



北京市哲学社会科学规划办公室
北京市教育委员会

资助出版

S_{HOU DU}
SHEHUI ANQUAN
YANJIU BAOGAO

首都 社会安全 研究报告

(2014)



SHOUDU SHEHUI ANQUAN YANJIU BAOGAO

主编◎宫 一 郭太生



中国人民公安大学出版社



北京市哲学社会科学规划办公室

北京市教育委员会

资助出版

首都社会安全研究报告 (2014)

SHOUDU SHEHUI ANQUAN YANJIU BAOGAO

宫 一 郭太生 主编

(公安机关内部发行)

中国人民公安大学出版社

· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

首都社会安全研究报告. 2014/宫一, 郭太生主编. —北京: 中国人民公安大学出版社, 2015. 12

ISBN 978 - 7 - 5653 - 2429 - 1

I. ①首… II. ①宫… ②郭… III. ①治安管理—研究报告—北京市—2014 IV. ①D631.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 253593 号

首都社会安全研究报告 (2014)

宫 一 郭太生 主编

出版发行: 中国人民公安大学出版社

地 址: 北京市西城区木樨地南里

邮政编码: 100038

印 刷: 北京兴华昌盛印刷有限公司

版 次: 2015 年 12 月第 1 版

印 次: 2015 年 12 月第 1 次

印 张: 19

开 本: 787 毫米 × 1092 毫米 1/16

字 数: 309 千字

书 号: ISBN 978 - 7 - 5653 - 2429 - 1

定 价: 75.00 元 (公安机关内部发行)

网 址: www.cppsups.com.cn www.porclub.com.cn

电子邮箱: zbs@cppsup.com zbs@cppsu.edu.cn

营销中心电话: 010 - 83903254

读者服务部电话 (门市): 010 - 83903257

警官读者俱乐部电话 (网购、邮购): 010 - 83903253

公安综合分社电话: 010 - 83901870

本社图书出现印装质量问题, 由本社负责退换
版权所有 侵权必究

主 编 宫 一 郭太生

副主编 苏 红 何秋莲

撰稿人 (以姓氏笔画为序)

王存奎 王宏玉 王雪莲

毛欣娟 卢国显 刘为军

刘宏斌 张小兵 陆 晶

郭太生 黄淑华 曹 凤

曹 英

前 言

首都社会安全研究基地的主要任务是结合首都维护社会稳定与安全的实践需要，紧紧围绕首都在经济社会发展过程中出现的影响社会安全的新情况、新问题，充分发挥中国人民公安大学的学术人才资源、图书资料等优势，与北京市公安机关以及其他相关部门、组织与单位密切合作，建设开放式的研究平台，不断推出具有实际应用价值的研究成果，更好地服务于维护首都安全与稳定的工作实践。首都社会安全研究基地经过多年的建设与发展，在推出高质量的研究成果、引领社会安全领域的研究方向、培养和锻炼研究队伍方面已经发挥了重要的作用。每年编辑出版的首都社会安全研究报告，既是首都社会安全研究基地的研究人员结合首都的实际情况研究成果的汇集，也是基地研究特色、研究水平与研究能力的具体体现。

本年度的首都社会安全研究报告收集了基地研究人员近两年来的 14 项研究课题成果。按照研究课题的内容，研究报告分为五个部分：第一部分是首都政治稳定与预防机制，第二部分是首都治安管理与犯罪预防，第三部分是首都网络安全与治理，第四部分是首都警务合作，第五部分是首都社区警务与警民关系。承担这些研究课题的人员既有研究基地的研究人员，也有首都公安机关有关业务部门的人民警察；研究内容既以基础理论作为指导，也紧密结合了首都社会安全的实践；在研究过程中，研究人员还不断深入实际进行了广泛的调查研究，获得了第一手资料。因此，此研究报告具有可读性、实践指导性与研究方法科学性等特点。

本年度研究报告的编辑出版，同样得到了北京市教委、北京市哲学社会科学规划办公室领导与有关工作人员的关心和指导。对研究报告中的各项课题在研究过程中曾给予支持与帮助的北京市公安局有关业务部门以及公安大学出版社的领导和编辑，在此一并表示衷心感谢。

由于研究工作受时间、条件、经费等方面的限制，一些课题的研究还不够深入和完善。对于研究报告编辑出版工作中存在的不足之处，也欢迎广大读者批评指正。

编 者

2015 年 11 月

首都政治稳定与预防机制

首都政治中心区社会稳定风险防控机制研究 / 王雪莲 · 3

- 一、首都政治中心区社会稳定现状 · 3
- 二、首都政治中心区社会稳定风险防控现状研究 · 5
- 三、首都政治中心区社会稳定风险防控机制构建研究 · 7

国家安全和社会政治稳定预警管理系统研究 / 毛欣娟 · 11

- 一、系统构建的理论前提 · 11
- 二、系统的内涵与外延分析 · 14
- 三、预警管理系统的总体构想 · 18
- 四、预警指标体系理论模型的相关说明 · 21

维护国家政治安全视角下境外非政府组织在华运行状况研究 / 王存奎 · 27

- 一、境外非政府组织在华活动概况 · 28
- 二、近年来境外非政府组织在华渗透活动情况 · 29
- 三、境外非政府组织调查工作 · 36
- 四、加强和改进相关管理工作的对策建议 · 38

首都治安管理 with 犯罪预防

首都幼儿园安全评估及保障研究 / 郭太生 谢川豫 寇丽平 · 47

- 一、首都幼儿园安全形势分析 · 47
- 二、首都幼儿园安全的主要威胁因素 · 49



- 三、首都幼儿园安全评估 · 52
- 四、保障首都幼儿园安全的对策与配套措施 · 68
- 五、结 语 · 77

首都村庄社区化管理研究

- 北京城市化进程中的村庄平安建设研究 / 刘宏斌 · 79
- 一、北京市村庄社区化管理概况 · 80
- 二、北京市农村社区化的社会治安背景犯罪数据分析 · 83
- 三、当前影响首都城乡接合部村庄治安秩序的因素分析 · 86
- 四、村庄社区化建设的犯罪预防效能分析 · 89
- 五、完善农村社区化管理的建议 · 91

国外校园安全管理对我国校园安全管理启示的研究 / 张小兵 · 95

- 一、国外校园安全管理的经验做法 · 95
- 二、当前我国校园安全管理存在的问题分析 · 105
- 三、国外校园安全管理对我国的启示 · 108

群体性事件动员组织机制研究 / 曹 英 段林萍 · 115

- 一、群体性事件的信息传播机制 · 116
- 二、群体性事件的组织动员机制 · 138

首都网络安全与治理

网络结社对国家政治安全的影响及相关对策研究 / 王存奎 · 155

- 一、网络结社是科技发展与社会多元化的产物 · 155
- 二、互联网领域维护国家政治安全面临的形势 · 159
- 三、新时期网络结社的主要类型及特征 · 164
- 四、网络组党结社对国家政治安全的影响 · 167
- 五、对当前网络组党结社活动的相关对策思考 · 173

首都网络社会安全防控体系建设研究 / 黄淑华 · 179

- 一、网络社会的内涵与外延 · 179
- 二、影响首都网络社会和谐稳定的安全因素 · 182



- 三、首都网络社会防控体系结构 · 183
- 四、技术防控体系建设 · 186
- 五、管理防控体系建设 · 191
- 六、法律体系建设 · 193
- 七、结 语 · 193

首都警务合作

环首都圈大外管立体防控格局中新型区域警务合作模式建构 / 陆 晶 · 197

- 一、引 言 · 197
- 二、外管领域区域警务执法合作的本质——以博弈论为视角 · 198
- 三、外管领域区域警务执法合作的功能与价值 · 200
- 四、合作现状及困境 · 205
- 五、大外管区域警务执法合作模式建构 · 208
- 六、结 语 · 211

论我国区域警务合作机制的完善策略 / 刘为军 · 214

- 一、构建更高规格且内容完备的区域警务合作规范体系 · 215
- 二、持续推进警务合作区建设和需求密集区“点”对“点”合作 · 218
- 三、建立区域警务合作利益补偿机制 · 221
- 四、确立合理的区域警务合作督促机制和责任追究机制 · 223
- 五、完善区域警务合作争议解决机制 · 225

首都社区警务与警民关系

信息化条件下社区警务情报工作模式和方法研究 / 曹 凤 · 229

- 一、相关概念阐释 · 229
- 二、信息化条件下社区警务情报工作的特点和意义 · 230
- 三、当前我国社区警务情报工作中的问题分析 · 234
- 四、信息化条件下社区警务情报的工作模式 · 235
- 五、信息化条件下社区警务情报的工作方法 · 239
- 六、信息化条件下社区警务情报工作的保障机制 · 242



七、结 语 · 247

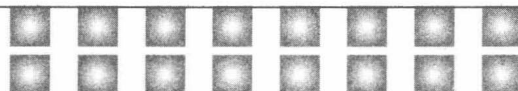
北京市社区矫正理论与实践研究 / 王宏玉 · 248

- 一、社区矫正的理论基础 · 249
- 二、北京市社区矫正的实践 · 260
- 三、北京市社区矫正实践中面临的问题与困惑 · 266
- 四、完善我国社区矫正的意见与建议 · 268

当前我国警民距离的现状、影响因素和新对策思路

- 以北京、天津、河北、四川、广东五省市为例 / 卢国显 · 272
- 一、问题的提出 · 272
- 二、研究设计 · 274
- 三、警民距离的统计分析 · 277
- 四、博格达斯量表的测量结果 · 280
- 五、假设检验 · 289
- 六、政策建议与讨论 · 291

首都政治稳定与预防机制





首都政治中心区社会稳定 风险防控机制研究^{*}

王雪莲

首都政治中心区是国家社会稳定的“晴雨表”，关乎国家的安全和利益，重要、敏感、复杂、多变。维护首都政治中心区的社会稳定，既是维护北京市的政治、经济、生活秩序，也是维护全国的国家安全和社会稳定，是北京及在京各直属机关党委、政府、政法机关，特别是首都公安机关重要的政治和社会责任。

一、首都政治中心区社会稳定现状

首都政治中心区作为国家政治运行秩序的标志，其社会稳定状况与国家的政治稳定大局密切相关。

（一）首都政治中心区的概念界定

政治中心区，是指城市中以行政管理为主要职能的特定区域，它集中了国家或地区内权力机构、行政机构、司法机构、外交使领馆等重要政治地标性建筑，象征着国家或地区最高立法权力、行政权力、司法权力的特定区域。在我国，北京是中华人民共和国成立后的唯一合法首都，其辖区范围内集中了党中央、国务院、全国人大、全国政协、最高人民法院、最高人民检察院等国家最高权力机关及外国驻华大使馆等重要外交代表机构，这些机关和机构在地理位置上大多集中于北京的城市中心，其政治象征地位不言而喻。由此，在工作中我们将首都政治中心区的范围限定为新华门及中南海周边地区、天安门广场、在京直属机关、121

^{*} 2013年首都社会安全研究基地科研项目，项目编号：11JDSK03。

[作者简介] 王雪莲，女，中国人民公安大学反恐怖学院副教授，主要研究领域为国家安全学、反恐怖理论与实务。



国驻华使领馆（主要集中于三里屯使馆区、建国门外使馆区和麦子店使馆区）、国际组织办公地。

（二）首都政治中心区社会稳定现状

首都政治中心区社会稳定现状从总体上可以概括为“总体平稳、阶段失衡、事件偶发、综合可控”。

1. 首都政治中心区社会稳定现状总体平稳

首都政治中心区作为国家政治生活的核心和社会稳定的“晴雨表”，其社会稳定状况在总体上处于平稳态势。具体表现为国家政治权力能够合理运行、社会政治秩序平稳有序、社会稳定防控和处置能力逐渐增强。自改革开放以来，除1989年“六四”事件的特殊时期，以天安门广场为核心的首都政治中心区完全能够发挥国家政治中心的核心功能，向全国和世界传达了国家稳定的重要政治信号。

2. 首都政治中心区在特定时期出现阶段性社会稳定失衡

在三十多年的改革开放过程中，我国社会逐渐走向开放、多元、现代化，无论是经济体制还是政治体制都发生了翻天覆地的变化。而这一变化，与首都政治中心区所在的国家权力机关的决策息息相关。这些决策直接或间接改变了社会不同群体的利益关系和社会关系，必然成为一些群体拥护的对象，而成为另一些群体反对的对象。当遇到地方上难以解决的问题时，部分群众就以向首都政治中心区聚集的方式表达自己的政治或利益诉求。同时，作为国家政治权力的最高象征，首都政治中心区也必将成为社会不稳定时全国政治风暴的旋涡，从而出现阶段性社会稳定失衡。

3. 偶发事件对首都政治中心区的社会稳定影响重大

虽然长期以来首都政治中心区社会稳定总体态势平稳，但当出现阶段性社会稳定失衡事件，尤其是偶发事件时，对首都政治中心区的社会稳定影响非常重大。其一，1989年春夏之交，以高校学生运动形式开始的“六四”事件，导致天安门广场及周边地区陷入长达二十天的混乱局面，致使国家政治生活遭受重大挫折。其二，1999年春至2000年夏，邪教“法轮功”组织煽动其成员于1999年4月25日“围攻中南海”，制造了震惊中外的政治事件，并在我国政府取缔“法轮功”组织后持续煽动其信众在长达一年的时间里到天安门广场“弘法”，极大地影响了首都政治中心区的社会稳定。2001年1月23日，五名“法轮功”练习者携



带汽油及其他易燃品在天安门广场自焚，造成了2人死亡、3人重伤^①的恶性事件。其三，进入21世纪后，全国进京“上访高潮”冲击了中共中央办公厅、国务院办公厅所在的中南海及周边地区，甚至影响到了外国驻华使领馆的政治秩序。其四，极端暴力事件对首都政治中心区的社会稳定影响极大。1982年1月10日，北京市出租汽车公司女司机姚锦云驾驶出租车沿天安门广场西侧冲向金水桥，致使在场群众5人死亡、19人受伤。^②2013年10月28日12时5分许，“东突”恐怖分子驾车撞向天安门金水桥护栏后起火，造成5人死亡、38人受伤。^③这些事件都严重影响了首都政治中心区的社会稳定。

4. 首都政治中心区社会稳定综合可控

虽然发生了如上事件，但综观首都政治中心区社会稳定总体形势，其仍然处于综合可控的范围内。首都政治中心区是国家政治生活的关键部位，各相关职能部门投入大量人力、物力、财力，全方位开展工作，及时预警和处置了大量不安定因素，从而使首都政治中心区保持了基本稳定。

二、首都政治中心区社会稳定风险防控现状研究

由于危害国家安全和影响社会政治稳定的因素或行为具有突发性强、手段多样、危害巨大、后果严重、政治和国际化背景复杂且与多学科、多领域问题相互交织等特点，要求公安机关有关部门必须科学分析可能危害国家安全与影响社会政治稳定活动的形势，准确预测可能发生的敌对活动，这就决定了首都政治中心区社会稳定风险防控的必要性和极端重要性。

（一）首都政治中心区社会稳定风险防控现状

鉴于首都政治中心区社会稳定的重要性，北京市相关职能部门对首都政治中心区开展了全面的情报信息、侦查控制、防范处置工作。1999年6月，北京市公安局成立了天安门地区分局，全力维护天安门地区的

① 牛爱民、翟伟：《“法轮功”天安门广场自焚事件制造者被依法审判》，载《新华每日电讯》2001年8月18日第1版。

② 《姚锦云与1982年天安门广场撞人事件》，引自三联生活周刊专题，<http://www.news.sina.cn/c/2007-09-06/1415138>，2007年9月6日。

③ 《北京全力救治“10·28”事件伤者》，载《新京报》2013年10月30日第3版。



治安秩序和社会稳定。分局成立以来,在维护天安门地区的政治稳定、社会安定及构建和谐社会“首善之窗”工作中发挥了重要作用。以2006年为例,天安门分局共清理整治各类扰乱人员近2.5万人,当场处罚近2.3万人,开展了大量线索查证和排查工作。^①同时,北京市公安局及武警相关单位对天安门等首都政治中心区的突发事件处置能力在近年来的危机事件处置中得到了较大提高。2001年1月23日,在“法轮功”邪教人员天安门广场自焚事件中,北京市公安局民警仅用几十秒的时间就扑灭了自焚人员身上的火焰。^②2013年10月28日,天安门广场发生吉普车撞击金水桥事件后,北京警方对现场处置及时、迅速、有序,从事件发生的12时5分到恢复交通的13时9分仅仅经历了1小时零4分,没有因处置不当引发次生灾害或产生更大的社会影响。

(二) 首都政治中心区社会稳定风险防控中存在的主要问题

虽然我们对当前首都政治中心区的社会稳定情况总体评估为“综合可控”,但从已发生的事件及现有风险评估机制的运行看,仍然存在以下问题。

1. 社会稳定风险防控中风险评估的主体过于单一,使得评估依据较为单薄

由于首都政治中心区社会稳定对国家安全的重要影响,对其进行风险评估的机构应该尽可能广泛,不应仅限于公安、武警等保卫单位,应将安全、信访、检法等部门统一纳入风险评估机制。

2. 社会稳定风险评估的内容涉及范围过于狭窄

目前,首都政治中心区社会稳定风险评估的内容主要局限于日常情报搜集集中涉及反邪、反恐、信访等方面的信息。但是,随着我国社会转型期社会矛盾突出的阶段性问题不断涌现,选择在首都政治中心区扩大事态、制造影响的极端个人和组织层出不穷。2003年10月8日8点40分左右,福建省无业人员张理积为发泄不满,驾车由东向西行驶到天安门广场金水桥前的机动车道时,向车外抛撒传单,并欲用点燃的香烟引燃车上的汽油、鞭炮等易燃易爆危险品制造爆炸事件时,被民警及时发现并当场抓获。2003年5月至9月,北京市宣武区的无业人员叶某为发

^① 公安部政治处:《北京市公安局天安门地区分局》,引自新华网法治频道,2007年5月17日。

^② 《为了天安门广场的安宁——处置法轮功痴迷者自焚事件纪实》,引自 www.cctv.com/news/special/zt1/xiejiaofalungong/3204.html, 2001年2月16日。



泄不满，先后到北京市政府及天安门地区静坐、滋事数十次，为造成更大的影响，他于2003年10月1日10点左右，再次到天安门劳动人民文化宫南门金水桥西北角处跳入金水河，造成大量群众围观，引起该地区秩序严重混乱。^①因此，社会稳定风险评估的内容应扩大到社会的各个层面，尤其亟须建立应激性评估这一重要内容。

3. 社会稳定风险评估中情报线索查证不够严谨

在近年来首都政治中心区发生的影响社会稳定的突发事件中，在事后处置中能够发现前期的社会稳定风险评估中情报线索查证不够严谨的现象。在2001年“法轮功”人员天安门自焚案、2013年吉普车撞击金水桥等事件中，事前对可疑车辆和可疑人员的排查工作都存在疏漏。

三、首都政治中心区社会稳定风险防控机制构建研究

当前我国处于社会转型的关键时期，各种矛盾和问题不断增多，特别是一些局部性、单一性问题往往迅速引发全局性的连锁反应和危害。为防范这些潜在因素威胁首都政治中心区的社会稳定，防止和减少危害、防范和处置都需要把握先机，构建合理的社会稳定风险防控机制。

（一）首都政治中心区社会稳定风险防控机制的内涵和外延

首都政治中心区社会稳定风险防控机制是由一系列的风险防控工作主体、工作制度、工作流程组成的，是一个体现多种关系、发挥不同功能的工作系统。

1. 首都政治中心区社会稳定风险防控工作主体

目前，首都政治中心区的日常保卫工作基本由公安机关负责，特殊情况下再会同武警、安全、外交等部门共同处置。随着我国改革开放的逐渐深化和国际交往的日益增多，各职能部门维护首都政治中心区社会稳定的政治责任和社会责任越发重大，必须明确在维护稳定工作中风险防控工作的主体，以建立责权明确、分工负责的高效防控体系。根据资源调配的合理分工和以往工作经验，首都政治中心区社会稳定风险防控机制的工作主体应以属地公安机关为主，在日常维稳工作和突发事件发生后的应急处置中，都应建立以属地公安机关为主的指挥决策机构，再

^① 《北京警方逮捕2名在天安门前制造事端者》，央视国际，<http://www.cctv.com/news/china/20031128/101149.shtml>，2003年10月17日。

辅以武警、安全、外事、规划、市政、宣传、信访等部门共同预防和处置的内部工作系统。

2. 首都政治中心区社会稳定风险防控机制的内容

作为国家最为敏感的政治标志性地区，首都政治中心区社会稳定风险的存在是一种客观现象。只有正视这种客观存在，在事前、事中和事后做好相应的风险防控工作，才能尽量将此种风险降至最低。

(1) 首都政治中心区社会稳定常态风险防控。在日常的安全保卫工作中，要将首都政治中心区社会稳定风险控制在最低，必须建立一整套完善的工作机制。目前，首都政治中心区的日常安全保卫工作绝大多数采用固定哨位辅以机动巡逻的工作模式，驻地保卫工作主要由武警部队承担主责，周边地区安全则由属地公安机关负责。此外，安全、外交、外事保安公司等由于管理职责不尽相同，各负其责。建立首都政治中心区社会稳定常态风险防控机制，必须将这些部门有机地联系起来，使其在社会稳定风险防控中承担相应的责任。这种常态机制，建议以固定周期、固定时间的联席会议及情报会商工作机制为主，以驻地公安机关为主，召集安全、外交、外事保安公司、信访、民族、宗教、宣传等部门形成周期性的长效工作机制。在日常工作中制定风险防控的预案，并在工作中适时演练。

(2) 首都政治中心区社会稳定处突风险防控。突发事件是首都政治中心区面临的重大风险。随着我国的改革开放，在首都政治中心区参与国际事务的机会增多，举办大规模活动的频率逐年增高。而“9·11”事件之后，国际范围内反恐的等级普遍有所提高，特别是随着我国打击“东突”恐怖势力力度的不断加强，新疆“东突”恐怖因素向内地转移的趋势明显，给首都政治中心区社会稳定带来的突发事件风险大大提高。因此，必须建立合理、完善的处置突发事件风险的防控机制。

(3) 首都政治中心区社会稳定善后风险防控。首都政治中心区因为其地位的敏感性，突发事件发生后尽快恢复秩序至关重要，这将直接影响外界对政府处置事件能力的判断。此外，事件发生后的案件侦查、对嫌疑人的处理、与媒体的沟通等方面也必须合法、循序、有效，避免出现简单问题复杂化、谣言满天飞的情况。

(二) 首都政治中心区社会稳定风险防控机制的构建

在以风险防控为中心的首都政治中心区社会稳定风险防控机制建设中，要从保障机制、风险预警机制和应急响应机制几个方面开展工作。