

冯锁柱 著

治安事件

· 预防、预警与处警 ·



1.4

中国人民公安大学出版社

治安事件预防、预警与处警

冯锁柱 著

(公安机关 内部发行)

中国

治安事件预防、预警与处警

ZHIAN SHIJIAN YUFANG YUJING YU CHUJING

冯锁柱 著

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:北京鑫正大印刷有限公司

版 次:2002年3月第1版

印 次:2002年6月第3次

印 张:11.625

开 本:850毫米×1168毫米 1/32

字 数:292千字

印 数:4501~7500册

ISBN 7-81059-967-4/D·820

定 价:20.00元 (公安机关 内部发行)

本社图书出现印装质量问题,由发行部负责调换

联系电话:(010)83905728

版权所有 翻印必究

E-mail:cpep@public.bta.net.cn

前 言

毛泽东同志指出：“我们现在是处在一个大变动时期。我国社会很久以来就处在大变动中间了——就性质来说，现在的变动比过去的变动深刻得多。”^①“处在这样一个时代，我们必须进行同过去斗争形式有着许多不同特点的伟大斗争。”^②一个代表先进生产力、代表先进文化、代表最广大人民的根本利益的政权建立后，紧接着的问题就是稳定与发展。新中国成立以来，我们进行了社会主义革命和社会主义建设，在社会和经济的发展上，要把我国建设成为一个具有现代工业、现代农业、现代国防和现代科学技术的社会主义强国。然而，在一个相当落后的经济基础和复杂的国情中向现代化社会转变、发展，难免不出现失误，我们曾屡犯极“左”和冒进的错误，造成了经济发展的起伏波动和社会秩序的紊乱。以党的十一届三中全会为标志，我国进入了一个经济的高速发展时期，改革开放使我国连续多年达到6%~9%的增长率，我们所取得的显著成就是任何人都不能否认的。但是，由计划经济体制向市场经济体制的转化中，既有坚持四项基本原则同全盘西化的冲突，又有建设社会主义法制同封建宗法残余的对立；存在多元文化格局的迅速发展，宗教、迷信、邪教与科学对立，以及传统道德、价值体系开始解体，社会问题，特别是犯罪问题增多的情况等。在这种情况下，社会控制手段和主导性社会规范形式的发育，严重地落后于经济体制的改革和发展，

① 《毛泽东选集》第5卷，人民出版社1977年版，第403页。

② 《毛泽东著作选读》下册，人民出版社1986年版，第828页。

社会问题已引起全社会的广泛关注。国家稳定、社会安定是社会
发展、经济建设的条件和保障，这已成为全党和全国人民的共
识。稳定是保护和发展生产力的需要，稳定是先进的阶级、先进
的利益群体发挥作用的需要，也是广大人民群众的共同心愿。

我们不希望社会矛盾转变为社会冲突，也不希望大量的治安
事件破坏社会的稳定。唯物主义告诉我们，发展与稳定是对立的
统一，社会发展促进社会稳定，但是，发展不当，也会诱发矛
盾，破坏稳定，妨害发展。所以，在社会冲突出现以后，要学会
解决问题的方法，根据冲突的性质和特点，找到缓解矛盾冲突的
途径，化消极因素为积极因素。我们对治安事件进行研究，也正
是基于此目的，探求治安事件的发生机理，提出预防、控制和处
置的方法及建议，以期对解决这些问题做一些积极的工作。

作 者

2002年2月4日

导 论

什么是当今中国最关键的问题？我们的回答是：国家的安全和社会的稳定。

经过改革开放的伟大实践，始终困扰中国社会的温饱问题已基本得到了解决，社会主义现代化建设已经发展到了一个新的历史阶段。但是，在新世纪之初，我们必须清醒地认识到，我们的国家正面临着越来越多的全新的、复杂的国际和国内问题。“近年来，中国社会中已孕育、潜伏着两股破坏性力量。一股是知识文化界生出一批反体制的青年野心家和政治鼓动者。另一股是城乡流民及社会中的无稳定职业者，其中多数也是年轻人。近年，农村少生计的流民，城市中失业、半失业及待业人数在增多。海外‘民运’、‘民阵’和国内异端政治组织，正在试图向社会下层——工人、市民、流民中渗透，并把他们的政治主张和鼓动进行扩散。由于经济困难仍未克服，而政治和意识形态上的若干症结尚未化解。”^①加之国际上敌对势力的经济、文化侵略与渗透，特别是国际恐怖主义活动以及民族分裂、邪教组织活动的上升趋势，对国家安全和社会稳定都构成了巨大的威胁。

对治安事件的深入研究，使人们充分看到了事件发生、发展、变化的规律，充分认识到社会上存在的治安事件，其发生原因具有复杂性，决不是由简单的某一方面或某几个方面的原因所

^① 何新著：《新战略论·经济编》，四川人民出版社1999年7月版，第380页。

致。影响事件的因素很多，既有主观方面的原因，也有客观方面的原因；有社会方面的原因，还有自然环境方面的原因。由此可见，治安事件有一个复杂的成因系统。在这个系统中，事件的存在与表现形式同人与社会、人与环境的一系列根本问题息息相关。因此，治安事件的预防工作是十分艰巨的，切忌期盼在短时间内能够根治，更不能够想像事件能在不太长的时间内得到消除。

随着科学技术的进步，社会生产力的发展，利益群体的多元化，国内政治、经济、文化、生态等，日趋成为一个有机的、相互联系的系统。这一系统中的某个分支系统或联系要素受到损害，都会出现危机和冲突，破坏社会的系统平衡。我们只有成功地处理危机、冲突，逐步建立科学、合理又适合我国国情的危机、冲突解决体制和应对机制，只有这样，才能为我国的现代化建设和改革开放事业提供可靠的安全保障。

治安事件是十分复杂的社会问题，预防事件的发生具有艰巨性与长期性，但这并不是说，人们在事件面前无能为力和不能预防。我们在研究治安事件的过程中发现：危机应对，也称为不安定因素应对，实质上可以定义为一种决策情势。在此情势中，决策者认定的国家利益和公众安全受到威胁或挑战，突发事件以及不确定态势造成潜在影响，为将危机、冲突所造成的损害限制在最低限度内，而在相当有限的时间里所作出的重大决策和反应。当然，应对措施可以被视为由几种不同阶段所组成的一个连续的、长期的过程，即预测、防范、发现、预警和处置等。

面对突发事件，如何在有限的时间内，最大限度地进行情报信息综合，正确分析面临的形势，从而作出科学、合理的决策，并使之得到及时的矫正，将损害降到最低。由于突发事件成因的复杂性，对待治安事件，我们不能速战速决，而要坚持持久作战，要长期开展工作，决不可能一蹴而就。只有通过对治安事件

的研究,不断发现治安事件发生、发展和变化的规律,并根据不同类型的事件特点,做好相机处置的准备,才能提高防控和处置治安事件的能力。

治安事件是社会矛盾、冲突发展到一定程度或阶段的特殊现象,是宏观社会环境和微观社会环境中的消极因素改变或破坏社会系统平衡现象,使一个或若干个关键系统关系变量发生突然或意外的混乱,是危害社会的严重问题。分析、研究治安事件,就是“要获得对象的真实性质,我们必须对它进行反思。惟有通过反思才能达到这种知识”。^①这种反思就是以事件活动本身为内容,探求其与之形成的关系。即列宁所说的“规律就是关系……本质的关系或本质之间的关系。”^②如果不能正确理解事件中的关系,就不能揭示事件所表现出的规律性的东西。对治安事件的研究,应采取个案研究法,通过个案全貌提供事件形成原因要素的互动关系,进而找出各种因素之间的联结点,不仅能够查清事件原因和内部结构及事件发生的机理,而且可以有针对性地对社会管理制度、社会组织、社会控制中存在的问题进行修正,从而使社会管理更加有序。同时,对社会中的各部门、各机关团体、各企事业单位和基层组织在综合治理工作中的漏洞进行补救,消除产生治安事件的各种条件及其相关因素。

对治安事件的研究,其成果要有一个转化的过程,只有在更高层次、更大范围内得到承认,才会得到最佳的效果。可见,事件研究的实践性任务,是为防范和控制治安事件提供指导思想、基本原则、途径和方法;而其理论性任务,则是提出和阐述有关治安事件的基本概念与构成,揭示治安事件发生、演变及消除的规律,推动同治安事件斗争的有效进行。

① 黑格尔著:《小逻辑》,商务印书馆1980年7月第2版,第74页。

② 列宁著:《哲学笔记》,人民出版社1956年版,第134~135页。

二

为促进社会全面进步和协调发展，根据事件形成的规律和特点，从维护稳定的大局意识出发，加强对治安事件的理论研究和实践探讨，充分做好应付治安事件的思想准备，不断提高驾驭全局的能力，努力克服各种负面因素影响，尽量避免和减少事件的发生，积累经验和方法。对治安事件研究的任务可以概括为：通过对事件引发的社会原因和事件行为的研究，揭示出治安事件全过程中人及社会活动的规律性，从而为预防和处置治安事件提供理论依据和指导思想。

治安事件的研究任务主要有：

（一）攻克防控措施中关键性的、诸事件类型中共有的难关，集中人力、物力、财力，建设治安事件信息处理系统和排查监测系统。

（二）系统研究事件的危害与危害链的分布和发展规律，补充知识空白，探求事件预警的切实可行的方法。

（三）选择事件类型中频次高、危害大的治安事件，建立预防、排查、处置的综合与分段方案和预案体系，一方面，力求使这类事件在近期达到缩小和弱化的效果；另一方面，力求使这类事件得到遏制和减少。

（四）建立多层次的研究体系，开展全社会的法纪宣传教育和德育教育，提高全民依法办事的意识。

实施全社会的防控治安事件系统工程，关键是力求以现有各部门的人事保卫系统为基础，建立一个以事件预防、预报、控制、化解等系统为主干的，包括调解、排查、仲裁、裁决、判决系统在内的对事件进行防控、处置的综合治理体系。

当前，对治安事件研究的重点任务：

（一）研究和建立先进的事件监测、预警系统。

从社会、经济、政治各方面进行研究，确定若干与社会稳定有密切关系的核心指标，确定社会运行处于安全、轻警、重警状况之间的各个临界指数，通过及时收集和定期反映各项指标，判断社会运行总体状况是趋于和缓还是更加紧张。系统内容包括：治安事件的综合调查，建立治安事件数据库；治安事件类型、危害等级和评估准则的建立；治安事件及危害链的时空发展规律研究；预警模式、预报及报警程序的研究；编写治安事件评析资料集。

（二）建立、健全高效能的事件防范、控制、处置系统。

组织力量定期对若干社会热点问题快速、准确的民意、民情调查，及时反映他们对党和政府重大方针、政策、办法、措施的态度及实际承受能力和心理承受能力，综合反映和预见事件的苗头和趋向，并及时研究应对措施。该系统包括：预防和报警系统；排查与协调系统；联合作战的组织指挥系统；现场处置与救援系统；事件的评估与对策方案制定系统等。

通过探索，研究治安事件的测报、防控和排查、处置等方面的总体经验和技术，进而提高防范、控制和处置的理论层次，从而使治安事件不断得到有效的控制和减少，即使发生治安事件，也能有效地处置。

三

对治安事件的研究，根本的目的就在于科学地认识事件产生的因素和条件，探索其发展变化的规律，正确认识我国社会存在治安事件的实际情况，以便有效地开展防控和查处工作，为防止、减少、制止事件的发生而努力。

（一）马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论是治安事

件研究的理论基础，为我们提供了认识世界和改造世界的科学的世界观和方法论。

马克思列宁主义是无产阶级的思想武器和精神财富，马克思列宁主义的唯物史观和辩证法思想，是科学的世界观和方法论。毛泽东思想是马克思列宁主义的普遍真理与中国革命的具体实践相结合的产物，特别是关于正确处理人民内部矛盾和“十大关系”的论述，成为我们正确处理各种社会关系的理论依据。邓小平理论是毛泽东思想在新的历史条件下的继承和发展。“在当代中国，只有把马克思主义同当代中国实践和时代特征结合起来的邓小平理论，而没有别的理论能够解决社会主义的前途和命运问题。”^① 邓小平理论包含着极为丰富的思想，其中关于建设和改革需要稳定的政治环境，关于坚持两手抓，两手都要硬的战略方针，关于民主法制建设，关于建设社会主义精神文明，关于坚持四项基本原则，反对资产阶级自由化论述等，对于维护社会稳定、发展社会经济都具有重大的理论指导意义。

治安事件研究属社会治安问题的研究范畴。研究治安事件的产生和发展变化的规律，只有以马克思主义的理论作为研究的根本方法，才能保障其正确、科学的研究方向。

理论联系实际是马克思主义的一个根本原则。在对治安事件的研究中，必须坚持这一根本原则。为此，需要到实际工作中进行调查，要广泛地、全面地、系统地占有资料。列宁曾经指出：“在社会现象方面，没有比胡乱抽出一些个别事实和玩弄实例更普遍站不住脚的方法了。罗列一般例子是毫不费劲的，但这是没有任何意义的或者是完全相反的作用。因此，在具体的历史情况下，一切事情都有它个别的情况。如果从事实的全部总和、从事实的联系中去掌握事实，那么，事实不仅是‘胜于雄辩的东西’，

① 江泽民：《中国共产党第十五次全国代表大会报告》

而且是证据确凿的东西。”^①对社会存在的治安事件，要深入实际去调查，把客观存在着的事件作为第一性的东西，老老实实地去承认它、认识它、反映他，全面地进行分析研究，才能得出符合客观实际的科学结论来。由此得出一个明确的结论：应该设法根据正确的和不容争辩的事实来建立一个可靠的基础，来和一切今天被某些国家所恣意滥用的“一般的”或“大致的”论断比拟。要这个基础成为真正的基础，就必须毫无例外地掌握与所研究的问题有关的事实的全部总和，而不是抽取个别的事实，否则，就必然会发生怀疑，怀疑那些事实是随便挑选出来的，怀疑可能是为了替卑鄙的勾当作辩护而以“主观”臆造的东西来代替全部历史现象的客观联系和相互依存关系，这种怀疑是完全合理的。要知道，这样的事情是很常见的……而且比我们所想像的要多得多^②。

任何事物都有一个发生、发展、变化的辩证过程。治安事件也是如此，在其产生和发展、变化过程中，有着自身固有的规律。我们不能静止地、孤立地去研究某一个事件的个案，而是要从全社会的多方面的联系和比较中，从事物相互对立统一的关系之中，从运动发展变化中去研究事件，探索在社会主义条件下治安事件自身固有的客观规律，从而达到预防、控制事件，保障社会主义经济建设顺利进行的目的。

事物内在既对立又统一的矛盾运动，将导致其向不同的方向转化。因此，对事物的研究要坚持矛盾分析的方法。治安事件既涉及到敌我矛盾，又涉及到大量的人民内部矛盾，这两类不同性质的矛盾，在一定的条件下是可以相互转化的。敌我矛盾转化的条件是要采取正确的政策，在法律规定的范围内，对敌对分子和

① 《列宁全集》第23卷，人民出版社1958年版，第279页。

② 《列宁全集》第23卷，人民出版社1958年版，第279～280页。

犯罪分子进行改造，使他们悔过自新，接受改造，实现思想上的根本转变。在一般情况下，人民内部矛盾不是对抗的，但是，如果处理得不适当，或者失去警觉、麻痹大意，也可能发生对抗。从非对抗到对抗，就是矛盾性质的转化。治安事件的防与控、查与处的任务，是促进矛盾向好的方面转化，防止向坏的方面转化，化消极因素为积极因素，只有这样，才有利于社会的稳定，也有利于矛盾的消除与化解。

应该承认，治安事件中的政治性事件是阶级斗争的直接或间接的反映和表现。在我国，剥削阶级作为阶级已经消灭了，阶级斗争已经不再是我国社会主义社会的主要矛盾了。但是，阶级斗争还将在我国社会的一定范围内长期存在，在某种情况下，还有可能激化。因此，要坚持用马克思主义阶级分析的方法，研究那些带有阶级斗争性质的治安事件。不能简单地把国内外敌对势力制造的事件，看成是一般的治安问题。在社会主义的初级阶段，很多治安事件都具有强烈的阶级性，是阶级斗争的间接反映。

(二) 事件研究的具体方法可运用社会调查、统计分析和文献资料研究法。

运用科学的方法对事件与社会的相互作用、事件与有关的社会问题之间的相互关系进行研究，有目的、有计划、有步骤地进行实地考察，收集各种必要的资料，从而分析引发治安事件的诸多社会因素和条件，以便有针对性地进行全社会的治理工作，达到预防、减少、制止违法犯罪的目的。

在进行社会调查过程中，可采用全面调查、重点调查和个案调查的方式。

全面调查是指对全部事件和参与人员无一遗漏地逐个进行调查。全面调查能够全面地收集到调查对象的各个方面、各个层次的资料，并且所得资料的完整性强，是事件研究的基本依据。但是，全面调查涉及对象众多，所要收集和整理的资料繁杂、工作

量大。因此，全面调查也要结合实际，分层次进行，才能收到事半功倍的效果。

重点调查是指在对调查对象进行全面了解的基础上，选取具有一定代表性的对象进行调查的方式。一般在作重点调查时，要深入到所选取的对象中去访谈、观察，将有关涉事资料掌握住，使之能够对事件的内部机制和变化过程有一定的全面把握，只有这样，才有助于对事件的性质作出合乎实际的判断、推理，作出定性的分析。

个案调查是指把调查对象作为一个整体，了解与之有关的一切资料，然后分析各因素之间的关系，作出客观、深入的描述的方式。由于个案调查对象比较少，调查时要对所有调查的个案进行综合考察，并围绕有关问题详细研究，了解其各方面的情况，把握其全貌。

在采用不同方式的调查中，可以采用访问的方法、观察的方法、查阅文献资料的方法进行调查研究。总之，社会调查是艰苦细致的实践活动，不仅要注意调查，强调实证，同时，也必须注重理性思维，注重文献资料的收集，通过调查，获取相关资料，在收集资料的基础上，进行分析和综合，以指导我们对事件的防控和处置实践。

量化分析是对事件的数量特征、数量关系与数量变化的分析。采取数量化的方法能够加深我们对许多问题的理解，使模糊的认识清晰化，并能够更准确地揭示和描述许多现象的相互作用和发展态势。消除人们一些无谓的争论或者使人们对问题的讨论具有共同的语言和基础。至少在人的头脑中有一个定量概念存在，否则，这种研究就容易成为主观的和无根据的东西，因此，这是运用统计学的方法，对收集、整理治安事件的数量资料进行量化分析，从而推论某一时期治安事件表现出的不同的特征和规律。治安事件的统计资料是反映范围较广泛的治安事件及与之有

关的社会问题的数量资料,运用这些统计资料进行定量分析、研究治安事件和社会问题,有助于为事件的研究提供充足的、科学的、正确的数字依据。所以,对于每一个研究治安事件的人来说,掌握程度不同的定量研究方法和手段是非常有必要的。

在对治安事件的研究中,量化分析的另一作用就是通过它得到更准确和有效的定性结论,以深化人们对社会问题的认识,优化相关决策。这往往需要通过查阅有关事件的卷宗和本事件相关人员的卷宗资料情况,从而收集有关事件的各种资料信息,并进行分析研究。这些文献资料保留着历史的印迹,是确凿的原始材料和历史标记,能够反映出事件形成的过程,从而能探索事件产生、发展、变化的固有规律,并可用来指导当前治安事件的研究工作。

(三) 治安事件研究的步骤包括:选择课题、拟订计划、调查实施和分析汇总阶段。

事件研究题目很广泛,选好研究课题十分重要,课题的选择要能够反映出我们的研究目的。因此,首先要考虑研究课题对预防、发现、控制、制止治安事件的实际意义;其次,还要考虑选题的可行性,要充分考虑我们自身的能力以及时间、财力、物力,有针对性地开展事件研究。

提出课题后,要分成若干步骤,有计划地进行初步探索,提出假设,作出理论解释,然后拟订提纲,决定研究人员构成和确定研究方法,使事件的研究工作有条不紊、循序展开。

在实施调查的过程中,调研人员可以根据被调查对象的具体情况,以及自己工作的需要和时间要求,灵活地采取各种不同的调查方法来收集有关资料,进行调查研究。

调查工作结束后,要对所收集的资料进行审核、分类、汇总,发掘数量特征和资料本身所反映的意义,寻找与事件发生的内在联系,寻求解决问题的途径和办法。最后,撰写出调查报告,为有关部门提供参考。

目 录

前 言	(1)
导 论	(1)
第一章 治安事件概述	(1)
第一节 治安事件的概念	(1)
第二节 治安事件的属性	(16)
第三节 治安事件的特征	(21)
第四节 治安事件的类型	(26)
第二章 治安事件的一般研究	(35)
第一节 治安事件的形成因素	(35)
第二节 主体的行为与社会关系	(58)
第三节 治安事件形成的一般规律	(63)
第三章 治安事件预防	(77)
第一节 危机应对机制	(78)
第二节 社会协商对话	(86)
第三节 人民内部矛盾排查	(95)
第四节 民间纠纷调解	(108)
第五节 社会治安综合治理	(123)
第六节 自然灾害防治	(131)
第四章 治安事件预警	(139)
第一节 治安事件预警的地位、功能和特点	(139)

第二节	治安事件预警的根据和条件·····	(147)
第三节	治安事件预警系统·····	(158)
第四节	治安事件预警的支持系统·····	(167)
第五节	治安事件预警的原则和方法·····	(172)
第五章	治安事件处警预案·····	(181)
第一节	治安事件处警预案的作用、特点·····	(181)
第二节	制定预案的基本程序和内容·····	(186)
第三节	预案的优化·····	(208)
第四节	处警预案的演练·····	(212)
第六章	治安事件处置的指导思想和原则·····	(223)
第一节	治安事件处置的指导思想·····	(223)
第二节	治安事件处置的原则·····	(233)
第七章	治安事件的处置指挥·····	(248)
第一节	处置指挥的实质和特征·····	(248)
第二节	处置指挥要素·····	(254)
第三节	现场指挥机构的建立·····	(259)
第四节	处置指挥的基本程序·····	(267)
第五节	处置指挥的基本方法·····	(281)
第八章	治安事件处置的步骤和方法·····	(286)
第一节	治安事件处置的步骤·····	(286)
第二节	治安事件处置的方法·····	(306)
主要参考书目·····		(354)