

地方政府社会稳定维护工作与突发 危机事件防范及应急处置实务全书



中国教育出版社

地方政府社会稳定维护工作与 突发危机事件防范及 应急处置实务全书

第一卷



图书在版编目(GIP)数据

地方政府社会稳定维护工作与突发危机事件防范及应急处置实务全书/
王兆龙教授主编. — 中国教育出版社, 2009. 4

ISBN 978 - 988 - 97010 - 1 - 7

I. 地… II. 王 III. 政府 - 稳定 - 突发事件 - 防范 IV. 71.235

中国版本图书馆 GIP 数据核字(2009)第 038601 号

地方政府社会稳定维护工作与突发危机事件防范及应急处置实务全书

王兆龙 主编

出版发行	中国教育出版社
经 销	全国各地新华书店
印 刷	北京市朝阳区经纬印刷厂
开 本	787 × 1092 毫米 16 开本
字 数	2000 千字
印 张	78.5
版 次	2009 年 4 月第 1 版第 1 次印刷

ISBN 978 - 988 - 97010 - 1 - 7

定价:780.00 元(全三册)

地方政府社会稳定维护工作与 突发危机事件防范及应急 处置实务全书

编 委 会

主 编：王兆龙

编 委：(排名不分先后)

刘 慧	张 阳	夏 峰	刘宇斌	邓 茜
朱小红	李小盟	王小红	孙 娟	徐小飞
刘 健	赵志远	岳清杰	谢国文	白双喜
左文正	范 波	刘晓明	程新民	刘玉华
夏 磊	文云秀	王献军	聂 文	龙新民
田华敏	常江慧	刘子健	轩 伟	朱春霖

前 言

近年来,伴随改革开放的深入和转型期社会矛盾的日益复杂,我国社会正走向群体性事件多发阶段。可以讲“21世纪人类面临的最大公害和敌人就是各种突发性的危机”。它可能来自自然灾害与环境的恶化、恐怖活动、经济与政治危机以及各种意外事故等。专家预测,2009年有可能成为群体性事件高发的年份。经济领域矛盾尖锐化,各种观念交错影响,引发群体利益矛盾呈扩大化、复杂化的趋势。频繁引发的群体性事件,是社会张力加大和社会稳定性降低的突出表现,成为当前人民内部矛盾中的重要矛盾。突发危机事件向我们的社会管理体制、管理方式、管理手段甚至管理效率提出了严峻挑战,对突发事件的管理问题已经提上了我国社会管理的议事日程。在此背景下,迅速提高基层领导干部的执政能力和水平,避免新一轮与群众利益相关的改革政策在基层被虚化、异化,已经成为中央高层越来越重视的一件事。

基于以上因素,在建国六十年大庆来临之际,为了帮助和指导各地方政府搞好社会稳定工作,提高突发危机事件防范和应对能力,我们组织编撰了这部《地方政府社会稳定维护工作与突发危机事件防范及应急处置实务全书》。本书由著名的法学专家、社会学家王兆龙教授领衔,由国内长期从事群体性事件调查和研究的专家、学者和各地长期在一线从事维护社会稳定工作、经验丰富的政府工作同志联袂编撰,具有很强的权威性;本书针对稳定工作和突发危机事件提出了具体的处理方法和防范措施,是国内首部有关社会稳定工作的大型指导性工具书,具有很强的可操作性。

本书内容包括 地方政府社会稳定工作综述;治安综合治理与社会稳定;信访工作与社会稳定;维护稳定工作的协调、检查和督办;当代社会矛盾排查和调处;地方政府社会安全突发事件应急处置机制建设;地方政府领导干部应对突发危机事件的能力提升;地方政府应急预案的编制;地方政府危机管理中的法律问题;地方政府对突发危机事件的防范工作;地方政府生产安全事故灾难应急处置机制建设;地方政府自然灾害应急处置机制建设;地方政府突发公共卫生事件应急处置机制建设;地方政府经济安全风险应急处置机制建设;我国危机事件频发的原因分析与应对机制建设以及国内外突发事件应急管理经验与评析。本书语言通俗易懂、知识全面系统、资料丰富翔实、事例典型真实、编排科学合理,充分体现了理论与实践相结合的特点。

为了适应维稳工作发展的需要,适应突发危机事件管理人才的培养的需要,适应危机教育新形势的需要,作者在编写本书过程中力求结合当今世界发展的新趋势、新特点,力求结合国内外同行的最新研究成果,力求进行积极有益的探索和创新。但由于水平有限,存在的不足之处,恳请同行给予批评指正。

目 录

第一篇 地方政府社会稳定工作综述	1
第一章 稳定工作的概念和性质.....	3
第二章 稳定工作的重要意义.....	6
第三章 构建和谐社会对社会稳定工作提出的新要求.....	7
第四章 加强我国政府社会危机管理能力建设的原则和措施.....	10
第五章 稳定工作的基本思路.....	14
第六章 稳定工作的目标和基本途径.....	17
第二篇 治安综合治理与社会稳定	25
第一章 治安综合治理的工作范围和手段.....	26
第二章 治安综合治理方针的实质和重要意义.....	27
第三章 道德建设与社会稳定.....	29
第四章 公共秩序管理与社会稳定.....	39
第五章 特种行业管理与社会稳定.....	71
第六章 危险物品治安管理与社会稳定.....	86
第七章 户口管理与社会稳定.....	107
第八章 消防管理与社会稳定.....	153
第九章 道路交通管理与社会稳定.....	181
第三篇 信访工作与社会稳定	215
第一章 信访工作性质、任务和原则.....	216
第二章 信访内容分类与信访问题受理处理.....	222
第三章 新时期处理信访举报的基本原则、程序和方法.....	223
第四章 当前诱发信访增多的成因及对策.....	233
第五章 信访工作的热点、焦点与难点.....	236
第六章 信访渠道形成与信访信息公开.....	250
第七章 信访事项的受理程序.....	259
第八章 信访事项的办理程序.....	276
第九章 信访案件的立案、调查与审理.....	291
第十章 群众来信、来电和来访的处理.....	323
第十一章 集体访的处理.....	335
第十二章 新时期基层信访工作与社会稳定.....	341
第十三章 新时期企业信访工作与社会稳定.....	353
第十四章 信访工作法律责任.....	361
第四篇 维护稳定工作的协调、检查和督办	369
第一章 安全生产工作的协调、检查和督办.....	370
第二章 卫生防疫工作的协调、检查和督办.....	392
第三章 食品安全工作的协调、检查和督办.....	419
第四章 劳动保障工作的协调、检查和督办.....	448

第五章	质量监管工作的协调、检查和督办	486
第六章	环境保护工作的协调、检查和督办	504
第七章	社会福利工作的协调、检查和督办	516
第八章	就业安置工作的协调、检查和督办	526
第九章	拆迁补偿工作的协调、检查和督办	535
第五篇	当代社会矛盾排查和调处	547
第一章	社会各阶层的社会冲突意识	548
第二章	贫富阶层和贫富矛盾分析及其解决途径	561
第三章	劳动关系和劳资矛盾分析及其解决途径	572
第四章	干群关系和干群矛盾分析及其解决途径	584
第五章	政务公开机制与民主监督机制的建立健全	596
第六章	社会协商对话建立与完善	644
第七章	人民调解工作与人民内部矛盾的疏导排查	648
第八章	民族与宗教问题的处理解决	680
第六篇	我国危机事件频发的原因分析与应对机制建设	703
第一章	中国进入风险社会的主要原因	704
第二章	引发危机事件的主要问题	706
第三章	危机事件防范的基本思路	716
第四章	危机事件防范的基本思路	720
第五章	危机事件的预警机制建设	721
第六章	危机事件的预控机制建设	729
第七章	危机事件的控制处理机制建设	739
第八章	危机事件的善后机制建设	752
第九章	危机事件后的重建机制建设	759
第七篇	地方政府领导干部应对突发危机事件的能力提升	765
第一章	社会风险辨识和信息捕捉能力	766
第二章	突发危机事件中的社会总动员能力	769
第三章	突发危机事件中的有效控制能力	772
第四章	突发危机事件中的决策、指挥和处置能力	775
第五章	突发危机事件中的信息发布和媒体应对、管理能力	784
第六章	突发危机事件中的领导执行能力	789
第七章	突发危机事件中的沟通与协调能力	790
第八章	突发危机事件中人力资源管理能力	799
第九章	突发危机事件中财产物资管理能力	806
第十章	事故调查处理和责任认定能力	807
第十一章	突发危机事件的善后处理和安置能力	823
第八篇	地方政府应急预案的编制	827
第一章	应急预案编制的必要性	828
第二章	预案编制的原则	830
第三章	预案编制的基本方法	830

第四章	预案编制的基本结构和内容	831
第五章	预案管理	833
第九篇	地方政府危机管理中的法律问题	838
第一章	危机管理中公民的权利、义务和保障问题	843
第二章	危机管理与公民的知情权	844
第三章	危机管理与公民的人身权	848
第四章	危机管理与公民的财产权	851
第五章	危机管理的法律责任	852
第六章	危机管理与突发事件应对法	854
第七章	灾害危机管理与救灾法	862
第十篇	地方政府对突发危机事件的防范工作	867
第一章	开展对各类突发公共事件风险隐患的普查和监控	868
第二章	促进各行业和领域安全防范措施的落实	869
第三章	加强突发公共事件的信息报告和预警工作	873
第四章	积极开展应急管理培训	877
第五章	加大危机管理的资金投入力度	880
第六章	大力发展公共安全技术和产品	885
第七章	建立公共安全科技支撑体系	903
第十一篇	地方政府自然灾害应急处臵机制建设	909
第一章	我国的自然灾害的基本状况	910
第二章	我国自然灾害管理工作的成就和存在的问题	915
第三章	地方政府自然灾害管理方针、体制和法律制度	917
第四章	地方政府自然灾害应急管理体系建设	920
第五章	地方政府自然灾害的紧急救助能力建设	921
第十二篇	地方政府生产安全事故灾难应急处臵机制建设	935
第一章	我国生产安全事故的基本情况	936
第二章	我国生产安全事故灾难管理存在的主要问题	938
第三章	地方政府安全生产管理的总体目标与基本方针	939
第四章	地方政府生产安全事故灾难管理的法律依据	941
第五章	地方政府生产安全事故的应急处臵管理体系	948
第六章	地方政府生产安全事故的调查处理机制	950
第十三篇	地方政府突发公共卫生事件应急处臵机制建设	953
第一章	我国突发公共卫生事件概述	954
第二章	地方政府突发公共卫生事件应急管理法律依据	959
第三章	地方政府突发公共卫生事件管理机构	960
第四章	地方政府突发公共卫生事件应急管理体系	963
第五章	地方政府突发公共卫生事件的紧急应对管理能力	977
第十四篇	地方政府经济安全风险应急处臵机制建设	985
第一章	金融危机管理机制建设	986
第二章	财政危机管理机制建设	989

第三章 经济战略资源危机管理机制建设·····	992
第十五篇 地方政府社会安全突发事件应急处置机制建设·····	995
第一章 我国社会安全突发事件的基本情况·····	996
第二章 我国社会安全突发事件管理存在的问题·····	1004
第三章 我国社会安全突发事件的预防预警体系·····	1006
第四章 我国社会安全突发事件紧急处置能力建设·····	1008
第五章 刑事犯罪案件的应急处置·····	1010
第六章 恐怖主义事件的应急处置·····	1030
第七章 城市群体性事件应急处理·····	1034
第八章 农村群体性事件应急处理·····	1039
第九章 涉及金融问题的群体性事件应急处理·····	1044
第十章 涉及民族问题的群体性事件应急处理·····	1067
第十一章 涉及宗教问题的群体性事件应急处理·····	1087
第十二章 邪教闹事事件的处置·····	1099
第十三章 群体性上访闹事事件的处置·····	1103
第十四章 大型集会庆典文体活动闹事事件的处置·····	1109
第十五章 阻碍公务暴力抗法事件的处置·····	1120
第十六章 群体性械斗事件的处置·····	1130
第十七章 非法集会、游行、示威事件的处置·····	1133
第十六篇 国外突发危机事件应对管理经验借鉴·····	1143
第十七篇 预防和处置突发公共事件典型案例评析(略)·····	1211

第一篇

地方政府社会稳定工作综述

如何处理好稳定与发展的关系,是所有发展中国家在现代化进程中面临的共同难题。美国学者塞缪尔·P·亨廷顿通过对第二次世界大战后至20世纪60年代发展中国家现代化进程中的政治动乱的考察,曾得出过这样的结论:“现代化孕育着稳定,而现代化过程却滋生着动乱。”我国是发展中大国,目前正处在由人均1000美元到3000美元的现代化发展的关键时期。世界各国现代化发展的历史经验表明,这一时期既是经济发展的黄金期,同时也是社会矛盾的凸显期。这是因为,在这一历史时期,一方面,旧秩序、旧观念、旧体制受到极大冲击,另一方面,新秩序、新观念、新体制又还处在形成发展阶段;一方面经济和社会的发展极大地刺激和调动起了人们的欲望,另一方面国家又还没有足够的物质储备和充分的制度供给来满足人们日益增长的物质、文化和政治需要;一方面现代化打破了原有的社会结构和利益格局,引发了发展的不平衡,加速了社会结构的分化和利益格局的调整,另一方面,多数公民自己又还没有充分做好接受这种变化的心理准备,社会管理体系也还缺乏相应的应对能力的技术手段。正是因为以上原因,所以这一时期也就成了各国现代化进程中的一个“历史危险期”。谁能化解这一阶段的各种社会矛盾,谁就能够渡过风险,进入现代化国家的行列。反之,则必然引发大规模的社会动乱,陷入所谓“现代化的陷阱”,导致现代化进程的夭折。

由于我国的国情、面临的任务以及当前的国际形势和时代特点,我国维护社会稳定的任务,比历史上任何一个同一发展阶段的国家面临的都更加艰巨,更加复杂。如果我们不能很好地解决以上问题,各种社会矛盾必将会以尖锐化、激烈化的形式爆发出来,社会关系将会变得十分紧张,社会稳定必将受到破坏,我国的现代化事业就可能遭到失败。针对当前维护稳定工作的严峻形势,中央及时地提出了构建社会主义和谐社会的重大战略任务。和谐社会是人类自古以来追求的理想社会,奴隶社会、封建社会、资本主义社会都有人讲社会和谐,也出现过某些所谓的“太平盛世”。但是,由于存在着阶级对立和阶级压迫,这些社会是不可能从根本上解决社会和谐问题的。马克思主义认为,只有共产主义社会才是理想的和谐社会。社会主义社会是共产主义社会的第一阶段。社会主义以公有制为基础的经济制度和人民当家做主的政治制度的建立和不断完善,从根本上消除了导致阶级对立和社会不公正的根源。尽管社会主义社会在一定的范围内依然存在着阶级、阶级矛盾和阶级斗争,但是,从总的发展趋势看,这种矛盾和斗争应该越来越缓和,是一个阶级逐渐走向消亡、社会逐渐走向和谐的历史阶段。所以,虽然我国的社会主义社会还未能达到像共产主义社会那样的高度和和谐,但它已经具备了实现社会和谐的基础、前提和条件,具有了这种可能性和现实性。从社会主义走向共产主义的过程,就是逐步把可能性变成现实性、逐步实现社会和谐并走向更高层次社会和谐的过程。

中央关于构建社会主义和谐社会重大战略任务的提出,反映了我们党对社会主义本质和社会主义建设规律认识的进一步深化,反映了建设富强民主文明和谐的社会主义现代化国家的内在要求,体现了全党全国各族人民的共同愿望,同时也对新时期我国的维护稳定工作提出了新要求。如何既解决好各种社会矛盾,又保持经济又快又好地发展,实现社会稳定,建设和谐社会,最终实现四个现代化,这是新形势下对我们党执政能力的一大挑战。

第一章 稳定工作的概念和性质

什么是社会稳定?社会稳定具有哪些最基本的特征?这是我们研究社会稳定时必须首先回答的问题。稳定有绝对稳定和相对稳定两种状态。绝对稳定是指社会生活稳而不动、静止不变,如同一潭死水。相对稳定是指社会生活安定、协调、和谐和有序,是一种动态平衡。我们这里说的社会稳定,是指后一种社会稳定。具有四个基本特征:

(一)相对性

所谓相对性,主要指社会稳定的有条件性。具体表现为我们说某一社会是稳定的,一般是就其社会生活的整体态势而言,但一个整体上稳定的社会并不意味着不存在任何不稳定的因素。对一个国家来说,当人们的社会活动基本上是在现行法律和政策规定的范围内有组织、有领导地进行,人们之间的政治、经济和思想文化等方面的社会关系基本上是和谐、协调的,社会生活没有出现大的动荡,绝大多数社会成员都能安居乐业,我们就可以说这个国家的社会是稳定的。但是,这并不排斥该国家社会生活的某些方面可能存在着有时是相当严重的矛盾,也不排除该国家的某些地区可能已经出现了这样那样的冲突,只不过这些矛盾和冲突暂时被各种力量限制在一定范围之内,它所引起的社会生活的变化和扰动尚未超出正常生活的限度,因而并未破坏社会整体上的稳定而已。

(二)可变性

所谓可变性,是指社会的稳定状态和稳定程度会随着人们的社会活动和社会关系特别是随着各种社会矛盾和冲突的变化而不断变化。当一个社会的各种矛盾已发展到空前尖锐地具有对抗性质,并且不能从根本上消解这些社会矛盾引发的激烈冲突时,那么,尽管该社会暂时还被各种调控手段维持在稳定状态,但它或迟或早都会必然向不稳定方向变化。反之,如果该社会能够根据社会生活的新变化及时地推进改革和缓解矛盾,合理地调控人们的社会活动和社会关系,有效地消除各种不稳定因素,它就能够不断地提高自身的稳定程度,从而向着更加稳定的方向发展。

(三)动态性

动态性与可变性既有联系又有区别。可变性主要指社会稳定有两个不同的变化方向,既可以变为不稳定,也可以变得更加稳定。动态性则是指稳定作为一种社会状态,其本身也是变动着的,也就是我们通常说的动态平衡。社会稳定所以是一种动态平衡,根源于社会是在不断运动、变化、发展的,人们的需求、各种社会关系也都在不停地发展、变化,因而,社会大系统各个要素之间的协调、平衡也在不断地发展、变化,社会要保持稳定,就必须顺应这些变化,建立起一套完善的公平竞争、有序参与、自主流动、平等博弈的制度和机制,从而使整个稳定呈现出一种动态的、生气蓬勃的过程。

(四)多样性

所谓多样性,是指社会稳定的表现形式是多种多样的。这是因为,任何社会稳定总是与特定时空范围内的社会生活相关联,总是特定社会的稳定,其所表现的是特定社会的一种现实状态。而任何社会都有它自己特殊的历史文化传统和现实生活条件,这些因素必然会这样那样地影响该社会的现实状态,从而使各个国家的社会稳定都必然带有自己的个性色彩,采取自己的独特形式。因此,社会稳定在具体表现形式上总是多种多样的。

关于社会稳定的内涵,许多人将其归结为政治稳定,认为社会稳定就是“社会政治发展的有序状态”。在现实生活中,人们在谈到社会稳定时,往往也指的是政治稳定。然而,政治稳定只是社会稳定的一个组成部分。在整个社会稳定中,政治稳定十分重要,但它也只是社会稳定的必要条件而非充分条件,政治稳定并不能保证社会生活的其他领域也必然稳定。这是因为,社会生活的其他领域,如经济领域和思想文化领域都有自己特殊的活动方式和运行规律,要保持这些领域中社会生活的稳定,除了政治稳定这个大前提外,还必须有与这些领域活动方式和运行规律相适应的社会规范、管理体制和政策措施。否则,即使有了政治稳定,即使一个国家能够凭借国家政权的力量对社会生活的其他领域进行各种形式的干预和控制,也难以保持这些领域中社会生活的稳定,并最终影响到整个社会的稳定。古今中外,一个社会在政治上稳定而在其他方面不稳定,并因为其他方面的不稳定而导致整个社会的不稳定的例子是很多的。因此,我们这里讲的社会稳定,一定是指整个社会大系统的稳定,是组成社会大系统的各个子系统的内部稳定以及各个子系统之间的相互协调所构成的整个社会大系统的稳定,其内容包括政治局势的稳定、经济形势的稳定、思想情绪的稳定、社会秩序的稳定以及社会稳定诸方面内容的协调。

1. 政治局势的稳定

政治局势的稳定又称政治稳定,其内涵,是指国家的基本政治制度、法律制度和政治规则能够得到社会多数的认同和遵守,政治生活呈现出安定有序的局面,没有发生全局性的政治动荡和政治骚乱。政治稳定的要求,首先是政权体系的稳定,其中又包括三个方面的内容,一是国家的主权和完整统一受到保证;二是国家基本政治制度处于一种连续性状态,没有发生质变;三是国家高层领导人相对稳定,或领导成员的更换能够有序进行。政权体系稳定的这三个要素,主权独立是前提条件,基本政治制度的连续性是基本保证,国家领导人的相对稳定是重要表现,三者相互依存,共同构成政权体系稳定的主要内容。其次是国家权力结构的合理性。权力结构指国家各种权力之间的关系及其构成形式,如中央权力的构成,中央与地方的关系,立法机关、司法机关和行政机关相互之间的权力划分及制衡等。权力结构是否合理,直接决定权力功能的发挥。如果一个国家、的权力结构不合理或合理的权力结构遭到破坏,那么它或迟或早都会导致政局的混乱和动荡。第三是政治过程的有序性。主要指政治系统和社会生活各个层面的政治行为、政治活动都能按照规定的程序,在法律许可的范围内理性地进行,其中最主要的是政治决策的作出和实施。应建立起民主化、科学化的决策机制和制度化的决策实施推进机制,防止令出多门、各行其是、有令不行、有禁不止。第四是政治系统及其运行的可控性。主要指国家权力机关以及各种社会组织能够运用一系列有效的手段调控各种政治关系,使权力运行和政治生活有序化,同时能启用各种反馈和纠偏机制,及时有效地疏解并消除已出现的矛盾,使之恢复到有序化的状态。因此,政治系统的可控性包括对政治关系的调控和纠偏两个方面。

政治稳定是社会稳定的最基本和最集中的表现,是社会稳定追求的首要目标。在构建社会主义和谐社会大目标下实现政治稳定,最重要的是必须在民主化法治化的基础上构建一个开放、廉洁、高效的政治体制。只有这样,国家的基本政治制度、法律制度、政治规则才能得到广大人民群众自觉认同和遵守,党的路线方针政策才能得到认真贯彻和落实,国家权力才不会被异化,党群干群关系才会得到改善,安定团结的政治局面才能得到维护。因此,我们必须积极稳妥地推进政治体制改革,兴利除弊,建立起高度民主、法制完备、富有效率、充满活力的社会主义政治体制,为政治稳定提供根本的制度保证。

2. 经济形势的稳定

经济形势稳定是指社会经济生活的协调有序性及其发展态势的可控性。经济形势稳定的要

求,首先是指经济发展的可持续性。稳定不是不发展,更不是片面追求经济增长而不惜损害生态环境以及社会的整体利益和长远利益的发展,而是把经济增长和社会全面进步,把当代的生存和后代的持续发展,把人类自身与自然环境的关系,和谐有机地统一起来发展。只有这样的发展,才能保证经济增长的持续、稳定和协调。否则,最终必然导致社会经济生活的混乱、衰退和危机。其次是微观经济活动充满生机和活力。稳定不是要束缚企业的手脚,限制它们的活动范围。在计划经济体制下,企业的微观经济活动被全部纳入政府计划管理范围,表面上看,似乎带来了秩序和稳定,但是却扼杀了企业的生机和活力,阻碍了生产力的发展。市场经济体制下,表面上看来出现了大量的竞争和有序,如企业的倒闭、破产,工人的下岗、失业,但是却促进了生产要素的优化配置,极大地解放了生产力,带来了经济的持续稳定发展。因此,要保持经济的持续增长和稳定,就必须进一步完善社会主义市场经济体制,进一步搞活微观机制,只有如此,才能为经济形势的长期稳定奠定坚实的基础。再次是经济结构的合理性和宏观调控的有效性。所谓经济结构的合理性,是指国民经济中各种比例关系的协调性。一个社会只有其经济结构在总体上是合理和协调的,才能保证经济持续、协调和稳定地增长。如果比例关系失调,必然引发各种结构性矛盾,形成破坏性经济危机,甚至导致经济的崩溃。宏观调控的有效性,是指政府对市场的干预能力。市场经济条件下,市场在资源配置和经济总量平衡方面起着基础性作用,但是市场不是万能的,有其内在的缺陷,这就需要政府的宏观调控。但政府的宏观调控只能是市场的辅助的纠偏机制,其目的不是脱离市场,而是把经济纳入市场的正常的合理的轨道之中,使其按市场规律更健康、更稳定地向前发展。

经济形势的稳定是整个社会稳定的基础,但稳定不是不发展。一个国家经济不发展,贫穷落后的面貌不改变,即使一时稳定,也是虚假的、脆弱的和不可能长久的。但是,如果以为经济的任何一种发展都必定带来稳定,那就把问题简单化了。违背了本文上述几点要求的发展,不仅不能带来稳定,而且还会造成新的不稳定。中央现在提出科学发展观,就是为了克服过去片面发展观带来的城乡、区域、经济社会发展的不协调、不平衡,缓解因此而造成的种种社会矛盾和不稳定因素,实现和维护社会稳定。

3. 思想情绪的稳定

思想情绪的稳定不是指所有的社会成员具有一样的思想,而是指大多数社会成员对社会的现状和未来走向的认同状态。其基本要求是:第一,大多数社会成员自觉地认同国家的基本政治制度和法律制度,信任和支持政府及其制定的法律、法规、政策和措施。第二,大多数社会成员的价值选择和行为取向比较一致,形成了占主导地位的价值观念和价值标准。第三,大多数社会成员对社会、国家和个人的现状比较满意,对社会、国家和个人的前途具有信心,有安全感、安适感和舒畅感。一般来讲,一个社会如果做到了以上三点,就基本可以实现思想情绪的稳定。反之,就会非常危险。

思想情绪的稳定是社会稳定的思想基础。因为人们的言行在很大程度上是直接受思想情绪支配的。强烈的思想情绪既可以驱动人们战胜困难,创造业绩,对社会稳定产生巨大的正效应,也可能驱使一些人越轨违法,破坏社会的正常运转,对社会稳定产生巨大的负效应。特别是人们的思想情绪还有互相感染的特点,在一定条件下产生强化作用。因此,对思想情绪的稳定问题必须给予充分重视。

4. 社会秩序的稳定

这里讲的社会秩序,是与政治、经济、文化相并列的狭义的社会秩序。狭义的社会秩序稳定,是指在法律、思想、道德、风俗习惯规范指导下的人们社会生活的有序状态。其基本要求是:第一,形成了共同的社会规范、社会准则,并能得到人们的普遍遵守。第二,形成了良好的社会道德和社会风气,人们精神振奋、道德高尚、敬老爱幼、助人为乐、见义勇为、诚实守信、谦恭礼让、相互关心、相

互帮助。第三,社会安定祥和,社会成员之间、邻里之间能够相互理解、相互尊重、相互包容,有了矛盾和问题,能够在法律和制度范围内平和解决,暂时解决不了,也能求同存异、和睦相处,不会人为激化矛盾。第四,社会治安形势良好,犯罪率低,特别是恶性犯罪率和有组织犯罪率低,人们能够安居乐业,生活安全感大大增强。

社会秩序稳定是人们从事生产活动以及其他一切活动的基本条件,在我国现阶段有着特别重要的意义。我国目前正处在现代化过程中的社会转型期,社会整体结构、社会资源结构、社会区域结构、社会组织结构以及社会身份结构都在发生着重大转变,社会同质性逐步消解,异质性逐步增加,人们的价值观念、思维方式也不断趋于多元化,一些与主流意识形态不同甚至相反的价值观念也会大量涌现,容易导致角色规范的模糊乃至混乱,诱发出许多社会问题,甚至会引发某些群体的越轨行为。因此,我们必须高度重视转型期社会普遍出现的社会失范现象,在保持社会整合能力的基础上,继续深化改革,逐步建立与社会主义市场经济相适应的社会价值体系和社会规范体系,建立和维护稳定的社会秩序。

社会稳定以上四个内容是一个相互联系的整体。政治局势稳定为经济形势稳定、思想情绪稳定、社会秩序稳定提供政治保障;经济形势稳定为政治局势稳定、思想情绪稳定、社会秩序稳定提供物质基础;思想情绪稳定为经济形势稳定、政治局势稳定、社会秩序稳定提供精神支撑;社会秩序稳定为经济形势稳定、政治局势稳定、思想情绪稳定提供有利的社会条件。四者互相依存,互相支持,缺一不可,共同构成整个社会稳定的大局。

第二章 稳定工作的重要意义

和谐是指事物协调、均衡、有序的发展状态。“和谐社会”就是说社会系统中的各个部分、各种要素处于一种相互依存、相互协调、相互促进的状态。其主要内容为人与人的和谐、人与社会的和谐、人与自然的和谐;其基本要求是政府的权威能够得到社会多数成员的认同,社会倡导的主流文化的价值观念、道德观念能够被大多数社会成员接受,社会制定的各种规范能够被广大社会成员遵循,不同利益群体的需要大都能够满足,社会矛盾多数能在制度范围内得到解决,不同价值观念、不同信仰能够互相包容、求同存异。

社会稳定与社会和谐关系十分密切。一方面,社会稳定是和谐社会的前提和基础,正如胡锦涛同志指出:“没有社会稳定,构建社会主义和谐社会就无从谈起。”另一方面,社会稳定又是和谐社会的重要内容。但是,稳定并不等于和谐。和谐的社会当然首先是稳定的,但稳定的社会并不一定都必然是和谐的。稳定有绝对稳定和相对稳定之分。绝对稳定强调的是事物的静止不动,离和谐的要求相去甚远。相对稳定虽然也主张动态稳定、动态平衡,但重点还是在安定有序。而和谐更多的是强调事物的均衡、协调,是变革中的和谐、发展中的和谐、流动中的和谐,而不是静止不动的和谐。从哲学意义上理解,和谐社会本身是一个矛盾的统一体,是一个不断出现新的矛盾并不断解决矛盾的良性循环的过程。只有不断地发现和解决那些不和谐的因素,使矛盾的双方乃至多方在矛盾运动过程中达到平衡和统一,才能真正实现和谐。因此,和谐的内涵比稳定的内涵要丰富得多。稳定压倒一切,但稳定不是最终目的,而是通过维护稳定为经济发展和社会和谐创造基本条件,不断满足人民群众的物质、文化和政治等方面的需要,进而实现人的全面发展。

保持安定有序、维护社会稳定,是我国改革开放和现代化建设的一条极其重要的经验。改革开放 20 多年来,我国经济始终保持持续快速健康发展,综合国力显著增强,人民生活逐步改善,各项事业生机勃勃,国际威望不断提高。这一切都同我们的社会保持团结稳定的局面密切相关。我们应该倍加珍惜来之不易的大好局面。邓小平同志指出:“中国的问题,压倒一切的是需要稳定。没有稳定的环境,什么都搞不成,已经取得的成果也会失掉。”这不仅为改革开放和现代化建设的实践所充分证明,也是广大干部群众从经验和教训中得出的结论,是人民的共同心声。

目前,我国发展过程中的各种矛盾接踵而至,旧的矛盾和问题还没有完全解决,新的矛盾和问题又纷纷涌现,特别是因土地征用、房屋拆迁、企业重组改制、库区移民安置、环境污染等问题诱发的群体性事件呈持续多发态势。对此,我们必须高度重视,绝不能掉以轻心。只有高度重视社会稳定工作,统筹协调各方面利益关系,完善应急管理机制,有效应对各种风险,从源头上预防和减少犯罪,确保社会治安大局稳定,才能为构建和谐社会提供良好的条件和环境。

此外,我们还要看到,由于我国社会主义制度的建立逾越了资本主义发展阶段,我国要在社会主义初级阶段走完西方发达国家几百年才走完的工业化、城市化路程,就意味着西方发达国家在几百年内围绕工业化、城市化渐次出现的矛盾和问题,在我国社会主义初级阶段可能会集中出现,因而矛盾和问题将更为凸显。因此,必须正确处理好改革、发展、稳定三者的关系,把改革的力度、发展的速度和社会可承受的程度统一起来,以稳定保改革,以改革促发展,以发展求稳定,紧密结合经济社会发展的实际,紧密结合基层民主建设的实际,紧密结合群众多样化生活需要的实际,紧密结合党的执政能力建设的实际,把维护稳定贯穿于构建社会主义和谐社会的整个历史进程,把社会建设和管理不断提高到新水平,真正保障经济又好又快地发展。

第三章 构建和谐社会对社会稳定工作提出的新要求

和谐社会有传统和现代之分。传统和谐社会是指建立在小农经济基础上,生产力很不发达,主要依靠明君贤相的善治和传统道德的约束加以维持的,以所谓“国泰民安”、“政通人和”、“丰衣足食”为其主要表现形式的和谐社会。现代和谐社会是指建立在发达的市场经济和民主法治基础上的各阶层、各社会群体的思想能够充分沟通,创造才能得到充分发挥,创、造成果能够得到充分肯定和保护,虽有矛盾但却不会激化,社会各阶层之间能够求同存异、互利互惠、和谐共处的充满活力的和谐社会。我们现在所处的社会是建立在市场经济基础之上的利益高度分化了的社会,是民主精神成为时代潮流,公民的主体意识、权利意识充分觉醒了的社会。因此,我们现在要建立的和谐社会,只能是现代和谐社会。其特点,正如党的十六届四中全会决定指出的,是“民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处”的和谐社会。

中央关于构建社会主义和谐社会这一重大战略目标和战略任务的提出,对当前我国维护稳定工作提出了一系列新要求。

(一)要求改变传统的维护稳定的方式方法,着力提高四种能力

构建社会主义和谐社会,要求改变传统的维护稳定的方式方法,应着重在提高以下四种能力上下工夫:

一是协调社会关系、化解社会矛盾的能力。现阶段产生的大量矛盾,很大程度上是因为社会利益关系失衡造成的。改革开放 20 多年来,我国经济发展取得了巨大成就,但在发展过程中也出现了一些问题,如收入分配不合理、贫富差距拉大、一些群众的合法权益得不到切实维护等。在这种情况下,如何妥善协调不同阶层、不同群体的利益,最大限度地整合社会关系,对我们来说是一个重大考验。

二是分析判断复杂形势、驾驭复杂局面的能力。从国际形势看,随着对外开放的进一步扩大,国际因素对我国国内经济、政治、社会的影响越来越大。由于敌对势力不断变换策略和手法,以合法的形式掩盖非法的动机和行为,对敌斗争的难度在加大。从国内形势看,人民内部矛盾引发的群体性事件常常表现为群众合理的诉求和行为方式的违法性交织、多数人的合理要求与少数人的无理取闹交织、现实问题与历史遗留问题交织,从而导致问题越来越复杂,处理的难度越来越大。所有这一切,都需要我们不断提高分析判断复杂形势、驾驭复杂局面的能力。

三是整合社会资源、进行社会管理的能力。在现实生活中,很多问题表面上看是社会稳定、社会秩序的问题,实质上是社会管理方面存在的问题和不足。社会管理是一个大的系统,涉及方方面面。从维护稳定工作来看,我们工作中存在的一个突出问题,就是还不善于充分运用各种社会资源来进行社会管理。许多矛盾冲突之所以直接演化为政府与群众的矛盾,原因是复杂的,缺少缓冲器就是一个重要原因。目前我国社会团体的发育还不健全,社团、行业组织的缓冲器作用发挥得不够。因此,如何加强对社会组织的引导、规范和管理,发挥它们在反映各阶层各群体的诉求、规范各阶层各群体的行为方面的积极作用,是需要我们研究的一个重大课题。

四是做好群众工作、疏导群众情绪的能力。善于做群众工作,是我们党的优良传统和政治优势。改革发展越是处于关键时期,党的群众工作越要加强。越是矛盾突出,越是问题复杂,越要耐心细致地做好群众工作。随着我国经济结构的深刻变化,随着信息网络的迅速发展,影响群众思想和行为的因素越来越复杂多样。在新形势下,光有做好群众工作的良好愿望是不够的,还必须在保持优良传统和作风的基础上,不断探索和创新适合新时代特点的思路和方法,切实提高做好群众工作的本领。

(二) 要求扩展维护稳定工作的新视野

构建社会主义和谐社会,进一步丰富了维护稳定工作的内涵。首先,要跳出稳定来研究稳定。按照构建社会主义和谐社会的要求来思考维护稳定工作,把工作的视野拓展到经济、政治、行政等多种手段上来,调动各种社会资源,综合解决社会稳定问题。其次,要跳出国内来研究稳定。随着我国与世界各国联系的不加深,一些重大国际问题、国际事件和外交问题都会对我国的经济、政治和社会秩序产生影响。这就要求我们站在国内和国际两个大局的角度,以宽广的眼界把握改革开放和发展社会主义市场经济条件下做好维护稳定工作的特点与规律,不断增强做好稳定工作的主动性和预见性。再次,要跳出政法工作来研究稳定。构建社会主义和谐社会,需要对新形势下政法工作的任务、职能有新的思考、新的认识,自觉地把政法工作置于构建社会主义和谐社会这个总要求中来思考和部署,把促进社会和谐作为政法工作的出发点和落脚点;全面履行打击与保护、管理与服务、专政与民主的职能,更好地为构建和谐和谐社会服务。

(三) 要求确立维护稳定工作的新思路

构建社会主义和谐社会,核心在和谐,本质在人。必须紧紧围绕这个核心和本质,不断创新维护稳定工作的思路,找准维护稳定工作的着眼点、着力点。一是坚持以人为本,尊重人、理解人、关心人、保护人,以是否实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益作为新时期维护稳定工作的出发点和检验标准,充分调动广大人民群众的积极性。二是坚持标本兼治、重在治本的思路。既要解