

治安学基础理论专论

ZHIANXUE JICHU LILUN ZHUANLUN

王彩元 著

中国人民公安大学出版社
PICPPSU

治安学基础理论专论

王彩元 著

(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

治安学基础理论专论/王彩元著. —北京: 中国人民公安大学出版社, 2005.5

ISBN 7-81109-086-4

I. 治… II. 王… III. 治安管理—基础理论—研究
IV. D035.34

中国版本图书馆CIP数据核字(2005)第049060号

治安学基础理论专论
ZHIANXUE JICHU LILUN ZHUANLUN

王彩元 著

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

经 销: 新华书店

印 刷: 北京蓝空印刷厂

版 次: 2005年5月第1版

印 次: 2007年5月第2次印刷

印 张: 8.75

开 本: 850毫米×1168毫米 1/32

字 数: 218千字

印 数: 3001-5000册

书 号: ISBN 7-81109-086-4/D · 081

定 价: 18.00元

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 翻印必究

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

序

治安学是研究社会治安现象、产生治安现象的原因以及治安对策的科学。从学科属性来看，治安学属于综合性应用多学科的知识和方法，对社会治安现象进行整体化研究，并着力解决社会治安问题的综合性、应用性学科。

人类社会自古代就有丰富的治安（行政）管理实践，也具有高度发达的治安文化，包括治安思想、治安观念、治安理论和治安管理制度。但科学意义上的治安学的出现，是随着世界近代警察制度的建立而产生的。近代警察制度产生于欧洲，尽管西方发达国家没有提出治安学的概念，但他们通过研究警察科学（Police Science）来研究社会治安现象、治安问题和治安对策。因而警察学与治安学在研究对象、方法、范围、领域诸方面，在很大程度上是交叉、重叠，甚至是同一的。即西方警察学的主体部分即是治安学。我国对警察学的理论研究始于20世纪初。当时清政府一方面组建全国警察机构，引进西方治安管理制度，另一方面大量翻译出版西方警政理论方面的著作。因此，我国治安学的产生直接导源于清朝末年西方警政思想的传播，是中国近代警察制度催生的结果，也是中国近代治安管理实践的必然要求。

新中国成立后，由于历史的原因和构建公安（警察）学科体系以及进行专业教育等现实的需要，我国于20世纪80年代初提出了治安（行政）管理学，并与侦查学构成了公安（警察）学科

的两个主要分支学科，其学科名称也一直被相关教材、论著等沿用。但是，1998年我国教育部进行本科专业论证与调整时，在原治安（行政）管理学的基础上正式提出了治安学。这一名称的变化，一方面对我国目前的公安（警察）学的体系或专业设置产生了不小的影响或冲击；另一方面对治安学基础理论的创立或在治安（行政）管理学基础理论基础上的创新已经十分迫切。

我所熟悉的王彩元同志是一位颇具责任感和善于把握学科前沿的治安学研究领域的优秀青年学者，这一点从他本人的所作的“前言”和“后记”中可以体会到。同时，他又是一位勤学善思、勇于探索、多有著述的研究者。自1999年第一部专著——《市场经济与治安学》出版以后，他先后主编、出版过全国或湖南省的专业教材7部，而且仅就治安学基础理论发表了近10篇高质量的论文，并撰写完成了这部《治安学基础理论专论》，且即将由中国人民公安大学出版社出版。我为治安学研究文苑中又增添一部富有特色的论著而异常欣喜；也为作者勤奋治学并且喜获硕果而甚感欣慰。

目前，《治安学基础理论专论》作为我国第一部对治安学基础理论进行专门、系统研究的论著，我觉得有这样几个特色：

第一，注重了基本概念的研究和探讨。一门成熟学科，一般需要经过具有体现该学科的概念体系、在概念及学科背景知识基础上形成该学科的主要理论和从理论中抽象出本学科应当具有的规律三个基本过程。具体说，就是应该以核心概念作为逻辑起点，形成相互联系的概念体系，在此基础上形成理论体系，并抽象出学科反映的规律，形成合理的体系结构。对治安学概念体系的研究是构筑治安学科的基础和前提。为此，该论著就“治安”这一最基本的核心概念进行了专题研究，并对这一核心概念生发出来的“治安现象”、“治安秩序”、“治安问题”、“社会治安状

况”、“社会治安形势”、“治安管理”、“治安行政管理”、“社会治安防范”、“治安学”、“治安管理学”、“治安行政管理学”、“治安学的研究对象”、“治安学的学科体系”、“社会治安评价”、“社会治安预测”、“治安原因”、“治安对策”等一系列基本概念进行了有益的研究和探讨，且有许多真知灼见。

第二，注重了传承与创新相结合。作者基于长期对治安（行政）管理学教学与研究的知识积累和我国治安学发展的现实，在论著中明确提出了治安学由治安（行政）管理学过渡或发展而来、治安学包含了治安（行政）管理学的观点，在继承传统治安（行政）管理学基础理论的基础上来研究、构筑治安学基础理论，而不是“另起炉灶”、“标新立异”，较好地处理了批判与继承、传承与创新、抛弃与扬弃的关系，使人们感到治安学既有一种历史的厚重感又有一种时代的鲜活感。对一个学者来说，能够做到这一点的确不易。

第三，全书的体例明晰而严谨。治安学基础理论是构成该学科大厦的支柱，它由一系列本学科特有的概念、范畴和原理，按照符合本学科特点的逻辑体系所构成。论著提出了治安学基础理论的研究内容为：治安的概念（本质）、治安学的研究对象、治安学体系、治安现象、治安现象产生的原因、治安评价、治安预测、治安对策，并进行了宏观上的阐发，反映了本学科的基本原理。特别是通过对治安学研究对象和治安对策的分析，明晰了治安学与相关学科的关系，较好地解决了长期以来在治安（管理）学教学和研究中“治安行政管理”与“社会治安防范”两张皮的问题，使“治安行政管理”与“社会治安防范”分别归属于治安对策中的职能治安对策和社会治安对策，因而使全书的体例明晰而严谨。

第四，研究方法比较科学。治安学基础理论是治安学的重要

组成部分，其研究方法必然要遵循治安学的研究方法，但治安学基础理论的研究毕竟不是整个治安学，是一种理论化了的治安学。论著不仅提出了科学抽象法、系统分析法等研究方法，更为重要的是提出了学科移植法，并大量运用社会学、法学、政治学、行政管理学、犯罪学、心理学的基本理论、基本知识来分析、解释、研究治安学基础理论。这对一门新学科的建立和研究是非常必要的，也是科学的。

此外，该论著从治安的概念和学理的角度出发，通过逻辑演绎，将“刑事侦查”和“刑事处罚”归属于职能治安对策，实质上是对传统公安学或警察学体系的一种挑战。据我所了解，作者曾经在发表的相关专业论文中对“公安学”和“警察学”的提法提出过质疑。遗憾的是，作者虽然提出了“治安学是法学门类的一级学科”的观点，但没有就治安学与公安学、警察学作专门的阐述。

总之，虽然这本论著不可能尽善尽美，但却不失为一部富于开拓性、创造性的治安学力作。作者力求摆脱传统、经验型的研究模式，在学科理论与现实实践的结合中，去寻找治安学自己的基础理论，突显出作者执著的理性思考和强烈的责任感。该论著也因鲜明的基础性、开创性特征而实现着其学术价值，相信会引起致力于治安学理论研究的同仁们的共鸣。

熊一新

2005年5月6日于北京木樨地南里

前 言

治安学是我国独有的学科，在西方发达国家有关警察科学的研究中，尚未见到类似的提法。在我国，由于历史的原因和构建公安（警察）学科体系以及进行专业教育等现实的需要，我国于20世纪80年代初提出了治安管理学（或治安行政管理学），并与侦查学构成了公安（警察）学科的两个主要分支学科，其学科名称也一直被相关教材、论著等沿用。但是，1998年我国教育部进行本科专业论证与调整时，将原治安管理专业更名为治安学专业。这一专业名称的变化，一方面说明具有中国特色的治安学建设已经进入了一个崭新的发展阶段，并必将解决该学科在“治安管理学”层面研究上的诸多“瓶颈”；另一方面说明治安学要想迈入成熟的学科行列还有漫长的路要走。

近几年来，全国治安学界就治安学基础理论的研究论文仅仅三十篇左右，其中大量的文章集中在对“治安的本质”和“治安的概念”等方面的研究和论述上，而且对一些观点、论点乃至研究方法缺乏交流和交锋，远远没有达成共识，也不能满足治安学学科发展的需要和社会治安形势发展的需要。

我认为，治安学不同于治安管理学或治安行政管理学，它包含了治安管理学或治安行政管理学。基于对治安是“由统治阶级的刑事或行政处罚法律所规定的有关国家和公共安全、社会管理和公民人身或民主权利的一种社会现象”，治安学是“研究治安

现象、治安现象产生的原因及治安对策的科学”的基本认识，^①经过 17 年对治安管理学教学与研究的知识积累，以及近 5 年对治安学基础理论的苦苦探索与笔耕，构筑了治安学基础理论的研究内容为：治安的概念（本质）、治安学的研究对象、治安学体系、治安现象、治安现象产生的原因（简称“治安原因”）、治安评价、治安预测、治安对策；治安学的体系为：基础理论研究、应用研究和比较研究，并认为治安学是法学门类中的一级学科。

就目前而言，对治安学基础理论的专门、系统的研究，笔者还没有见到。因此，《治安学基础理论专论》的出版就像一个刚出生的婴儿，还处在襁褓之中，书中的一些观点肯定还有许多不足，需要广大治安学界同仁的关爱、呵护甚至“庇护”。但就学科的发展而言，也许我是一块“石头”，沉入江河后而无声无息，但我愿意在“落水”之前在治安学界引起层层“涟漪”，以活跃学术氛围；也许我是一颗“流星”，在天空中一闪而过，但我愿意成为“恒星”的“陪衬”，让治安学天空变得多彩；也许我是一个“靶子”，会被不同观点的学者“射”得“体无完肤”，但我相信，当我“体无完肤”时，也许我们的治安学科能得到蓬勃发展；也许我的前面是一个“雷区”，一踏上去可能会“粉身碎骨”，但我愿意成为治安学科的“牺牲品”，以警示后来者。我正是抱着这样的信念和态度将《治安学基础理论专论》奉献给治安学界的同行和我所钟爱的治安学科。我相信，只要我们治安学界的“石头”、“流星”、“靶子”和“牺牲品”多一些，治安学的春天也许就不会远了。

王彩元

2005 年 3 月 21 日谨识于长沙岳麓山下

^① 王彩元：《对治安概念的理性思考》，载《公安大学学报》2003 年第 2 期；王彩元：《治安学研究对象之理性思考》，载《公安大学学报》2001 年第 6 期，并获 2001 年“新世纪首届全国治安学学术研讨会”优秀论文一等奖。

目 录

第一章 导 论	(1)
第一节 创建治安学基础理论的必要性	(1)
第二节 治安学基础理论的特征与作用	(15)
第三节 治安学基础理论的内容体系	(18)
第四节 治安学基础理论的研究方法	(19)
第二章 治安的概念	(25)
第一节 我国学者关于治安概念的不同观点	(25)
第二节 治安概念的内涵和外延	(31)
第三节 理解治安概念应注意的几个问题	(38)
第三章 治安学的研究对象	(48)
第一节 治安学的定义	(48)
第二节 治安学的研究对象	(52)
第三节 治安学的学科体系	(58)
第四节 治安学与治安管理学、治安行政管理学	(66)
第四章 治安现象	(72)
第一节 治安现象的定义与特征	(72)
第二节 社会治安问题	(81)
第三节 社会治安秩序及其与社会治安问题的关系	(91)

第五章 治安现象产生的原因	(101)
第一节 治安现象形成的因素.....	(101)
第二节 治安问题产生的条件.....	(121)
第六章 社会治安的评价	(133)
第一节 社会治安评价的含义、原则与功能.....	(133)
第二节 社会治安评价的指标体系.....	(142)
第三节 社会治安评价的实施.....	(149)
第七章 社会治安的预测	(158)
第一节 社会治安预测的概念与类型.....	(158)
第二节 社会治安预测的方法.....	(166)
第三节 社会治安预测的步骤.....	(172)
第八章 治安对策概论	(178)
第一节 治安对策的含义与分类.....	(178)
第二节 治安防控战略.....	(183)
第三节 治安防控政策.....	(197)
第四节 治安防控手段.....	(204)
第九章 职能治安对策	(216)
第一节 治安行政管理.....	(216)
第二节 刑事处置.....	(228)
第十章 社会治安防范	(236)
第一节 社会治安防范的含义与分类.....	(236)
第二节 社会治安防范的方法.....	(246)
第三节 我国社会治安防范存在的问题与思考.....	(255)
主要参考书目	(262)
后 记	(267)

第一章 导 论

目前,治安学有广义和狭义之分。广义的治安学是指研究治安现象、治安现象产生的原因及治安对策的科学;狭义的治安学即治安行政管理学。^① 广义的治安学有助于拓宽本学科的研究视野,促进和推动治安学的理论研究,丰富和发展治安学。而狭义的治安学则有助于我们立足于治安学属于公安(警察)科学的子学科以及与侦查学处于同一层级上的现实,深入、细致、全面、准确地研究、把握和完善狭义治安学的内容,为广义治安学的研究准备理论和现实基础。

第一节 创建治安学基础理论的必要性

我国有丰富的维护社会治安的实践经验,有较高度发达的治安文化,这些都为我们创立治安学理论奠定了丰厚的基础。同时,治安学由治安管理学过渡和发展而来,需要有自己的基础理论来支撑。

一、我国有丰富的维护社会治安的实践经验

理论来源于实践。不同的理论来源于不同的实践。治安学基础理论来源于治安管理和治安防范乃至刑事司法的实践。中华民族丰富的治安管理和治安防范和刑事司法实践为治安学基础理论研究提供了取之不尽的源泉。

^① 熊一新、王彩元、石向群主编:《治安管理学基础理论教程》,中国人民公安大学出版社2005年版,第9页。

早在三千多年前的奴隶社会，我国就有了治安管理和刑事司法职能的萌芽。为了管理国家事务，夏朝已有了一批专门从事管理的机构和官员——“六卿”，即《尚书大传》记载的“后稷、司徒、秩宗、司马、士、共工也”。^①其中，司徒主要负责处理有关的民政事务，调处民间纠纷；司马掌军事，维护都城及边境的治安；士又称大理，“理，治狱官也。有虞氏曰士，夏曰大理。”^②主要负责审判犯罪，调处诉讼。司徒、司马和士共同担负一部分维护社会治安的职能。据《左传》载：“夏有乱政，而作《禹刑》。”^③《禹刑》的具体内容虽已不可知，但“己恶而掠美为昏，贪以败官为墨，杀人不忌为贼。《夏书》曰：昏、墨、贼，杀。皋陶之刑也。”^④即对严重扰乱社会治安的行为，要处以极刑。

西周时期，中央政府机构设有司徒、司马、司寇和虎贲。司徒的职责主要是负责掌管籍田和农业生产，据《国语》记载：“王乃使司徒咸戒公卿百吏庶民。”^⑤司徒所属的司民，是专门的户籍管理机构。司马主管军队及军事行政，兼有武装警察与治安警察的职能。司寇主管司法审判。虎贲为负责保卫天子安全之官。据《尚书》记载：“王左右常伯、常任、准人、缀衣、虎贲。”^⑥

春秋战国时期，据《周礼》记载，当时在司徒之下专门设置司隸（古暴字）、司稽和司门等官职。司隸“掌宪市之政令，禁其斗器者，与其隸乱者，出入相陵犯者”，即负责禁止斗殴、寻衅滋事暴乱、在公共场所饮酒，维护社会治安秩序；司稽“掌巡

① 《尚书大传·夏书》郑玄注。

② 《礼记·月令》。

③ 《左传·昭公六年》。

④ 《左传·昭公十四年》。

⑤ 《国语·周语上》。

⑥ 《尚书·立政》。常伯、常任、准人是司徒、司马、司寇的别称，缀衣是掌管周王的衣服的官。

市而察其犯禁者与其不物者，而博之”，即负责街市巡逻，逮捕罪犯，打击不法行为；司门掌管京师诸门管键、稽查走私。此外，还在司寇之下设有司民、司寤氏、禁暴氏、野庐氏和司烜氏等官职。其中，司民“掌登万名之数，自生齿以上，皆书于版，辨其国中，与其都鄙，及其郊野，异其男女，岁登下其生死”，负责户口登记和统计；司寤氏负责“掌禁夜”；禁暴氏“掌禁民之好侵陵、称诈、漫诞者，及聚众犯禁者”；野庐氏主管“道路之舟輶（音计）互者，叙而行之”，负责道路交通管理；司烜氏掌火禁，负责对火灾的查处和预防监督等。

秦始皇统一中国后，以信奉“以法为本”、“专任刑罚”的治国理论，建立了封建集权制国家。为巩固封建地主阶级的统治和对农民的镇压，在全国自上而下建立了一套完整的官僚机构。以朝廷警卫和京师治安为重点，遍布全国的治安机构日趋完备，职能分工更加细密，确立了朝廷（中央）、郡县（地方）、乡里（基层）的三级治安行政管理体制，创造性地提出了维护基层社会治安的机构——亭，并实行“什伍连坐”。据《后汉书》记载：“什主十家，伍主五家，以相检察。民有善事惠事，以告监官。”^①这种连坐制度实际是此后整个封建社会直到国民党统治时期所实行的保甲制度的雏形。汉承秦制，并使治安法理健全化，治安官员配置制度化，治安管理经验成为一种文化。三国两晋南北朝时期，各国统治者都十分重视户籍管理、交通管理和治安法理建设。隋唐两代，历时三百余年，不仅建立健全了中央、州（郡）、县三级行政管理体制，而且重视治安管理机构建设，并制定了较为严密的有关治安管理的法律。五代宋辽金时期，对传统的治安管理体制进行了改革。例如，宋朝全国设有巡检司，负责维护城镇、农村、河道、海上、驿道、边境地区的治安，专门“巡逻州

^① 《后汉书·百官志五》。

邑，捕捉盗贼”，使治安巡警专职化，并在广大乡村实行保甲制，以强化治安管理。明清时代不仅实行保甲制度，而且推行宦官政治，实施特务统治。

清朝末年，经过鸦片战争，中国沦为半殖民地半封建国家。在西方政治思想和制度的影响下，清政府开始建立近代警察制度。随着 1898 年中国近代史上第一个警察组织——湖南保卫局的创立，清政府为了统一全国的警政，1905 年在中央设立了巡警部，成为我国最早的正式中央警察机关。巡警部内设警政、警法、警保、警学、警务五司，掌理全国警察事务。1906 年，改巡警部为民政部，内设立民治、警政、疆里、营缮、卫生五司，其中除警政司专门负责治安管理等，民治司掌编审户口兼司保甲事项等，也与治安管理有关。在地方，随着中央巡警部和民政部的建立，将京师工巡总局改组为内外城巡警总厅，在巡警部（后为民政部）直接指挥下，专门负责京师警政。巡警总厅内设总务、行政、司法、卫生四处，下设若干分厅和分区。其中，涉及治安管理业务的有：行政处掌管行政警察（即治安警察）、高等警察（即政治警察），负责整饬风俗，保护治安，编查户口，稽核道路、工程等事项；司法处负责处理违警案件等；卫生处负责清道、防疫等。从而使国家维护社会治安的职能进一步强化。北洋军阀统治时期，在清末警察制度的基础上，北洋政府的治安管理随着警察机构和职能的加强而得到进一步发展，先后颁布政令整顿各省警政，统一地方警政，强化了全国的治安管理。

国民党在大陆统治期间，警察机构进一步得到扩充，形成了从中央到地方的严密警察网络；警察内部的管理逐渐完善并普遍走上法律化、制度化的轨道；警察立法得到空前的发展，先后公布施行了治安管理条例上百个；设有庞大的警察教育训练机构，以不断加强和完善警察队伍；继承历代统治者的衣钵，将保甲制度与警察制度相互结合，形成了森严的法西斯统治；警察活动与

军队、宪兵、特务相配合，形成了三位一体的强大势力。

新中国成立后，我国的治安管理开始步入新的历史发展时期。“文化大革命”前 17 年，随着人民公安事业的迅速发展，全国各级公安机关围绕保卫和巩固新生的人民政权、保卫社会主义改造，大力加强户口管理、公共秩序管理、特种行业管理、交通管理、消防管理及派出所建设和治安保卫委员会建设等方面工作，先后颁布了民警条例和一系列配套治安法规，促进了治安管理法制化进程，使治安管理逐步规范化。这一时期形成了新中国成立以来最好的社会治安局面。十年“文化大革命”期间，我国的治安管理工作遭到严重破坏。“文化大革命”结束后，特别是 1978 年 12 月党的十一届三中全会以后，我国进入了社会主义建设新的历史时期，随着整个公安工作的拨乱反正，治安管理工作也逐步得到全面恢复和发展。第三次全国治安工作会议明确提出了“党委领导，依靠群众，预防为主，管理从严，及时打击，保障安全”的方针。20 世纪 80 年代以来，各级公安机关积极参与实施党和政府提出的社会治安综合治理战略，充分发挥了公安机关的治安职能作用。进入 20 世纪 90 年代后，我国不断改革和加强了城乡基层治安工作。一是推行各种形式的治安保卫责任制，使我国的治安管理切实走向制度化。二是确立派出所以管理、防范为主要任务，以情况明、发案少、秩序好、群众满意为目标，改革和调整派出所的工作方式、运行机制，切实提高了管理、控制辖区治安的能力。三是在大中城市实行治安巡警制；建立 110 报警服务台和公安指挥中心；在全国实施社区警务和构建社会治安防控体系战略，提高了公安机关治安控制能力、快速反应能力和整体作战能力。这一时期，随着社会主义法制建设的迅速发展和依法治国方略的实施，治安行政法律、法规也逐步完善起来，由此使我国治安行政管理的基本方面做到了有法可依，大大提高了公安机关治安管理的综合能力和水平。

综观我国维护社会治安的实践，从以夏启“家天下”政权的确立为标志，经过夏、商与西周三代的发展，逐步孕育出一种政刑不分、军警一体的国家维护社会治安的管理体制开始，经历了整个封建社会和我国半殖民地半封建社会的发展，到新中国更加丰富的治安管理、治安防范和刑事司法的实践以及不断改革创新的经验，这些都为我们进行治安学基础理论研究提供了丰富的实践材料。

二、我国有较高度发达的治安文化

治安作为一种古老的社会现象源远流长。按照马克思主义的历史唯物观，治安是随着私有制、阶级和国家的出现而出现的。与此相适应，人们对治安的管理活动也古已有之，且从未间断。治安的现象、策略和管理方法、方式的不断推陈出新，构成了治安发展进程中的主旋律。

中国作为世界文明的发源地，对治安的文明和进步曾经作出了重要贡献，治安理论研究成就举世瞩目。早在两千两百多年前的战国时期，中国就出现了与治安活动、治安思想有关的治安论著《显学》，在稍后的西汉时期出现了《陈政事疏》（又名《治安策》），以及东汉时期的《史记》。此后，历代的统治者和治安实践人员在长期的治安实践中摸索出了许多行之有效的治安对策和管理方法，并不断系统化、理论化，使中国古代治安管理活动的文明化、科学化水准始终居于世界前列。

我国对治安学的理论研究始于 20 世纪初。当时的清政府一方面组建全国警察机构，引进西方的治安管理制度；另一方面大量翻译、出版西方警政理论方面的著作。此后，我国学者开始对中外治安学与警政理论进行研究，并出版了一批具有较高学术价值或操作性较强的著作。如 20 世纪 20 年代和 30 年代的《警察勤务须知》（1928 年）、《行政警察》（1929 年）、《交通警察概论》