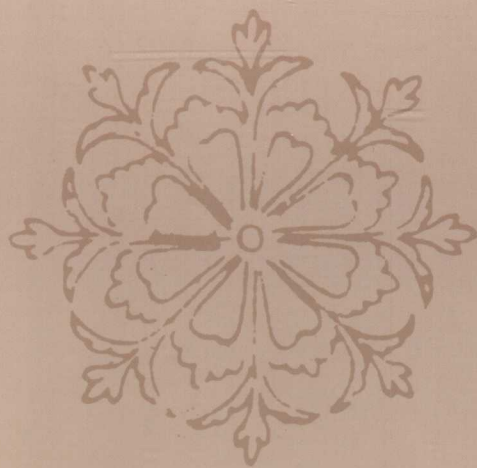


社会安全管理论要

冲突·控制·法治

王 洁◎著

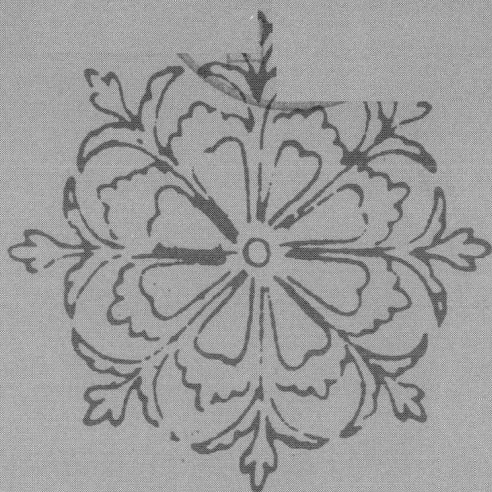


中国政法大学出版社

社会安全管理论

冲突·控制·法治

王 洁◎著



中国政法大学出版社

- 声 明
1. 版权所有，侵权必究。
 2. 如有缺页、倒装问题，由出版社负责退换。

图书在版编目（C I P）数据

社会安全管理论要/王洁著. —北京:中国政法大学出版社, 2015. 10
ISBN 978-7-5620-6373-5

I. ①社… II. ①王… III. ①社会管理—研究—中国 IV. ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 238886 号

出 版 者 中国政法大学出版社
地 址 北京市海淀区西土城路 25 号
邮寄地址 北京 100088 信箱 8034 分箱 邮编 100088
网 址 <http://www.cuplpress.com> (网络实名: 中国政法大学出版社)
电 话 010-58908586 (编辑部) 58908334 (邮购部)
编辑邮箱 zhengfadch@126.com
承 印 固安华明印业有限公司
开 本 880mm × 1230mm 1/32
印 张 7
字 数 170 千字
版 次 2015 年 10 月第 1 版
印 次 2015 年 10 月第 1 次印刷
定 价 28.00 元

内容摘要

改革开放的不断深化和依法治国进程的不断推进，使民众的民主意识、法治意识、权利意识、监督意识日益增强，民众对公共安全、司法公正、权益保障等有了更高期待，对党和政府依法行为也有了更高要求。经济的高速发展，伴随着社会纠纷的高发和社会矛盾的凸显，社会治安形势将会更为复杂，以前不为人们所注意的领域也逐步成为安全管理的热点，社会要求社会安全管理更科学化、专业化。如果党和政府不能及时跟上民众权利意识浪潮的脚步，仍然沿用传统的管治模式加以应对，双方的矛盾甚至对峙就可能随时产生。党和政府应该跟上民众权利意识浪潮的脚步，摒弃人治思维，努力建设法治社会，通过法治使国家长治久安。

《社会安全管理论要：冲突·控制·法治》坚持理论联系实际的原则，以交叉学科研究为基点，从冲突视角透视中国社会安全与稳定相关问题在不同场域中的呈现，紧密结合社会安全管理实践，对新时期出现的各种安全现象和安全问题进行系统、深入的调查研究，从理论上解决实践中提出的问题。为

此，本书首先对社会冲突、社会控制、社会稳定等概念的内涵与外延进行界定，概述社会冲突与社会稳定以及社会控制之间的关系，对社会冲突原因以及冲突类型进行归纳，并对社会控制方式进行梳理和分析。

随后，本书重点对“稳定”概念的起源、提出背景、发展流变、实践演变等进行“正本溯源”式的探究，揭开它久远以来的面纱。事实上，对于该主题的系统梳理工作在今天的学术界是极为缺乏的。这部分的分析方法是文本研究，就已成系统的毛、邓、江三代领导人的稳定观、中央决策精神中的稳定面向以及基层操作中的稳定实践进行分析，探寻“稳定”概念在当代中国各层面的话语表达。

研究发现，新中国成立前毛泽东的稳定观旨在维护和保存革命力量，而新中国成立后的毛泽东则因为高度的自信和掌控力甚少担心其所统领的国度的稳定问题。邓小平所言的“压倒一切”的政治局面稳定不是目的，只是手段。政治稳定最直接的表现是共产党领导的稳定，而这必须通过持续的改革开放、与民众分享改革成果来实现。邓小平眼中稳定的对立面当且仅当是丧失中国共产党领导地位、摒弃社会主义道路，除此之外的问题，皆是发展问题。

总体而言，三代领导人所谈的稳定的内涵大概都是一致的：即底线是确保共产党的执政领导权，重点是治理刑事犯罪和对社会心理、社会正常秩序造成消极性影响和冲击的各种事件。而他们之间的不同在于谈论第三层次，即形成各种消极影响的事件原因以及促使其矛盾性质转化升级的因素中有主次之别：毛时代人心“稳定”问题初现，“变天”的客观因素无法消除；邓时代重点针对干扰中央既定路线的极右和极“左”思

潮；江时代则主要是干部作风问题，故其提出“三个代表”规范中共干部，同时在任十多年一直大力治理腐败问题。

总而言之，中央层面对稳定的模糊处理及欠合理的考核机制，基层政府迫于生计对稳定的僵化理解和其本身的低协调能力，共同致使本属正常的社会波动成为影响安定团结大局的“稳定性事件”，连官方也承认，在发生的群体性事件中，大多数事件群众的诉求是合理的，大多数事件是“小事拖大、大事拖炸”的，大多数情况下是干部作风不正、工作不到位酿成的。这是值得认真考虑和反思的。也惟其如此，本书对“稳定”概念的历史梳理方显出意义所在。

接着，本书采取时代变迁背景中的场域特征为划分依据，结合现实中的主要典型个案，深度剖析各类社会冲突的特征及相应的控制应对方式。为了重点揭示此种变化趋势背后的冲突特性，并为讨论的方便，对研究对象采用“理想类型”分类，将冲突发生场域分为农村内部、农村与城市之间、城市内部、虚拟网络四种，试图在此分类下以农村中的土地拆迁、城市中的劳资纠纷、城乡间的人口流动以及虚拟网络群体性事件等典型个案来解析各类社会矛盾和社会冲突的特征以及相应的调控特征。

随着城镇化等政策的推进，转型中的中国社会冲突不但大量存在，而且呈现出数量上增长、规模上扩大、影响面加深等特征，而不同场域中社会冲突的主体和应对者也呈现出了不同的行为特征和取向。总体而言，冲突主体的冲突、抗议方式和平台是在增多的，而相对应的，政府在冲突调控方面开始朝加强法律控制转向。本书指出，新生的各种社会冲突均体现了对原有社会控制制度和组织的抗争，也侧面暗示了传统控制手段

的相对无效。从本部分中各类案例的分析中可以发现,除了制度化的资源整合之外,各基层政府针对具体个案的社会控制是极为低效能的,均为治标不治本的短期行为。以法治为导向的冲突控制举措才是未来维稳的主要途径。

接下去,本书主要论证社会安全管理的法理基础,指出安全权是维稳的出发点。人类进入文明社会制定法律以后,便开始享受法律保障下的安全生活,安全与法律共生共存,它是文明的显著标志也是无法估量的社会价值。没有安全,平等不能维持一天;没有生存,也无从谈及富足。国家在制订法律时,要把安全作为最重要的目标,安全则是人类幸福的首要条件。边沁甚至认为,可以用“安全”来代替自由。

安全是人们一系列生存价值和实现价值在社会冲突和忧患背景下的集中体现。本书认为有必要从如下几个层次来透视安全的意义:第一,安全作为法的基本价值取向是历史的和发展的。特定社会的个体和群体有着不同的“安全”需要,与此相互的法律规则和制度也呈现出不同的历史特征。随着社会的发展,法的安全价值也是不断发展变化的;第二,作为法的价值,安全具有系统性,即法律既需满足特定的个体、群体的需要,也需要兼顾由个体、群体组成的社会整体的安全需要,作为法的价值之安全是这些需要的整合;第三,根据人们对安全需求的形态分析,安全可以分为两类,一是静态层面上的安全,指人们希图法律对其既得人身、财产等利益之现状给予法律的维护机制,二是动态层面上的安全,即指人们为实现财富的增值所需的交易安全。

安全权是一个宏大的命题,涉及国家、社会、公民之间的关系,本书通过对既有相关文献进行研究,得出以下关于安全

权的几点认识：第一，安全权是一项独立的权利。第二，安全权的主体包括国家、社会和个人。安全权不同于人身安全权，它还涉及财产安全、环境安全、生活安全、工作安全等各方面的安全，但其首先表现为人身安全权或公民安全权。第三，安全权的基本含义是人的生命、生计、人身安全和人的尊严不受威胁、不受侵犯。第四，安全权是人人均享有的，法律是安全权的维护者。

安全权理论的构建与完善必将有助于社会冲突的控制与防范，从维护社会稳定角度对安全权进行系统研究也必定有助于党和政府相关机构进行社会安全管理。从备受诟病的“维稳”到更具法律性和正当性的“安全权”，我们所采取的社会治理措施将更易于被民众和社会接受，在安全事件或社会事件中所得到的效果将更加明显。同时，明确安全权以个人为核心的基本含义，将促使党和政府相关机构转变视角，站在维护公民安全权的角度开展各项社会安全管理活动，并且安全权的实现将由对抗转向对话和协商。

在对策部分，本书强调，在社会主义市场经济和民主政治条件下，我们所要达到的不再是一种“传统的稳定”，而是“现代的稳定”。传统的稳定是“以堵为主”的静态稳定，其主要特点是把稳定理解为现状的静止不动，并通过压制的手段维持现存的秩序。与此不同，现代的稳定则是“以疏为主”的动态稳定，其主要特点是把稳定理解为过程中的平衡，并通过持续不断的调整来维持新的平衡。动员式的维稳优越性在于其高效性及短期效果，实质上却体现为一种人治的行政模式，不仅会造成不同程度的失控现象和维稳结果偏离本来的意图；还会冲击政府部门正常的工作程序以及其他工作事务的开展；由

于各级官员无法始终予以饱满的情绪支持，效力也难以持久。

实行法治，通过稳定、公开的法律制度，而不是依靠强者的意志规范人的行为，才能保证没有做出危害社会行为的人的安全。改变社会运行的规则，使社会竞争在良性、规范的法律规范中进行，让社会从江湖斗场变成公民社会，人们才是安全的。这不是什么奥妙的理论，只是有权制定法律或者社会规则的人，或者因为正享受着权力的滋味不愿放弃，或者囿于获取权力、保持权力和争夺更大权力的惯性和自身生存发展所需，看不到或无法跳出存在于其中的规则来做出整体的改变。

面临类似危害社会公共安全的纠纷，政府应该依靠制定的法律启动社会冲突解决机制，通过司法解决争端。法律的渠道必须时时刻刻畅通无阻，而且必须是公正的，司法机关的大门必须是敞开的。如果法律没有提供解决纠纷的途径，人们投诉无门或者由于司法不公，致使人们被迫铤而走险，循法律之外的，即非法的、往往是暴力的方式解决纠纷，那么社会就要陷入混乱的无政府状态。无论在何种情况下，一国的法律、一国的司法都要给人以希望，给人以安全感和信赖感，让人民可以对国家、对政府、对社会保持基本的、系统的乐观和最低限度的信任，永远心存希冀。这是长治久安之道。

社会安全管理必须真正走向一种制度化、规范化的路径。绝大多数的社会矛盾冲突是一种理性的利益矛盾冲突，应使法治成为解决冲突的长效手段，并通过建立和完善利益均衡机制，为社会不满情绪的宣泄提供制度化的管道。具体则应健全信息获取机制、利益凝聚机制、诉求表达机制、施加压力机制和利益协商机制等一系列制度创新。特别是要探索和完善重大事项社会风险评估机制，对重大事项在实施之前即开展社会稳定

风险评估，分析预测可能出现的不稳定问题，并采取相应的对策措施予以防范，从源头上减少重大事项中的不安定因素，消除社会稳定风险。

在可能面临纠纷不断增加的未来，也不要被增加的数字所吓倒而倒退回传统的维稳模式。本书以信访为例进行了深入说明。信访现象存在，表明民众对政府依然信任，相信政府能帮助其解决问题。访民求助政府，是件好事情。无论是官员，还是民众，都不要仅仅看到信访数量的绝对数字，数字高并不一定表明信访问题就很严重；信访数量少也不一定说明纠纷矛盾少。我们要更多研究信访结构，即研究来信和来访比率，研究信访率、再访率等走势，综合判断信访所反映的社会风险问题。来信越多表示群众越信任政府，越愿意和政府对话交流；来访越少，说明在社会建设过程中损害群众利益的情况越少。如果来访越来越多，表明民众利益受损害的严重性越来越大，社会矛盾越积越多。

总之，真正持续强大的国家一定是以法治立国的国家。只有以法治立国，依法治国，国家才能够长治久安、永续发展和持久繁荣，才是国家“万岁”之道。没有坚固的法治支撑，任何财富、任何坚船利炮最终都难逃灰飞烟灭的命运。为了避免出现武而不功、富而不强的情况，就必须下大功夫建设法治。

本书对于当下中国政府提出的推进社会管理创新具有极强的实践意义和理论价值。中国正处于社会发展战略机遇期和社会矛盾凸显期，从学术角度深入研究当前中国社会冲突的现状、特点及其未来发展趋势，并从法学、公共政策学和国际前沿理论角度剖析维稳和评估中国的社会控制方式，不仅是一个极端重要的理论问题，而且更是一个极其迫切的现实课题，具

有极为重要的理论价值和实践意义。

本书主要包括六个部分：

第一部分，导言，主要阐述研究背景、研究内容与研究方法。

第二部分，对社会冲突、社会控制、社会稳定等概念进行界定，概述社会冲突与社会稳定以及社会控制之间的关系，对社会冲突原因以及冲突类型进行归纳，并对社会控制方式进行梳理和分析。

第三部分，对已成系统的毛、邓、江三代领导人的稳定观、中央决策精神中的稳定面向以及基层操作中的稳定实践做深入分析，对“稳定”概念的起源、提出背景、发展流变、实践演变等进行“正本溯源”式的探究，研究发现有关稳定的概念已被模糊化处理。

第四部分，本书采取时代变迁背景中的场域特征为划分依据，结合现实中的主要典型个案，深度剖析各类社会冲突的特征及相应的社会控制方式。

第五部分，本书指出种种社会控制措施应该从维护“人的安全权”为基点，促使党和政府相关机构站在维护公民安全权的角度进行社会安全管理，并努力实现从管理到服务的转变，提高政府保障公民安全、维护社会稳定的能力。

第六部分，本书指出实行法治，通过公正、公开、稳定的法律制度，而不是强者的意志去规范人的行为，才能保证破坏规则的人和没有做出危害社会行为的人的安全。只有法治立国，依法治国，国家才能够长治久安、永续发展和持久繁荣。

目 录

内容摘要...1

第一章 导 言...1

第一节 研究背景...1

第二节 研究内容与研究方法...3

第二章 社会冲突与社会控制：内涵界定...8

第一节 社会冲突...8

一、社会冲突与社会稳定...8

二、社会冲突原因...12

三、社会冲突类型...14

第二节 社会控制...17

一、社会控制与社会秩序...17

二、针对社会冲突的调控...18

三、传统治安控制模式...19

第三章 历史政治语境中的安全——基于政治文本分析...22

第一节 三代领导人“稳定”观...23

- 一、毛泽东的稳定观：基于人心稳定的政权稳定...23
- 二、邓小平的稳定观：“稳定压倒一切”...27
- 三、江泽民的稳定观：作为改革和发展保证的“稳定”...37

第二节 “稳定”概念的中央和地方表达...42

- 一、中央精神——管中窥“稳定”...42
- 二、基层操作中的悖论...54

第三节 小 结...64

第四章 不同场域中的社会冲突与社会控制 ——以时代变迁背景下典型个案研究为路径...66

第一节 当下典型案例凸显出的冲突与调控...66

- 一、农村内部：“宜黄拆迁自焚案”案例详析...66
- 二、城市与农村间：从“占海特事件”看城乡教育冲突...82
- 三、城市内部：“永不停歇的”劳资纠纷...92
- 四、虚拟网络中的“现实冲突”：直视网络参与的力量...102

第二节 传统社会中的冲突与控制...127

- 一、官民冲突的定期爆发...127
- 二、政治实体的社会控制...129
- 三、新中国成立后的国家控制...132

第三节 小 结...137

第五章 社会控制出发点：安全权...141

第一节 安全权的概念...142

- 一、西方安全权经典论述...142
- 二、国内关于安全权的研究...146

第二节 安全权之立法规范...158

- 一、各国国内立法...158
- 二、国际性和区域性立法...159
- 三、相关政府性机构立法...160

第三节 小 结...161

第六章 中国维稳的走向——从法治视角看维稳...164

第一节 传统维稳方式存在的弊端...165

- 一、动员式维稳破坏法治...165
- 二、投机性维稳方式助长社会不公...166
- 三、现行维稳经济成本高昂，不可持续...167

第二节 通过法治维护社会稳定...169

- 一、坚信法治是真正维稳利器...169
- 二、通过法律去满足民众的安全需要...170
- 三、从保障安全权角度去维护稳定...172

第三节 小 结...174

附 录 美国的社会矛盾冲突解决机制介绍...176

参考文献...202

致 谢...211

导 言

第一节 研究背景

回顾中国几千年历史，太平盛世屈指可数。古人为此感叹道：“宁做太平犬，不做离乱人。”^{〔1〕}保持社会安全稳定，可谓是千千万万中国人民自古以来的梦想。改革开放三十年之所以能够取得伟大成就，在很大程度上便得益于存在一个相对稳定的社会局面。但在经济飞速增长的背后，也暗藏了一些新的不稳定因素，改革开放使中国社会再次验证了亨廷顿所提出的一个命题，即“现代性产生稳定性，而现代化产生不稳定性”。^{〔2〕}中国在现代化过程中不可避免地面临着加强社会安全管理和维护社会稳定的问题。

有学者总结指出当前我国正处在“三期”、“四个交织”、“五个前所未有”的困境之中。“三期”即刑事犯罪高发时期、人民内部矛盾凸显时期和对敌斗争复杂时期。“四个交织”，即境内因素和境外因素相互交织、传统因素和非传统因素相互交

〔1〕《太平广记》。

〔2〕〔美〕塞缪尔·P. 亨廷顿：《变革社会中的政治秩序》，李盛平、杨玉生译，华夏出版社1988年版，第41、43、47页。

织、虚拟社会和现实社会相互交织、敌我矛盾和人民内部矛盾相互交织。“五个前所未有”，即西方反华势力对我国的遏制明显加重，对敌斗争的复杂性前所未有；国际因素对我国经济社会的影响日益增强，难以预料的风险前所未有；各种社会矛盾和问题交织叠加，社会管理的难度前所未有；执法环境发生深刻变化，执法工作面临的压力前所未有；互联网“双刃剑”效应日益凸显，网上斗争激烈程度前所未有。^{〔1〕}

近年来，国内民间维权热潮日趋高涨：有不服强拆的上访维权、各种法律不公侵害群众利益的维权、各地公检法和行政执法侵害群众利益的维权、各种历史遗留未处理问题的维权、退休待遇双重标准引起的群众维权，甚至还有退伍军人和退伍军官为维护自身权益而不得不进行的上访维权、乡镇农村干部侵害农民利益引起的农民维权等等。由于一些地方政府以官员和特权人群的利益为维护对象，以发展生产力为“理论依据”，很少顾及民众的利益，导致了很多损害群众利益的事件，引起了无数民众的上访。每到北京召开人大或政协会议和重大节日期间，个别地方政府会采取抓捕访民、强行驱逐的方式，有些甚至在暗中雇佣流氓保安公司非法设置黑监狱关押上访群众。如，在前不久曾被曝光的“安元鼎”保安公司，此事件一出便引起了全国的愤怒。这些侵害民众权益的事件，会对民众的安全构成极大的威胁。由于面临种种安全隐患，稳定日益成为社会的关键要素，这在国内外基本上都是一种共识。

〔1〕 李静：“新《刑事诉讼法》中律师介入规定对侦查工作的影响及应对策略”，载《公安研究》2013年第1期。

特别需要引起我们注意的是，高度发达的通信网络对经济、政治和社会文明的发展发挥着巨大的影响力。一切信息、技术、资源、财富、思想、观念、价值、规则等因素，在网络社会里都会以惊人的速度和力量，无限积聚、无限扩张、无限放大，以摧枯拉朽之势辐射至任何一个它愿意到达的角落，在改变所及之处的同时，也在改变其自身。小的治安问题一经互联网发酵，即可迅速变广、变大、升级为社会各方关注的事件。网络时代使得“社会安全管理无小事”。

随着改革开放的不断深化和依法治国进程的不断推进，民众的民主意识、法治意识、权利意识、监督意识日益增强，民众对公共安全、司法公正、权益保障等有了更高的期待，对政府机构的依法行政也有了更高要求。如果政府没有及时跟上民众权利意识浪潮的脚步，仍然沿用传统的管治模式加以应对，双方的矛盾甚至对峙就可能随时产生。

第二节 研究内容与研究方法

新中国成立后，没有哪个年代如最近十几年一样对“维护社会稳定”（以下简称“维稳”）有如此多的诟病和质疑。普通纳税人开始仔细追究畸高维稳经费使用去向，一线维稳工作人员开始抱怨不堪重负的维稳任务，学术界也开始质疑“稳定压倒一切”这一“最高指示”的原始意义及其当代价值。总之，整个社会都在反思。

作为一种回归理性的社会现象，社会的反思是极为必要的，学者也应当发挥在整个自发反思过程中的协助和引导作用。当今的中国正处于经济的高速发展期，在这个时期也是犯