

公安院校创新应用型
精品规划系列教材



WUHAN UNIVERSITY PRESS
武汉大学出版社

An Introduction to
Public Order Science

教材出版得到广大公安院校领导和专家学者的大力支持，内容涉及治安、交通管理、侦查、消防、法学、警察实战等领域，形成了一套体系完整、形式新颖、贴近实战、内容丰富、理论透彻，并反映实践经验成果的丛书。

治安学通论

王彩元 刘振华 王龙天 ▶ 主编



公安院校创新应用型精品规划系列教材

湖南省普通高等学校“十三五”治安学专业综合改革试点项目特色与创新系列教材

治安学通论

An Introduction to Public Order Science

主 编 王彩元 刘振华 王龙天
副主编 刘力骏 雷新明 徐晓丽 杨纪恩
张 献 刘 轶 彭 蕾

撰稿人 (按姓氏笔画排序)

王龙天 王彩元 邓宇菁 石容丹 刘 轶
刘 静 刘 霞 刘力骏 刘振华 陈 明
陈俊豪 张 献 易轩宇 杨纪恩 贺红梅
徐晓丽 彭 蕾 蒋剑云 蒋荣清 雷新明



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

治安学通论/王彩元,刘振华,王龙天主编. —武汉:武汉大学出版社,
2017.8(2018.2重印)

公安院校创新应用型精品规划系列教材

ISBN 978-7-307-19596-7

I. 治… II. ①王… ②刘… ③王… III. 治安管理—教材
IV. D035.34

中国版本图书馆CIP数据核字(2017)第187164号

责任编辑:田红恩

责任校对:汪欣怡

版式设计:马佳

出版发行:武汉大学出版社 (430072 武昌 珞珈山)

(电子邮件:cbs22@whu.edu.cn 网址:www.wdp.com.cn)

印刷:湖北民政印刷厂

开本:787×1092 1/16 印张:20.25 字数:514千字 插页:1

版次:2017年8月第1版 2018年2月第2次印刷

ISBN 978-7-307-19596-7 定价:60.00元

版权所有,不得翻印;凡购买我社的图书,如有质量问题,请与当地图书销售部门联系调换。

公安院校创新应用型精品规划系列教材编委会名单

顾 问 (排名不分先后)

齐文远 (中南财经政法大学党委副书记, 教授, 博导)

莫洪宪 (武汉大学法学院教授, 博导)

曹诗权 (中国人民公安大学校长, 教授, 博导)

编委会主任 董邦俊 (中南财经政法大学教授, 博导)

副 主 任 徐武生 (中国人民公安大学法学院教授, 博导)

王均平 (中南财经政法大学教授, 博导)

成 员 夏 勇 (中南财经政法大学刑事司法学院院长, 教授, 博导)

杨宗辉 (中南财经政法大学法律硕士教育中心主任, 教授, 博导)

惠生武 (西北政法大学公安学院教授)

王彩元 (湖南警察学院治安系主任, 教授)

康 杰 (中国刑事警察学院基础教研部副主任, 教授)

石向群 (南京森林警察学院治安系主任, 教授)

张建良 (湖北警官学院法律系主任, 教授)

金 诚 (浙江警官学院教务处处长, 教授)

王精忠 (山东警察学院干部培训部主任, 教授)

鞠旭远 (山东警察学院法律系主任, 教授)

杨瑞清 (江西警察学院治安系主任, 教授)

王运生 (铁道警察学院法律系主任, 教授)

黄 诚 (重庆警察学院法律系主任, 教授)

金光明 (四川警察学院法律系主任, 教授)

梁晶蕊 (甘肃警官职业学院法律系主任, 教授)

邢曼媛 (山西警察学院法律系主任, 教授)

王立波 (黑龙江公安警官职业学院法律系主任, 副教授)

董学军 (黑龙江公安警官职业学院治安系主任, 副教授)

章春明 (云南警官学院治安学院院长, 教授)

邱福军 (重庆警察学院科研处处长, 副教授)

宋 丹 (贵州警察学院治安教研室主任, 副教授)

黄 斌 (内蒙古警察职业学院监管系主任, 副教授)

张胜前 (湖北警官学院治安系副主任, 教授)

李 骥 (甘肃警察职业学院教务处处长, 副教授)

邹卫农 (四川警察学院治安系副主任, 教授)

公安院校创新应用型精品规划系列教材编委会名单

章昌志（中南财经政法大学刑事司法学院，副教授）

刘振华（湖南警察学院治安系副主任，教授）

秦 飞（上海公安学院监管〔法警〕教研室副主任）

邓国良（江西警察学院教授）

曹慧丽（江西警察学院教授）

贾建平（河南警察学院副教授）

黄 石（湖北警官学院副教授）

秘 书 长 田红恩（武汉大学出版社）

总 序

治安学是 20 世纪在治安管理学的基础上形成和发展的。由于治安管理学研究的范围与内容已经不能满足治安实践和学科发展的要求,1998 年,教育部经过论证,在普通高等学校本科专业目录修订工作中,将治安管理和安全防范两个专业被合并为治安学专业,标志着我国的治安学被正式确认。

2011 年国务院学位委员会和教育部批准的《学位授予和人才培养学科目录》(以下简称《学科目录》)和 2012 年教育部印发的《普通高等学校本科专业目录》(以下简称《本科专业目录》),在法学门类下增列公安学为一级学科,作为公安学子学科的治安学也正式被列为二级学科。这一具有里程碑意义的学科事件,标志着治安学科的学术和社会地位得到了国家和社会的承认,使之在我国科学之林、人才培养体系和科学研究中占有一席之地,并终结了公安学科体系和内容(侦查学与治安学等)分割的历史。这一科学定位,既有利于提高治安科学研究的层次和治安学专业人才培养质量,又有利于公安工作和治安队伍正规化建设,更有利于学术界、理论界和教育界凝练治安学科方向,开展治安学科建设。

依据学位与人才培养学科目录,学科一般分门类学科、一级学科(专业类)、二级学科(专业)和研究(专业)方向四个层次。而二级学科设置应符合以下基本条件:与所属一级学科下的其他二级学科有相近的理论基础,或是所属一级学科研究对象的不同方面;具有相对独立的专业知识体系,已形成若干明确的研究方向;社会对该学科人才有一定规模的需求。可是,依据国务院学位委员会、教育部 2011 年颁发的《学科目录》,在公安学之下并没有提出二级学科的目录。然而,2011 年公安部向教育部上报的《公安学一级学科调整建议书》,提出了在公安学之下设公安管理学、国家安全保卫学、治安学、侦查学、公安情报学、犯罪学、警务战术与指挥、涉外警务、边防管理、警卫学 10 个二级学科。随后,教育部依据相关职能部门上报的意见,于 2012 年颁发了《本科专业目录》,明确规定了公安学下设有 15 个专业且均为国控专业。其中治安学、侦查学和边防管理 3 个专业为基本专业;禁毒学、警犬技术、经济犯罪侦查、边防指挥、消防指挥、警卫学、公安情报学、犯罪学、公安管理学、涉外警务、国内安全保卫、警务指挥与战术 12 个专业为特设专业。

相比而言,作为法学门类下的新兴学科——公安学一级学科,其下所设置的二级学科和专业个数,远比方学这个比较成熟的一级学科下所设置的二级学科或专业多——法学一级学科下只有基本专业法学和特设专业知识产权、监狱学 3 个二级学科(专业),仅仅低于文学门类外国语言文学一级学科和工学门类电子信息一级学科下的二级学科和专业数量。这看似有利于将公安学科与专业做大、做强,其实并不科学。

我们认为,当前我国公安学下二级学科与专业设置,主要存在未能涵盖公安工作全部内容,学科设置不尽科学,专业设置过窄过细且与二级学科划分不匹配,不能满足人才培养需要,应急警务作为一门学科被长期忽视等问题。根据学科与专业设置的基本条件,结合公安工作的运行规律,我国公安学下应当设置公安学基础理论、治安学、应急警务、侦查学和公

安管理学 5 个各自具有独立的知识体系、学科和知识特征明显、学科功能各异的二级学科与专业。特别是当前,要加强应急警务学学科建设,提升应急警务学科学性与生命力;加快应急警务学专业建设,培养适应应急警务需要的高素质专门人才。^①

从上述意义上说,我国的教育主管部门对公安学一级学科下二级学科与专业的划分或设置颇有微词,是可以理解的。

然而,即使是在我国治安学界,对治安学也有一种比较片面且滞后的认识:“治安学”即“治安管理学”。而且在教材编写时,绝大多数仍然按“治安管理学”的知识体系来构建相关教材,非治安学专业的通用教材仍然用《治安管理学》名称等。我们认为,在公安学一级学科下,治安作为名词使用,是指由统治阶级的刑事法律和治安行政法律所规定的有关国家和公共安全、社会管理和公民人身权利、公私财产权利或民主权利的一种社会现象(状况);作为动词(工作)使用,治安是国家警察机关和社会直接治安责任主体为预防违法犯罪所开展的治理工作,即通常说的治安工作。基于此,治安学就是研究治安活动及其规律的学科。

从当前我国治安学专业的课程设置情况来看,由于公安教育起步较晚,治安学科建设相对滞后,且对专业建设引领作用不明显,从而导致现有的治安学专业课程体系停留在治安管理的知识体系上,并未能全面反映治安学学科知识体系,而且绝大多数课程或教材没有理论支撑或机理形成过程,并存在专科与本科“一体化”,专业课程体系老化、“碎片化”,课程名称不尽规范或偏离方向,课程理论层次不高、满足不了实战需要等弊端,带有明显的经验性教材痕迹,基本上属于专科教材的翻版或课时的简单增加,不适合作为本科专业教材,也没有特色。为弥补治安学专业教材体系的不足,进一步完善治安学的学科知识体系,有必要对治安学专业课程体系作进一步的梳理和科学构建!

综观现有治安学专业课程和治安学基础研究成果,我们以知识单元或共同理论为基础,遵循科学构建的基本原则,将治安学专业课程设置为治安学原理、治安史学、公安人口管理、社区警务、公共场所治安管理、公共安全治安管理、公共安全危机管理、应急警务、治安案件查处、治安社会防范学、安全技术防范 11 门。^②

恰逢 2016 年湖南警察学院治安学专业被确定为湖南省普通高等学校“十三五”专业综合改革试点项目,我们以此为契机,按专业综合改革试点项目的要求,启动了对治安学专业本科教材的系统编写。在 2016 年编写并由武汉大学出版社出版了《治安社会防范教程》的基础上,我们邀请了部分兄弟警察院校和政法院校的同行以及实战部门的专家一起,将在 3 年内陆续编写治安学原理、治安史学、公安人口管理、重点行业场所管理、公共安全治安管理、应急警务、应急警务预案编制与演练、社会安全事件应急处置等一套特色与创新教材,并由武汉大学出版社作为创新教材出版。

本套特色与创新教材以邓小平理论、“三个代表”重要思想和科学发展观以及习近平总书记系列重要讲话精神为指导,贯彻落实党的十八大提出的“国家治理体系和治理能力现代化”改革总目标和中共中央《关于全面深化公安改革若干重大问题的框架意见》,运用辩证唯物主义和历史唯物主义的观点,依据国家法律法规和公安工作的各项路线、方针、政

① 王彩元、杨纪恩:《关于公安学学科与专业设置、调整的思考——兼谈应急警务学科与专业建设》,载《公安教育》2016 年第 9 期。

② 王彩元:《科学构建治安学专业课程体系之理性思考》,载《江西警察学院学报》2016 年第 6 期。

策，认真总结社会转型期公安工作经验和公安高等教育自身发展的规律，围绕培养治安学专业应用型人才培养目标，以培养学生的核心职业能力为基础，遵循科学易懂、便于操作、利于实践的原则，充分吸取各学科最新理论成果和国外相关领域有益的经验，针对当前公安工作中出现的新情况、新问题，坚持系统性、科学性和先进性的统一，在着重阐述基础理论、基础知识和基本技能的同时，突出教材的针对性和实用性，力求对培养和提高学生的专业素质 and 创新能力起到积极的推动作用。

有理由相信，经过部分兄弟警察院校和政法院校的同行及实战部门专家的共同努力，本套教材一定能够成为全国治安学专业的理论层次较高、内容科学、满足实战需要的特色教材，并对我国的治安学科与专业建设起着一定的推动作用。在此，向参加本套教材编写的兄弟警察院校和政法院校及实战部门的同行、专家们，以及支持本套教材出版的武汉大学出版社表示衷心的感谢！

王彩元

2017年5月28日于岳麓山下

前言

教材是体现教学内容和教学方法的知识体系，是深化教育教学改革、培养高素质人才的重要保证，教材建设是本科教育教学的基础性工作。自开办公安教育以来，我国治安学界先后编写或出版了《社会治安管理学》、《治安管理》、《治安管理学》、《治安管理概论》、《治安管理学概论》、《治安管理学概要》、《治安管理学概要》、《治安学》、《治安学概论》等非治安学专业用的专业基础或专业通识课教材。2011年国务院学位委员会和教育部批准的《学位授予和人才培养学科目录》和2012年教育部印发的《普通高等学校本科专业目录》颁布实施后，治安学作为法学门类下公安学二级学科的地位已经明确，治安学基础理论研究在不断深入，治安学的知识体系也在进一步调整、完善。为吸取最新的治安学研究成果，进一步完善治安学的学科知识体系，弥补治安学专业教材体系的不足，提升学生的专业素质和创新能力，编写一本《治安学通论》不仅非常必要，也非常迫切！

与以往教材相比，本教材在构思和编写过程中，我们注重了治安学知识体系的构建，并结合当前的理论研究成果及治安实践的发展，形成了以下特点：

第一，重新架构了治安学知识体系。《高等教育法》明确规定，本科教育“应当使学生比较系统地掌握本学科、专业必需的基础理论、基本知识，掌握本专业必要的基本技能、方法和相关知识”。因此，在治安学知识体系的构建上，我们以现有的基本共识为基础，按“治安学基础理论”、“治安管理学”和“治安社会防范学”三块内容重新架构了治安学知识体系，使本教材的框架与治安学知识体系保持基本一致，且一目了然。同时，基于刑事案件的办理是公安机关侦查部门的职责，使用的也主要是侦查手段，从学理上考虑，公安机关治安部门办理的刑事案件业务，不属于治安学，我们也就没有理由将其作为本教材的内容。

第二，初步梳理了治安学的基本理论。目前，治安学界对治安学的理论研究已经达到了一定“量的积累”。从学界的研究情况看，涉及治安学的理论较多，主要有社会病态理论、社会解组理论、功能主义理论、冲突理论、行为理论、博弈理论、动态平衡理论、情境预防理论、新公共管理理论、社会治安综合治理理论、治安主客体关系理论、治安社会化理论、社会治安防控理论、危害最小化理论、社会治理创新理论等，上述理论有的不能整体解释治安学或超越了治安学的解释，分属其他学科如社会学、犯罪学、公安学等学科，有的或者是治安学的下属理论。我们认为，真正体现治安学本质的理论主要有情境预防理论、治安主客体关系理论、安全风险管理和理论和社会治理创新理论，其中情境预防理论构成了治安学的理论基础，治安主客体关系理论、安全风险管理和理论构成了治安工作的运行机制，社会治理创新理论构成了治安学理论的发展方向。

第三，规范或调整了有争议且适应市场经济发展的相关业务内容。将“公共复杂场所治安管理”和“特种行业管理”等定位或归纳为“治安秩序管理”，一直以来受到治安学术界的质疑，不仅内容与名称不符合，而且治安秩序的管理与维护是整个公安学研究的内容。同时，行业和场所的存在和发展属于市场经济行为，其自身要承担自己的治安责任，特别是

在政府转变职能的大环境下，公安机关逐渐取消许可而实行日常治安监管和查处违法犯罪行为是必然趋势。因此，本教材直接将其规范或调整为“重点行业场所治安管理”，使之名至实归。

第四，契合国家总体安全观，突出公共安全治安管理的本质。国家总体安全观将人民（或国民）安全作为国家安全的核心及国家安全活动的宗旨和根本目的，是当代中国国家安全的总纲领。公共安全是指不特定的、多数人的生命健康及公私财产的安全，囊括了人的生命及其财产的安全、生态安全，经济安全、信息安全等多个方面，其安全提供主体几乎无所不包。基于职责，由公安机关实施严格治安管理的公共安全范围，既包括枪支弹药和器具、民用爆炸物品、消防安全以及道路交通安全等方面，又包括传统与非传统安全领域的重大刑事犯罪活动和恐怖事件等的预防，这些均与公共安全治安管理相关，理应纳入公共安全治安管理范畴。

第五，尊重历史，兼顾发展。长期以来，110 接处警、群体性事件处置、治安灾害事故的查处等，均纳入到了治安学的业务范畴或知识体系。而实质上，上述业务既非治安学的内容，也非侦查学的内容，而是一种（门）新兴业务内容（学科）——应急警务（学），且应急警务（学）可作为一个专业（或方向）来发展。因此，本着尊重治安学历史、兼顾公安学发展的原则和精神，我们保留了一章“应急警务”，并结合当前的治安形势对其内容进行了一些梳理，增加了暴力恐怖事件的预防与处置。这样，一方面为这一个专业（或方向）的发展预留了空间，另一方面保持了与侦查学、公安学的知识衔接。

本教材由湖南警察学院治安系王彩元教授提出编写思路，王彩元、刘振华等集体拟定编写大纲，提交治安系学术委员会讨论并修改确定之后，报湖南警察学院教学工作委员会批准。为加强校局合作和校校合作，加强理论与实践、政法与公安院校的融合，我们邀请了北京警察学院、重庆警察学院、河南警察学院、长沙市人民警察学校等兄弟政法公安院校的专家、学者，一起参与了本教材的编写。经各章作者分工撰写，交由王彩元、刘振华、王龙天同志审改并提出意见，再交作者修改最后由王彩元同志定稿。

参加本教材的编写人员及承担撰写任务的有：湖南警察学院王彩元（第一章第一、三、四、五节，第二章第一、二、四节*，第九章第五节），湖南警察学院石容丹（第一章第二节），湖南警察学院易轩宇（第二章第一、二、四节*），河南警察学院王龙天（第二章第三节），重庆警察学院徐晓丽（第三章），河南警察学院陈明、马钰淇（第四章），北京警察学院彭蕾（第五章），湖南警察学院张献（第六章第一、二、三、四、五、七节），湖南警察学院蒋剑云（第六章第六节），长沙市人民警察学校雷新明（第七章第一、三、四、六节，第十一章第四节），湖南警察学院刘振华（第七章第二节，第八章第四节），湖南警察学院刘力鞞（第七章第五节、第十一章第三节），湖南警察学院蒋荣清（第八章第一、二、三节），湖南警察学院邓宇菁（第八章第四节），湖南警察学院杨纪恩（第九章第一节、第三节、第四节），湖南警察学院陈俊豪（第九章第二节），湖南警察学院刘霞（第十章第一、二、三节），湖南警察学院刘轶（第十章第四、五、六节），湖南警察学院贺红梅（第十一章第一节），湖南警察学院刘静（第十一章第二节）。

我们是第一次按治安学的知识体系来构建本教材（因保密需要对一些涉密的业务未作阐述），因对治安学基础理论研究和治安学知识的梳理尚不够深入、系统、全面，本教材对治安学的一些观点和阐述，有的需要经过理论研究和治安实践的进一步检验，有的还可能是片面、肤浅的，教材中的疏漏和不妥之处肯定存在。对本教材中存在的疏漏和不妥之处，

目 录

第一章 绪论.....	1
第一节 治安的基本概念.....	1
第二节 中外治安史简介.....	5
第三节 治安学及其研究对象	15
第四节 治安学与相关学科的关系	19
第五节 治安学的研究方法	21
第二章 治安学的基本理论	24
第一节 情境预防理论	24
第二节 治安主客体关系理论	29
第三节 安全风险理论	39
第四节 社会治理创新理论	45
第三章 治安组织	50
第一节 治安组织概述	50
第二节 治安管理机构	54
第三节 治安基层组织	57
第四节 治安防范组织	63
第四章 治安依据与措施	72
第一节 治安法律法规	72
第二节 治安原则	79
第三节 治安措施	83
第五章 治安勤务	93
第一节 巡逻	93
第二节 盘查	96
第三节 守望.....	101
第四节 堵截.....	103
第五节 值班备勤.....	105
第六章 公安人口管理.....	108
第一节 公安人口管理概述.....	108

第二节	常住人口管理	111
第三节	流动人口管理	117
第四节	居民身份证管理	121
第五节	特殊人群的管理	123
第六节	出入境管理	128
第七节	人口信息管理	135
第七章	重点行业场所治安管理	139
第一节	重点行业场所治安管理概述	139
第二节	重点行业治安管理	143
第三节	重点场所治安管理	148
第四节	特殊区域治安管理	152
第五节	大型活动安全管理	158
第六节	集会、游行、示威管理	164
第八章	公共安全治安管理	168
第一节	公共安全治安管理概述	168
第二节	枪支弹药和管制器具管理	172
第三节	民用爆炸物品管理	177
第四节	烟花爆竹和危险化学品治安管理	181
第五节	消防管理	183
第六节	道路交通安全管理	190
第九章	应急警务	199
第一节	应急警务概述	199
第二节	110 接处警	205
第三节	群体性事件预防与处置	214
第四节	暴力恐怖事件预防与处置	219
第五节	应急救援	224
第十章	治安案件查处	230
第一节	治安案件查处概述	230
第二节	违反治安管理行为的认定与处罚	236
第三节	治安案件的证据与调查	243
第四节	治安案件查处的程序	250
第五节	常见治安案件的查处	257
第六节	治安案件处罚的法律救济	274
第十一章	治安社会防范	279
第一节	保安服务与治安志愿工作	279

第二节 公民安全防范.....	286
第三节 单位内部的安全防范.....	289
第四节 社区安全防范.....	295
主要参考文献.....	301

第一章 绪 论

教学目的和要求：掌握治安、治安管理和治安社会防范的概念及范围，理解治安学的研究对象与体系及学科地位，明确治安学与相关学科的关系，了解中外治安史以及治安学的研究方法。

重点和难点：治安、治安管理和治安社会防范的概念，治安学的研究对象与体系，治安学与公安学的关系。

主要内容：在现代，作为学科中治安是指国家警察机关和社会直接治安责任主体为预防违法犯罪所开展的治理工作，即通常说的治安工作。而且古今中外都有对治安内容的研究，只不过提法不同而已。治安学就是研究治安活动及其规律的科学，属于法学门类下公安学一级学科下的二级学科。治安学的最基本的研究方法是唯物辩证法，具体研究方法主要有调查研究法、文献研究法、比较研究法、案例研究法、归纳演绎法、系统分析法等。

治安学作为公安学的重要组成部分，学习和研究治安学的意义和目的无非是推进治安工作科学化、规范化，促进治安学科建设，发展和完善公安学体系。而学习和研究治安学，有必要对其特有的基本范畴和治安学的研究对象、内容体系和研究方法等进行探讨。这些问题是我们学习、研究治安学必须首先弄清楚。

第一节 治安的基本概念

研究和学习治安学，必须准确地把握治安、治安管理与治安社会防范的概念，且首先必须弄清“治安”一词的含义。

一、古代治安的含义

“治”与“安”的语词，在我国古籍中，早期多是分别使用的。《易·系辞下》记载：“黄帝尧舜垂衣裳而天下治”，“君子安而不忘危”。从语词涵义上说，“治”，一般认为有两种涵义：其一，对乱而言，指安定或太平；其二，指治理或管理。“安”则与危相对，指安全或安宁。

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，且以救饥馑、备军旅也，而以上为贪；境内必知介（介，指服兵役或疆界——编者注）而无私解（解，指铠甲），并力疾斗所以禽（禽，同擒）虏也，而以上为暴。此四者所以治安也，而民不知悦也。”

把治安作为一个完整概念使用，并对其加以系统阐述的，则见于公元前173年汉文帝时期贾谊的《陈政事疏》（又名《治安策》）。在《陈政事疏》中，贾谊写道：“臣以为事势

可谓痛哭流涕长太息（太息，即叹息），而进言者曰天下已安已治，非愚则谀。因陈治安之策。”并提出，“欲天下之治安，莫若众建诸侯而少其力”。司马迁在《史记》中也使用了“治安”一词：“古者殷周有国，治安皆千余岁。”

综上所述，在古代，治安就是指政治、军事、经济和社会各方面稳定，期望建立一种外无侵略、内无叛乱，既无战争、又无分裂的平安秩序，简言之，就是指政治清明、社会安定、天下太平。

二、近现代治安的含义

学术界均认为，自近代社会产生职业警察制度以来，治安及其含义逐渐有了新的变化且较古代治安的含义要窄。至于有什么样的变化、有多大的变化，则存在较大的分歧并形成了7种不同的观点。^①但在正式的教材中，使用“治安”一词时，往往沿用中国人民公安大学李健和教授提出的观点：一是指治安秩序，即指基于人的活动形成的、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况；二是维护治安秩序的社会活动，即治安工作。其中，广义上的治安工作是指一切维护治安秩序的行为；狭义上的治安工作，仅指国家专门机关的专职活动。在我国是指由公安机关治安管理部门所从事的各项业务工作，即治安管理。^②

宫志刚教授认为，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。^③

其实，近现代治安一词有名词与动词之分。作为名词的治安，是指由违法犯罪行为对社会的侵害程度的客观现实，具体表现为人们通常所说的治安问题和治安秩序，即治安状况，如治安现象、社会治安、治安管理、治安防范等。而“问题”与“秩序”是治安的一体两面。其中，治安问题是指违法犯罪及其对社会的危害程度，治安秩序是指人们的生产与生活方式由于违法犯罪的侵害所处于有条理、不紊乱、无危险的程度。

而作为动词的治安，是指国家警察机关和社会直接治安责任主体为预防违法犯罪所开展的治理工作，即通常说的治安工作。其中，国家警察机关所从事的是治安（行政）管理工作，社会直接治安责任主体所从事的是治安社会防范工作。我们正是从这一角度来论述治安学的，也契合了当前公安学一级学科下治安学二级学科的内涵。

三、治安管理与治安社会防范的概念

（一）治安管理的概念

治安管理即治安行政管理的简称，是指国家警察机关为了预防违法犯罪，维护社会治安秩序而依法从事的行政管理活动。对这一概念，可以从以下方面来理解：

1. 治安管理的属性是一种行政管理行为

马克思把行政称之为“国家的组织活动”。^④就是说，一方面，行政是一种组织管理活

① 王彩元：《新世纪我国治安学理论研究的回顾与思考》，载《中国人民公安大学学报（社会科学版）》2012年第6期。

② 李健和主编：《治安学原理》，中国人民公安大学出版社2013年版，第2页。

③ 宫志刚主编：《治安学导论》，中国人民大学出版社2015年版，第4页。

④ 《马克思恩格斯全集》第1卷，人民出版社1994年版，第479页。

动；另一方面，行政是指国家的活动。现代国家通过立法、司法和行政活动实现其职能。其中，行政管理作为国家的一种职能，是国家设置的有关机关即国家行政机关（在我国是各级人民政府），运用国家权力，依法对国家或社会事务进行的管理活动。国家行政管理有许多方面，包括国防、外交、公安、教育、司法、民事、国民经济行政等，治安行政管理在国家行政管理中占有重要地位，是国家行政管理的重要组成部分。

2. 治安管理的主体是国家警察机关

国家要履行其行政职能，必须设置相应的专门机构。只有通过这些机构的职能活动，才能进行各种行政管理活动。警察机关是国家设置的、实施治安行政管理的专门机关。它由国家立法产生，并通过立法赋予其治安管理的权限。在我国，是由各级公安机关来实施治安管理职能。根据宪法和《中华人民共和国人民警察法》（以下简称《人民警察法》）的规定，人民警察的任务是维护国家安全，维护社会治安秩序，保护公民的人身安全、人身自由和合法财产，保护公共财产，预防、制止和惩治违法犯罪。这些任务由各级公安机关的各个部门协同完成，包括国家安全保卫、治安管理、刑事侦查、网络安全保卫、监所管理等，其中，治安行政管理是公安工作的一个重要方面。按照公安机关内部职责分工，治安行政管理工作主要由各级治安管理部门承担。

3. 治安管理的对象是潜在的违法犯罪和现实的治安案件

公安机关的传统业务工作包括两个基本方面，一是侦查，二是治安管理。侦查工作的内容就是收集刑事证据，揭露犯罪，揭发犯罪嫌疑人；而治安管理就是通过对人（自然人、法人）、物（公共设施和历史文物、名胜古迹以及重要机械设备、贵重金属，危险物品，淫秽物品等）、时间（一般控制的时间和重点控制的时间）、空间（行业、场所、单位、社区或地区等）、事（治安案件、群体性事件以及相关的火灾与交通事故等），主动采取治安管理措施，实施治安勤务，预防违法犯罪行为的发生即预防潜在的违法犯罪变成现实的违法犯罪，维护良好的社会治安秩序。换句话说，治安管理就是通过公安人口管理、重点行业场所治安管理、公共安全治安管理以及对治安社会防范的业务指导等来实现预防违法犯罪行为，并依职责查处治安案件，维护社会治安秩序的。对违法犯罪而言，侦查工作是治标，而治安管理则是治本。

4. 治安管理的主要方式是依法公开管理

治安管理既然是国家的一种组织活动，就必须依法进行。国家根据治安管理的需要，制定相应的法律和法规，治安管理部门及其工作人员应当严格执行，才能切实履行好自己的职能。同时，“公开”是行政管理的重要原则和基本特征，治安管理作为国家行政管理的重要组成部分，必须且应当遵循“公开”原则。但是，治安管理又不同于国家其他行政管理，特别是为了有效预防违法犯罪，维护治安秩序，在公开管理为主的前提下，需要采取某些必要的秘密手段或方法，以辅助和补充公开的管理活动。否则，就难以实现治安管理职能。

（二）治安社会防范的概念

治安社会防范是指社会直接治安责任主体在公安机关指导或自我安全需求引导下，针对各种潜在的违法犯罪及其条件和因素而依法进行的防范、控制、消除等活动。对这一概念，可以从以下方面来理解：

1. 治安社会防范的主体是社会多元直接治安责任主体

预防违法犯罪，维护治安秩序，除了公安机关治安管理部门外，还包括各级党委和人民政府、各级立法机关、各级综合治理委员会以及各类社会团体、非政府组织、企事业单位、

公民家庭和公民个人等,但负有预防违法犯罪、维护治安秩序直接责任或义务的国家机关是公安机关治安管理部门,社会组织是社会团体、非政府组织、企事业单位中的治安防范组织(如治安保卫委员会、单位内部的保卫组织、保安服务公司等)以及公民家庭和公民个人。而各级党委和人民政府主要负责对直接治安责任主体的宏观治安政策和治安保障,各级立法机关主要负责法律法规的制定与颁布,各级综合治理委员会主要负责协调和指导,各类社会团体、非政府组织、企事业单位也只是名义上的总负责。因此,治安防范的主体是社会多元直接治安责任主体。治安防范的具体工作有可能是治安防范组织、公民家庭和公民个人中某个单一主体组织实施,也可能是多元主体共同参与、协同实施。共同参与、协同实施既有纵向的上下联动,也有横向的综合联动。

2. 治安防范的对象是各种潜在违法犯罪及其条件和因素

虽然理论上每个自然人都有可能成为潜在的违法犯罪行为人,变成治安防范的对象,但是,由于人受自身素质、价值取向、生存环境等主、客观条件影响不同,是否实施违法犯罪行为存在很大差别。因此,治安防范只能将有可能实施违法犯罪行为的潜在的违法犯罪行为人作为治安防范的对象,包括有违法犯罪经历的人(如刑满释放人员,社区矫正人员,吸毒人员,受过治安管理处罚的人员等)、处于尖锐矛盾冲突中的人(如因家庭纠纷、邻里纠纷、工作纠纷等矛盾激化,而情绪不稳、采取过激言行,无理取闹、煽动或串联组织闹事,扰乱正常工作、生活、学习、生产经营环境等公共秩序,以及有严重不满想法、行凶报复苗头可能铤而走险的危险人员等)、有不良行为或有严重不良行为的未成年人和网络空间潜在的违法犯罪行为人,以及有可能诱发社会治安问题、导致社会治安秩序无序的直接或间接的传统安全、非传统安全因素与时空条件等。^①

3. 治安防范必须有安全需求或公安机关的指导

安全的需求往往是基于现实的治安危害而产生。安全需求主要包括生命安全、财产安全、人身安全、信息安全等方面,是任何社会组织和公民个人自身的责任或义务,也是社会组织和公民开展治安防范的基础;同时,治安防范必须在公安机关(代表政府)的引导、指导、协调、监督下进行,这一方面治安防范要依法进行,另一方面,任何社会组织和公民个人开展治安防范往往是“业余”的而非“专业”的。公安机关有义务、也有责任对治安防范工作进行引导、指导、协调和监督。这种引导、指导、协调和监督往往是直接的,但也有间接的即这种引导、指导、协调、监督既可以是政策层面的导向,也可以是法律层面的规制,还可以是公序良俗方面的推介与鼓励等。

4. 治安防范的实施方式是依法进行的防范、控制和消除

治安防范包括保安服务、治安志愿工作、公民个人安全防范、公民家庭安全防范、单位内部的安全防范、社区安全防范等。所谓防范是指为使自己或他人免遭外界的不法侵害;所谓消除是指对导致治安问题发生的直接原因、条件和相关因素进行消除;所谓控制是指对已经发生的治安问题予以控制。因此,实施治安防范必须依据法律,不得超越于法律,因行使职权造成他人的权利侵害,必须依法获得相应的救济,同时违法进行治安防范应当承担相应的法律责任。治安防范依法进行,是体现的是社会法治原则,不仅是我国实现社会主义法治目标的需要,也是完成治安防范任务的要求。

^① 王彩元、刘力鞞主编:《治安防范教程》,武汉大学出版社2016年版,第57~69页。