

ZHIDUCHUANGXIN YU

理论篇

SHEHUIZHIANWENDING

卷一

D631.4
42

制度创新与社会治安稳定

XINGZHENGSHENPIZHIDU

GAIGEHOU

ZHIANGUANLI

FANGSHIBIANGHEYANJIU

——行政审批制度改革后

治安管理

方式变革研究

◎ 詹伟 等著



群众出版社

2002 年教育部人文社会科学研究项目

2003 年公安部科研项目

制度创新与社会治安稳定

——行政审批制度改革后治安
管理方式变革研究

· 理论篇 ·

詹 伟 等著

公安机关
内部发行

群众出版社
2005 年·北京

图书在版编目 (CIP) 数据

制度创新与社会治安稳定: 行政审批制度改革后治安管理
方式变革研究/詹伟等著. —北京: 群众出版社,
2005. 3

ISBN 7 - 5014 - 3338 - 0

I. 制… II 詹… III. 治安管理 - 研究 - 中国
IV. D631. 4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 120766 号

制度创新与社会治安稳定

詹伟 等 著

责任编辑/ 亢 健

封面设计/ 王 子

技术设计/ 祝燕君

出版发行/ 群众出版社 电话: (010) 67633344 转

社 址/ 北京市丰台区方庄芳星园三区 15 号楼

邮 编/ 100078

网 址/ www.qzchs.com

信 箱/ qzs@qzchs.com

印 刷/ 北京京安印刷厂

880 × 1230 毫米 32 开 30.75 印张 782 千字

2005 年 3 月第 1 版 2005 年 3 月第 1 次印刷

ISBN 7 - 5014 - 3338 - 0/D · 1574 定价: 55.00 元 (理论篇、实践篇)

公安机关内部发行

教育部“制度创新与社会稳定——行政审批制度改革后治安管理方式 变革研究”课题组

专家组

顾问：

吴明山 公安部治安管理局副局长

李健和 中国人民公安大学副校长、教授

成员：

毛寿龙 中国人民大学行政学系主任、教授

孙柏英 中国人民大学行政学系副主任、教授

王 光 中国人民公安大学警察管理系主任

孙 娟 中国人民公安大学警察管理系副主任、教授

佟建鸣 公安部治安管理局一处处长

张 钧 公安部治安管理局一处副处长

课题组

组长：

詹 伟 中国人民公安大学警察管理系副教授

副组长：

朱旭东 中国人民公安大学警察管理系副教授

成员：（以姓氏笔画为序）

王永 王晋 丛玮 朱云云 朱珠

李楠 张景渊 赵江 谢川豫 葛志昊

本书作者：詹伟 朱旭东 王晋

序 言

李 景 鹏

詹伟等著的《制度创新与社会治安稳定》一书，是几位从事公共安全研究学者的力作。该书所要探讨的是为了维持社会的稳定、和谐发展，公共安全管理中的制度创新问题。公共安全管理的对象是社会的不稳定、不和谐状态。因此，如何使社会消除不稳定、不和谐，便是公共安全管理的主要目标。然而，要想消除社会的不稳定、不和谐的状态，就必须弄清有关社会稳定和社会和谐的一系列基本问题，以及为什么会产生不稳定与不和谐。这样，我们的公共安全管理的改革与创新才有根据。

社会稳定涉及一些理论方面的问题。首先是要有正确的稳定观。谈到社会稳定，虽然大家都赞成，但是人们对社会稳定的理解恐怕是有很大差别的。例如，是否在社会中完全消灭了任何矛盾和冲突才算社会稳定？是否社会舆论完全一致才算社会稳定？是否老百姓完全不批评政府才算社会稳定？是否人们只能默默地忍受社会的一切不平等和不公正而不做任何反抗才算社会稳定？等等，人们都可能有不同的理解。因此在研究社会稳定时首先就应该明确我们所追求的是一种什么样的社会稳定？正确的稳定观所要求的社会稳定应该是与社会发展方向一致的、能够容纳社会秩序有规律变迁的社会稳定。我们不能想象有一种绝对的、一潭死水式的社会稳定，而只能是相对的、包含着社会变动、社会的一定的矛盾和冲突、人民群众自下而上的对政府的制约、社会舆论多元等等因素的那样一种社会稳定。

社会稳定的问题归根到底是国家对社会的控制问题。是国家对

社会的控制能力问题和控制方法问题；是人民群众与政府的关系问题；是人民群众对既有的社会秩序的共识问题；也是社会中各种力量的博弈所产生的客观后果的问题。所以，维护社会稳定需要从各种不同的角度，进行综合性的分析，方能找出问题的症结，从而有针对性地来解决。

当前影响社会稳定的因素是多方面的。例如：随着社会利益结构的深入变化，贫富差距的进一步扩大；随着国企改革的深化，下岗工人的增加；农村的相对贫困化所引起的基层政府与农民之间关系的紧张；农业产业结构调整所造成的城市流动人口的大量增加；由各种原因所造成的社会犯罪现象的大量出现等等。而在众多的因素中社会的利益矛盾和冲突是影响社会稳定的经常性的的重要因素。各种因素中的深层次的问题往往都是与人们之间的利益矛盾和冲突有关。因此在分析各种社会不稳定因素时，都必须紧紧地抓住利益问题并给予很好的解决，才能找到解决问题的关键。由于改革开放以来社会利益关系发生了重大的变化，一方面人们如饥似渴地追求利益，另一方面人们在实现利益上所产生的差距也在不断地扩大。这样，各种社会利益之间的程度不同的矛盾便广泛地扩展到社会生活的各个方面和各个角落。在利益矛盾的基础上就有可能引起范围和程度不同的利益冲突。

一般的说，社会利益冲突是如何形成的呢？利益冲突源于利益矛盾，而利益矛盾又源于利益差异。然而，社会能够没有利益差异吗？如果可能，那么就可以从源头消灭利益冲突了。但这是不可能的。自从人类进入文明社会以来一直到今天，没有任何一个社会其中人们的利益是没有差别的。即使在我们搞平均主义的时代，在干部、工人、农民、知识分子这几部分人之间，利益差异仍然是很大的。而且每一部分人之中也还是要分不同级别的。只是在同一级别中的人们才是平均主义的。正是这种平均主义再加上人们身份的封闭性，便造成整个社会失去动力的状态，最后把国民经济拖到崩溃的边缘。所以，幻想社会没有利益差异，既是不可能的，也是不可

取的。事实上，一个社会有差异才有竞争，有竞争才有活力，有活力才有动力，有动力才有发展。既然在现实生活中人们之间的利益差异是不可避免的，那么在利益差异的基础上产生利益矛盾也就是不可避免的。利益矛盾虽然可能产生利益冲突，但并不必然产生利益冲突。利益矛盾只有发展到一定程度时才会产生利益冲突。那么利益矛盾发展到什么样的程度才会产生利益冲突和怎样产生利益冲突呢？为此，我们必须弄清利益矛盾的性质和特点。利益矛盾是指人们的利益相互对立的一种状态。而所谓利益的对立是指人们的利益之间存在着一种相互损害或相互否定的倾向，也就是人们之间的利益关系处于零和博弈的状态。但是在当代中国的社会利益关系中，真正处于零和博弈状态的情况是不多的。而更多的情况则是属于心理上的对立。例如处于体制内的人们对于处于体制外的人们的高收入所产生的严重的利益丧失感，以及贫困阶层面对富裕阶层所产生的利益丧失感。基于这种严重的利益丧失感，便会产生一种利益对立的心态。然而，由这种心态所产生的利益对立，主要不表现在这两部分人之间的利益对立，而是表现在具有利益丧失感的人们与政府和社会之间的对立。这是当前中国社会利益对立的典型表现。所有在改革过程中利益受损或产生利益丧失感的人们，都会把对立转向政府和社会。这是因为人们把自己看做是改革的受害者，因而是政府政策的受害者。造成这种状况的原因有：（1）过去全能政府的路径依赖；（2）人类需求发展的不可逆性；（3）人们对消费水平横向比较和向上看齐的趋向；（4）人们利益受损或产生利益丧失感与改革政策和改革进程的实际联系；（5）在可见的未来人们看不到自己状况得到较大改善的前景；（6）一些偶然的因素加剧人们心理上的对立，等等。由此可见，对于各种原因所造成的利益矛盾和冲突，如果不能及时地、适当地加以调整，就会影响社会稳定。因此，如何采取适当的方式及时地调节利益冲突，就成为保持社会稳定的重要任务了。

那么社会的利益矛盾和冲突在什么情况下和通过哪些途径会影

响社会稳定呢？我们知道，社会上的个人之间的利益冲突不论多么严重，都不会影响社会稳定。然而，当人们的利益冲突发展到牵动许许多多人的时候，就可能会影响到社会稳定。因此，这里首先就涉及利益冲突的范围和规模的问题。其次，我们也会看到，在一般的利益冲突中，当冲突的双方无法解决问题时，国家就会以第三者的面貌出现，来调节冲突。当国家还能够充当第三者的时候，利益冲突一般不会对社会稳定造成太大的威胁。但是如果国家在大规模的利益冲突中陷入了利益冲突双方的某一方时，则利益冲突将会变成社会上一部分人甚至大部分人与国家或政府之间的冲突，那么这种冲突就会极大地影响社会稳定。因此，社会稳定问题也涉及国家在社会利益冲突中的立场问题。再其次，我们还会看到，有时国家在社会利益冲突中虽然没有陷入冲突双方中的一方，但由于调节利益冲突的政策失误，或者由于人们对政府的政策所造成的后果缺乏承受能力时，也可能会造成人们把矛头指向国家或政府，从而影响社会稳定。因此，社会稳定还涉及国家调节社会利益关系和利益冲突政策的正确性。

一般地说，社会利益冲突影响社会稳定的途径大体上有如下一些：（1）通过社会的政治共识的丧失；（2）通过政府威信扫地；（3）通过社会生活的基本规范的失效；（4）通过社会价值观的混乱；（5）通过人民群众对整个国家命运的冷漠，等等。

那么社会利益的矛盾和冲突影响社会稳定的机制如何呢？首先是由于某种政策的后果或社会利益冲突的后果在相当大的人群中产生某种共同的特殊心理反应，例如利益丧失感、社会不公平感、被欺骗和被愚弄感、被侮辱和被压迫感、对个人前途的茫然和丧失信心、对社会的变动和环境变化所产生的陌生感和压抑感，等等。这种特殊的心理产生之后，如不能及时地加以解决，便会不断积累，以至于发展到很严重的地步，在这种情况下，这种特殊心理便会转化为一种特殊的社会情绪或政治情绪。例如对政府的不满甚至反政府的情绪、对社会的对立甚至仇恨的情绪、对社会生活的幸灾乐祸

甚至惟恐天下不乱的情绪、无视各种社会规范甚至以不遵守和破坏社会规范为能事的情绪，等等。在这种特殊的社会情绪或政治情绪的基础上，就会不同程度地产生与政府和社会之间相互对立的各种行为，以及不同群体的人们之间相互对立的行为。这些行为发展到一定程度和一定范围，就会引起社会的不稳定。这就形成了这样一种机制：某些政策的后果→特殊的心理反应→特殊的社会情绪和政治情绪→特殊的社会行为和政治行为→上述行为发展的一定范围和一定程度→社会的不稳定。因此，要防止社会的不稳定，就必须在不稳定形成机制的各个环节上下功夫，来割断各个环节之间的联系，尽量使问题解决在某一个环节之中而不会发展到下一个环节中去。特别是作为这一机制的起点的政策环节，更是关键的关键。这个环节上的问题解决好了，其他环节上的问题就好解决了。

由社会利益冲突发展到社会失去稳定状态，中间要经历一些什么样的过程呢？一般的说，可以分为两个大的阶段，一个是政策的心理效应阶段，一个是心理的社会效应阶段。所谓政策的心理效应，是指由某些政策所引起的特殊的对立心理；而所谓心理的社会效应阶段，则是指由这些特殊的对立的心理所产生的与政府和社会对立的各种行为，以及由这些行为的发展所形成的社会不稳定状态。如上所述，这第二个阶段又可以分为几个小的阶段，即从心理到情绪的阶段、从情绪到行为的阶段、从行为到引起社会不稳定的阶段，等等。

利益因素影响社会稳定往往还需要一些外部的条件，这种外部条件一般来自两大方面，一方面是来自国外各种势力的影响，包括政治颠覆、经济制裁、意识形态渗透等等；另一方面来自国内的某些突发事件，例如自然灾害、社会生活中的偶然事件等等。这些外部条件的作用一方面表现在它会加剧社会利益矛盾和冲突，另一方面表现在它会作用于利益冲突转化为社会不稳定的各种途径。

除了阻止社会利益冲突转化为社会不稳定之外，我们还应该对于社会不稳定状态有一定的预测性，以便能及时地发现社会不稳定



的苗头。那么，如何进行预测呢？我想，上面所分析的社会不稳定的一般特征，可以成为我们预测社会不稳定的“晴雨表”。如果在社会上不同程度地出现了社会不稳定的各种特征，或者是这些特征中的大部分，就要引起领导者高度地重视了。就必须逐个地分析产生这些特征的具体原因，以便予以解决。

另外，当我们了解了社会不稳定产生的机制以后，我们就应该对我们所制定的每一项政策，都要事先很好地研究该项政策执行的结果都会在不同的人群中产生什么样的心理反应？这种心理反应又会转化为什么样的政治情绪？而一定的政治情绪在什么样的条件下，又会产生影响社会稳定的行为？等等。而要想做到这一点，就必须在制定每一项政策的时候，事先进行深入的调查研究，时时掌握社会利益矛盾冲突的状况和各种人群的社会心理和政治心理的特点。

当然，要解决社会不稳定的问题，关键还是看能否解决当前的社会利益矛盾和冲突的问题，这是从根源上解决问题的途径。但是，在人类发展的现阶段上，要想完全消除社会利益矛盾和冲突是不可能的。惟一的办法就是协调与缓和这种矛盾和冲突。而协调与缓和矛盾和冲突的原则就是要使社会上的丧失利益的人群能够得到适当的利益补偿，从而使社会竞争避免零和博弈的结局。但是，要想做到这一点并不是一件容易的事。因为这意味着一方面要实现社会正义，另一方面又要避免平均主义；一方面要让利益的丧失者感觉能过得去，又要让利益的既得者不会失去进取心；既要使社会尽可能和谐，又要使社会保持来自竞争的压力和动力。这显然是一个复杂的工程。

和谐社会的提出标志着我国彻底从阶级斗争时代转入了和平发展的时代。它意味着我们对待利益矛盾的态度发生了根本性的变化，即从力图将利益矛盾引向利益对立、冲突和利益斗争，转变为力图将利益矛盾引向缓和与化解。经济生活和社会生活中的各种利益矛盾一旦纳入阶级斗争的范畴，就变得不可调和，形成零和博

奔。因此，今天为了缓和与化解经济生活和社会生活中的各种利益矛盾，为构建和谐社会提供政治保障，我们就必须从政治导向上来一个彻底的转变，使我们从战略思想上完全摆脱阶级斗争的轨道，而转移到社会和平发展的轨道上来。人们往往会认为，随着改革开放和市场经济的发展，会自然而然地实现这种转变。其实不然。我们要真正地实现这种转变并不是一件容易的事。

从客观上说，这种政治导向的转变就意味着：

1. 从人们之间的对立状态转变为人们之间的和睦相处和宽容相待。这是和谐社会的起码的要求，也是构建和谐社会的政治前提。

2. 从社会的分裂状态转变为各社会阶层的合作。这是构建和谐社会的基本生活秩序的基础。

3. 从人们之间的相互仇恨转变为相互友爱。这是构建和谐社会的心理基础。

4. 从社会和国家对人们人格的忽视转变为对人格的尊重。这是构建和谐社会的伦理基础。

5. 从否定传统转变为承认传统。这是构建和谐社会的文化基础。

6. 从否定私人的权利转变为肯定私人的权利。这是构建和谐社会的法律基础。

7. 从单纯的政治管理转变为治理。这是构筑和谐社会的民主基础。

这种转变对中国来说，迟了四十多年。在上世纪的 50 年代末实际上中国社会已经具备了这种转变的可能了。那时的各种社会利益矛盾已经失去了典型的阶级和阶级斗争的性质了。但是，由于我们在认识上的偏差和政治斗争的需要，却长期地将本来已不属于阶级斗争的社会利益矛盾，硬是人为地纳入阶级斗争的范畴，使其变成了不可调和的敌对的矛盾。结果是祸国殃民。经过了半个世纪的曲折的摸索，到如今我们才真正认识到这个问题，并且下决心转变

导向。而明确地提出构建和谐社会则表明这种导向的选择已经确定无疑了。亡羊补牢，犹未为晚。只要我们今天认真地实现这种转变，仍然是难能可贵的。

然而当我们现在要实现这种转变的时候，问题却变得更为复杂了。20多年市场经济的发展以及其所带来的对社会生活的深刻影响，已经在很大程度上改变了我们的起点状况。我们虽然还必须认真地进行从阶级斗争时代转变为和平发展时代的努力，但仅仅进行这种努力已经不够了。我们还必须同时从20多年社会的巨大变化出发来进行努力，才能真正地构建好和谐社会。那么，20多年的巨大变化对于我们在构建和谐社会问题上社会转变的起点究竟有什么样的影响呢？

(1) 社会的利益冲突加剧。(2) 社会分裂更加严重。(3) 社会心理严重不平衡。(4) 社会道德和诚信的严重缺失。(5) 对民族传统的新的严重挑战。(6) 由于政治体制改革的滞后向治理和善治的转变仍然有很长的路要走。(7) 由于从人治向法制和宪政的转变的艰难，私人权利受保障的程度仍然很不理想。

从上面的分析可以看出，为了很好地构建和谐社会，我们面临着双重的转变：一个是从阶级斗争的政治导向转变为社会和平发展的政治导向；另一个是从改革开放和市场经济所产生的一系列负面的、不利于和谐社会发展的影响中摆脱出来，向着和谐社会所要求的目标转变。两种转变相互交叉、相互影响，但是两种转变都是必要的，缺一不可的。政治导向问题表面上看似乎已经被冲淡了，实际上在许多人的头脑中还是根深蒂固的，一有气候便蠢蠢欲动，走上老路。这是一个仍然需要严肃对待的问题。

为了避免走老路，我们还应该提倡对待社会矛盾的“人民内部矛盾推定”原则。在社会大变动，社会矛盾充满社会生活而又非常复杂的条件下，要想处理好人民内部矛盾是一件十分不容易的事。而其中最容易出现，便是混淆敌我矛盾。为了很好地吸取过去的教训，就需要在观念上有所创新。什么样的创新呢？就是要树立

“人民内部矛盾推定”的原则。我们知道，在法律的改革上我们实行了无罪推定原则，这是在法律观念上的重大的转变。在政治上我们也应该实行人民内部矛盾推定的原则，这意味着我们在政治观念上的一个重大的转变，也是政治观念的创新。党的十六大通过的《中国共产党章程》的序言中指出：“在现阶段，我国社会的主要矛盾是人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的矛盾。由于国内的因素和国际的影响，阶级斗争还在一定范围内长期存在，在某种条件下还有可能激化，但已经不是主要矛盾。”这就是说，人民内部矛盾是主要矛盾，是社会经常而大量存在着的矛盾。大家都知道，这个结论是在40多年前毛泽东做的。历史证明，这个结论是完全正确的。但是为什么多年来我们一直没有能够处理好人民内部矛盾呢？归根到底是因为我们没有真正树立起人民内部矛盾是主要矛盾的观念。然而怎样才算真正地树立起这种观念了呢？这并不看人们在口头上是否承认人民内部矛盾是主要矛盾，而要看人们是否真正理解了它的含义。而真正理解的关键则是要树立“人民内部矛盾推定”的观念。所谓人民内部矛盾推定，就是指凡是遇到社会矛盾的时候，在我们还没有证据证明其为阶级斗争或敌我矛盾的时候，应该一律作为人民内部矛盾来对待。而所谓作为人民内部矛盾对待，就是指以对待人民内部矛盾的态度、以解决人民内部矛盾的方式、运用处理人民内部矛盾的政策、以高度负责的精神，小心谨慎地处理之。这就是所谓“人民内部矛盾推定”的含义。只有在掌握了阶级斗争或敌我矛盾的充分证据时，才能作为敌我矛盾来处理。而敌我矛盾也应该严格地依照法律的程序和法律的条文，公开、公正地处理。对敌我矛盾的处理能否严格地按照法律的程序和法律的条文公开、公正地处理，也从反面影响着对人民内部矛盾的处理。它意味着，如果对人民内部矛盾的处理与敌我矛盾相混淆，将会比较容易地被发现和纠正。这样才能保证正确处理人民内部矛盾，从而更好地实现安定团结的局面，为构建和谐社会提供好的政治前提。

构建和谐社会还涉及到一个重要问题，那就是发展的问题。没有经济和社会的全面、协调、可持续发展，也谈不上构建和谐社会，这是众所周知的，这里不再展开。

有关社会稳定与社会和谐的这些基本问题就是我们进行公共安全管理改革与创新的出发点和依据。《制度创新与社会治安稳定》一书，以制度分析为切入点，通过对娱乐场所和特种行业治安行政管理的历史考察，描述了公安行政管理的制度变迁，探究了制度的组织方式、层序结构、运行机理、演变趋势等一系列因素，证明了制度变迁的相关理论。本书视野开阔，思路清晰，材料翔实，既有宏观的理论探讨，又有扎实的案例分析，对公安行政研究是一个贡献，对政治学和行政学研究也有重要的参考价值。

李景鹏

2005年1月10日

导 言

发展社会主义民主，建设社会主义政治文明，推进依法治国方略全面落实，是我国社会主义现代化建设的长期战略方针，也是全面建设小康社会的阶段性奋斗目标的重要内容，更是公安行政的根本指导思想。维护国家安全与社会稳定，是公安机关在新世纪新阶段的总任务。公安机关是人民民主专政的重要工具，是武装性质的国家治安行政力量和刑事司法力量，肩负着打击敌人、保护人民、惩治犯罪、服务群众、维护国家安全和社会稳定的重要使命。改革开放以来，公安机关以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，紧紧围绕经济建设这个中心，积极发挥职能作用，为保卫改革开放，促进社会主义现代化建设作出了重要贡献。



在新世纪新阶段，为贯彻落实党的十六大的战略部署，保持长期和谐稳定的社会环境，保障全面建设小康社会的顺利进行，公安机关担负着巩固共产党执政地位、维护国家长治久安、保障人民安居乐业的重大政治责任和社会责任。当前，我国经济发展、社会稳定，但国际形势错综复杂，影响我国国家安全和社会稳定的因素增加。西方敌对势力从未放弃对我国实行西化、分化的图谋，渗透与反渗透、颠覆与反颠覆、分裂与反分裂的斗争复杂尖锐。目前，我国正处在改革的攻坚阶段和发展的关键时期，一些深层次的矛盾不断显现，刑事犯罪和经济犯罪危害严重，群体性事件和突发性事件

对社会稳定的影响越来越大，互联网上影响稳定的问题日益突出。2003年11月，胡锦涛总书记在与出席第二十次全国公安会议的部分代表座谈时发表了重要讲话，指出：“坚持稳定压倒一切，正确处理改革发展稳定的关系，在社会稳定中推进改革发展，通过改革发展促进社会稳定，是我们党领导人民在建设中国特色社会主义长期实践中形成的基本经验，也是我们必须长期坚持的基本方针。”他强调：“各级党委和政府要高度重视公安工作和公安队伍建设，切实加强对公安工作的政治和组织领导，充分发挥公安机关在维护社会稳定中的职能作用，努力解决影响公安工作的实际问题，支持公安机关严格按照法定权限和程序行使权力和履行职责，创造性地开展工作。”因此，维护好重要战略机遇期的社会稳定，公安机关任务艰巨、责任重大。胡锦涛同志于2004年10月15日在北京观摩全国公安民警大练兵汇报演练后发表讲话时强调，全国公安机关要努力做到：第一，切实提高维护国家安全的能力；第二，切实提高驾驭社会治安局势的能力，确保社会治安大局稳定，确保人民群众安全感不断增强；第三，切实提高处置突发事件的能力；第四，切实提高为经济社会发展服务的能力，努力形成公正透明、廉洁高效的公安行政管理工作机制。胡锦涛同志的讲话精神高度概括了加强公安行政能力的重要性。

二

• 理论篇 •

公共行政是国家行政机关依法行使国家权力，管理国家和社会各项公共事务的活动。^①公安行政是公共行政的重要组成部分，它在维护社会稳定，保持良好的社会秩序方面发挥着不可替代的作用。所谓公安行政，是指公安机关在管理国家事务中，依照国家的政策和法令，为履行其职责，而承担维护国家安全和社会治安秩

^① 郭济主编：《中国公共行政学》，中国人民大学出版社，2003年版，第3页。

序，保护公民的合法权益，保护公共财产等任务，以及对有关的人、财、物、时、事及其组织等作有效运用的一切管理活动。^① 为了适应社会主义市场经济的发展，保障小康社会建设的顺利进行，公安行政正在进一步深化行政管理体制改革，进行着具有深远影响的制度创新。由于公安行政涉及的范围比较广，本书选定以公安行政审批制度改革后的治安行政管理方式变革为研究对象，通过对特种行业、娱乐场所治安管理制度变迁历程的深入研究，探讨治安管理制度创新的规律及其与维护社会稳定的关系。

我们正在进行着一场前无古人的社会实践，在新的实践中所有的思想理论都需要重新检验，对所有问题的认识都需要进一步深化。但是需要明确的是，所有的社会实践都是在一定的制度框架内进行的。本书将用公安行政的制度创新的经验来验证制度创新的有关理论，探讨制度创新与国家兴衰的关系，制度创新对国家与社会关系的影响，使制度创新理论能够为社会主义民主政治的发展提供更有力的理论支持。本书通过对治安行政管理方式的制度创新研究，来揭示公安行政是如何全面贯彻落实“三个代表”思想和党的十六大的路线方针，维护社会稳定，妥善处理人民内部矛盾特别是涉及群众切身利益的矛盾，依法严厉打击各种犯罪活动，防范和惩治邪教组织的犯罪活动，坚决扫除社会丑恶现象，保持良好的社会秩序的。同时研究和探讨公安行政是如何深化行政管理体制改革，进一步转变政府职能，改革公安行政审批制度，改进治安管理方式，推行电子政务，提高行政效率，形成行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的行政管理体制的。阐述这些制度创新对于全面建设小康社会、发展社会主义民主政治，建设社会主义政治文明的重大理论意义。同时论述这种制度创新对于有中国特色的政治学及行政学的发展的理论意义。

^① 詹伟：《公安行政学科的建设与发展》，载《公安研究》，2004年第7期。