

21世纪

政法论坛

ZHENG FA LUN TAN



中共湖北省委政法委员会

21 世纪

政 法 论 坛

中共湖北省委政法委员会 编

2001 年 1 月

政法论坛

中共湖北省委政法委员会 编

850×1168 毫米 32 开本 11 印张 220 千字

2001 年 1 月 印数 1500 册

〔2000〕鄂省图内字第 101 号

序

伴随着 21 世纪的到来,《政法论坛》与我们见面了。这本书的问世,是一件很有意义的事,她既展示了近年来我省政法调研工作的优秀成果,同时也标志着我省政法调研工作将以全新的姿态迈向新的世纪。

新时期对政法工作提出了新的更高的要求,政法部门肩负的任务更加艰巨。做好新时期的政法工作,首先要搞好调查研究,这是坚持马克思主义世界观和方法论的基本要求,是坚持党的实事求是的思想路线的具体体现,是实施科学领导和科学决策的客观需要,也是做好一切工作的重要前提和基础。

毛泽东指出:“没有调查就没有发言权”。江泽民指出:“坚持做好调查研究这篇文章,是我们的谋事之基,成事之道”。在新的时期,各级党委政法委和政法各部门,要下真功夫做好调查研究这篇文章,深入基层,深入实际,不断研究新情况、解决新问题、总结新经验,增强决策的科学性和针对性,努力提高政法工作水平,更好地为全党工作大局服务。

田震亚

2001 年 1 月

前 言

为了进一步加强全省政法调研工作,更好地为政法中心工作和领导决策服务,省委政法委于去年10月召开了全省政法调研工作会议。在这次会议上,共有60篇优秀政法调研文章获奖。现将获奖文章编印成《政法论坛》,供全省政法各部门和广大干警学习参考。

这次获奖文章是从200多篇文章中遴选出来的,文章的作者中,有党委政府和政法部门的领导干部,有专门从事调研工作的同志,也有战斗在第一线的政法干警。文章围绕政法工作这个中心,从维护稳定、严打斗争、综合治理、执法监督、法律服务和队伍建设等不同的角度,进行了深入的探讨,许多观点很有见地,对政法工作实践有很强的指导意义。

本书编写过程中,得到了省直政法各部门和各地党委政法委的大力支持,在此一并致谢。编辑中不当之处,敬请作者和读者批评指正并予谅解。

编 者

2001年1月

目 录

序

前言

(一)

- 1、筑起维护稳定的“三道防线” 张方杰(1)
- 2、幸福城市信用社“储户风波”的处置及启示 章亚平(6)
- 3、群体性事件的表现特征、原因及对策 ... 金正红 金惠敏(12)
- 4、警惕农村村级财务问题影响社会稳定 刘功荣(17)
- 5、新形势下正确处理人民内部矛盾问题的研究 王建明(23)
- 6、网络发展带来的风险与我们的对策 李洪强(28)
- 7、保密防谍要警钟长鸣 刘清章 管望明(32)

(二)

- 8、对邓小平严厉打击刑事犯罪理论的学习和认识
..... 杜荣庆(40)
- 9、关于房县社会治安状况的调查 方鸿志(47)
- 10、当前我省带黑社会性质犯罪的特点、原因及对策
..... 徐杰 孔发阶(54)
- 11、黑恶势力犯罪的特点、原因及对策 张常顶 苏爱成(60)
- 12、爆炸案件的特点、原因及防治对策 杨 军(66)
- 13、论金融领域贪污贿赂犯罪及其侦查 新 军(71)

- 14、湖北金融犯罪情况及打防对策 … 肖洪祥 孙宏如(79)
- 15、试论加入 WTO 与反腐败 … 武汉市人民检察院研究室(86)
- 16、当前国企中挪用公款犯罪亟待治理 …………… 龚本源(93)

(三)

- 17、全面推进依法治县工作 为依法治国打下坚实基础
…………… 鲁德喜(98)
- 18、依靠群众是社会治安综合治理的基础 …………… 孙志刚(104)
- 19、实行治安承诺责任制 保一方平安 促经济发展
…………… 万汉清(109)
- 20、创新综治工作思路 确保社会长治久安 …………… 童国银(115)
- 21、“三位一体”的群众联防是稳定农村治安的新途径
…………… 雷育武(121)
- 22、加强农村“两会”建设 维护农村社会稳定 …… 曹碧清(126)
- 23、社会的稳压器与安全阀
——论道德与法律关系 …………… 罗国亮(131)
- 24、基层创安现状与对策 …………… 吴治炎 曹永胜(137)
- 25、携手共同联防 确保边区平安
…………… 陈发安 李波林 牟超忠(141)
- 26、综治走“大排查”的新路 …………… 胡平均(147)
- 27、关于治安信息在维护稳定中的作用的几点思考
…………… 杨自力(153)
- 28、农村户口城市化管理初探
…………… 金泽盛 任南生 任泽民(159)
- 29、未成年人犯罪的现状、成因及对策 …………… 洋 冰(165)

(四)

- 30、关于严格执法的思考 余昌志(170)
- 31、浅论严格执法与热情服务的关系 斯国良(176)
- 32、试论“三个有利于”与依法办案的辩证关系 李玉成(181)
- 33、刑事附带民事诉讼若干问题研究 徐贵兰(186)
- 34、试论刑事诉讼对单位犯罪立法的缺陷与完善
..... 范良松 张毅军(193)
- 35、当前经济司法中的几个问题 崔正军(198)
- 36、审判工作与加入 WTO 柯昌信(204)
- 37、保证期间探究 吴家友(210)
- 38、“执法扰民”现象探析 邓今强 夏利容(216)
- 39、对公安机关“规模调警”问题的探讨 易 军(221)
- 40、关于撤回起诉的几点思考 刘文雄(227)
- 41、民事行政抗诉案件办案质量分析 项金桥(231)
- 42、检察机关如何开展立案监督 周德菊(236)

(五)

- 43、浅谈公安机关如何为国有企业改革和发展服务
..... 廖祥政(239)
- 44、公安机关服务职能刍议 张普华 张钦(244)
- 45、增强“三性” 服务“西进” 罗金昌(250)
- 46、依法治国是社会主义市场经济的必由之路 化 纲(255)
- 47、我国产权制度的重构、调整与规范 徐汉明(259)
- 48、监狱布局和监狱经济结构调整的战略构想与实施
..... 张 坚(266)

49、制约我省劳教工作发展的主要因素及对策

..... 宋祖荣 胡满云(271)

50、司法公正与法院司法体制改革

姚仁安(277)

51、关于法院体制改革的思考

姜学鹏 詹保中(284)

(六)

52、谈公安思想政治工作的着力点

尚 武(289)

53、八小时之外公安思想政治工作初探

..... 喻木胜 张继安(295)

54、当前民警思想状况的调查分析

..... 杜震华 谢佳辉 钟楷泳(301)

55、领导干部应具有知识经济法律素质

..... 鲁德喜 刘治安 李颂银(308)

56、基层检察院干部人事制度改革的思考

答作俊(312)

57、世界第四次警务革命对我国社区警务的影响与实践

..... 高金洪 张远林(316)

58、国家机关工作人员必须树立六种法治意识

胡照卿(323)

59、小城市律师队伍建设的调查与思考

..... 刘克付 胡菊林(329)

60、浅议“创人民满意”工程

戴传亮(333)

筑起维护稳定的“三道防线”

张方杰

基层抓防范，建立基础线；部门抓疏导，建立职能线；党政抓全局，建立控制线。这项由我市市委书记张昌尔最初提出的构想，全市上上下下狠抓落实的系统工程，经过近几年的探索和实践，已形成比较完善的维护稳定工作体系。

基层是维护稳定工作的“前沿”，我市的作法是“以乡、镇、街为主体，横向抓到边，建立基础线”——这是第一道防线，具体工作落脚到一个“防”字上，即重点抓防范。乡镇、街道与市县两级一样成立维护稳定工作领导小组，由党政一把手挂帅，以乡镇综治办为主阵地，村、居委会治调组织为落脚点，乡、村两级全部配齐专抓维护稳定工作的领导和工作人员，签订责任状，明确工作目标，落实相关待遇，划定奖惩界线，具体工作各有侧重。村一级重点抓“六能”，即对维护稳定工作必须做到“书记村长能重视，治调主任能管事，目标责任能落实，教育防范能到位，矛盾纠纷能化解，奖惩措施能兑现”。管总的目标是“小事不出组，大事不出村”。与之相匹配，村村落实“四个一”，即一村一法（村规民约）、一户一档（农户档案）、一人一卡（村民行为规范卡）、一门一牌（十星级文明农户牌），并与“三五”普法和创建安全文明村相结合，重点加强对村民的法制教育和狠抓村民行为规范，以此达到预防矛盾纠纷和村民犯罪的目的。乡一级突出狠抓“创安”和矛盾纠纷排查调

处。抓“创安”，以加强基层组织建设为切入点，将村级治安规范化管理和争创十星级文明农户等各项目标细化量化，乡对村签订责任状，年终组织达标验收。目前，全市 3643 个村已有 2478 个实现“创安”达标，占 68%。抓矛盾纠纷排查调处，着重落实一月一小查，一季一大查。月查以乡镇维护稳定专班为主，根据各村情况进行重点排查；季查由各乡镇组织干部对各村矛盾纠纷进行普查。月查情况由乡镇掌握；季查结果必须按规定上报到县、市两级。对排查出的不安定因素，该哪一级出面调处的，就由哪一级负责到底。据统计，去年全市各乡镇共排查各类矛盾纠纷 1765 起，其中上报县市 157 起（含群体性闹事苗头 6 起），均由各级妥善处置，没有酿成影响稳定的事件。

很多不稳定因素往往与群众反映强烈的热点、难点问题密切相关，而解决好热点、难点问题归根到底还是要靠各级各部门真正发挥职能作用。我市从这个角度出发，强调“以各部门、各单位为主体，纵向抓到底，建立职能线”——这是第二道防线，具体工作落脚到一个“疏”字上，即重点抓疏导。市委、市政府要求全市各级职能部门切实做到“守门有责、管人有规、处事有法”。守门有责，即建立起系统内部维护稳定的责任目标，把本部门、本系统、本单位的不安定因素定职、定责、定人、定时消除在萌芽状态，并按照下管一级的要求层层建立责任追究制。同时，各系统要将上级政策一竿子落到底，在执行政策上不打折扣，不绕弯子，对执行政策不到位引发不稳定事件的，严格实行一票否决。管人有规，即依法依规加强各职能部门尤其是执法部门队伍建设，对直接为群众打交道的执法人员一律实行岗前培训和岗位考核，坚决杜绝执法不严、执法不公的问题。对因工作作风简单粗暴、欺压群众，引发不安定因素的，严肃查处。处事有法，是建立职能线的核心内

容，即对群众反映强烈的热点、难点问题实行“谁家的孩子谁家抱。”与全国大多数地区一样，我市比较突出的热点、难点问题主要是农民负担问题、下岗职工再就业问题、离退休职工生活保障问题、城市拆迁和建设中的利益纠纷问题、金融风险问题、复退军人和大中专生安置分配问题等等。我市将这些问题分门别类、综合分析，然后逐一划块到各战线、各部门，以责任状的形式固定下来，由各职能部门从上到下确定职责任务，分级归口做好工作。涉及几个部门的事，由分管的市委、市政府领导协调解决。如农民负担问题，由市农委牵头负责，涉农部门各施其职，层层建立制约机制，级级开展检查督办。涉及增项加码的矛盾纠纷，属农业部门的，由农业部门限期整改，农业部门管不着、抓不了的，再报党委、政府出面干预。创建文明卫生城市中出现的问题，由分管的市委副书记、副市长负总责，指导、组织、协调市政、工商、公安、交通、卫生、宣传等相关部门开展工作，触及市民利益，容易引起矛盾纠纷的，其源头在哪个部门就由哪个部门负责解决。同时落实责任追究制度，问题出在哪一级，板子就打到哪一级。对职能部门维护稳定的工作业绩，我市除严格实行检查考评，坚决兑现责任目标外，每年还组织各界人士开展行风评议，将市委、市政府的考核结果与群众评议情况结合起来，综合评分，奖优罚劣。

稳定无小事，大事大员抓。我市明确提出“以市、县两级党委政府为主体，总揽全局，合纵联横，建立控制线”——这是第三道防线，具体工作落脚到一个“控”字上，即重点抓控制。市委、市政府始终绷紧维护稳定这根弦，集中精力抓大事。一是建立维护稳定的责任体系。按照“党政领导负总责，职能部门负专责，社会各界各负其责”的思路，从方方面面确定工作重点，明确目标责任，并按三个系列层层细化分解，将责任状一直签到村组、车间、门

店,让每个阶层、每个单位知道在维护稳定工作中应该抓什么、怎么抓,形成了比较完备的责任体系。二是把握维护稳定的工作方向。市县两级党委政府立足全局,随时分析研究稳定工作的形势,并从大方向上提出阶段性工作意见。去年,市委、市政府先后6次听取维护稳定工作的情况汇报,5次召开各县市和市直各单位负责人会议,3次召开维护稳定工作专题会议,研究部署维护稳定工作,先后出台了《关于当前影响稳定的主要问题和工作意见》、《防范和处置群体性事件的工作预案》、《关于维护城区治安秩序的通告》、《关于防范和化解农金会金融风险的意见》等相关文件,指导、协调督促全市维护稳定工作。三是抓住并解决好影响稳定的突出问题。每年年初,市委、市政府领导分课题深入基层,就全市各行各业的不稳定因素进行专题调研。市委常委集中听取汇报后,对影响稳定的突出问题包干到人做好工作。去年,市委、市政府将敏感期社会政治稳定问题、处理和解决“法轮功”问题、农村合作基金会金融风险问题、城区交通秩序整顿问题、农民负担问题等各项工作分解到人,全部落实“一个问题、一名领导、一个专班、一项预案、一抓到底”的“五个一”工作机制,积极、稳妥地解决了一系列矛盾纠纷,确保了全市大局的稳定。四是稳妥处置群体性事件。市、县两级都形成了比较完备的处置群体性工作预案,并确定了“可散不可聚,可顺不可激,可解不可结”的总原则和“区分性质,讲究策略,把握时机,严格执法,冷静稳妥”的工作要求,凡发生在我市境内的群体性事件,一概按照属地管理的原则进行处置,市县两级党政主要负责人坐阵一线,现场指挥,分管领导直接协调有关部门做好工作,迅速将问题解决在基层,消除在初始阶段。去年,全市共发生6起群体性事件,均得到及时妥善处置,没有一起因工作不力导致事态扩大。

“三道防线”是我市维护稳定工作的全新谋略，由此构建的纵到底、横到边、合纵联横的工作体系，为保持我市持续稳定的大局起到了巨大作用。几年来，我市社会治安综合治理工作一直名列领先位次，去年，在全省综合治理工作检查中，问卷调查显示，我市市民对全市社会治安的满意率达 98.6%。稳定祥和的良好环境，也有力地促进了经济和社会发展。去年，我市国内生产总值增长率、财政收入增长率、全社会固定资产投资增长率、农民人平纯收入增加值，全部超过全省平均增幅。

（作者系孝感市委政法委调研科科长）

幸福城市信用社“储户风波”的 处 置 及 启 示

章亚平

1999年3月，潜江市幸福城市信用社因违规经营，被人民银行武汉分行宣布停业整顿。连续上十天，情绪激动的储户以市府大院、人民银行潜江支行、幸福城市信用社及宜黄高速公路、“318”国道为目标进行围堵请愿，在潜江掀起了一场史无前例的“储户风波”。在省委、省政府和省防范化解金融风险领导小组的领导下，潜江市精心组织部署，全力以赴保稳，妥善处置和平息了这场“储户风波”，未发生因“储户风波”引发的“打、砸、抢、烧”及伤亡人员的严重事件，有力地维护了社会稳定，保障了经济建设和群众生活的正常进行。

背 景

潜江市幸福城市信用社于九十年代初经中国人民银行湖北省分行批准成立，属集体所有制金融企业。在经营中，他们采取高息揽储的办法违规运作，并将吸收的存款集中用于幸福集团固定资产投资，致使发生支付困难。1999年3月，经中国人民银行总行和湖北省人民政府批准，人民银行武汉分行决定对其进行为期6个月的停业整顿。面对停业整顿的公告，储户们不知所措。引发了一场难以避免的“储户风波”。这场“风波”主要有以下特点：一是

涉及人员众多,成份复杂。截止停业整顿前,幸福城市信用社有储户存款 4.3 亿元,涉及潜江、武汉的储户近 3 万户。其中 10 多万人口的潜江市园林城区,就有 8000 多储户,加上直接牵扯到的亲属,涉及人员几乎占城区人口的三分之一。储户中,有党政干部、单位职工、知识分子、工商个体户、城镇居民、农民等,成份十分复杂。二是储户情绪十分偏激。幸福城市信用社的停业整顿直接关系到储户的切身利益。广大储户的存款都是多年辛苦而积攒的“血汗钱”,少则几千,多则数万,而且有相当部分存款是生活困难的下岗职工、离退休人员和普通农民的“养命钱”。幸福城市信用社的停业整顿,尤其是停业整顿公告没有对如何保护储户利益给予明确规定,使储户感到绝望。三是所处环境比较复杂。幸福城市信用社停业整顿处在各种矛盾比较复杂的社会环境下,很容易使矛盾不断扩大升级,或被敌对分子利用,酿成严重事件。四是缺乏处置经验。防范化解金融风险是新形势下出现的一个崭新课题。如何处置由此引发的群体性事件,在政策宣传、群众教育、处置措施等各方面都有许多问题需要通过实践来加以认识和解决。

处 置

根据省委、省政府和省防范化解金融风险领导小组“准备出点事,而且可能出点大事”的预测分析,潜江市对幸福城市信用社“储户风波”的防范处置给予了高度重视和超前准备、超常投入。市委、市政府提出了“四个确保”的总体目标(即确保省委、省政府及上级指示精神在潜江贯彻落实;确保停业整顿期间在潜江辖区不出现死人等重大事件;确保全市正常的社会生活秩序;确保 1999 年度既定工作目标的照常实现),制订了处置预案,成立了四大家领导和有关部门主要负责人参加的领导小组,召开了一系列

规格高、规模大的专题会议，在领导、人力、物力上做好了充分的准备。3月17日，幸福城市信用社停业整顿通告发布后，连续上十天，部分情绪激动的储户先后以市府大院、幸福城市信用社、市人行和宜黄高速公路、“318”国道为目标，进行围堵请愿，强烈要求对存款给予合法保护。面对“储户风波”，市“四大家”领导全力以赴投入到了保稳工作之中，实行定岗定责。在8个重点部位分别落实了市领导和公安部门负责人组成的分指挥部。政法公安部门投入了600多人的警力，负责重点部位保卫、突发治安事件处置、交通管制和情报信息工作。市直各部门和乡镇落实了应急队员，实行24小时值班备勤。市里集中组织了由机关干部参加、“两办”主任带队的300人保稳执勤队；由60名副科级以上干部和30名老公安组成的保稳劝说队；由各单位一把手负责的保稳现场带离队；由宣传部门负责的保稳宣传队；由卫生部门负责的现场救护队。由于情报信息准确，劝说带离工作得力，执勤民警文明执勤，市领导深入一线与群众对话，各部门齐抓共管，围堵储户逐日减少，储户情绪日渐平和。“储户风波”暂缓后，潜江市集中精兵强将迅速转入清理变现的工作，9月10日至16日分别在潜江、武汉两地顺利、平稳地兑付了储户全部存款，幸福城市信用社“储户风波”彻底平息。

启 示

处置幸福城市信用社“储户风波”，是新时期正确处理人民内部矛盾的一次成功的实践，它不仅有效地维护了社会稳定，而且也今后处置类似事件提供了一些成功的经验和深刻的教训，带给了人们一些有益的启示。

启示一：必须坚持党委统一领导，形成上下一盘棋。各级领导