

十五大以后·

中国社会热点

调控中的秩序

转型期的社会治安

李良栋等著



中共中央党校出版社

十五大以后·



国防大学 2 064 4187 6

中国社会热点

调控中的秩序

转型期的社会治安

李良栋 等著



中共中央党校出版社

责任编辑:蔡雨龙

封面设计:赵 静

图书在版编目(CIP)数据

十五大以后中国社会热点/中共中央党校政治学法学教研室组织编写. —北京:中共中央党校出版社,1998.3

ISBN 7-5035-1684-4

I. 十… II. 中… III. 社会问题-研究-中国 IV. D669

中国版本图书馆 CIP 数据核字(97)第 26990 号

中共中央党校出版社出版

北京印刷三厂印刷 新华书店经销

1998年3月第1版 1998年3月第1次印刷

开本:850×1168毫米 1/32 印张:60

字数:1200千字 印数:1—5000册

ISBN 7-5035-1684-4/D·731

定价:(全六册) 96.00元

前 言

历史老人行色匆匆的脚步即将引导人类告别波澜壮阔的 20 世纪，走向充满希冀和光明的 21 世纪。

这是一个伟大的历史转折时期，也是一个承前启后的历史发展时期。对于正处在改革和社会主义现代化建设伟大征途中的中国人民来说，这个时期有着十分重要并且异常深刻的意义，那就是努力实现跨世纪的宏伟目标，为在下个世纪中叶基本实现社会主义现代化奠定坚实的基础。从现在起到 2010 年，时不我待，任务繁重，形势逼人，历史呼唤着中国人民奋发图强，艰苦拼搏，战胜险阻，赢得胜利。

实现跨世纪的宏伟目标，取决于两个根本性的转变，一是从以往的计划经济体制向新型的社会主义市场经济体制的转变；二是从过去的粗放式的增长方式向集约式的增长方式的转变。第一个根本性的转变是生产关系的重大变革；第二个根本性的转变是生产力发展水平科学化、效益化、规模化的表征。在这两个转变中，第一个转变具有至关重要的意义，它将为第二个转变提

供前提和基础。换言之，只有建立和发展社会主义市场经济，把市场作为资源配置基础同政府的宏观有效调控结合起来，社会主义的生产力增长水平才能在科学化、效益化、规模化的良性轨道上运行。正因如此，中国共产党第十四次全国代表大会在总结亿万人民群众十多年改革实践的基础上，根据邓小平同志 1992 年初南巡谈话的精神，确定把建立和发展社会主义市场经济作为我国经济体制改革的主要任务和根本目标。党的十五大进一步提出坚持社会主义市场经济的改革方向，使改革在一些重大方面取得新的突破，并在优化经济结构，发展科学技术和提高对外开放水平等方面取得重大进展，真正走出一条速度较快、效益较好、整体素质不断提高的经济协调发展的路子。

建立和发展社会主义市场经济，是一个艰巨、复杂、曲折的历史过程。可以说，在这一历史发展过程中，机遇与风险并存，希望与挑战同在。之所以如是说，是因为：第一，把社会主义基本制度同市场经济的一般原则结合起来，既是一场重大的社会变革，也是一场完全崭新的历史实践，在马克思主义的书本里找不到现存的答案，世界上也没有成功的经验可循，只能在实践中艰辛地探索。第二，成熟的、规范的社会主义市场经济体系的建立，是一个配套的系统工程，绝非一朝一夕就可以一蹴而就，需要

一个长期的、渐进的发展过程。现在，我们还刚刚处在发展社会主义市场经济的起步阶段，抑或说，是处于新旧体制的转型期。体制转型期的复杂性，决定了社会生活的复杂性，引发了一系列新的社会矛盾、社会问题，在这其中，社会治安就是一个突出的问题。最近国家有关部门在一些群众中进行抽样调查的结果表明，现在人民群众中普遍关注的社会问题有：国有企业的生产经营困难及其带来的下岗职工增多问题；社会各阶层之间的分配不公问题；某些国家公职人员出现的腐败现象问题；精神文明建设出现的“滑坡”问题；可持续发展与环境污染问题；社会治安问题等等。按照群众的关切程度，企业困难问题排在第一；分配不公问题排在第二；治安问题排在第三。由此可见，社会治安已经成为当前人民群众密切注视的社会问题。

人民群众为什么如此关注社会治安？这是因为治安问题直接关系到人们的社会生活，关系到人们的切身利益。社会治安之所以和社会成员如此关连密切，是由社会治安的性质和特点所决定的。“治安”一词在我国最早见于西汉贾谊的《治安策》，意思是说封建统治者应该通过政治清明来治理国家，实现社会安定。在西方，“治安”这个词含义更是不很明确，英文中的“public order”译成汉语是“公共的秩序”；另一个表示“治安”的词“public secu-

urity”译成汉语则是“公共安全”，意即国家应该保护纳税公民的安全。无论是中国古代对“治安”一词的理解，还是西方对“治安”一词的诠注，都不是现代意义上关于社会治安的涵义。现代意义上的所谓社会治安，是指一定社会中国家通过法律和行政管理来建立和维护社会秩序的活动。治安这个概念，有广义和狭义之分。上面这个关于治安的涵义，就是从广义上来理解的；我们在日常生活中所讲的治安案件，则是狭义上的治安。广义上的社会治安，即包括打击刑事犯罪、惩处妨碍社会秩序的违法行为，又包括由国家组织全社会的预防犯罪活动。狭义上的治安，则专指对妨碍社会秩序的轻微违法行为的惩处。二者有联系，又有着区别。但在现实生活中，往往将二者混淆起来。必须开宗明义地指出，我们这里要分析和研究的社会治安，是广义上的社会治安。

从社会治安的涵义中可以看出，构成社会治安有几个最重要的要素：从社会治安的最终目的看，它归根结底是为了建立和维护一种社会秩序，保证社会生活良性发展。从社会治安的主体看，行使社会治安职能的是国家机器，即政府、公安部门、司法部门。从社会治安的手段看，它主要是动用法律和行政管理的强制性力量。从社会治安的条件看，它是由一定的社会状况所决定的，又受一定的社会状况所制约的。社会治安的这几个重要要素，决定

了社会治安有几个显著特点。

第一，社会性。社会治安的目的既然是为建立和维护一种社会秩序，它就必然地带有广泛的社会性。古往今来，东方西方，任何一种社会都不可能没有秩序。没有秩序，一片散沙，长期震荡，匪盗四起，社会就不可能正常地维持下去。社会治安活动是通过法律和行政管理手段打击和预防犯罪、处罚违法，建立和维护社会秩序，毫无疑问，它所活动的范围是整个社会，它所活动的效果是服务于整个社会。正因如此，一个社会治安状况的好坏，涉及到全体社会成员的利益。治安状况好，社会秩序有保障，人们就可以安心顺利地投入生产、工作和生活。反之，治安状况恶化，人们缺乏安全保障和安全感，就无法全身心地投入生产和工作，也无法维护正常的生活。近些年来，全社会普遍高度关注社会治安状况，把它排为影响改革开放和现代化建设的第三位问题，原因也在这里。

第二，政治性。行使社会治安职能的主体是国家机器，国家机器属于政治上层建筑范畴。任何阶级社会、任何国家、任何时期，都把社会治安作为国家重要的政治问题。这是因为，社会治安乃是任何一个统治阶级赖以维持其统治的最基本条件。没有一个稳定的治安秩序，统治阶级就无法正常地行使国家职能。我国是人民民主专政的国家，一方面，在人民内部实行民主；另一方面，对极少

数破坏社会主义事业和危害人民安全的犯罪分子实行专政，这是新型民主和新型专政的统一。为了保障人民民主专政国家职能的正常运转，就必须运用国家职能把社会治安调控到最好程度，为社会主义民主政治提供必要的保障。试想，一个社会中人们的生命财产安全都得不到保障，人民的民主权利又从何谈起？因此，社会治安具有很强的政治性。

第三，法律性。社会治安是国家运用法律和行政管理来建立和维护社会秩序，由此可见，它具有很强的法律性。《中华人民共和国宪法》第28条规定，国家维护社会秩序，镇压叛国和其它反革命的活动，制裁危害社会治安、破坏社会主义经济和其它犯罪活动，惩办和改造犯罪分子。这就是说，宪法赋予了社会治安以法律的含义。另一方面，社会治安活动的主要手段是法律和行政法规。我国《刑法》规定，犯罪是破坏社会秩序，危害社会治安的行为。我国《治安管理处罚条例》也规定，违反治安管理行为，是指扰乱社会秩序、妨害公共安全、侵犯公民人身权利和公私财产，尚不够刑事处罚的，应当给予治安管理处罚的行为。由上可见，社会治安活动是依据刑法和治安管理条例进行的，它具有法的强制性。只有以刑事法律、公安行政法规来维护的社会秩序，才是治安秩序。

第四，历史性。社会治安是一定社会的产物。原始社

会没有阶级、没有国家，也没有犯罪，因而也就不存在治安问题。治安问题的出现，是随着阶级的产生、犯罪的存在和国家的建立而出现的。显然，它是一定社会历史发展阶段的产物。随着社会制度的变迁，社会治安的性质、内容和范围也不断变化。奴隶社会的治安是为了维护奴隶主阶级的统治；封建社会的治安是为了维护封建地主阶级的统治；资本主义社会的治安虽然打着维护全社会公共秩序的旗号，但究其实质仍然是为了维护资产阶级的统治。在阶级社会中，社会治安归根结底都是为了维护少数剥削阶级统治服务的。社会主义则完全不同，它的本质要求社会治安必须为社会上绝大多数人服务。以公有制为主体的经济制度和人民民主专政，尤其是共同富裕的社会主义社会发展目的，内在的要求社会治安必须维护大多数社会成员的利益。可见，在不同的社会中，社会治安的性质、内容和范围也不尽相同，体现出明显的历史性。另一方面，在同一个不同历史发展时期，社会治安的内容和取向也有不同。例如，建国初期我们所讲的“社会治安”，主要是肃清反革命、特务分子的破坏活动，清除旧社会遗留下来的卖淫、赌博、吸毒等丑恶现象，巩固新生的革命政权，保障人民群众安心生产和生活。在改革开放和社会主义现代化建设的新时期，我们讲“社会治安”的主要内容是通过打击处理各种违法犯罪活动，加强治

安行政管理，维护社会安定和社会秩序，为改革开放和社会主义现代化建设提供一个安定团结的环境。

中国的改革开放已经走过了 19 个年头。改革开放使我国社会有了长足的发展和巨大的进步，社会生产力发展水平不断提高，综合国力明显增强，人民生活水平逐渐改善，这是世人有目共睹的事实。从总体上看，我国社会治安基本稳定，有力地保证了改革开放的顺利发展。但是，也不能不看到，如同所有发达国家和发展中国家一样，在我国经济起飞、体制转型和走向现代化的进程中，由于历史和现实的种种因素，也伴生了某些混乱现象，违法犯罪大幅度增长，社会不安定因素增多，社会治安已经成为一个严峻的社会问题。特别是实现跨世纪宏伟目标的历史进程中，由于体制转型期错综复杂的种种状况，社会治安形势仍然存在恶化的危险，绝不可掉以轻心，等闲视之。党的十五大提出，搞好社会治安，是关系人民群众生命财产安全和改革、发展、稳定的大事。要加强政法工作，依法严厉打击各种犯罪活动，坚决扫除黄赌毒等社会丑恶现象。加强社会治安综合治理，打防结合，预防为主，加强教育和管理，落实责任制，创造良好的社会治安环境。未雨绸缪，古今亦然。为了更好地在今后把治安状况尽可能地调控在最佳状态，认真分析当前治安形势，理清成因，寻求对策，可以说是摆在我们面前的重要课题。奉

献给读者的这本小书，是作者力图为此作一抛砖引玉的尝试，以就教于社会治安战线的专家和朋友们，就教于所有关心治安问题的朋友们。

目 录

前 言	(1)
一、治安形势：并非杞人忧天的思虑	(1)
(一) 喜中有忧的治安形势	(1)
(二) 触目惊心的暴力犯罪	(11)
(三) 欲壑难填的经济犯罪	(23)
(四) 不容忽视的团伙犯罪	(35)
(五) 屡禁不止的“黄”、“赌”、“毒”现象	(47)
二、追根溯源：社会治安问题的原因	(58)
(一) 体制转型期震荡的产物	(58)
(二) 商品经济负面作用的影响	(69)
(三) 畸形的利益需求取向	(80)
(四) 社会调控能力的弱化	(101)
(五) 放松精神文明建设的苦果	(128)
三、维护治安：实现稳定的保障	(153)
(一) 现代化需要社会稳定	(154)
(二) 正确处理改革与稳定的关系	(189)
(三) 社会治安直接关系社会稳定	(206)
四、法网大张：调整治安对策之一	(214)
(一) 依法严惩重大犯罪	(214)
(二) 斩断境外伸来黑手	(225)
(三) 坚决查禁“黄”、“赌”、“毒”	(230)
(四) 建设兵强马壮的公安执法队伍	(241)
五、预防犯罪：调整治安对策之二	(248)

（一）改善新形势下治安综合治理	（248）
（二）加强基层政权建设	（261）
（三）犯罪预防与精神文明建设	（272）
（四）根本出路在于发展经济	（286）
后 记	（295）

一、治安形势：并非杞人忧天的思虑

社会治安状况是衡量一个国家经济、政治、文化、教育发展状况以至整个民族精神风貌的一面镜子。社会治安状况好，标志着社会的经济繁荣和政治稳定；反之，则反映出该社会的经济和政治结构某些环节上尚存在的问题。改革开放以来由于党和政府坚持正确处理改革、发展和稳定的关系，在推进经济发展和深化改革的同时，十分注意调控社会治安和政治稳定，总的看，治安形势是好的。可以说，没有社会治安的良好形势，就不可能有19年来改革开放的成果。另一方面，由于改革是一场深刻的革命，不可避免地产生某些震荡，引发一些社会问题，使治安形势日趋复杂。因此，如何正确地评价治安形势，既看到事物的主流，又不忽视存在的问题，就是一件十分重要的事情。

（一）喜中有忧的治安形势

近年来，治安问题不断引起社会各界有识之士及广大人民群众的关注，各种议论，沸沸扬扬，种种看法，也不尽相同。尽管社会上对治安状况的看法林林总总，但只

要稍加分析，就不难看出，大致上无非是两种观点：一种观点是把近些年来特别是发展社会主义市场经济以来出现的治安问题估计得过分严重，认为现在的治安状况是建国以来最不好的，觉得经济虽然发展了，人民生活相对改善了，但社会治安却糟糕一团，甚至对改革开放和社会主义现代化建设产生怀疑乃至否定。持有这种以偏概全观点的人，消极悲观，颓废失望，对社会治安形势的前途丧失信心。另一种看法则是盲目乐观，缺乏思虑，只看到改革开放给中国社会带来巨大进步成果，只看到社会治安形势中的有利方面，而对目前治安形势中存在的某些问题的严峻性认识不足，沾沾自喜，满足于一得之功，对社会上事实存在的某些不安定因素丧失警惕，掉以轻心。应该说，以上这两种看法都不足取，缺乏对事物认识的客观性和全面性。认识治安形势上的这两种失误，很重要的是由于在认识论上出现偏差，犯了形而上学的毛病。

偏差之一：是把社会治安当成是一种静止的社会调控结果，而不是当成一种调控活动形式。长期以来，国内的论者一直把社会治安视为国家通过法律和行政管理所建立起来的一种社会秩序。既然把社会治安归结为既定的社会秩序，那就无法理解治安状况受经济、政治和文化发展状况而出现的改变，导致得出“今不如昔”的结论。这事实上是把社会治安活动的结果当成了社会治安活动

本身。本书在《引言》中之所以把社会治安的涵义理解为国家通过法律和行政管理来维护社会秩序的活动，根据原因也在这里。社会治安是一种活动，它就必然是动态的、发展的、变化的。因此，一定社会历史时期治安状况的好与坏，并不是衡量该时期国家治安职能高与低的全部依据。治安形势的恶化与好转，归根结底取决于一定社会时期的经济、政治、文化的综合发展状况。

偏差之二：在衡量社会治安状况上往往只根据发案率的多少，忽略破案率的高低；只注意刑事案件发案率和破案率的高低，忽略对公共秩序、交通秩序和“黄”、“赌”、“毒”现象的调控和查禁能力；只注意对犯罪现象的打击力度，忽略对犯罪问题的预防程度。基于这种认识，在看待某一时期或某个地区、单位社会治安状况时，往往只着眼于刑事犯罪案件发生了多少。如果刑事犯罪发案数减少，便认为治安状况是好的，反之，则认为治安状况不好，甚至很糟。这样，在社会情况复杂，刑事案件上升时，就惊慌失措，丧失信心；而一旦刑事案件发案减少，就盲目乐观，沾沾自喜，似乎治安问题万事大吉，可以高枕无忧了。

诚然，发案率的大小特别是对社会治安影响较大的杀人、放火、抢劫、强奸等暴力犯罪以及流氓集团犯罪等刑事案件发案的多少，确实是衡量一个时期内社会治安