

社会治安综合治理学

● 主编 杨枫 副主编 严励

SHEHUIZHUYUAN
ZONGHEZHILIXUE

201248

D 631.4/25

SHE HUI ZHI AN ZHONG HE ZHI LI XUE

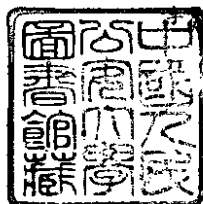
社会治安综合治理学

主 编 杨 枫

副主编 严 励

撰稿人 严 励 冯占吉

学 袁在斌



G205/17

吉 林 人 民 出 版 社

社会治安综合治理学

杨枫 主编

*

吉林人民出版社出版发行

长岭县印刷厂印刷

*

787×1092毫米32开本 9印张 198 000字

1989年12月第1版 1989年12月第1次印刷

印数：1—10 070册

ISBN 7-206-00867-1

D·206 定价：3.50元

前 言

社会治安综合治理的方针从1981年全国五大城市治安工作座谈会正式提出到现在已有八个年头。在这八年的实践中，社会治安综合治理这一整顿社会治安的总方针不断得到发展，使其在理论上、形式上、内容上都更加趋于完善。特别是在实践方面，随着社会治安综合治理方针的贯彻落实，各地都积累了一些丰富的经验。这些为实践证明行之有效的经验和作法在一定的范围得到了肯定，并为之加以推广应用，为稳定社会治安秩序，巩固和发展安定团结的政治局面收到了显著的效果。尽管如此，一些成功的作法和措施还处在经验型中，对这些成功的经验挖掘的不深，总结的不够，更没有使其上升为理论，形成一个完整的系统地理论。马克思主义认识论的观点是，由实践到理论，然后用理论去指导实践，再用实践去检验理论，由此而丰富和发展理论，使理论与实践紧密相联。社会治安综合治理的理论也必然要经过这样一个过程。但从目前的情况看，社会治安综合治理的实践已经开始，而且收到了显著的成效，但社会治安综合治理的理论研究还很不适应需要，往往是理论落后实践，难以指导实践。具有中国特色的社会治安综合治理工作的理论还没有形成完整的科学体系。基于此，我们着手对社会治安综合治理进行较为全面、系统地研究。我们的这一想法得到了吉林省社会科学规划办公室的支持，把我们这个课题，即社会治安综合治理研究列为吉林省社会科学65期间的重点科研项目。

对于完成这样一个涉及党的治理社会治安的总方针的课题，我们既没有经验，又没把握。从1984年起，我们开始进行资料收集、重点调查、个别走访的调查研究准备工作。在此基础上，从社会治安综合治理的实际需要出发，编写了《社会治安综合治理问答》（群众出版社，1986年7月出版）该书发行后，¹受到广大政治工作者的欢迎，这使我们对社会治安综合治理研究增添了勇气，坚定了信心。

1987年秋我们写出了初稿，并在吉林省政法管理干部学院的大力支持和协助下进行了专题讲授，得到了师生们的肯定。可见，社会治安综合治理的理论化、系统化不光是实际部门的需要，也是教学科研部门的需要。由此我们产生了一种想法，能否在全国各政法院校开一门选修课，即：社会治安综合管理学，使每一个学生对具有我国特色的治理社会治安的方针进行系统的了解，以适应将来实际工作的需要。在这种想法的支配下，我们将原来的书名《社会治安综合治理研究》，改写成《社会治安综合管理学》，并按照社会治安综合管理学的体系进行了修改和调整。使之即适合于实践部门需要，又适合于法律院校教学的需要。当然，这只是我们的愿望，能否达到这一标准和要求，还有待于实践和教学部门去论证。

作为本书的作者，我们深感此书尚有不足之处，用自我解脱的说法是不可避免的。当今的中国，一切社会现象都要受到改革浪潮的冲击，社会治安综合治理也不例外，一些问题已经摆在社会治安综合治理工作者的面前，也为我们提出了严峻的课题。如：社会主义初级阶段需不需要继续贯彻社会治安综合治理的方针？党政分开后社会治安综合治理如何加强领导？企业承包、租赁，农村承包后如何发挥群防群治

的作用？如何搞好治安防范？如何把经济利益同治安责任制有机地结合起来等等。这些问题我们在此不能做出详细地回答和解释，还要靠实际部门去实践和认识，我们也将随着改革的不断深入发展，而不断加以充实。

作为社会治安综合治理学的提出，这不是我们的独创，而是我们对社会治安综合治理实践经验的总结，是对以往科研成果的总结。可以说以往的每一个研究成果都是我们所著社会治安综合治理学的基础。本书中吸收了各地的先进经验和研究成果，在此，我们向每一位从事社会治安综合治理实践和理论的同志致以谢意，感谢你们为建立具有中国特色的社会治安综合治理科学体系而进行的不懈努力。

在本书编写过程中，原吉林省委政法委副书记，现吉林省高级人民法院院长谢安山同志做了大量的指导工作，在此致以诚挚的谢意。

参加本书编写的同志有：严励、冯占吉、李景学、袁在斌。全书由杨枫、严励同志统一修改定稿。

作者

1988年7月于长春

目 录

序.....	(1)
第一章 绪论.....	(1)
一、社会治安综合治理学的概念.....	(1)
二、综合治理学的性质、研究对象和范围.....	(5)
三、综合治理学的体系结构.....	(7)
四、综合治理学与相邻学科的关系.....	(8)
五、综合治理学的特点.....	(10)
六、综合治理研究的意义.....	(11)
第二章 综合治理的意义、特点和任务.....	(15)
一、综合治理的意义.....	(15)
二、综合治理的特点.....	(19)
三、综合治理的任务.....	(24)
第三章 综合治理的形成和发展.....	(26)
一、综合治理方针的形成.....	(26)
二、综合治理方针的发展.....	(35)
第四章 综合治理的理论基础、实践基础和	
客观依据.....	(37)
一、综合治理的理论基础.....	(37)
二、综合治理的实践基础.....	(39)
三、综合治理的客观依据.....	(40)
第五章 综合治理的基本原则及与其他工作	
的关系.....	(42)
一、综合治理的基本原则.....	(43)
二、综合治理与其他工作的关系.....	(51)

第六章 综合治理的手段	(61)
一、综合治理采取多种手段的必要性.....	(61)
二、综合治理的主要手段.....	(62)
三、综合治理各种手段之间的关系.....	(89)
第七章 综合治理中的打击犯罪	(92)
一、打击犯罪的涵义.....	(92)
二、打击犯罪在综合治理中的地位和作用.....	(93)
三、打击犯罪的方针.....	(102)
四、打击犯罪的组织方式和方法.....	(113)
第八章 综合治理中的预防犯罪	(115)
一、预防犯罪的概念.....	(115)
二、预防犯罪在综合治理中的地位和作用.....	(116)
三、预防犯罪的理论基础和实践基础.....	(118)
四、预防犯罪的手段.....	(121)
五、预防犯罪的具体措施.....	(124)
第九章 综合治理中的劳动改造罪犯	(135)
一、劳动改造罪犯在综合治理中的地位和作用.....	(135)
二、劳动改造罪犯的方针、政策和方法.....	(137)
三、劳动教养.....	(144)
第十章 综合治理的组织领导	(146)
一、建立综合治理组织领导体系的必要性和要求.....	(146)
二、综合治理组织领导的原则.....	(147)
三、综合治理组织领导的体制.....	(149)
四、基层组织在综合治理组织领导方面的地位和作用.....	(165)
五、加强综合治理组织领导的方法.....	(172)
第十一章 综合治理的落实	(175)
一、综合治理落实的必要性.....	(175)
二、综合治理的思想落实.....	(176)
三、综合治理的组织领导落实.....	(180)

四、综合治理的措施落实·····	(184)
第十二章 城市的社会治安综合治理·····	(188)
一、城市社会治安综合治理的重要地位·····	(188)
二、建立城市社会治安综合治理的工作体制·····	(189)
三、大中型企业在城区综合治理工作中的重要作用·····	(192)
四、开展专项斗争,实行专项治理·····	(194)
五、城区待业人员的管理、教育工作·····	(199)
六、离、退休干部、职工在城区综合治理工作中的作用·····	(201)
第十三章 农村的社会治安综合治理·····	(205)
一、农村社会治安综合治理的迫切性和必要性·····	(205)
二、建立以集镇为重心,以乡镇企业为骨干的农村 社会治安综合治理管理体系·····	(207)
三、实行多种形式的治安承包责任制·····	(211)
四、结合各地农村实际,认真落实各项综合治理措施·····	(214)
第十四章 综合治理的法律化、制度化·····	(218)
一、综合治理法律化、制度化的必要性·····	(218)
二、综合治理法律化、制度化的可行性·····	(222)
三、综合治理法的内容与形式·····	(223)
第十五章 综合治理的科学化·····	(226)
一、综合治理科学化的必要性·····	(226)
二、综合治理科学化的措施·····	(227)
三、综合治理的系统化·····	(238)
四、综合治理中信息理论的运用·····	(230)
五、综合治理中的犯罪预测·····	(233)
第十六章 青少年犯罪的综合治理·····	(248)
一、解决青少年犯罪问题是综合治理的重点·····	(243)
二、青少年犯罪的原因·····	(250)
三、青少年犯罪的预防·····	(254)

第一章 绪论

一、社会治安综合治理学的概念

要明确社会治安综合治理学（以下简称综合治理学），首先，我们有必要明确什么是社会治安综合治理（以下简称综合治理），为什么要综合治理？

综合治理是我们搞好社会治安的总方针。所谓综合治理，具体来说，就是在各级党委和政府的统一领导下，在大力加强政法公安机关战斗力的同时，组织和依靠各部门和各人民团体，依靠群众性自治组织，依靠全社会的力量，充分运用政治的、经济的、思想的、教育的、文化的、行政的、法律的各种手段和方式，打击犯罪，改造罪犯，挽救失足者，并积极地减少以至消除产生犯罪的各种因素和条件，达到预防犯罪和减少犯罪的目的，争取社会风气和社会治安的稳定好转。

当然，对于综合治理概念的理解也不尽相同，据我们统计，报刊、杂志中关于综合治理概念的解释就有7种以上，这些解释虽然不同，但都明确了以下三点。第一，在综合治理的主体方面，明确了不是一个部门或一个团体，而是提出要在各级党委和政府的统一领导下，组织和依靠各个部门和各个人民团体，依靠全社会的力量，发动和组织亿万群众关心和参加社会治安工作，即全党动手、全民动员，齐抓共管。第二，就治理的方法和手段来说，不但要充分发挥专政

机关的职能作用、运用专政手段打击敌人、惩罚犯罪，而且要运用政治的、经济的、思想的、教育的、文化的、行政的、法律的等方法 and 手段治理社会治安。第三，就通过治理所要达到的目标来说，不只要打击犯罪，而且要改造罪犯，挽救失足者，控制减少犯罪的因素和条件，预防犯罪，减少犯罪，争取社会风气、社会治安的稳定好转。打击犯罪，改造罪犯、预防犯罪，都是综合治理的内容。

社会治安为什么要实行综合治理呢？众所周知，社会治安问题，是一个极其复杂的问题，是各种社会矛盾的综合反映。从历史上看，林彪、江青反革命集团给我国社会风气、社会治安造成的恶劣影响。特别是对青少年的思想毒害，不是短时间内能够消除的。党的十一届三中全会决定实行对外开放和对内搞活经济的政策，这是完全正确的，必须坚定不移地贯彻执行。但是，随着对外开放，不可避免地会混进一些敌对分子，带来一些剥削阶级思想意识的影响，国内极少数人会因经不起资产阶级生活方式的腐蚀而走上违法犯罪的道路。他们行凶杀人、爆炸、投毒、抢劫、盗窃，甚至组成流氓团伙胡作非为，严重的扰乱社会秩序，破坏社会安定。一些已经绝迹的丑恶现象也死灰复燃，重新抬头，并有所发展，突出表现在卖淫、赌博屡禁不止，拐卖妇女儿童案件时有发生。对内搞活经济以后，由于我们的经济法制还不健全，管理工作在某些方面还跟不上，以及其他方面的原因，因而，走私贩私、贪污盗窃，投机诈骗等经济犯罪活动在一定时期还将增加蔓延。对一些民间纠纷处理不及时或不适当，以及其他经济的、社会的、思想的原因，在一定情况下都有可能产生犯罪行为，这些说明，我国目前出现的犯罪问题，是各种各样综合的原因造成的，是一种综合症，这就需要我

们运用综合治理的方法加以解决。这好比中医治病，不是头疼医头，脚疼医脚，而是综合治疗，即治标又治本。

对社会治安实行综合治理，不仅是非常必要的，而且是完全可行的，这是因为：

（一）有优越的社会主义制度

我们的社会主义制度是建立在生产资料公有制基础上的社会制度，各种社会组织之间，人民群众之间根本利益是一致的。我们的社会尽管也存在各种矛盾，但没有根本的利害冲突，我国人民内部存在的各种矛盾和局部利益不一致的情况。完全可以在社会主义制度内，通过正常途径加以调节和解决，任何为了本地区、本单位、小团体和个人的局部利益而损害人民的共同利益的行为，都是社会主义制度不能允许的，必须进行干预的。比如，当某些危害青少年健康成长的黄色淫秽内容的小说、戏剧、电影、电视、录相等出现时，尽管可能会迎合一些人的庸俗心理，会给一些经营单位和个人带来眼前利益，但是我国的法律、政策会给予有力的制止，也会得到人民群众的坚决反对，从而迅速阻止这些东西的蔓延，而在资本主义世界中，情况就大不一样了。资本主义制度建立在资产阶级私有制基础之上，其法律的本质是维护资产阶级的利益。凡是资本家认为有利的，凡是对资产阶级有利的，其统治集团就设法加以维护。即使有些法律禁止制造、贩卖色情、暴力的图像、画册，唯利是图的资本家，只要为了赢利、赚钱，什么伤天害理的事都可以做出来，他们不顾家长、教师、学者，有识之士的反对，仍变本加厉地出版、生产、推销、贩卖。整个社会不可能协调一致地为控制、减少各种犯罪条件而努力。

（二）有马列主义毛泽东思想的理论为指导

“综合治理”方针的提出，完全符合辩证唯物主义和历史唯物主义的原理。首先，它来自建国以来维护社会治安的丰富实践，是大量实践经验的总结，并且经过进一步实践证明是正确的，因此是科学的，是运用客观规律制定社会政策的体现。其次，综合治理方针符合经济基础决定上层建筑的理论，综合治理这个方针，正是我国生产资料公有制的体现。第三，综合治理符合无产阶级专政的国家学说，无产阶级专政的国家与各种剥削阶级专政的国家的根本不同点之一是它代表着最广大人民群众的利益，人民群众是国家的主人，因此有可能在群众中实行最广泛的动员，促进综合治理方针的落实。第四，综合治理方针是党的群众路线的体现，人民群众是历史的创造者，是真正的英雄，如果忘了群众的作用，群众的力量，任何工作都不能成功。综合治理方针的提出，是党的群众路线在治安工作中的充分体现。

（三）有中国共产党的正确领导

中国共产党是全中国人民的领导核心，有了这个核心，我们的事业就有了保证。综合治理工作是一项涉及面广、工作量大的“社会系统工程”，在我们这样大的国家里，要调动和组织全社会的力量，要把亿万人民的力量汇集到一个方向上，只有依靠唯一具有最高权威的中国共产党的领导。我们党有力量把各条战线、各行各业、各个部门、各方面的力量动员起来、组织起来，为治理社会治安采取协调一致的行动和措施。

（四）有比较完善的法律制度

马克思主义认为，法律是统治阶级意志的体现。为了维护社会治安和社会秩序，自中华人民共和国成立以来，国家制定和颁发了一系列有关法律、法令、条例、指示、通令、

通告等。粉碎“四人帮”后，特别是党的十一届三中全会以来，党中央十分强调加强和完备社会主义法制。目前随着综合治理实践的发展，全国各地有关综合治理的各种地方性法规已经或正在制定。如云南省早在1982年5月12日就颁布了《关于社会治安综合治理的标准和有关部门职责分工的暂行法规》我们相信，在四化建设进程中，法制建设（包括有关综合治理的法律规定）必将会逐步地发展、完备。

明确了什么是综合治理，那么，什么是综合治理学呢？综合治理学是以马列主义、毛泽东思想为指导，系统地分析和研究，运用综合的方法和手段，有效地制止和预防犯罪，整治和管理社会治安这一总方针规律和特点的应用科学。

二、综合治理学的性质、研究对象和范围

综合治理学是研究综合治理方针政策的学说，因而，它应属于马克思主义政策学的范畴。当然有的同志认为综合治理学属于社会学范畴，持这种观点的同志忽略了综合治理的实质，只是把综合治理当作了一般工作。实质上综合治理是我党在社会主义革命和建设的新的历史时期，整治社会治安的战略决策。它是长治久安之计、治国安邦之策，是政法工作的一个根本性政策。因而，对于研究它的学说就必然是马克思主义政策学的一部分。

马克思主义政策学是社会科学中的一门新学科，它所研究的对象是政党和国家制定和执行政策的活动及其一般规律。而综合治理学则是研究综合治理制定和执行的特殊规律。可以说政策学是总的学科，而综合治理是分学科。

综合治理作为马克思主义政策学的分学科，有它特定的研究对象。但目前对综合治理研究的对象，在认识上还不一

致，大体有三种认识：第一种认为，综合治理研究的对象就是社会治安，因为我们要综合治理的就是社会治安。这一方针也是基于社会治安状况不好，治安问题突出，是一个较难治愈的综合症而提出的，要求运用综合的手段（即政治的、思想的、文化教育的、经济的、行政的、法律的各种手段）来治理社会治安。第二种认为，综合治理研究的对象是各种刑事犯罪活动。因为当前危害社会治安的因素很多，有政治的、经济的、刑事的，而各种刑事犯罪活动则是主要的。因此，要对刑事犯罪活动实行综合治理，预防和减少犯罪，分化瓦解犯罪集团，改造犯罪分子。第三种认为，综合治理研究的对象是青少年违法犯罪。因为，当前犯罪分子中出现了一个新情况，就是扰乱社会治安的不法分子中，绝大多数是发生在人民内部、绝大多数是青少年，青少年犯罪突出，这是当前危害社会治安的一个重要因素。因而，要综合治理社会治安，首要一条就要解决青少年犯罪的问题。所以，从这个意义上说，青少年犯罪是综合治理的研究对象。

以上三种观点，我们认为都是较为符合实际情况的，而第一种观点更为贴切。就是说，综合治理研究的对象应该是社会治安问题，而社会治安问题不是孤立的，它与党风、社会风气有着必然的联系，因而要搞好社会治安必须和精神文明建设紧密结合起来。所以说综合治理研究的对象应包括两个方面。一方面是社会治安问题，及社会治安的重点刑事犯罪和社会治安中的核心问题即青少年犯罪，另一方面是社会风气。

综合治理学特定的研究对象决定了它的研究范围。第一，研究由谁来治理。第二研究治理的范围和内容。第三，研究治理的方法和手段。第四，研究治理的目的和要求。

三、综合治理学的体系结构

任何一门学科都有其独特的体系结构，综合治理学当然也不能例外，必然有其自己的体系结构。当然综合治理学与其他学科不同。它属于政策学的分类学科，因而，其体系结构就要从政策学的角度出发。同时，它又是应用科学，因而，这一学科又必须从实际出发，以实践中的经验作为前提和基础，将综合治理方针理论化。基于这种想法，我们认为当前综合治理应当主要研究下面四方面的问题。

第一个问题：综合治理的基本理论；其中包括综合治理的概念、性质、任务，综合治理的由来和发展，综合治理的理论基础和客观依据；综合治理的指导思想和基本原则。综合治理的手段。第二个问题，综合治理的主要环节（也可以说主要内容）其中包括综合治理中的严厉打击；综合治理中的预防犯罪；综合治理中的改造罪犯。第三个问题：综合治理的落实，其中包括组织领导落实、思想落实、措施落实。农村、城市如何落实。第四个问题，综合治理的法律化、现代化和青少年犯罪综合治理。这个问题是研究如何使综合治理方针上升为法律，使之法律化、制度化，成为人人必须遵守的规则。这四个问题构成了综合治理的有机整体。

我们提出这四个方面的问题，主要是从综合治理的实际出发来考虑的。我国综合治理学作为一门独立科学，目前还仅仅是面临如何确定研究对象、内容和体系结构。还需要理论工作者和实际工作者经过广泛深入的研究和探讨，才能逐步形成一个完整的、科学的学科理论体系。

四、综合治理学与相邻学科的关系

综合治理学是一门涉及面很广，多学科交叉的综合性马克思主义政策学的一门学科，它同社会科学、自然科学的许多学科都有不同程度的联系。这里仅就综合治理学与政策学、法学、社会学、犯罪学之间的联系，做一简述。

综合治理学与政策学关系是密切的，马克思主义政策学是一门系统研究政党或国家制定和执行政策的活动及其一般规律的科学，它的任务是以马克思、列宁主义，毛泽东思想为指导，以党的十一届三中全会以来的路线、方针、政策为依据，认识和研究政策的一般规律，完善和发展马克思主义政策学的理论体系，并用以指导我们正确地实行政策。政策学研究政策的一般原理和社会主义新的历史时期的主要政策，虽然也涉及综合治理政策，或者对综合治理也作初步的研究。但是政策学的内容很广，不可能对综合治理政策进行全面地、系统地研究，也无法代替综合治理学的研究。因而，有必要建立综合治理学。从这一意义上说综合治理学与政策学关系十分密切，它属于政策学的一个分支学科。

综合治理学与法学的研究内容是交错的。马克思主义法学是研究法律及其发展规律的科学。它的研究对象是法律和法律现象，包括法的各种知识、法的发展规律。从本质上看，法律是统治阶级意志的体现，它具体反映在统治阶级政策与法律的关系上。一般说来，统治阶级的政策是国家法律制定和实施的依据，国家法律是统治阶级政策的定型化、条文化、具体化。在我们社会主义国家里，党的政策对国家法律起着指导作用，国家法律是实现党的政策的一种重要手段，两者都是建立在社会主义经济基础之上的社会主义上层建筑的组成部分，都是我国工人阶级和广大人民群众根本利