

北京市哲学社会科学规划项目

农村社会安全 应急管理

NONGCUN SHEHUI ANQUAN
YINGJI GUANLI

魏永忠 主编



群众出版社

北京市哲学社会科学规划项目（项目编号：09AbZH147）

项目名称：政府主导与村民自治——首都农村社会安全应急管理
管理机制研究

农村社会安全应急管理

主 编 魏永忠

副主编 张福松 孙穆群

撰稿人 （按姓氏笔画排序）

王海宁 邓雁玲 冯 威

孙穆群 李 侠 李炜琦

杨 泉 张青丰 张福松

胡一鸣 魏永忠

群众出版社

· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

农村社会安全应急管理 / 魏永忠主编. —北京: 群众出版社, 2014. 7

ISBN 978 - 7 - 5014 - 5251 - 4

I. ①农… II. ①魏… III. ①农村—治安—管理—研究—中国
IV. ①D631.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 146843 号

农村社会安全应急管理

魏永忠 主编

出版发行: 群众出版社

地 址: 北京市西城区木樨地南里

邮政编码: 100038

经 销: 新华书店

印 刷: 北京普瑞德印刷厂

版 次: 2014 年 7 月第 1 版

印 次: 2014 年 7 月第 1 次

印 张: 10.25

开 本: 880 毫米 × 1230 毫米 1/32

字 数: 211 千字

书 号: ISBN 978 - 7 - 5014 - 5251 - 4

定 价: 39.00 元

网 址: www.qzcbbs.com

电子邮箱: qzcbbs@sohu.com

营销中心电话: 010 - 83903254

读者服务部电话 (门市): 010 - 83903257

警官读者俱乐部电话 (网购、邮购): 010 - 83903253

公安综合分社电话: 010 - 83901870

本社图书出现印装质量问题, 由本社负责退换
版权所有 侵权必究

前 言

党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中指出,创新社会治理,必须着眼于维护最广大人民根本利益,最大限度增加和谐因素,增强社会发展活力,提高社会治理水平,全面推进平安中国建设,维护国家安全,确保人民安居乐业、社会安定有序。要改进社会治理方式,激发社会组织活力,创新有效预防和化解社会矛盾体制,健全公共安全体系。在论述改进社会治理方式时进一步指出,坚持系统治理,加强党委领导,发挥政府主导作用,鼓励和支持社会各方面参与,实现政府治理和社会自我调节、居民自治良性互动。十二届全国人大二次会议通过的《政府工作报告》在阐述推进社会治理创新时指出,注重运用法治方式,实行多元主体共同治理,健全村务公开、居务公开和民主管理制度,更好发挥社会组织在公共服务和社会治理中的作用。加强应急管理,提高公共安全和防灾减灾救灾能力,做好地震、气象、测绘等工作。我国历史证明,农村稳,则天下安。关注和研究我国农村社会安全稳定问题事关中央关于“三农”政策的贯彻落实,事关我国大部分人口的生产生活。

近年来,伴随着我国现代化、城镇化进程的加快,特别

是体制改革的不断深化，由此引发的农村社会矛盾不断增多。在和谐成为发展主题、稳定重于一切背景下，我国面临的形势错综复杂，有利条件和不利因素并存，尤其是随着我国改革已进入攻坚期和深水区，深层次矛盾凸显，维护我国农村社会安全稳定成为基层社会治理的重要任务和紧迫课题。密切关注我国农村社会安全稳定的形势变迁，客观分析影响农村社会安全稳定的因素，不断改进农村维稳工作思路，大胆创新农村维稳体制、机制、模式和方法，建立健全维护我国农村社会安全稳定的应急管理体制、机制、对策和制度，探索基于我国农村社会安全稳定的务实、高效工作方式，不断完善具有中国特色的农村社会安全稳定治理体制、机制，并形成完整的理论体系是十分紧迫的历史命题。

自改革开放以来，我国农村矛盾冲突和利益诉求始终是影响农村社会安全稳定的主要问题，由此引发的突发事件导致了社会安全稳定形势变化的两种态势：一是农村冲突由 20 世纪 80 年代主要围绕公共资源之争的民间冲突，转变为 90 年代以来主要发生在农民与政府、干部之间的政治冲突；二是农民向政府表达意见和不满的方式，在 90 年代初期以前以沟通方式为主，自 90 年代中期以后则以施压方式为主，与此同时，对抗方式也已开始出现暴力性和危及生命性。我国部分学者在观察这一现象时，以地区经济发展水平差异为依据，认为非常富裕的农村地区和非常贫穷的农村地区显示出某种程度的稳定性，这些地区社会犯罪率低，干群之间对立程度低。相比较而言，正在发展和加快城镇化进程的乡村，由于受周边地区影响，社会安全稳定问题比较突出，在凸显的矛

盾冲突和纠纷中,农村社会安全稳定形势的变化主要是刑事案件、暴力性冲突等案件数量上升较快,基于农民组织化程度的不断提高,改革发展与保障农民权益之间的矛盾日益显性化,生活困难人群增多、利益诉求群体聚集引发的规模性群体性事件上升,农村社会动荡面呈现逐步扩张态势。探索有效解决农村社会安全稳定问题对策,建立常态化应急管理机制,需要调整工作思路及方式,在构建农村社会安全应急管理机制上考虑正当性和合法性的同时,尤其要注意将社会矛盾和冲突的解决纳入法制化轨道。只有推进我国农村社会治理体系创新,注重运用法治方式,实行多元主体共同参与,健全村务公开、居务公开和民主管理制度,才能更好地发挥农村社会组织在公共服务和社会治理中的重要作用。

截至2010年末北京市常住人口共计1961.9万人,其中户籍人口1257.8万人,居住半年以上的外来人口704.7万人,常住人口密度为1195人/平方公里。在常住人口中,城镇人口1686.4万人,乡村人口275.5万人。全市常住人口中,居住在城镇的人口占常住人口的86.0%,居住在乡村的人口占常住人口的14.0%。北京自新中国成立后行政区划范围经历了多次调整,在1986年年底时形成了10区、8县的格局;2001年根据国务院批复,撤销了大兴县、怀柔县和平谷县,设立了大兴区、怀柔区和平谷区,形成了16区、2县(即密云县和延庆县)的新格局;2010年国务院同意北京市调整首都功能核心区行政区划的批复,撤销了原东城区、原崇文区、原西城区、原宣武区,设立了新的东城区和西城区(即人们所说的大东城和大西城两个核心功能区),目前北京

行政区建制为 14 区、2 县的格局。按照 2006 年北京市委、市政府提出的《关于区县功能定位及评价指标的指导意见》，各个区县大致成为首都功能核心区、城市功能拓展区、城市发展新区和生态涵养发展区四个功能区。首都功能核心区包括原东城、原西城、原崇文、原宣武四个区，这个区域是集中展现古老特色，体现北京作为我国政治、文化中心和国际交往中心功能的区域，也是首都功能及“四个服务”的最主要载体；城市功能拓展区包括朝阳、海淀、丰台、石景山四个区，这个区域是实现和拓展首都城市性质功能的重要区域，要成为拓展首都城市功能、特别是面向全国和世界的外向型经济服务功能，推进生产者创新的重要基地，为提升首都的核心竞争力作出贡献；城市发展新区包括通州、顺义、大兴、昌平、房山五个区和亦庄开发区，这个区域是北京发展制造业和都市型现代农业的主要载体，也是北京疏散城市中心区产业与人口的重要区域，是未来北京经济重心所在，要依托新城、国家级和市级开发区，营造环境，增强生产制造、物流配送和人口承载功能，成为首都城市新的增长极；生态涵养发展区包括门头沟、平谷、怀柔、密云、延庆五个区县，这个区域是北京生态屏障和水源保护地，是保证北京可持续发展的关键区域，要加强生态环境的保护与建设，引导人口相对集聚，引导自然资源的合理开发与利用，成为首都坚实的生态屏障和市民休闲的理想空间。2005 年年初，国务院正式批复了《北京城市总体规划（2004—2020）》，在规划中明确将北京的城市性质定义为中华人民共和国的首都，全国的政治中心、文化中心，世界著名古都和现代国际城市；将

北京未来发展目标定位为国家首都、国际城市、文化名城和宜居城市。

目前,北京共有183个乡镇、3955个行政村,郊区占全市土地总面积的93%,耕地为347.5万亩。截至2008年年底,全市乡村人口为547.4万人,第一产业增加值为112.8亿元,占全市地区生产总值的1.1%,农村居民人均纯收入达到10747元。从1978年到2008年,农民人均纯收入增长了46.8倍,突破了1万元大关,同时收入来源更加稳定,工资性收入比例达到了60%,69%以上的农村劳动力实现了非农就业,农村储蓄存款余额增长了1000多倍。2008年农民家庭人均生活消费支出7656元,是1978年的41.3倍,农村恩格尔系数从1978年的63.2%下降为2008年的34.3%,按国际标准,郊区农村已经开始进入富裕阶段,文教娱乐及服务、交通及通信支出快速上升,家庭耐用消费品购买和拥有量明显提高。按照北京市城市规划,到2020年北京市城镇人口规模规划控制在1600万人左右,占全市人口比例为90%左右,中心城人口规划控制在850万人以内,新城人口约570万人,小城镇及城镇组团人口约180万人。

伴随着《北京市国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》的深入推进,北京农村经济发展方式加快转型不断创新,发展势头越来越好,但是,我们也必须清醒地认识到,北京农村社会安全稳定形势依然严峻,影响北京农村社会安全的新老矛盾和诱因交织导致北京农村社会安全突发事件时有发生,表现为以下方面:

一是各种严重的刑事案件成为影响北京农村社会安全的

突出问题。杀人、抢劫、强奸、敲诈勒索、伤害、盗窃、纵火、投毒、爆炸等案件时常在京郊农村发生，影响了乡村农民的生产、生活，尤其是盗窃类的侵财型案件比较突出。例如，一些犯罪分子盗窃农用车辆、农用物资，如化肥、地膜、种子、家禽、家畜，破坏公用电力、水利设施等。

二是各类治安案件接连不断，有些地方治安问题比较严重。主要是打架斗殴、小偷小摸、赌博、酒后滋事，还有卖淫嫖娼、传播淫秽物品、各种淫秽表演、吸毒等，这些治安问题严重影响和败坏了北京农村的社会秩序和风气，成为引发刑事案件的隐患。2013年7月9日，北京市公安局发布了“治安地图”，通报上半年首都社会治安总体数据，特别曝光各类型案件的高发地区，从全市梳理出的114个存在突出治安、交通、消防安全问题的重点地区中确定了19处重点整治点。除西城区3处、东城区1处外，其余均为包括农村地区的区县，如丰台区3处，朝阳区2处，海淀区2处，昌平区2处，石景山区、房山区、通州区、大兴区、怀柔区、平谷区各1处。仅盗窃汽车案件立案排在前三位的是朝阳区十八里店，立案17起；丰台区樊家村，立案16起；丰台区玉泉营、丰台镇，各立案11起。

三是因各种矛盾引发的群体性事件不断增多。征地、拆迁、土地承包，山林、水塘、草地的边界划分，公共收益的分配，征收税款，工业废料、废气、废水对农田的污染等，这些事项都直接关系到农民的切身利益，如果处理不当，就会引起群众不满，进而引发群体性上访、围攻政府、堵塞交通、前往敏感地区示威等严重群体性事件。

四是封建迷信和邪教活动比较猖獗。“门徒会”等邪教组织在北京农村还有活动范围，一些邪教骨干分子走村串乡、发展会员、组织练功、散布谣言、散发反动宣传品、蛊惑人心、诈骗钱财、强奸妇女，甚至残害生命。而一些封建迷信活动的危害也很严重，不但动摇了农民对党和政府的信任、对科学的信仰，也影响到了农民的生产、生活秩序，使一些农民无心于生产活动，而祈求所谓的“神灵”保佑，甚至发生生命危机。在北京农村，还存在社会矛盾泛民族化倾向，本来只是一般的经济纠纷、民事纠纷，只是涉及不同民族成员，但个别别有用心的人借题发挥、煽动鼓噪，故意往民族、宗教上扯，进而成为涉及民族、宗教的突发事件。

五是民事纠纷引发突发事件。债务纠纷、邻里之间因为“鸡毛蒜皮”引起的纠纷，家庭内部婚姻、财产、赡养老人等问题引起的矛盾，宅基地、路基、灌溉等方面原因引起的纠纷也时有发生，还有宗族矛盾、贫富差距引起的心理仇视，都对北京农村社会治安构成了威胁。

六是农村黑恶势力逐渐抬头。当前北京农村还存在着黑恶势力、宗族势力犯罪，对北京农村社会治安的危害严重。黑恶势力不仅横行乡里，而且利用其掌握的资源在选举中拉选票，企图掌控基层政权，严重影响党和政府的形象。有些黑恶势力压制农民，影响农业生产，影响北京农村的稳定，在乡村猖獗一时。2010年6月21日，北京警方召开了打黑除恶工作部署会，进一步部署首都打击流氓恶势力犯罪工作，重点确定为易滋生和藏匿黑恶势力的流动人口聚居、农村出租房集中、治安秩序复杂等重点地区；基层政权选举、建筑

施工、房屋拆迁、非法调查等重点领域；文化娱乐、旅游客运、集贸市场、展会场馆等重点行业场所，以及聚众斗殴、“铲事摆势”、“黑保安”、敲诈勒索、涉及“黄赌毒”等重点人员等。北京在打击流氓恶势力犯罪时，综合运用多元化侦查手段，严厉打击插手农村地区基层政权的黑恶势力，强买强卖、欺行霸市、寻衅滋事、控制市场经营等涉恶犯罪团伙，非法讨债、调查、侦探等涉恶类犯罪行为，以及依托文娛场所从事“黄、赌、毒”的有组织犯罪。与此同时，北京警方与纪检、监察、工商、税务等部门协作配合，坚决铲除黑恶势力“保护伞”及其经济依托。从2004年6月至2010年6月，北京警方开展打击流氓恶势力专项行动以来，先后打掉群众反映强烈的涉嫌恶势力犯罪团伙1200余个，破获各类刑事案件4700余起。

总之，北京面临着错综复杂的国际环境和国内外各种矛盾、问题的相互交织，影响北京农村社会安全稳定的不利因素大量存在。特别是随着北京进入经济、社会发展的快车道，在推进首都农村城市化进程中，北京农村社会安全稳定的内外压力日益突出，应建立和完善北京农村社会安全的应急管理机制，运用现代管理理念和方法，以服务群众为重点，创新管理体制机制，提升管理现代化水平，特别是政府主导与村民自治相结合，充分发挥和调动农村社区互助、互济、自助、自理积极性，引导农村逐步形成社会安全突发事件应急管理新型模式和方式，努力把北京农村建设成为和谐、平安、幸福的社会生活共同体。

目 录

CONTENTS

第一章 引 论	(1)
一、社会安全与社会稳定	(1)
二、农村社会安全的主要表征	(8)
三、应急管理要义和价值向度	(10)
四、我国农村社会安全应急管理的理性审视	(16)
五、政府主导与村民自治的范式分析	(18)
第二章 首都农村社会安全应急管理的理论阐释	(26)
一、首都农村社会安全应急管理的概念	(26)
二、首都农村社会安全应急管理的理论基础	(36)
三、首都农村社会安全应急管理的基本框架	(40)
四、首都农村社会安全应急管理的技术工具	(42)
第三章 首都农村社会安全应急管理机制建设	(44)
一、政府主导与村民自治的农村社会安全应急管理机制的含义	(44)
二、政府主导与村民自治的农村社会安全应急	

管理机制构成要素	(48)
三、政府主导与村民自治的农村社会安全应急管理	
管理机制基本框架	(51)
四、政府主导与村民自治的农村社会安全应急管理	
管理机制运行体系	(54)
 第四章 首都农村社会安全应急管理体制建设	(78)
一、政府主导与村民自治的农村社会安全应急管理	
管理领导体制	(78)
二、政府主导与村民自治的农村社会安全应急管理	
管理决策方式	(82)
三、政府主导与村民自治的农村社会安全应急管理	
管理组织机构与权力配置	(87)
四、政府主导与村民自治的农村社会安全应急管理	
管理职责任务	(91)
 第五章 首都农村社会安全应急管理模式	(106)
一、政府主导与村民自治的首都农村社会安全应急管理	
管理模式分析	(106)
二、政府主导与村民自治的首都农村社会安全应急管理	
管理基本模型	(118)
三、政府主导与村民自治的首都农村社会安全应急管理	
管理模式建设主要路径	(133)
四、政府主导与村民自治的首都农村社会安全应急管理	
管理基本原则与方法	(144)

第六章 首都农村社会安全应急管理的基本程序	(153)
一、首都农村社会安全预警体系与指标等级	(153)
二、首都农村社会安全情报信息监测与预报	(165)
三、首都农村社会安全评价指标和模型系统	(169)
四、首都农村社会安全应急管理流程与方法	(181)
第七章 首都农村社会安全应急管理协同治理机制建设	(192)
一、理性认识农村社会安全突发事件协同治理机制	(192)
二、农村社会安全突发事件协同治理机制应是 多元化主体参与	(193)
三、农村社会安全突发事件协同治理机制是协同与 参与的有机体	(195)
四、农村社会安全突发事件协同治理机制的构成 范式	(197)
五、农村社会安全突发事件协同治理机制的工作 重点	(203)
第八章 首都农村社会安全应急管理保障机制	(207)
一、政府主导与村民自治的首都农村社会安全应急 管理预案体系	(207)
二、政府主导与村民自治的首都农村社会安全管理 信息系统	(216)

三、政府主导与村民自治的首都农村社会安全管理 队伍建设	(222)
四、政府主导与村民自治的首都农村社会安全应急 管理科技支撑系统	(225)
五、政府主导与村民自治的首都农村社会安全应急 管理后勤保障机制	(231)
 第九章 首都农村社会安全应急管理的规范化、 制度化和法治化	(237)
一、首都农村社会安全应急管理的规范化	(238)
二、首都农村社会安全应急管理的制度化	(242)
三、首都农村社会安全应急管理的法治化	(248)
 附录	(251)
中华人民共和国突发事件应对法	(251)
突发事件应急预案管理办法	(266)
大型群众性活动安全管理条例	(274)
北京市突发公共事件总体应急预案	(280)
 参考文献	(311)

第一章 引 论

国家安全和社会稳定是改革发展的前提,只有国家安全和社会稳定,改革发展才能不断推进。社会安全应急管理是公共危机管理之一,农村社会安全应急管理是社会安全应急管理的重要组成部分。社会安全管理的范畴涉及国家安全、重大刑事案件、重特大火灾事故、恐怖袭击、涉外突发事件、规模较大的群体性事件、民族宗教突发群体性事件、学校或社区安全事件,以及其他社会影响严重的突发性社会安全事件等。社会安全事关社会稳定,人民生命财产安全和生产、生活秩序,因此,加强和创新农村社会安全应急管理体制机制,形成“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的新格局”,发挥社会管理合力,突出解决好北京农村社会安全应急管理问题就显得尤为紧迫和重要。

一、社会安全与社会稳定

(一) 社会安全的概念

社会安全(the social security)的概念最早出自于伦敦经济学院博士、英国威斯敏斯特大学教授、丹麦哥本哈根和平研究所(COPRI)项目中心主任巴里·布赞(Barry Buzan)

的《人、国家与恐惧》一书,^①他在书中认为,社会安全的客体是“社会”(society),而不是“国家”(state),以图突破传统安全研究以军事安全议程为主的国家中心主义范式,从而将安全研究的中心转移到社会上来,社会安全理念由此诞生。

社会安全,是指社会环境、社会秩序、社会生活等免受任何侵害和威胁的状态。2006年1月8日国务院发布并实施的《国家突发公共事件总体应急预案》中规定,本预案所称突发公共事件,是指突然发生,造成或者可能造成重大人员伤亡、财产损失、生态环境破坏和严重社会危害,危及公共安全的紧急事件。2007年8月30日第十届全国人民代表大会常务委员会第二十九次会议通过的《中华人民共和国突发事件应对法》(以下简称《突发事件应对法》)中规定,突发事件是指突然发生,造成或者可能造成严重社会危害,需要采取应急处置措施予以应对的自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件。上述表明,虽然社会安全突发事件是突发公共事件的大类,但两个文献并未就社会安全事件的概念作出明确界定。2014年4月15日,中共中央总书记、国家主席、中央军委主席、中央国家安全委员会主席习近平召开国家安全委员会第一次会议,明确了国家安全委员会的职能责任、管控范围、基本遵循和运行原则,首次提出“总体国家安全观”,强调要走出一条中国特色国家安全道路,描绘出

^① [英] 巴里·布赞著:《人、国家与恐惧》,闫健、李剑译,中央编译出版社2009年版。