

公安队伍建设 与治安管理 理论实践

◎主编 王军 ◎副主编 刘建华 陈新安



时事出版社

公安队伍建设与 治安管理理论实践

主 编:王 军

副主编:刘建华 陈新安

(下 卷)

时事出版社

第一章 社会治安防控体系建设

社会治安防控图略图,一指用线条、色彩描绘的事物形象,如地图、画图;二指谋划、谋取。社会治安防控图略,系意图根据社会治安防控战略所构建的全网络状的社会治安系统防控。

第一节 社会治安系统防控的科学依据

对社会治安问题实行多极、多层次的系统防控,拥有充分的科学依据。

一、解决系统问题必须采取系统方法

社会治安问题是一个系统问题,对其只能实行系统防控。

(一) 社社会治安问题原因是一个系统

社会治安问题原因是一个系统,决定了对社会治安必须进行系统防控。

1. 社会治安问题原因是一个多因素的系统

社会治安问题原因不只是一个、两个因素或一种、两种因素,而是由众多的因素所组成的整体。社会治安问题原因既是一种社会现象,又是一种人的行为。社会治安问题的社会原因包括国际国内、历史现实、政治经济等;社会治安问题的行为原因包括人的生理、人的心理、人的病理等各方面。只具有社会原因的某一部分或行为原因的某一部分,是产生不了社会治安问题的。

2. 社会治安问题原因是一个排列有序的、多层次的系统

社会治安问题原因既不是单一因素的,又不是不分层次的多元性的,而是一个有机的原因系统。社会治安问题涉及社会、行为以及自然各方面,是一个多元素的综合症。世界是在空间上、时间上有规则、分层次地排列组合的客观事物。因而,社会治安问题原因也不是简单的多因素的堆积,而是一个有机的系统,是一个多极、多层次的综合体。在这个复杂的结构内,各元素既是统一的,又是排列有序、有主有次、有先有后的。

3. 社会治安问题原因是一个具有整合功能的系统

社会治安问题原因内容丰富,形式多样,但简单的、孤立的、无序的“社会治安问题原因”并不能产生社会治安问题。社会治安问题作为一种客观事物,是各类型、各层次的社会治安问题原因、条件及相关因素相互结合并优化成有机系统的结果。所以说,虽然社会治安问题原因很多,但其只能在优化成系统时才能产生社会治安问题,离开了系统不能产

生社会治安问题,某一事物也就无所谓是或不是社会治安问题原因。

4. 社会治安问题原因是一个动态的系统

社会治安问题的产生既有一定的、共同的规律,又无固定的、统一的模式,社会治安问题原因在整合、动态中产生社会治安问题。社会治安问题原因虽有共同的运动规律,但由于必然与偶然的相对作用、量变与质变的不同程度、可能与现实的特殊关系,而造成社会治安问题原因系统围绕一定的因果关系进行波动,造成有的社会治安问题能够发生、发展;有的社会治安问题产生不出、发展不了;有的社会治安问题这样发生、那样发展。

(二) 社会治安问题运行是一个系统

在具备了一定的原因后,社会治安问题进入实施阶段,其运行的系统性决定了对其防控必须采取系统方法。

1. 作为整体的社会治安问题的运行具有系统性

从社会现象上看,社会治安问题产生于社会大系统,受社会大系统的运行规律支配,其本身又以一个系统形式在运行,不管人们的意识与否、意志如何。每个社会治安问题在具体时空上的分布似乎是偶然的,具有随机性、不确定性,但在实际上、整体上却具有系统性。在空间上,某时南美发生 20 起杀人犯罪案件,东亚发生 5 起杀人犯罪案件。同在中国,今年北京发生刑事案件若干件,上海发生刑事案件若干件,广州发生刑事案件若干件。同在同一条马路上,今年是在 30 号(门牌号)还是在 70 号(门牌号)发生不安情形,谁也不准。这些现象在表面上并不具有必然性,只是一种零星的、无序的情形。实际上从整体看,就可以发现这些都是作为整体的社会治安问题具有的系统性在具体空间上的一种有机分布。作为某国家、某城市、某街道的治安主管,你可以在某地控制一些个案的发生,但这些社会治安问题不在此处发生,就会在那里发生,数量在一定程度上可以被控制,但其多多少少还是要发生的,作为一个整体还会在运动。因为社会治安问题作为一种社会现象,必须彻底调控社会运行大系统,才能从根本上改变其系统的分布。在时间上,社会治安问题的分布也是一个系统。某一个社会治安问题的运行时间似乎是偶然的、不确定的,然而将其作为一个整体看,它却又是必然的、有序的。在经济困难时期,各种哄抢、偷窃等社会治安问题较多,其个案具体发生在某月的 18 日、19 日不一定,但从整体看,困难时期较多地发生哄抢、偷窃等社会治安问题却是一定的,其无论在哪天发生都是社会治安问题在纵向上的有机系统的必然排列组合。社会主义现阶段必然有相当数量的社会治安问题发生,各种社会治安问题具体在何月何日发生,何月何日究竟发生多少社会治安问题,从个体看似似乎带有而且确实带有偶然性。然而从整体上看,只要是处在社会主义初级阶段,却又必然在一定时间内发生一定数量的社会治安问题,具体何日发生、发生多少,这又由社会治安问题在社会主义初级阶段这一时间的必然性的纵向分布决定,只要社会的大矛盾存在,社会治安防控仅能在具体问题上一数量上影响宏观的社会治安。社会治安问题是一种社会现象,它受社会运动规模的支配,社会运行大系统使社会治安问题的运行具有整体上的系统性。

从人的行为角度看,作为整体的社会治安问题的运行也具有系统性。表面上,作为各种个体的人是否会去实施危害社会治安的行为,以及实施何种危害社会治安的行为似乎是偶然的,然而将其作为一个整体看,受人的行为规律支配,一定时期将有一定数量的人

去实施危害社会治安的行为,这却是必然的。具体何人去实施、实施何种危害社会治安的行为,只不过是作为整体的社会治安问题的系统在人的行为上的一种有机的分布。例如,张×不去危害社会治安,而李×去危害社会治安,从个体看,其运行具有偶然性,而从整体看,又具有必然性。受人的行为规律所支配,总会有一些人去实施危害社会治安的行为,张×、李×的具体行为实施,皆是人的行为规律所致,是其系统的一种必然的、有机的排列组合。此外,从个体看,张×去实施犯罪行为,李×去实施违法乱纪行为,王×夫妻不和以至影响邻里安宁,他们各自实施了不同类型的危害社会治安的行为,互相间并无关系,但从整体上看,他们的行为实际上是一个系统,人的行为规律决定必然有一些人去实施犯罪行为或其他危害社会治安的行为。把握社会治安问题的运动规律,必须将其作为一个整体来进行分析,否则就会被表面的、杂乱无章的现象所迷惑。

2. 作为个体的社会治安问题的运行具有系统性

实际上,作为分别个体的社会治安问题的运行同样具有系统性。

从社会现象上看,作为个体的社会治安问题的运行具有系统性。社会治安问题是一种可与人的意识相脱离的事物,然而其能够运行、以何种形式运行,客观上又是一种“有意识的”整合。一些因素为何能形成犯罪、违法乱纪、一般不安情形、事故事件,其也是社会、人文、自然领域内各种因素聚集起来并优化成一个有机系统的结果。任一犯罪、违法乱纪、一般不安情形、事故事件的发生及具体运行,都是在其形成系统后才出现的。所以说,作为社会现象的某一个个体的社会治安问题的运行,虽然是无意识的,但客观上必须形成系统才能运行,舍此就没有社会治安问题的存在。

从人的行为上看,作为个体的社会治安问题的运行也具有系统性。作为分别个体的社会治安问题必须在行为人的主观努力或外力作用下,客观上构造一个能危害社会治安的行为系统工程,才能使作为一种人的行为的社会治安问题成功发生。在多数场合下,行为人若随意地实施危害社会治安的行为,往往不会成功,即使成功也是得不偿失。行为人要作案成功,首先要同时具备时间、空间、工具、技术、对象等一系列作案要素,这些要素缺一不可,否则不成系统,无法实施其危害社会治安的行为。其次,行为人还要将诸多作案要素组成一个有机的整体,形成一个合理的结构,才能使其作案成功。倘若其诸多作案要素不成一个系统,就如同光有钟表零件但不成系统就不能成为钟表一样,其作案也不能成功。再次,行为人尚需将其危害社会治安的行为系统调整到最佳状态,才能确保其作案成功并在事后逃避社会的揭露与惩罚。侦破与反侦破的较量,实际上是社会侦破行为系统与行为人危害社会治安的行为系统双方质量与质量之间的较量,当行为人危害社会治安的行为系统的质量低于社会侦破行为系统的质量时,危害社会治安的行为必然被揭露。反之,则不会被揭露。以上说明,受人的行为规律支配,行为人要危害社会治安,一般要考虑其危害行为的系统性问题,当其有意或无意地使自己的行为具有系统性时,其危害社会治安的行为就会成功,当其危害社会治安的行为系统的质量超过社会防范系统的质量时,其就有可能逃避社会的揭露与惩治。

综上所述,社会治安问题原因、社会治安问题运行,本身就是一个有机的系统。治病讲究对症下药,对本身就是系统的社会治安问题必须实行系统防控。换言之,社会治安问题发生之前(社会治安问题原因)、社会治安问题发生之中(社会治安问题运行)、社会治

安问题发生之后(社会治安问题防控)是一个有机的整体,社会治安问题发生之前、社会治安问题发生之中既然分别是一个系统,则社会治安问题发生之后,即社会治安防控,也必须成为一个系统,否则就无法有针对性地解决其问题。心病还得心药医,解铃还得系铃人,对系统问题必须运用系统方法来处置。这种针对性,这种具体问题具体对待的科学方法,就是社会治安系统防控的科学依据。

二、系统防控能够有效、高效地解决社会治安问题

亚里士多德称:“整体大于部分之和。”能够产生巨大的整体效应是系统存在的最主要的科学依据。在分析问题与解决问题时,仅重视各个单元的作用是不够的,还应该把重点放在整体效应上,放在因素的综合性、均衡性、一致性上。将全社会的治安防控力量组织起来,将各自分散的治安防控措施的效应形成整体,将各类社会治安问题的防控统一安排,这样不仅有利于社会治安防控工作的进行,而且能实现防控工作的高效率。

(一) $1 + 1 = 2$

在分散防控中,“1”常起不到“1”的作用,其结果往往是“ $1 + 1 < 2$ ”。实行系统防控,使有关防控因素形成整体,“1”就能起到“1”的作用,从而能解决“ $1 + 1 = 2$ ”的问题。在揭露犯罪、打击犯罪的斗争中,若公、检、法、司有关部门不依法办事,互相掣肘,则四家均不能完全发挥各自的功能作用,其相加的结果必然小于四。反之,若四家统一步调,互相配合,减少内耗,各自发挥其功能作用,四家之和就会等于四,从而使揭露犯罪、打击犯罪的效果得到保证。再如,某市十个区进行治安清查、堵截流窜犯罪活动,倘若十个区分别行动,互不配合,则各个区都不能发挥各自的作用,其相加的结果就小于十。倘若全市十个区同时采取行动,密切配合,各个区都能发挥各自的作用,十个区清查与堵截的结果就能等于十。

(二) $1 + 1 > 2$

将全社会力量组织起来,将各种治安防控手段都运用起来,分合双向,科学组合,非但能解决“ $1 + 1 = 2$ ”的问题,还能解决“ $1 + 1 > 2$ ”的问题。这是因为一旦社会治安防控形成系统,即可产生整体大于部分的防控效应。如一名武警一般只能押送一名罪犯从甲地到乙地,而一个分队的十名有组织、有分工的武警,却能押送数十名罪犯从一地到另一地。

(三) $1 - 1 = 2$

“ $1 - 1 = 2$ ”是个形容。它是指一些因素形成一个整体后,进入轨道作惯性运动,此时即使抽掉其中一部分因素,其系统也能按照原轨迹进行运动,发挥已定的整体效应。这是因为众因素形成系统后,“ $1 + 1$ ”能“大于2”,或是“等于3”,或是“等于4”,从中抽掉一部分因素,其结果仍能“等于2”。用普遍的算术算不出“ $1 - 1 = 2$ ”,而用系统方法却能得出这个结果。比如,一个男青年与一个女青年结婚就等于形成有机的系统,其结果就是“ $1 + 1 = 2$ ”。俩人婚后配合默契,怀孕生子,该系统就变成3个人,即“ $1 + 1 > 2$ ”。女青年婚后经受孕体内就形成有机的生育系统,生产后母亲还是母亲,但一个人却在形成系统后成为两个人(二个母亲与一个孩子),即“ $1 - 1 = 2$ ”。因此,在全社会有关方面共同参与,各种防控手段综合运用的基础上进行科学的排列组合,即使去掉一些防控力量与防控手段,

其系统防控形成的整体效应也能等于原来的部分之和。又如,单位保卫科共 10 人,若紧密团结,形成合力,即使有 2 人出差在外,2 人病休在家,其余人也能发挥原来 10 个人的作用,这就是“ $10 - 4 = 10$ ”,也就是系统论的“ $1 - 1 = 2$ ”。

以上三种情况说明,系统防控能够有效、高效地解决社会治安问题,这里足可见社会治安系统防控的科学性。

三、系统防控适合中国的社会情况与人文情况

分析一种社会治安防控战略是否科学,要将其放入所处的客观环境中加以考察。倘若其适应一定的社会情况与人文情况,则说明其具有科学依据;倘若不适合,则其也没有多少科学性可言。中国的历史情况与现实情况说明,社会治安系统防控具有客观可行性。

(一)从历史上看

中国传统社会控制中,一方面是一盘散沙似的独家经营,一方面是纵横交错的大系统,两者是自然经济的一个模式的两个侧面。正因为是一盘散沙,所以中国传统文化讲求组成一定的关系。这种重视关系的社会情况的认识论方面的意义,使得其与系统论方法殊途同归,而这种积淀于中国几千年社会与人类发展中的文化色彩,便适合社会治安系统防控的实行。系统论大师、耗散结构理论的创始人普利高津认为,在西方经典哲学与科学中,强调的是实体,(原子、分子、粒子、生物分子等),注重将对象还原分解为各种因子来研究。中国人的传统思想强调的是关系,注重的是整体性的协调与协作,如阴阳五行,中医的经络学、脏腑理论,都强调事物的相生相克,强调人的整体性及人与环境之间的协调关系。因此,普利高津主张将注重实验分析和定量公式描述的西方科学传统,同中国具有模糊性特征的有机自然观结合起来,提炼出以现代科学为基础的系统思维方式。以上说明,中国传统的认识论上的注重整体、注重关系的客观情况,可为社会治安系统防控的实行提供社会人文条件。所以,应该运用和弘扬中华民族的优秀文化,搞好社会治安的系统防控。

(二)从现实上看

当今中国的情况也适合社会治安系统防控的实施。中国实行社会主义制度,究其本质,社会主义讲求全社会的整体性、平等性;讲求全体社会成员的共同利益与共同行动,社会主义道路就是全社会共同富裕的道路。可见,社会主义制度所体现的文化价值观与追求整体效应的系统方法是一致的。如今,社会主义在发展中不但讲求社会组织、社会成员之间利益的共同性、整体性,而且讲求社会组织、社会成员之间利益的差异性、分散性,这就使得社会主义更科学,而这与既讲整体性又讲层次性的系统论更为一致。因此,社会治安系统防控非常适合中国国情,实行社会治安系统防控具有科学性,对社会治安必须进行系统防控。

第二节 社会治安系统防控的组成元素

元素是形成系统的基础。系统的各组成元素是完全孤立的、彼此无关的,它们处于相互联系与相互作用之中。系统中每个元素都是与整个系统互为规定的,每一元素的质量、水平及其一定幅度的变化,都会影响到其他元素乃至整个系统。建立社会治安防控的系统模式,首先需要科学地设置系统防控的元素。

一、社会治安系统防控主体的元素

社会治安系统防控主体的元素很多,不是一个、两个社会组织与社会成员个体,而是全社会。从总体上看,构成社会治安防控主体的元素有四种力量。

(一) 各级党的组织与国家政权

中国共产党的各级组织与中华人民共和国的各级国家政权是社会治安防控工作的领导核心,它组成专门的或兼管的办事机构,统一部署、领导与监督管辖区域范围内的社会治安防控工作的实施。具体地说,各级党的组织与国家政权在社会治安防控中发挥“三导”作用。

1. 权力领导

权力领导在社会治安防控中发挥着重大作用。党和党领导的各级国家政权在社会治安防控中通过权力领导实行区域防控,将本区域的社会治安工作进行统一部署,统筹解决社会治安问题。这是其他社会力量所无法办到的。

2. 政策指导

社会治安防控工作攸关全局的大事,党和国家的政策可以保证社会治安防控工作沿着正确的方向发展。党的领导、国家政权对社会治安的宏观调控,从根本上说是党和国家的路线、方针和政策的指导。

3. 榜样引导

社会治安防控工作归根到底是人所进行的工作,要有人抓、有人干,无论是道德、行政、刑罚、技术的防控,最终要靠人来进行。而在社会治安防控主体的所有元素中,党组织及国家政权组织对于其他社会组织来说,共产党员及政府工作人员对于其他社会成员来说,起着“脊梁”的作用。在社会治安状况不好、违法犯罪猖獗之时,更需要榜样的引导,更需要共产党员和国家干部挺身而出。

(二) 公安司法机关

公安司法机关是专管社会治安的,公安、检察、法院、司法、安全、民政等机关及国家的武装组织,在社会治安防控中处于斗争第一线的地位,是社会治安防控必不可少的专门力量。

公安司法机关的社会防控职责是:依照国家政策法律做好社会治安的日常管理;防止

违法犯罪与事故事件;对危害社会治安的轻微犯罪人员等进行教育帮助、劳动教养;依照法律揭露犯罪、惩罚犯罪与矫治罪犯;对缓刑、假释的犯罪者进行监督、考察;对刑满释放人员和解除劳教人员继续帮教,“再送一程路”;积极开展治安建议、侦查建议、检察建议、审判建议、矫治建议,帮助社会健全规章制度,堵塞社会漏洞;宣传群众、组织群众、指导群众,采取各种措施做好社会治安防控工作。

(三) 职能组织、社团群体、基层单位

防控社会治安、解决社会治安问题,主要不是依靠警署与法庭,而是依靠社会,由社会来做教育、预防、控制、矫治工作。文化教育、新闻出版、工商、物价、税务管理等具体行政、服务性职能部门在社会治安防控中的职责有四个方面。其一,努力做好自己的本职工作。社会职能部门的本职工作都是社会所需要的,是社会治安防控工作的基础与内容。因此,有关方面努力做好本职工作,就是参与了社会治安防控工作。其二,搞好内部治安。搞好各职能部门的内部治安,做好本单位、本部门的自我保护,使本单位、本部门及其所属人员尽量不成为社会治安问题的加害者与受害者,在本单位、本部门内少出社会治安问题,如此就是参与了社会治安防控工作。其三,结合本职工作参加社会防范。如出版部门不但不出黑书、黄书,还结合自己的出版业务,向社会推出既有专业特色,又有社会伦理、心理、法理特色的图书。其四,参与自己无直接关联的社会治安防控工作。如当警察追捕的犯罪嫌疑人经过学校、医院、芭蕾舞团门前,学校师生、医院职工、舞蹈演员都应尽可能地协助警察抓住犯罪嫌疑人,而不能认为这纯粹是与己无关的事,从而放任其逃跑。

工、青、妇、农等社团群体是联系党的组织、国家机关与人民群众及危害社会治安行为人的桥梁。它通过自身的特殊地位与作用,教育、感化、挽救危害社会治安的行为人,同样是社会治安防控工作不可缺少的。

基层单位,特别是危害社会治安行为人的所在单位、学校、居民组织,以及作为社会基本细胞的家庭,都是社会治安防控主体的元素。这些社会单位对危害社会治安的行为人采取具体的帮教措施,包教包改,包保结合,负责到底,并对潜在的社会治安问题加强防范。再者,基层单位通过强化管理,提高自我保护能力,减少受害机会。面广量大的社会治安问题都是依靠基层单位来消化、解决的,家庭作为社会的细胞,其在社会治安防控中的地位与作用是显而易见的。

(四) 公众个体

公众是社会治安防控主体的重要元素。参与社会治安防控的公众个体,具体包括四个方面的人。其一,一般意义的公众。普普通通的社会成员个体,诸如工人、农民、个体户、退休人员、职工家属、学生,都是社会治安防控主体的元素,社会要动员和组织他们参加到社会治安防控工作中去。其二,各种公职人员。各种公职人员也是普普通通的社会成员个体,但又与其他社会成员个体存在区别。如公安司法干警等专管社会治安的公职人员,其上班时是代表国家履行社会治安防控职责的。然而,其不当班之八小时之外,在从事个人事务中若发现社会治安问题,其参与管理却不是按其职务来管理,也不是代表公安司法机关来管理,不是履行公安司法机关的职能治理,而是以公众个体身份来参与社会治安防控工作。其三,受害人。受害人也是社会治安防控工作的参与者,以前对从受害人方面进行社会治安防控工作缺乏重视,其时受害人通过增强自我保护能力,消除自身引发

社会治安问题的原因、条件与相关因素,减少受害机会,其就是参加社会治安防控工作。再者,受害人如能捐弃前嫌,积极参与社会治安的直接治理,教育感化危害社会治安的行为人,则能收到特别的效果。上海某厂工人小杜站在整体社会治安的高度,大义释前仇,在单位、监改机关的启发与请求下,逢年过节便带上礼物定期去位于皖南的一个上海监狱,探望、教育正在服刑的、原盗窃小杜家大量财物的一年轻罪犯,使原不服监改的罪犯真正认罪悔罪改罪。其四,加害人。危害社会治安的行为人是社会治安防控的客体(对象),然而其在一定程度上又可成为社会治安防控主体的元素。对教育、管制、矫治工作来说,对象自身的教育、管制、矫治积极性是必不可少的力量因素。如经过政府批准,由表现较好的罪犯组成的各种犯人自治组织,在罪犯矫治中发挥着重要作用。调动一切积极因素是我们党和国家的一贯政策,调动危害社会治安的行为人接受教育、管制、矫治的积极性,让他们参与到对自己、对他人的治安防控工作中去,是社会主义社会教育人、挽救人、改造人工作的一个特色、一个创举。危害社会治安的行为人存在着好与坏、变好与变坏两种现实性与可能性,“与魔鬼打交道的人”与“与人打交道的魔鬼”之间并没有一道不可逾越的鸿沟。在社会治安防控中,社会应重视调动加害人身上存在的治安积极性。

二、社会治安系统防控措施的元素

社会治安系统防控所运用的方法、措施是多种多样的,诸如经济的、行政的、文化的、教育的、生理的、心理的,只要行之有效,系统防控都注意吸收。

(一)文明建设

社会治安问题是一种综合症,从根本上说,其原因包括两个方面:一是社会现象方面存在的问题,二是人的行为方面存在的问题。社会现象方面存在问题,尤其是社会经济基础方面存在问题,诸如社会物质基础不牢、社会物质财富不丰、社会经济管理混乱,必然会产生大量的社会治安问题。人的行为存在问题,尤其是人的精神文明存在问题,诸如贪财、好色、任性等思想意识膨胀,也必然促使人实施各种危害社会治安的行为。

物质文明是人类改造自然界的物质成果的总和。它包括生产力的状况、生产条件、生产规模、社会物质财富积累程度、人们日常物质生活条件。从整个社会发展的客观角度看,随着物质文明水平的逐步提高,人类社会逐步向高级社会进化,社会治安问题必将得到根本控制,特别是犯罪将逐步减少。经济发展后,犯罪会普遍增加,尤其是在社会的大变革、城市化、商品化的进程之中。但是,经济发展与犯罪产生是自然关系,与犯罪表现是必然关系。经济发展只要与社会精神文明、法制建设同步,犯罪不一定会大量发生,经济发展既有利于社会进步又有利于犯罪实施,从根本上说,经济发展有利于社会而不利于犯罪,社会应通过大力发展经济以从基础上制约犯罪。总之,防控社会治安、解决社会治安问题,必须大力进行社会物质文明建设。

精神文明是人类改造客观世界同时也改造主观世界的精神成果的总和,是人类精神生产的发展水平及其积极成果的体现。精神文明的内容,一是智力、文化;二是思想、道德。符合人类社会健康发展的精神文明能够塑造真善美的人文环境,促成人的头脑中维护社会治安秩序的积极动机,阻止各类危害社会治安行为心理的形成,瓦解和消除各种危害社会治安的行为。因此,防控社会治安、解决社会治安问题;必须大力进行精神文明建

设。作为社会治安防控主体元素的所有社会组织、社会成员个体,都应在建设“两个文明”中做出积极的贡献。

(二) 积极防范

积极防范是最直接、最基本、最有效的社会治安,防控措施。对社会治安问题进行积极防范的具体方法多种多样,按不同的分类便有不同的方法,诸如制度预防、社会预防、教育预防、疏解预防、除因预防、设障预防、工具预防、被害预防、自我预防、同步预防、全程预防,等等。

对社会治安问题进行积极防范,是非常重要与必要的。运用一切行之有效的手段进行社会治安防范,就可以直接减少作为社会现象与人的行为的社会治安问题的出现,减轻乃至消除其对社会所造成的各种危害,实现社会保护。对于有组织或有预谋阶段,或发生一案还可能引发另一案,或影响极坏等一些危害结果较严重的违法犯罪、事故事件的有效防范,其社会保护的意义就更大。应该说,社会治安防控的一切措施都旨在实现社会保护,倘若不能防止社会治安问题的发生发展,未能有效地保护社会,再能干的神探、再精通法律的法官也是无能为力。在因社会治安问题所造成的危害结果出现后再采取堵塞漏洞、刑事司法等处置虽然重要、必要,但已是无力回天的次要方法。防控社会治安,有效地保护社会,积极防范是最佳选择。

防止社会治安问题的发生发展当然也具有客观可能性。首先,社会治安问题的发生发展是有一定规律的。社会治安问题作为一种社会现象与人的行为,其发生发展必有一定的社会运动规律与人的行为规律。社会治安问题的发生发展既然是合乎逻辑的,有客观的规律,那就可以被认识和掌握,可以运用其规律性进行控制与预防。其次,社会治安问题的发生发展是有一定过程的。社会治安问题作为一种社会现象与人的行为,是一定社会运动过程与人的行为实践过程的产物,它的发生发展既有一定的规律又有一定的过程,是逻辑与历史的统一。突发性事件虽是在极其短暂的期间内发生的,但也有一定的发展变化过程。既然社会治安问题的运行有一定过程,人们就有可能对其进行认识,利用其必须经历的时程抓紧做工作,进行有效的施控设防。再次,社会治安问题的发生发展是有一定征兆的。社会治安问题是发生于社会与人的身上的客观事物,其运动中必然要与客观外界发生一定联系,从而改变一定的客观情况,必定在客观外界及危害社会治安行为人的主观上出现一定的征兆。这些征兆可以帮助人们发现社会治安问题的线索,采取措施防止社会治安问题的发生发展。

(三) 行政管理

行政管理是国家日常管理的基本手段,众多的社会治安问题都要依靠国家日常的各项行政管理工作来解决。譬如,吸毒、赌博、卖淫嫖娼等“六害”问题,主要靠治安行政管理来解决。再如,犯罪行为一般是先产生一些不良的心理倾向,进一步就会有一些轻微的违法活动,最终演变成犯罪。在犯罪的发生发展中,社会一方面对行为人进行教育,一方面运用相应的行政手段对其进行管理,抓早抓小、抓造成恶性循环环节的瓦解工作,众多的行为人就会悬崖勒马,不再向犯罪方向发展。在社会治安防控中,必须注重行政管理,改善行政管理。

国家在社会治安防控中的行政措施,可以分为生息管理措施、治安管理措施、司法行

政措施与社会福利措施。

(1) 生息管理与社会治安似乎无直接联系,而事实上两者之间关系最为密切。通过国家行政管理,维系社会与公众的正常生息,是实现治安稳定的基础。国家的生息管理措施包括军事行政管理、外事行政管理、经济行政管理与教科文卫行政管理等。

(2) 治安行政管理是公安行政管理的主要部分,而公安行政管理又是国家行政管理的重要内容。国家对社会治安的最专门、最直接、最广泛的行政管理,便是由国家治安行政管理机构所进行的治安行政管理。其中包括:公共治安秩序管理、特种行业管理、危险物品管理、户籍管理、城市道路交通管理、消防管理、无责任或责任不清的不安情形的管理等。

(3) 司法行政管理是指国家行政对于法学教育、法律活动的管理,其对于搞好社会治安防控,解决社会治安问题有着众多直接、间接的关系。司法行政管理包括法学教育管理、法制宣传管理、公证律师管理、人民调解管理与监狱管理等。

(4) 社会福利措施是民事行政管理的重要内容,而民事行政管理又是国家行政管理的重要组成部分,对防控社会治安同样至关重要,特别是进入福利社会时期。社会福利措施包括:增加福利设施、解决客观困难与给予特别照顾。

(四) 刑事处置

采取刑事措施,揭露犯罪、惩罚犯罪、矫治犯罪,以遏制和震慑各种社会治安问题的发生发展,是社会治安防控中不可缺少的环节。对严重危害社会治安的行为人不采取相应的刑事处置措施,其就会有恃无恐地继续危害社会治安,社会各方面所采取的教育、感化、挽救措施也会因缺乏切实的保障而成为空谈,善良的、仁慈的处置反而会被认为软弱可欺。在社会治安防控中,必须对严重危害社会治安的行为人采取刑事处置措施,在运用教育感化、行政管理等措施仍然无法使其危害社会治安的行为有所收敛的情况下,社会要不可避免地动用刑事惩罚手段,对其予以严厉制裁,全力整饬社会治安。

(1) 在刑事处置中,不能满足于办案的一般标准,必须讲求揭露犯罪的程度与速度,为惩罚犯罪、矫治犯罪奠定良好的基础。

(2) 在刑事处置中,惩罚犯罪要以事实为根据,以法律为准绳。当前,特别需要强调要从产品经济为基础的刑法观转变为以商品经济为基础的刑法观,刑事立法与刑事司法要切实为经济腾飞保驾护航。

(3) 在刑事处置中,矫治犯罪工作要做到“六个结合”。即:刑事惩罚与思想矫治相结合;劳动生产与“三大教育”(政治教育、文化教育、科学技术教育)相结合;严格管制与“六字方针”相结合(教育、感化、挽救);统一标准与分管分教相结合;矫治罪犯与造就人才相结合(既改造人,又造就人);狱内矫治与社会帮教相结合。

三、社会治安系统防控的客体元素

社会治安防控的客体(即对象),就是社会治安问题。社会治安问题是一个整体,但又可分社会现象与人的行为两个方面。社会治安防控的客体元素有四种,即社会治安问题的四个基本范畴。

(一) 犯罪

犯罪是一种严重的社会治安问题,明显地破坏了社会治安秩序。刑法对犯罪作了法律上的具体规定;罪种有:危害国家安全罪;危害公共安全罪;破坏社会主义市场经济秩序罪;侵犯公民人身权利、民主权利罪;侵犯财产罪;妨害社会管理秩序罪;渎职罪等等。

(二) 违法乱纪

违法主要指违反治安管理处罚条例等行政管理法规、尚未触犯刑律的破坏社会治安秩序的社会现象或人的行为。乱纪主要指严重违反政纪、党纪等纪律规定、尚未违法犯罪,但影响社会治安,引发其他社会治安问题的社会现象或人的行为。如一些单位、部门的党、政领导人责任心不强、办事拖拉,未能及时处理职工之间的矛盾,造成矛盾激化,发生了影响了社会治安的违法犯罪。如某干部与女性下属通奸,下属夫妇不和导致家庭出现凶杀,这种情况下的乱纪就不是一般的乱纪,它能引起其他的社会治安问题。故从整体看,乱纪也属于社会治安问题之一,需要采取防控对策。

(三) 无责任或责任不清的不安情形

破坏社会治安秩序或能引起其他社会治安问题发生的不安情形,有的有责任的或责任较为明确,这种责任包括党、政、军等各方面的纪律责任、经济责任、民事责任、刑事责任,而有的则无责任或责任不清。如一般性的自杀、精神病患者在发作期闹事;一对夫妻在闹事区吵闹引起过路群众围观哄闹,堵塞交通,扒手乘机作案;影剧院散场时观众争相涌出,瞬间拥挤造成无辜妇女儿童伤亡等等。这些情形并无责任或者责任不清,但它们是作为一种问题而存在的。从根本上说它们是对社会治安秩序的否定与破坏,并会引发其他社会治安问题。近年来,阶级斗争的形势发生了重要变化,社会也不再是“以阶级斗争为纲”,社会管理与人际关系出现了新变化、新问题。相对而言,随着一般的社会矛盾、一般的人与人之间矛盾的增多,无责任或责任不清的不安情形相应增加,必须采取相应的防控对策。

(四) 事故事件

各种事故事件会严重破坏社会治安或引发社会治安问题,如施工不慎引起自来水管线大爆裂,造成市内一定区域公共秩序混乱,从而出现社会治安问题;暴风吹断市区电缆线后发生火灾,扰乱社会秩序,引发各类治安案件与刑事案件等。事故事件包括:破坏事故、责任事故、技术事故、自然事故、治安灾害事故、治安事件。

第三节 社会治安系统防控的基本模式

在具备相应的社会治安防控元素的基础上,可以建立有机的社会治安防控系统。

社会治安系统防控的模式可以各种各样,而“一二三四式”、“三三式”较能体现社会治安系统防控的主要内容。

一、“一二三四式”

(一)“一”

“一二三四式”的社会治安系统防控的“一”，指在社会治安防控中，上下、左右、前后之多极、多层次的元素要形成一个整体，形成一个防控社会治安、解决社会治安问题的科学系统，这“一”个整体具备系统的特性。

任何系统内部都具有元素、结构、功能、时序四个方面的客观特性。元素是系统的组成基础，元素之间的关联方式就是系统的结构，系统结构与环境的相互作用则表现为系统的功能，系统功能的发挥又是一个时序过程。社会治安防控形成系统，形成“一”，就是实现了事物整体的稳定性、关联结构的协调性、功能目标的择优化与运动状态的有序化。换言之，社会治安防控形成“一”个系统，就是指社会治安防控具有整体性、层次性与最优化。

1. 整体性

整体效应是系统论最重要的观点。社会治安防控必须形成一个系统，形成一个整体，社会治安防控的众元素也必须具有共同的目的。不同的组织有不同的目的，社会治安防控的目的不明确，抑或混淆了不同的目的，都会使社会治安防控失去整体性。“一”的社会治安防控正是根据这样的原则来筹措的。其元素、元素之结构绝非盲目建立，而是按照社会治安防控系统的目的和功能设置单元的位置，建立单元之间的联系，讲求元素之间的协调一致，讲求元素及其结构上的无漏洞与不脱节。

2. 层次性

有机的系统往往是一个多极、多层次的综合体。在这个复杂的结构内，各元素既是统一的，又是有规则的、分层次的。美学告诉人们，形式美的一个基本规律是“寓多样性于统一”，单调、划一的形式无所谓美。但是，仅仅有“多”、“不一”，并不等于美，真正的美是“乱中见整”、于“不一”中见“一”、“寓多样性于统一”，对称、比例、和谐、节奏等是形式美的表现形态，都是“多样统一”原则的具体化。“一”的社会治安系统防控，强调在共同目的下必须具有层次性，尤为重要的是在整体规划下进行社会治安防控主体、防控措施内部的各自明确分工，并在分工的基础上进行有效的结合。马克思、恩格斯指出：“由协作和分工产生的生产力，不费资本分文。这是社会劳动的自然力。”“一个民族生产力发展的水平，最明显地表现在该民族分工的发展程度上。”在整体指导下的分工是关键，没有分工（即分层次）的整体只是混沌的原始物，构成不了现代有序的系统；没有分工的协作是吃大锅饭，只能是每况愈下的低效率，社会治安系统防控，必须分与合双向并存。

3. 最优化

最优化是现代管理所追求的目标，从广义上说，它是使一个决定或设计的系统尽可能达到有效、完善、整体最佳。“一”的社会治安系统防控，就是要最有效、最持久、最无后遗症和最经济实惠地进行社会治安防控，解决社会治安问题。应该特别强调，经济实惠是最优化的重要原因与突出标志。所谓社会治安防控结构的经济实惠，对物的要求就是既要舍得花财力、物力防控社会治安，又要做到消耗最少，多快好省；对措施的要求就是讲求科学，工作方法既要标准化，又要个别化；对人的要求就是既要全党全民动员，又要精兵简

政,精官简政。

(二)“二”

“一二三四式”的“二”是指在“一”之下,即在作为一个系统的社会治安防控内部,分为社会治安重点治理与社会治安一般预防两个方面,这两个方面既可以分开,又可以合成一个整体。

重点治理对社会治安问题重在治理,而一般预防对社会治安问题重在预防;重点治理主要针对较为集中的、已然的、严重的社会治安问题进行治理,遏制少数已经危害社会治安的社会现象和人的行为,类似于刑法上的特殊预防,而一般预防主要针对社会面上的、未然的、一般的社会治安问题进行预防,避免较为普遍的危害社会治安的社会现象和人的行为的发生发展;重点治理侧重于解决作为分别个体的社会治安问题,而一般预防侧重于解决作为一个整体的社会治安问题;重点治理较多地采用直接的手法进行社会治安防控,较多地与危害社会治安的行为人直接打交道,而一般预防较多地采用间接的手段进行社会治安防控,较少地与危害社会治安的行为人直接照面,且有的工作似乎与社会治安防控没有直接联系;重点治理较多地属于进行社会治安防控工作的专门机关所从事的事务,而一般预防较多地属于全体社会组织及社会成员个体所从事的社会治安防控工作。

(1)重点治理与一般预防作为“一”的社会治安防控系统的元素,两者皆不可缺少,它们决定整个社会治安防控系统的质量。

(2)重点治理与一般预防作为“一”的社会治安防控系统的元素,其结构必须合理,即比例协调。具体地说,不仅要求重点治理与一般预防在质上保持均衡,还要在量上形成比例。任何一个系统,若其中某一元素数量不足、质量不高,都将限制整个系统功能的正常发挥,引起系统内耗。决策科学的“木桶理论”指出,木桶最大的容量取决于最短的那块木板,其余的木板再长也不起作用。生物学的“最低限制原理”指出,组成人体蛋白质的八种氨基酸中只要有一种含量不足,其余七种氨基酸就不能组成蛋白质而变为热能而浪费,因此,各种氨基酸的营养值取决于含量最低的那种氨基酸。重点预防与一般预防,一定要结构合理。从其防治关系上看,一定要防治结合,以防为主,从防到治,然而“急则治其标”,在一定场合要将治放在首位。

(3)重点治理与一般预防既是“一”的社会治安防控系统的元素,又是“一”的社会治安防控系统的两个子系统。因此,必须协调两者相互间的关系,才能最优化地发挥其功能作用。除此,如何进行重点治理,如何进行一般预防,两者还要遵循社会运动的一般规律与人的行为的一般规律。只有与社会运动规律、人的行为规律等外部环境相协调,两大子系统的运行才能产生良好效果。

(4)重点治理与一般预防要有合理的时序安排。何时以治理为主,何时以预防为主,治理与预防在不同的社会治安问题的不同发展时期,如何结合,如何调整,要有筹划。

(三)“三”

“一二三四式”的“三”就是在“二”之下,即在重点治理与一般预防的内部又分别有三个类同的组成部分:主体、措施、客体。重点治理内部有重点治理主体、重点治理措施与重点治理客体三部分;一般预防内部也有一般预防主体、一般预防措施与一般预防客体三部分。

(1)社会治安防控主体、社会治安防控措施与社会治安防控客体都作为重点治理系统、一般预防系统的元素存在。主体,是组织和实施社会治安防控工作的所有社会组织和社会成员个体的总称,没有防控主体就无法进行治理与预防。措施,是主体用来解决客体问题,用来调整主、客体之间关系的手段。社会治安防控实质上是一定措施的防控,任何主体都是用一定的措施来进行社会治安防控的,没有一定的措施必然无法进行治理和预防。客体,是社会治安防控的对象,没有客体也就不需要进行社会治安防控工作。

(2)重点治理与一般预防的各自主体、措施、客体三者之间,需分别有一个合理的层次结构。在社会治安防控中,主体和措施两者不可混用,否则主体将起不到主体作用,措施将没有科学性、针对性。在社会治安防控中,要根据社会治安的实际状况,确定与编制适当的客体层次结构,否则客体也将不成为客体,甚至会在重点治理与一般预防中“反客为主”。

(3)重点治理的主体、措施、客体要与一般预防的主体、措施、客体协调好关系,才能发挥主体、措施的功能作用。重点治理的主体与一般预防的主体要成比例,重点治理的措施与一般预防的措施也要有合理的空间排列。

(4)重点治理与一般预防的主体、措施、客体还要有合理的发展方向和运行速度,要有科学的时间组合和延续方式。

(四)“四”

“一二三四式”的“四”是在“三”之下,即在重点治理、一般预防的主体、措施、客体内再分为四个组成部分。从整体的角度看,在社会治安系统防控的主体、措施、客体内,又各自具有由一定的点、线、面、体“四要素”所构成的立体的、分层次的系统。从个别角度看,社会治安重点治理、一般预防的主体系统均由党的组织与国家政权,公安司法机关,职能组织、社团群体、基层单位,公众个体四元素组成;社会治安重点治理、一般预防的措施系统由文明建设、积极防范、行政管理、刑事处置四元素组成;社会治安重点治理、一般预防的客体系统由犯罪、违法乱纪、无责任或责任不清的不安情形、事故事件四元素组成。

(1)社会治安防控中重点治理、一般预防的主体的四元素既不可缺少又要有一个合理的结构。党的组织和国家政权是领导力量,公安司法机关是专管社会治安的,职能组织、社团群体、基层单位实际上消化和处理了大多数的社会治安问题,公众个体参与组成社会治安防控的天罗地网。倘若上述四元素串联与并联的方式不当,就会出现内耗,从而影响主体的部分效应与整体效应。另外,同一个主体元素在重点治理、一般预防中的特性、结构、功能、时序也是不尽相同的。如公安司法机关既要参与重点治理,又要参与一般预防,然其在重点治理与一般预防中的地位、任务却大有不同。因此,社会治安系统防控主体的四元素其结构要合理,功能要优化,运行要统筹。

(2)社会治安防控中重点治理、一般预防的措施的四元素同样不可缺少,其结构既要一统又要分层,避免“瓶颈效应”。譬如,光建设物质文明而不做具体的教育、管理工作,社会治安问题就不可能减少。反之亦然。由于上述四元素之特性、结构、功能、时序不尽相同,因此一定要协调好系统的内外环境,安排好运行秩序。

(3)社会治安防控的重点治理、一般预防客体的四元素也是不能将其排斥在防控系统之外的,也要合理地予以处置。社会治安防控客体的元素、结构、功能、时序按照社会治

安问题运行的系统性、经济性与寻差性规律努力进行调适优化,社会要有机合成地看待它们、对待它们,使防控工作实现整体性、层次性与最优化。另外,社会治安防控客体的四元素在重点治理与一般预防中的地位和作用是不同的,必须具体问题具体分析。也正因为如此,社会才将它们列入重点治理、一般预防客体系统进行针对性的防控。

作为“一二三四式”社会治安系统防控的“四”的点、线、面、体四要素,其本身就是系统,具有无数的结构、功能、时序。连点成线,连线成面,连面成体,不同的点、线、面构成社会治安防控整体,即社会治安防控系统。将代表一定社会治安防控主体、措施、客体的实体的点、线、面、体输入电子计算机,可以编排出无穷无尽的,诸如三角形、枝蔓形、一字长蛇阵形、八卦阵形的社会治安防控的系统模式。按照不同时空、不同类别的社会治安问题的防控要求,可以从中选择出社会治安防控的最佳方案。

二、“三三式”

在“三三式”社会治安系统防控中,防控主体、防控措施、防控客体这三个系统仍然是存在的,它们是“三三式”的主干,在其各自内部又分别有三个系统。

(一) 第一个“三”

在第一个“三”中,即在社会治安防控主体系统中,块块(地域防控)、条条(职能防控)、点点(个体防控)是三大元素。按其特点与作用,党的组织与国家政权主要进行社会治安的块块防控(地域防控),公安司法机关,职能组织、社团群体、基层单位主要进行条条防控(职能防控),公众个体主要进行点点防控(个体防控)。党的组织与国家政权在本地域范围内对社会治安防控工作进行统一部署与全面落实,各下层职能组织、公众个体分别贯彻实施,完成本地域的重点治理与一般预防工作。只有进行地域防控,才能统一全局,形成全社会对社会治安的齐抓共管,解决其他社会力量、其他防控措施解决不了的问题,诸如社会管理交叉区、空隙区的社会治安问题,以及社会治安防控中有关方面相互扯皮、社会治安顽症的问题。在社会治安防控中,各行各业、各职能组织、社团群体按照党和政府的统一领导与规划,根据各自的职能承担一定的责任,并注意相互衔接、协调,分别进行条条防控(职能防控)。在社会治安防控中,公众个体防控也很重要,他们既是块块、条条的交叉点,又能单独起作用,是非专门的、不固定的社会治安防控网络。

(二) 第二个“三”

在第二个“三”中,即在社会治安防控措施系统中,积极防范、行政管理、刑事处置是三大元素。

文明建设是防控社会治安、解决社会治安问题的根本措施,但相对而言它是属于非直接的、源发型的措施,而积极防范、行政管理与刑事处置可以在防控社会治安、解决社会治安问题中更直接、更广泛地进行运用,故文明建设虽然必须运用,然而在设置具体的、精简的社会治安防控系统时,可以只将积极防范、行政管理、刑事处置作为防控措施的元素与子系统,此三者既分工又配合,组成一个整体。

(三) 第三个“三”

在第三个“三”中,即在社会治安防控客体系统中,社会治安问题发生之前(或尚未发