



Dongtai Huanjingxia de Zhian
FANGFAN YU KONGZHI

动态环境下的治安 防范与控制

——以广州为分析典型

□舒扬 彭澎等/著



中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press



动态环境下的治安 防范与控制

——以广州为分析典型

□舒扬 彭澎等/著



中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press

图书在版编目(CIP)数据

动态环境下的治安防范与控制:以广州为分析典型/舒扬等著.

—北京:中央编译出版社,2007.7

(中央编译学术文库.广州市社会科学院学术精品系列)

ISBN 978-7-80211-458-6

I. 动..

II. 舒..

III. 治安管理-研究-广东省

IV. D631.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 091578 号

动态环境下的治安防范与控制:以广州为分析典型

出版发行 中央编译出版社

地 址 北京西单西斜街 36 号(100032)

电 话 (010)66509360 66509366(编辑部)
(010)66509364(发行部) (010)66509618(读者服务部)

网 址 <http://www.cctpbook.com>

经 销 全国新华书店

印 刷 北京印刷一厂

开 本 787×960 毫米 1/16

字 数 248 千字

印 张 16.875

版 次 2007 年 7 月第 1 版第 1 次印刷

定 价 36.00 元

本社常年法律顾问:北京建元律师事务所首席顾问律师 鲁哈达



作者简介

舒扬，法学教授、法学硕士。广州市社会科学院党组书记。全国劳动模范、广东省十大优秀中青年社会科学家。曾任广州大学副校长。兼任广东省法学会副会长、广东省文化学会副会长。代表作《法律意识形态》、《中国涉外法律的理论与实践》、《法律治理的前提》。



作者简介

彭澎，政治学研究员、管理学博士，广州市社会科学院科研处处长。先后在美国三所大学做访问学者。代表专著《国际政治经济学》、《政府角色论》、《政府治道变革》以及编著《和平崛起论：中国重塑大国之路》。

中央编译学术文库

广州市社会科学院学术精品系列 编辑委员会

主 编:舒 扬 李江涛

副主编:郑伯范 蒋年云 刘江华 朱名宏

编 委:(以姓氏笔画为序)

尹 涛	叶志民	李颖亚	李永宁	李 杨	李大华
吴重庆	吴智文	杨再高	欧开培	祝宪民	涂成林
唐碧海	莫吉武	黄石鼎	彭 澎	童晓频	蔡国萱

前 言

治安防范与控制是公安机关的主要职能，而动态环境下的治安防范与控制则是指在人、财、物大流动的开放社会条件下，公安机关从维护社会稳定、保障公共安全的需要出发，根据防控违法犯罪的任务和社会突发性事件的需要，根据不同区域、不同时间、不同类型的发案的频率，科学整合警力和社会资源，综合运用打击、防范、管理、控制措施，实现统一指挥、快速反应、整体联动、协同作战，进而对社会治安实现全方位、全时空动态防控的系统工程。

加强社会治安防范与控制工作，是新形势下解决社会治安问题的重大举措。《中共中央关于进一步加强和改进公安工作的决定》（中发〔2003〕13号）指出，要坚持“打防结合、预防为主”的方针，大力加强治安防范和管理，在增强社会治安防控能力上下工夫，推进社会治安防控体系建设。2006年12月，广州市委书记朱小丹在第九次党代会上提出：“扎实推进平安广州建设。加强社会治安综合治理，健全治安防控体系，严厉打击严重刑事犯罪和多发性刑事犯罪活动，增强群众安全感。”没有“平安广州”，就没有“和谐广州”，平安是和谐的基础，而治安是平安的底线。虽然近年来广州市民对治安工作的满意度提高了，但正如有关部门指出的，广州治安形势依然严峻。实际上，治安多年来都是群众反映最强烈的问题之一，也是外地人对广州最为关切的问题之一。

在动态环境下的治安防范与控制是治安形势发展的迫切要求。近年来，随着改革开放的不断深入以及社会主义市场经济的建立和完善，整个社会的动态特征日益明显，人、财、物出现空前的大流动。社会的动态化导致治安的动态化，其主要特征表现在：一是犯罪动态化。不少犯

罪团伙使用现代化交通和通讯工具快速动态作案，“两抢”、盗窃等街面犯罪发展迅猛，成为影响和制约整体治安控制的焦点问题；二是犯罪一体化。各地违法犯罪呈现交织融合的趋势，形成多方位、全天候作案的犯罪态势；三是犯罪突发性增强。犯罪因果关系不明显，嫌疑人在实施犯罪时具有较大的随意性和不确定性，在广州，作案前未作过准备的犯罪嫌疑人的比重超过七成；四是犯罪地缘化。犯罪分子以同一地缘关系大量聚居的情况突出，出现了一些高发案地区和高危人群；五是犯罪智能化。犯罪分子利用高科技手段作案，给公安机关的打击和防范工作带来了极大困难。^① 在这种情况下，不实施动态的治安防范与控制，就很难对付以信息化、智能化、流窜化作案为特征的动态犯罪。因此，加强治安防范与控制工作，只有在动态环境下开展才有意义，治安防控工作只有以变应变，具备灵活性、机动性和适应性，才能使治安防控工作与违法犯罪发展变化同步，才能有效打击和遏制各种违法犯罪。

^① 吴沙：新形势下增强驾驭治安整体能力的必由之路——浅谈动态警务控制机制的事件与思路，《广州警察之声》，2005年第5期。

目 录

前 言	1
第一章 建设现代化大都市动态环境下的治安防控体系	1
第一节 人、财、物大流动对中国大都市治安提出了新挑战	1
第二节 广州作为动态环境下大都市治安研究的典型意义	6
第三节 平安和谐是现代化大都市的基础性工程	8
第四节 社会防控体系是解决新形势下大都市治安问题的根本途径	12
第五节 针对动态环境特点构建大都市社会治安防控体系	15
第二章 平安和谐：民众之需，城市之福	19
第一节 社会治安是和谐广州的重要保障	19
第二节 良好的社会治安是民众之需	21
第三节 良好的社会治安是城市之福	23
第四节 多管齐下，确保广州平安	24
第三章 广州社会治安的数理模型分析	26
第一节 总体走势	26
第二节 主要构成和分布	33
第四章 广州治安与全国、全省治安的比较	48
第一节 刑事立案走势	48

第二节	治安案件走势	49
第三节	2005 年广州与全省及其他城市刑事案件立案对比	51
第五章	主要动态环境因素的相关分析	52
第一节	经济、人口、收入和宏观治安环境等因素的影响 ——时间序列分析	52
第二节	广州各区、县级市周边治安动态形势的影响 ——空间相关分析	56
第三节	不同收入差距因素的影响——典型相关分析	66
第六章	广州治安态势比较分析	72
第一节	动态分析	72
第二节	横向比较	80
第七章	广州治安防控的成绩、问题及原因	86
第一节	成绩与突破	86
第二节	存在的问题	91
第三节	造成广州市社会治安问题的原因分析	98
第八章	国外构建治安防范与控制体系的实践	112
第一节	发达国家的治安防范与控制体系	112
第二节	新兴工业国的治安防范与控制体系	141
第三节	发展中国家的治安防范与控制体系	151
第四节	对广州的启示	159
第九章	中国国内社会治安治理经验	162
第一节	目前国内社会治安治理的几种类似措施	162
第二节	国内几个大城市社会治安治理的主要措施	169
第三节	港澳台地区社会治安治理的主要措施	185

第十章 广州动态治安防控体系的建立	201
第一节 总体思路	201
第二节 基本原则	204
第三节 三级治安防控体系	205
第四节 战略工程	206
第五节 现代化大都市治安防控操作体系	208
第六节 配套措施	223
结 语	236
附录：动态环境因素的主成分提取综合	237
参考文献	252
后 记	257

第一章 建设现代化大都市动态环境下的治安防控体系

城市学专家认为，建立和建设城市的目的是为人及其构成的社会提供日益完善的场所和服务，这既是市民们对城市的根本期望，也是决定城市特性的基本因素。在各种城市功能中，安全保障是基本功能之一。这也就是西方城市发展过程中多少有一段“城堡”的历史，中国古代城市大多有城墙的缘故。当然，治安古往今来都是城市日常生活的重要内容，只是现代化大都市面临的治安问题更为复杂了，更何况中国在经济社会转型期，动态环境下的社会治安防控无疑是各级政府面临的棘手问题。

第一节 人、财、物大流动对中国大都市治安提出了新挑战

随着改革开放和市场经济的不断发展，传统的地域经济被打破，人口结构、社会结构、经济结构发生较大变革，造成大量的人、财、物在不同地区之间的流动，给社会治安带来威胁。而繁华的大都市，在其经济的快速发展的同时，不仅吸引了许多投资，也吸引了全国各地的“淘金者”，大量农村人口涌入城市，流动人口激增，人、财、物在这些城市的流动数量之大和流动速度之快是其他的落后地区或农村所无法比拟的。在这种动态环境下，大都市的社会稳定、公共安全受到莫大的威胁，其社会治安受到了空前的大挑战。具体而言，这些挑战包括以下几个方面。

一、就业和劳动力转移问题带来沉重的治安压力

犯罪社会学认为,人口过剩对社会治安最大、最直接的威胁就是就业问题。根据我国地理资源、生态环境等基本条件推算,较理想的人口数量应为6至7亿。而2030年,我国人口将达到16至17亿。^①劳动力无限供应,劳动需求不足,构成了中国发展道路上最可怕的障碍,也对社会治安构成了最为严重的威胁。关于失业和刑事犯罪之间高度相关性的问题,在发达国家发展过程中已有大量事实可以证明,所以,我国社会学家一再强调:失业问题是中国第一要命的问题,社会稳定与否,就看失业率是否会超过警戒线。就目前情况看,我国人口问题已经在许多方面暴露出尖锐的矛盾。其中最突出的是农村潜在失业严重,大批农民涌入城市,而城市在国有企业改革,大量职工下岗的过程中自顾不暇,致使大量闲散人员长期滞留在城市和经济发达地区,因生活没有保障,容易走上犯罪道路。流动人口的增加给大都市的治安带来巨大的压力。从改革开放以来的实践看,大都市往往是外来人口的主要流入地,随着国内各地区差距的扩大,大量富余劳动力选择流向相对繁华的大都市,导致大都市的流动人口和出租屋的治安管理压力进一步增大,人口无序流动所带来的流窜犯罪等各种治安问题将进一步增多。

二、贫富分化问题威胁着社会稳定和公共安全

经济因素是产生并影响犯罪的重要因素,且我国是一个有着“不患寡而患不均”传统的国家,广大群众对贫富差距扩大的心理承受能力较低,对贫富差距问题敏感。一方面,分配不公、收入悬殊、贫富分化的现象,使相当数量的社会成员产生相对剥夺感,心理严重失衡,导致群众社会公正感受挫,有的因此而走上犯罪道路,这是导致治安形势严峻的社会深层因素,也对社会稳定构成了潜在威胁,给当前公安工作带来新的影响和挑战。随着以效率优先的市场经济体制的逐步建立,相应的调节贫富差距的社会保障措施以及相关的财税体制、法制建设明显滞后;

^① 郑实军:《二十一世纪公安工作面临的机遇和挑战》,载《河南公安高等专科学校学报》,1999年第2期。

另一方面是一些暴富的人员中，有的人是靠不法经营，钻改革的空子致富的，这就使得社会个体之间的贫富差距不断拉大的同时，社会凝聚力下降，甚至诱发大面积的违法犯罪。于是出现了大批处于贫困状态的无业人员、农村劳动力脱离了土地的束缚，大规模从农村流向城镇，从经济落后地区流向经济发达地区，形成了一个庞大的社会失控群体；同时，随着城市化进程加快，土地被征用后的失地农民也加入了无业人员的行列。这些失控的群体中大多数人缺乏教育和专业技能，容易受暴利心理和失衡情绪的驱使，被黑恶势力犯罪利用走上犯罪道路。

三、跨区域和有组织犯罪给社会治安带来巨大冲击

经济全球化造成的国际范围内的人、财、物大流动，为跨国（境）犯罪提供了更大的活动空间。如在改革开放的过程中，港澳台黑社会对广东的渗透从未停止过。特别是在我国加入 WTO 后，我国从事投资、经商、旅游等活动的外国企业、社团和公民将会大幅增加。同时，按照 WTO 的“国民待遇”规则，我国公民可以经营和活动的各种领域都将逐步向外国人开放，且出入境手续将进一步简化，出入境更加方便。这样也就相应地增加了外方与中方、外方与外方产生摩擦，造成纠纷，引发案件的几率，境外、国外黑社会渗透活动势必加剧，并与内地黑社会性质的犯罪团伙相勾结，使社会治安更加复杂化，维护公共安全任务更加艰巨。另外，有组织犯罪也逐步增多。有组织犯罪通常是指结构固定、组织严密、有较强的自我防护能力和发展能力的职业化犯罪。这些职业化的犯罪组织往往从事绑架、欺诈、贩毒等犯罪活动，对社会治安带来巨大的治安冲击，严重损害人们群众的安全感。它们的防护手段主要是：向政界渗透，勾结政府官员和执法人员；进行合法投资，发展职业掩护；雇用他人从事犯罪活动，层层设置防护圈、保护网。这些防护手段以其强大的经济实力为后盾，并通过犯罪攫取大量的非法收入，由此形成了有组织犯罪的经济循环。部分城市由于假冒伪劣产品、商业欺诈、“行帮”意识盛行，市场秩序混乱，行业管理长期失控，不少职业化犯罪、集团犯罪、跨国跨境犯罪形成，也容易使犯罪活动升级换代，成为有组织犯罪。

四、经济犯罪呈现新特点给治安维护工作带来挑战

随着经济全球一体化进程的加快,我国大都市的经济结构、产业结构的大幅度调整,特别是在加入 WTO 后,新旧体制的转轨,必然带来人、财、物的大流动。与此同时,经济犯罪将在性质、类型等方面发生变化,原有的犯罪种类继续分化,原本发案较少、影响不大的犯罪发展成为比较主要的犯罪类型。如金融犯罪、公司犯罪、侵犯知识产权犯罪、破产犯罪、不正当竞争犯罪等成为经济犯罪的新热点。随着金融业的进一步开放,证券、期货、期权等金融交易活动更加活跃,金融投机、金融诈骗等金融犯罪和新的经济犯罪活动可能日趋严重,某些带有国际背景的证券、期货犯罪将不断以新的面孔出现;而对日趋激烈的市场竞争,有的企业可能采取不正当手段进行竞争,侵犯商业秘密的犯罪活动也增多。经济犯罪活动的作案方式向高层次发展,新的犯罪类型、犯罪手段将层出不穷。刑事犯罪的智能化程度提高,特别是涉及计算机网络和知识产权方面的犯罪活动将呈多发态势。这些新特点都使得公安机关及其他相关部门难于适应,给治安维护工作带来巨大挑战。

五、高科技犯罪活动增加使治安维护工作任务更加艰巨

随着高科技的全面普及和改革开放的不断深入,“全球村”的境况再也不是梦想。这一切正好给无孔不入、投机钻营的刑事犯罪族提供了更大范围和更大危害的活动空间及便利条件。纵观这些犯罪现象,传统类型的犯罪依然存在,而新出现的稳固类型又方兴未艾,其中,最突出的是,跨国犯罪和科技智能型犯罪的状况越来越严重。如以张子强为首的黑社会案,他们在弹丸之地的香港,光是在前两三年的时间里,就犯下了一系列抢劫、杀人、绑架、敲诈勒索和走私等重大罪行。其危害之烈、影响之大、手段之残忍和技艺之高超均属空前,案情公布之后,令世人瞠目、震惊。开放的社会环境和当代高科技手段条件以及一批对世界各国的情况了如指掌,并具有灵活机动地运用高新技术、科学谋略的人才帮凶,使得这些高科技犯罪活动得逞。境内外一些犯罪分子利用国际信息技术和高科技装备实施智能型的犯罪活动,大量“电子黄毒”趁虚而入,计算机盗窃、诈骗、窃取和侵犯著作权,网上销赃,网上赌博,利用计

计算机破坏电脑系统网络的违法犯罪不断加剧。这种高科技犯罪活动的危害程度比传统犯罪更加严重,而且其传播蔓延的速度也会加快。同时,随着全球交通、通讯等方面的现代化程度增高,刑事发案的突发性、偶发性也大大增长,而犯罪后的逃匿和赃物等物证的消逝更加隐蔽、快捷。

六、社会不安定因素增多为社会治安带来隐患

社会不安定因素增多,大量社会矛盾在一定时期内还将继续困扰社会稳定。我国现阶段依然处于由计划体制向市场经济体制转型时期,原有的经济结构被打破,政府机关、企业单位及人民群众难以在短期内适应新体制的要求。那些成本高、规模小、技术水平差、管理落后、缺乏竞争力的企业面临破产倒闭,致使下岗、失业人员增多,因企业改制等引发的群体性上访事件将趋于增多;一些贪官会趁机混水摸鱼,转移国有资产,从中大捞一把;分配不公及国内外竞争日益激烈,城乡差距进一步拉大,有限的社会保障与不断增加的下岗、失业之间的矛盾进一步加剧,社会矛盾将进一步增多。群众上访告状,示威、静坐,或采取一些过激行为等时有发生。与此同时,法规、纪律以及道德、风俗、信仰等进行社会控制的基本要素在社会控制中却没有发挥其应有的作用。一般而言,社会控制如果十分强大有力,就可以阻止群体性事件及其他社会不稳定现象的发生。如果软弱无力,或者措施不当,群体性事件及其他社会不稳定现象就难以避免。

七、西方反华势力的渗透使治安问题更加严峻

长期以来,由于社会制度和意识形态不同,西方国家从其整体利益出发,一直推行遏制中国的战略。特别是近年来,随着中国的崛起,美国更视中国为主要竞争对手,把遏制中国作为长期目标。而加入 WTO 后,我国的对外开放进一步扩大,与国际社会的联系更加密切,维护国家安全的难度增大。国外,境外反华势力采取各种手段和方式,向我思想文化、意识形态领域进行全面的渗透。国外公司可以投资经营包括网络服务在内的诸多领域,在这种情况下,宣扬西方道德观、人生观和价值观的文化产品以及渲染恐怖、暴力、色情、邪教等亚文化产品大量涌入。而在这—时期,我国又正处在结构调整和转型过程中,剧烈的社会

变革难免出现诸如企业亏损、收入下降、贫富悬殊、离岗待业、官僚腐败等棘手的社会矛盾问题，使一些人感到忧虑、彷徨和无奈。这样，西方文化中的一些不良的东西又将比以往更严重地影响人们的社会生活，特别是青少年的健康成长。另外，国外，境外反华势力通过极力支持敌对组织和敌对分子对我实施渗透破坏活动，扶持建立与我抗衡的反对势力和政治集团；通过不断利用人权、民族、宗教等问题制造热点，干涉我国内政。他们企图以隐蔽化、复杂化的手段达到按照西方的价值标准来“西化”、“分化”和“弱化”中国的目的。

第二节 广州作为动态环境下大都市治安研究的典型意义

作为改革开放的前沿阵地的广州市，人、财、物的流动数量之大和流动速度之快是全国少有的。这种空前的大流动在推动广州经济快速发展的同时，也给广州社会治安带来了巨大的压力，困扰着广州城市形象的提升和经济的发展。

一、动态环境下广州社会治安面临的挑战具有普遍性和典型性特征

动态环境下，广州社会治安所面临的挑战具有普遍性和典型性特征。首先，普遍性是指广州社会治安具有国内其他大都市所面临的各种挑战，而且由于广州经济、社会各方面的特殊性，使得广州还具有一些国内其他大都市所不具有的挑战，并表现为一定的超前性；其次，典型性特征是指广州社会治安所面临的挑战与国内其他大都市相比而言显得更加巨大，各种影响广州社会稳定和公共安全的矛盾、冲突更为剧烈。

广州社会治安面临的挑战具有普遍性和典型性具体表现在：一是广州流动人口比重大，就业压力与流动人口的违法犯罪严重危害着社会治安。第五次全国人口普查数据显示，2000年广州市流动人口为331.29

万,户籍人口为662.91万,^①流动人口比重大是广州较其他大都市而言的一个更为突出的特点,也是广州市社会治安面临挑战的典型性表现。随着流动人口的增长,流动人口犯罪数量、犯罪比例也在增长,2004年,流动人口刑事作案人数只占总刑事作案人数的87.47%。^②二是较全国大多数都市而言,广州综合经济实力强,改革开放步伐快是又一特点,而同时这也招致了更多的以追求经济价值和夺取财产为目的的犯罪活动,并使广州各种治安问题更为尖锐、复杂。外国人违法犯罪、网络犯罪增多,境外黑社会组织的渗透加剧,组织偷渡、走私毒品案件频繁发生,信用卡诈骗等经济犯罪案件的作案方式不断翻新。三是广州社会深层矛盾较为突出。广州经济较国内大多数都市而言具有发展速度快特点,与此相对应,较大多数都市而言广州企业改制步伐更为快,旧房改造、市政建设的规模和涉及面也更为大。因此,在一些老矛盾还没有完全解决的情况下,又产生了一些新的社会矛盾,如职工下岗、适龄青年就业难度增大、失地农民就业问题、社会个体贫富差距相对拉大、拆迁纠纷等社会不安定因素大量增多,堵塞交通、行为过激以及个别人的铤而走险时有发生。四是高科技犯罪、智能化、动态化犯罪在广州日益凸现。广州“两抢”、盗窃等犯罪团伙使用现代化交通和通讯工具进行快速动态作案,2005年广州刑事案件中,“两抢一盗”案件占全市刑事立案总数的83.69%,成为主要的犯罪类型。此外,犯罪分子利用互联网、计算机、手机等现代化高科技作为工具进行作案,给公安机关的打击和防范工作带来了极大困难。五是广州地处珠三角中心,毗邻港澳,且对外开放程度高,是境内外敌对势力和敌对分子进行渗透、破坏活动的重点地区。加入WTO之后,国内外敌对势力和敌对分子将充分利用广州开放程度较高,市场经济较发达的条件,从经济领域逐步向我政治、军事、文化和意识形态等各个领域渗透,加紧勾联,发展力量,给广州治安工作带来巨大冲击。

^① 广州市第五次人口普查办公室:《广州市第五次全国人口普查资料开发应用成果选编》,2002年,第102页。

^② 广州市公安局:《2001—2004年各年广州公安统计年鉴》。