主义国家犯罪案件日益增长，社会治安混乱，其根源在于社会制度本身。在这种把个人至上、唯利是图、损人利己奉为价值准则的社会里，弱肉强食、贫富悬殊的冷酷现实情景，不能不逼着那些走投无路的人们去进行犯罪。马克思早就一针见血地指出：“这种一方面扩大自己财富，但贫困现象又不见减少，而且犯罪率甚至增加得比人口