

齐鲁法学文库·卷六



FAZHI SHIJIAOXIADepINGANJIANshe

法治视角下的平安建设

山东省法学会 编

52

29

山东大学出版社

齐鲁法学文库·卷六

法治视角下的平安建设

山东省法学会 编

山东大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

法治视角下的平安建设/山东省法学会编. — 济南:
山东大学出版社, 2006. 9

ISBN 7 - 5607 - 3292 - 5

(齐鲁法学文库: 第六卷)

I. 法

II. 山

III. 社会主义法制—研究—山东省

IV. D927.52

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 140207 号

山东大学出版社出版发行

(山东省济南市山大南路 27 号 邮政编码: 250100)

山东省新华书店经销

山东旅科印务有限公司

890 × 1240 毫米 1/32 15.75 印张 406 千字

2006 年 9 月第 1 版 2006 年 9 月第 1 次印刷

定价: 28.00 元

版权所有, 盗印必究

凡购本书, 如有缺页、倒页、脱页, 由本社营销部负责调换

《法治视角下的平安建设》编委会

主 任	阎启俊	
副主任	陈明甫	姚成林
委 员	马灵喜	齐延安
	陈泽沅	孟鸿志
	吕文江	孙炳瑞
主 编	陈明甫	
副主编	马灵喜	陈泽沅

序 言

中共山东省委副书记 高新亭

正值全省上下深入学习贯彻胡锦涛总书记视察山东时的重要讲话精神,全面落实科学发展观,深入开展平安山东建设,努力构建社会主义和谐社会之际,山东省法学会编辑的《法治视角下的平安建设》一书出版了。该书所录文章,从法治的视角,对平安建设中面临的一系列理论和实践问题进行了深入的研究探讨,选题新颖,立论精辟,是全省法学界、法律界广大专家学者和实际工作者关于平安建设理论研究成果的集中体现。该书的出版,对指导和推动平安山东建设的深入健康发展,必将起到有力的促进作用。

2004年初我省开始的平安山东建设,是山东省委、省政府在新世纪新阶段,认真实践“三个代表”重要思想,全面落实科学发展观,努力构建社会主义和谐社会,不断加强党的执政能力建设的一项重大举措,对于进一步提升全省政法稳定工作水平、维护全省社会长治久安,都具有重要的现实意义和深远的历史意义。对此,胡锦涛等中央领导同志先后作出重要批示,给予了充分肯定。近年以来,全省各级各部门按照中央和省委的部署要求,紧紧围绕平安山东建设,深入开展严打整治斗争,努力推进社会治安防范体系建设,大力加强矛盾纠纷排查调处工作,不断强化安全生产,全面落实维护稳定的各项措施,有力地维护了全省大局稳定,全省刑事发案增幅逐月下降,治安案件、群体性事

件、集体上访、安全生产事故等社会稳定重要指标均下降 12% 以上,人民群众对社会治安的满意率达 90% 以上。最近胡锦涛总书记来我省视察工作时,特别表扬了平安山东建设取得的新进展。这是对我们的极大鼓舞和鞭策。平安山东建设取得的显著效果,是全省各级党委、政府正确领导的结果,是全省各有关部门齐抓共管的结果,是全省广大群众共同努力的结果,同时,与全省法学界、法律界广大专家学者的努力工作也是分不开的。一年多来,全省法学界、法律界广大专家学者和实际工作者,继续发扬关注现实、服务实践的优良作风,继续发挥熟悉法律、长于理论思维的优势,紧紧围绕平安山东建设和政法稳定工作的大局,深入开展调查研究,积极探索,潜心思考,组织开展了了一系列的理论研讨活动,发表了一大批富有真知灼见的学术论文,为维护全省社会稳定、推动平安山东建设,提供了重要的智力支持和理论服务,作出了积极的贡献。

当前,全省总的形势是好的,经济持续快速健康发展,各项社会事业全面推进,社会政治稳定,人民群众安居乐业。但各种影响社会稳定的因素还大量存在,不安定、不确定的因素仍然很多,新情况、新问题不断出现,平安山东建设既面临难得的机遇,也存在严峻的挑战。要搞好维护社会稳定工作,推动平安山东建设深入健康发展,确保社会长治久安,必须从战略和全局的高度,充分认识搞好平安建设的重要意义,正确分析形势,统一思想认识,凝聚方方面面的力量,共同参与平安建设,认真解决影响社会稳定的突出问题,加强长效机制和应急机制建设,努力提高维护国家安全的能力,提高驾驭治安局势的能力,提高化解矛盾纠纷的能力,提高保障社会公平正义的能力,提高服务经济社会发展的能力,提高驾驭政法稳定工作的能力。

平安山东建设和社会稳定工作的生动实践,既对法学理论研究提供了广阔的舞台和发展空间,同时也提出了新的更高要求。作为哲学社会科学的一个重要领域,法学理论研究工作平安建设和社会稳定工作中担负着重要责任。希望全省法

学界、法律界的广大专家学者与实际工作者一道,以奋发有为的精神状态,进一步加强对平安建设和维护稳定工作的理论研究。要着眼于对稳定现实的理论思考,着眼于对影响社会稳定突出问题的研究解决,着眼于维护社会长治久安,坚持理论创新与实践创新、机制创新相结合,加强对科学发展观、和谐社会与稳定问题的关联研究,加强对新形势下正确处理人民内部矛盾和建立维护稳定长效机制问题的研究,加强对治安防控体系问题的研究,加强对深化基层民主法制建设问题的研究,加强对未成年人思想道德建设和法制教育问题的研究,积极探讨平安建设的一般规律,不断形成新认识,提出新论断,创造新思路,更好地发挥法学理论研究对稳定工作的指导作用,使平安山东建设和维护社会稳定工作真正体现时代性,把握规律性,富于创造性。

《法治视角下的平安建设》出版之际,作上数言,以为序。

2005年4月29日于济南

目 录

序言.....	高新亭(1)
深化理论研究 推进平安建设.....	姚成林(1)
平安建设的理论内涵和机制建设.....	朱际民(7)
平安建设与社会不稳定因素的关联分析.....	于才年(14)
平安建设的价值理论思考和原则.....	朱绪平(22)
平安建设若干观点的思考.....	张 玮(29)
对平安建设工作的几点认识和思考.....	刁 伟(38)
“平安山东”建设的根本问题及其治本要素.....	刘炳君(44)
“平安山东”建设的宪政思考.....	范进学(68)
加强“平安山东”建设中的立法工作.....	荆月新(74)
“平安”的指标分析.....	张 玮(85)
关于社区警务的几个基本理论问题.....	张兆端(118)
论群体性突发事件应对机制的完善.....	周子愈 陈一远(133)
建立处置群体性事件新机制的思考.....	高 峰(147)
冲击铁路群体性治安事件的思考.....	赵早生 原文忠(153)

- 平安山东与法治信访建设····· 于向阳(166)
- 现行信访工作的制度缺陷与重构····· 朱恒顺 王敬锋(176)
- 规范完善律师参与信访工作····· 李茂玉(193)
- 规范房屋拆迁 维护社会稳定····· 李升元(199)
- 重视社会政策,维护社会稳定····· 辛 科(212)
- 论我国的农村稳定问题及其对策····· 王 炜 曹 阳(230)
- 简论影响我省农村政治稳定的因素及其应对举措
····· 陈冬生(244)
- 影响我国城市稳定的因素与对策····· 陈 颖 李卫华(253)
- 法律援助与弱势群体的权利保护····· 王德志 王 炜(267)
- 当前社会弱势群体的犯罪特点及对策····· 韩念跃(286)
- 弱势群体成因及保护对策研究····· 沈剑辉 蒋晓玲(295)
- 弱势群体保护中的政府法律责任····· 王 峰(309)
- 平安建设中农民工权益保护的思考····· 李富建 张 舒(323)
- 完善劳教制度 建设“平安山东”····· 高步强 毕于乾(331)
- 新形势下刑释解教人员安置帮教工作面临的问题和对策
····· 刘卫生(339)
- 推行刑罚执行社会化 营造社会和谐稳定····· 原永红(344)
- 平安建设应关注的几种犯罪趋向····· 卢浪秋(355)
- 加强对监外执行罪犯监督管理的探讨····· 刘青山(359)
- 青少年犯罪的社区控制模式若干问题研究····· 温登平(364)
- 发挥家庭教育作用 有效预防青少年犯罪
····· 孙燕玲 牛忠志(386)
- 青少年犯罪的原因及预防对策····· 左明强(408)

论加强青少年法制教育·····	时 军(415)
坚持“五个到位”打造“平安聊城”·····	郭兆信(422)
充分发挥审判职能作用	
为创建“平安青岛”提供有力的司法保障·····	任群先(426)
公正执法与强化政法队伍素质的思考·····	赵春光(432)
建设“平安威海”问题研究	
····· 朱际民 林吉爽 徐小韵 王文祖 李进成	(437)
不断增强震慑力和亲和力 为创建“平安青岛”做贡献	
·····	王永利(452)
适应对外开放新形势 积极探索人民调解工作新路子	
·····	王可改(456)
落实科学发展观,建设平安西海岸·····	袁凤川(461)
健全六个机制 打造“平安城阳”·····	张君嘉(468)
扎实推进“平安四方”建设	
为经济社会发展创造安全稳定的社会环境·····	薛泽君(473)
关于“平安西海岸”创建活动的几点思考·····	于钦德(479)
充分发挥检察职能 积极推进“平安聊城”建设	
·····	王启让(486)
后记·····	(492)

深化理论研究 推进平安建设

姚成林

2004年初,山东省委、省政府作出关于建设平安山东的决定后,中央领导同志作出重要批示,给予充分肯定,提出明确要求。各地各部门加强领导,广泛发动,精心组织,强化措施,狠抓落实,有力地推动了全省平安建设的深入健康发展。主要特点:一是各级党委政府高度重视。普遍把平安建设作为践行“三个代表”、全面落实科学发展观、加强执政能力建设、构建和谐社会的重大举措,纳入本地本部门的总体工作布局,列入重要议事日程,主要领导亲力亲为,分管领导深入一线,靠前指挥。各地各部门周密部署安排,加强督导协调,加大物质投入,有力地保证了平安山东建设工作的顺利开展。二是社会各界和广大群众积极参与。各级新闻媒体充分发挥舆论阵地作用,不断加大对平安山东建设的宣传力度,形成了强大的舆论声势,极大地激发了社会各界和广大群众参与平安建设的积极性。政法部门充分发挥主力军作用,综治委各成员部门齐抓共管、密切配合,社会各界积极参与,形成了强大的工作合力。三是目标具体、责任明确,齐抓共管的稳定工作格局进一步形成。各级各部门根据省里的目标要求,普遍制定了平安建设工作的实施意见,确定了创建的具体目标和任务,并层层签订责任书,对目标任务逐级进行细化、量化和分解落实,形成了上下贯通、目标明确、责任到人、措施具体、考核有效、奖惩兑现、自我激励的目标责任体系和工

作机制。四是工作措施扎实有力,维护稳定工作的着力点进一步向基层倾斜。各地各部门围绕平安山东建设,深入开展“严打”整治斗争,积极化解社会矛盾,大力加强治安防范,广泛开展了丰富多彩的平安建设活动;同时,按照省委关于重心下移的要求,坚持抓基层、抓基础、抓队伍,广泛深入地开展基层平安创建活动,不断加大对基层工作的指导、支持和保障力度,使基层基础工作的制度化、规范化建设得到进一步加强,取得了明显成效。2004年,刑事发案升幅持续下降,治安案件、群体性治安事件、进京来省集体上访、治安灾害和安全生产事故,同比均下降12%以上。全省广大法学理论工作者,自觉增强大局意识、责任意识,紧跟省委、省政府的工作部署,从各自的职责出发,广泛深入地开展调查研究和理论探讨,积极建言献策,做了大量扎实有效的工作,为推进平安建设作出了应有的贡献。

建设平安山东,是一项宏大的社会系统工程,也是一项长期艰巨的任务。只有全党动员、全民动手、全社会参与,充分发挥每一个人的积极性和聪明才智,才能保证平安建设目标的顺利实现。同时也需要全省法学理论界的专家、学者和实际工作者,为平安山东建设提供更加扎实有效的智力支持和理论保障。

一、充分认识加强建设平安山东法治理论研究的重大意义

理论是行动的指南,科学的理论是推动实践发展的强大精神力量。法学是哲学社会科学战线的一个重要领域。实施依法治国,加强党的执政能力建设,树立和落实科学发展观,构建社会主义和谐社会,都为开展法治理论研究提供了广阔的舞台。推进平安山东建设,是一个重大的实践问题,也是一个重大的理论问题,既需要广大基层干部群众生动活泼的实践行动,也需要广大理论工作者科学严谨的理论研究,努力从理论认识和实践探讨的结合上,为我们推进平安建设提供理论指导、法律依据和对策措施。当前,全省平安建设正在向纵深开展,思路怎样提出,工作怎样推进,机制怎样建立,问题怎样解决,许多方面需要

我们从理论的层面上进行提炼和升华。在这方面,广大理论工作者,特别是法学、法律工作者有自己独特的优势,担负着重要的责任。要从实践“三个代表”重要思想,树立和落实科学发展观的高度,充分认识开展建设平安山东法治理论研究的重要性,进一步增强责任感和使命感,以奋发有为的精神状态,积极参与到法治理论研究中来,多出成果,快出成果,出精品,出力作,不断丰富和发展平安建设的理论和实践。

二、突出对平安建设几个重大法治理论问题的研究

一是突出对科学稳定观的研究。科学的发展观,内涵丰富,博大精深,其中一个重要内容,就是要保持社会的长期和谐稳定。评价一个地方的工作成就,不仅要看经济发展,还要看社会秩序、社会稳定和社会和谐;不仅要看人民群众的生活水平,还要看人民群众的安全感;发展是政绩,维护社会稳定、确保人民群众安居乐业也是政绩。改革、发展与稳定是辩证统一、相辅相成的关系,树立和落实科学的发展观,就必然要求在科学发展观指导下,树立起科学的稳定观。所以,我们要加强对科学发展观、和谐社会与稳定问题的关联研究,要从指导思想、领导体制、考核体系等方面,认真研究树立科学稳定观的重大理论问题,指导平安山东建设。

二是突出对社会稳定科学评估体系问题的研究。建立社会稳定的科学评估体系,是做好社会稳定工作的重要前提,有利于科学评估社会稳定的状况和稳定工作的实际效果,有利于为平安山东建设和维护社会稳定工作及时提供科学的决策依据。在社会稳定科学评估体系的研究中,要坚持定性分析与定量分析相结合,重点研究建立社会稳定的分析研究模型,建立全面、科学、权威和可操作的社会稳定评价指标体系。

三是突出对新形势下正确处理人民内部矛盾问题的研究。在当前体制转轨、社会转型的重要历史时期,人民内部矛盾问题大量增多,在有些地方成为影响社会稳定的首要问题。解决这

些矛盾,从根本上说,要靠深化改革,加快发展。但这要有一个过程,不是一朝一夕就能实现的。如何从根本上实现人民群众的利益,从法律上保护人民群众的利益不受侵犯;如何建立处理人民内部矛盾问题的长效工作机制,避免群体性事件的发生;如何做到多措并举、多管齐下,综合运用法律、经济、行政、教育等多种手段化解矛盾,都需要我们深入进行研究探讨。

四是突出对预防和处置群体性事件的对策研究。随着改革的深化和发展的加快,由人民内部矛盾引发的群体性事件不断增多,已经成为各级领导关注和影响社会稳定的突出问题。如何积极预防和妥善处置群体性事件,是维护社会稳定、构建和谐社会面临的一个重大理论和实践问题,同时也是对党的执政能力的实际考验。要着重研究新形势下群体性事件的特点、规律和趋势,研究由人民内部矛盾到群体性事件的发展过程、演变规律和预防措施,研究处置群体性事件的基本原则和对不同类型群体性事件的应对措施。

五是突出对建立健全平安山东建设工作机制问题的研究。要确保社会持续稳定、长治久安,提高平安山东建设的整体水平,关键是要把长期管用的有效工作机制建立健全起来。但目前这方面的研究还远远不能适应平安建设工作的需要。平安山东建设的工作机制研究,应着眼于治标和治本两个方面,重点研究平安建设的预警机制、保障机制、排调机制、严打机制、防控机制、领导机制等,从而进一步提升平安山东建设的整体水平。

六是突出对打防结合、预防为主综合治理方针问题的研究。针对当前刑事犯罪仍然严峻的形势,必须坚持“严打”方针不动摇,建立健全贯彻“严打”方针的经常性工作机制。同时,要把工作的着重点转移到防范上来,大力加强治安防范体系建设,堵塞治安漏洞,最大限度地预防和减少违法犯罪。特别是要着力研究当前治安管理和防范的新问题、新情况。例如:如何正确处理打击、管理、服务三者的关系,更好地尊重和保障人权;如何正确处理慎重办案与提高效率的关系,为群众提供公正高效的司法

服务;如何正确区分和处理两类不同性质的矛盾,在不伤害群众感情、不损害群众利益的前提下对少数坏人依法实施有效打击;如何把执法的法律效果与社会效果、政治效果统一起来,争取最好的司法效益,等等。再如治安防范工作,在发展方向上,如何逐步实现社会化、职业化、市场化、科技化和标准化。具体说,在防范力量上,如何由专群结合和义务、专职相结合,逐步向以社会化、职业化为主的方向发展;在经费来源上,如何由政府、企业与民间行为相结合,逐步向以市场化为主的方向发展,等等。这些都需要从法理的角度认真研究新法规、新制度、新办法、新机制。

七是突出对建立和完善工作重心下移制度和机制问题的研究。近年来,省委反复强调要坚持重心下移,抓基层、抓基础、抓队伍,筑牢维护社会稳定的第一道防线,实践证明效果很好。建设平安山东尤其需要进一步加强基层基础工作,以各地各部门的平安来保证全省的平安。这需要我们坚持“属地管理”和“谁主管谁负责”、“谁经营谁负责”的原则,按照建立健全“决策目标、执行责任、考核监督”三个体系要求,研究抓基层、打基础的各项措施,推动各项工作在基层的落实,夯实稳定的根基。

八是突出对深化基层民主法制建设问题的研究。如,在推进依法治国进程中,如何大力发展基层民主,认真落实民主选举、民主决策、民主管理、民主监督的各项要求,提高基层群众的自管自治水平;如何教育引导基层广大干部,积极实行管理方式方法的根本性转变,彻底改变过去行政命令式的老办法,善于用民主的、法制的、说服教育和示范引导的办法,管理社会事务,推动各项工作;如何进一步推进基层法制教育和依法治理,提高干部群众的法制观念和法律素质,增强广大人民群众权利义务相一致的观念和自觉学法、守法、护法、依法维权的意识,引导他们通过正当渠道合理合法、理性有序地反映诉求,解决遇到的矛盾和问题,等等。这些都需要我们深入进行研究。

九是突出对加强未成年人思想道德建设和法制教育问题的研究。根据中共中央、国务院下发的《关于进一步加强和改进未

成年人思想道德建设的若干意见》，切实加强未成年人的思想道德建设和法律素质教育，努力建立政府、家庭和社会三结合的教育管理机制，最大限度地减少青少年违法犯罪，是当前一个重大而紧迫的任务，也是法治理论研究的一个重点课题。

三、以创新的精神推进平安建设法治理论研究的不断深化

时代在前进，社会在发展，理论研究工作必须着眼于新形势新任务提出的新要求，与时俱进，开拓创新。这样，我们才能形成新认识，推出新举措，开辟新境界，才能使平安建设各项工作体现时代性，把握规律性，富于创造性。2004年初，中央政法委就加强地方法学会建设，推进法学理论研究作出了重大部署，明确提出，法学会的作用只能加强，不能削弱，只能发展，不能停滞。省委、省政府和省委政法委，历来非常重视法学会工作和法学理论研究工作。各级党委政法委要从全局的高度，进一步加强对法学会的领导，充分认识法学会的重要地位和作用，把法学会作为政法战线不可替代的一个重要阵地，政治上关心，工作上支持，物质上投入，调动广大法学工作者、法律工作者的积极性、主动性和创造性，充分发挥他们“智囊团”、“思想库”的作用。各级法学会要紧紧围绕党委、政府的中心任务、围绕维护社会稳定开展理论研究，为改革发展稳定大局服务。省法学会作为全省开展法学理论研究的群团性组织，在推动全省法治理论研究中的地位和作用十分重要，要进一步发挥领头、组织和推动作用，团结协调广大专家学者，积极探讨平安山东建设的一般规律，不断形成新认识，提出新论断，创造新思路，拿出富有建设性的新成果。创新没有止境，创新来源于基层、来源于实践、来源于群众。广大法学和法律理论工作者，要牢记使命，强化责任，发扬理论联系实际的优良作风，到基层去，到实践中去，总结升华人民群众的生动创造，把理论研究成果与推动实践发展有机地结合起来，不断为推动平安山东建设作出新的更大的贡献。

(作者单位：中共山东省政法委员会)

平安建设的理论内涵和机制建设

朱际民

任何一项重大的社会实践活动的发生,在理论上应得到诠释和论证,以形成规律性的认识,进而推动这项实践活动在价值趋向上得以进一步升华。对平安建设实践活动的认识也应该建立在这一基点之上。平安建设有着特定的理论内涵、指标衡量和承载机制,只有科学的对其挖掘,才能引导人们对平安建设实践活动进行系统地认识和把握。

一、平安建设的内涵认识

什么是平安建设?怎样定位平安建设?首先要确立一个认识方法的问题。继《2003年全国社会治安综合治理工作要点》的出台,全国多数地方提出了建设平安都市和乡村的口号和策略。纵观各种“平安”策略和措施,大多数将重点放在了社会治安综合治理和化解人民内部矛盾上,可以概括为“一手硬、一手软”的做法。笔者认为这种认识是注重现象化认识的一个结果。“平安”和“建设”作为一个集合概念,从基本含义的生成来看,是指在政府倡导下,通过民众广泛参与,以一种社会力量推动的,采取积极的手段和方式,设置和创立良好的社会环境,并使这种社会环境朝最优化运转,形成稳定化、秩序化、理性化、和谐化的状态追求。简言之,平安就是一种稳定化、秩序化、理性化、和谐化的社会运行状态。从这一基本含义入手,构成平安建设含义的特征性指标,至少应包括稳定、秩