



中国政策科学研究会国家安全政策委员会

ZHONGGUOZHENGCEKEXUEYANJIUHUIGUOJIAANQUANZHENGCEWEIYUANHUI

社会管理创新与

国家安全

第十届中国国家安全论坛论文集

◆ 主 编 巴忠倓

◆ 副主编 糜振玉 俞 源 彭光谦

- | | |
|-----|------------------|
| 李金华 | 从国家战略的高度认识社会管理问题 |
| 魏礼群 | 全面推进中国特色应急管理体系建设 |
| 迟福林 | 我国发展型新阶段的社会管理创新 |
| 于祥森 | 提高网络舆论引导能力的思考 |
| 王宝明 | 我国应急管理教育培训的经验和建议 |
| 李湛军 | 后拉登时代中国反恐形势与对策思考 |

时事出版社

中国政策科学研究会国家安全政策委员会

社会管理创新与国家安全

——第十届中国国家安全论坛论文集

主 编 巴忠倌

副主编 糜振玉 俞 源 彭光谦

时事出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

社会管理创新与国家安全:第十届中国国家安全论坛论文集 /巴忠倓
主编. —北京:时事出版社, 2012. 8

ISBN 978-7-80232-543-2

I. ①社… II. ①巴… III. ①社会管理—中国—文集 ②国家安全—
中国—文集 IV. ①D63 - 53.

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 201110 号

出版发行:时事出版社

地址:北京市海淀区巨山村 375 号

邮编:100093

发行热线:(010) 82546061 82546062

读者服务部:(010) 61157595

传真:(010) 82546050

电子邮箱:shishishe@sina.com

网址:www.shishishe.com

印刷:北京百善印刷厂

开本:787×1092 1/16 印张:13.5 字数:160千字

2012年9月第1版 2012年9月第1次印刷

定价:48.00元

(如有印装质量问题,请与本社发行部联系调换)

主 编：巴忠倌

副主编：糜振玉 俞 源 彭光谦

编委会委员：（按音序排列）

郭福全 华 野 孔令铜

李庆功 吕 伟 乔 良

漆 谦 孙 峰 王湘穗

王宪磊 王彦丰 薛崇民

徐长银 张杰刚 赵天民

朱国林

目 录

加强和创新社会管理,确保我国国家安全

——第十届中国国家安全论坛开幕词 巴忠倓 (1)

从国家战略的高度认识社会管理问题

——第十届中国国家安全论坛主题报告 李金华 (5)

“社会管理创新与国家安全”讨论综述 糜振玉 (10)

全面推进中国特色应急管理体系建设 魏礼群 (15)

我国发展型新阶段的社会管理创新 迟福林 (22)

突发公共安全事件及社会救援服务体系建设 何钟琦 (29)

国家安全危机管理的理论探讨 牛 力 (37)

国家安全体系中的社会安全问题 刘跃进 (46)

关于完善我国应急预案体系的几点思考 钟开斌 (57)

我国应急管理教育培训的经验和建议 王宝明 (63)

后拉登时代中国反恐形势与对策思考 李湛军 (71)

水问题与国家水安全战略思考 余 廉 (85)

对调处涉台突发事件的分析与思考 桑登平 (97)

城市公共安全威胁、发展趋势与

对策思考	郭建军	郭 弋	(113)
筑起防灾减灾的钢铁长城		温元麟	(120)
树立“网络主权”理念,构建“网络国防”机制, 维护“网络边疆”安全		叶 征	(131)
提高网络舆论引导能力的思考		于祥森	(139)
军队参与处置公共危机问题研究	杨承军	尹 宇	(148)
以警务管理创新促进社会稳定		陈 利	(156)
保安在社会公共安全中的重要作用 ...	张金龙	吴国华	(166)
对社会管理创新的几点思考		朱国林	(175)
印度反腐的困局及启示		詹得雄	(182)
国外应急体制经验和教训		李 明	(188)
国外危机管理		阮 林	(196)

2011年2月19日，胡锦涛总书记在省部级主要领导干部社会管理及其创新专题研讨班开班式发表讲话时指出：“加强和创新社会管理，是继续抓住和用好我国发展重要战略机遇期、推进党和国家事业的必然要求，是构建社会主义和谐社会的必然要求，是维护最广大人民根本利益的必然要求，是提高党的执政能力和巩固党的执政地位的必然要求，对实现全面建设小康社会宏伟目标、实现党和国家长治久安具有重大战略意义。”

胡锦涛总书记还指出：“我们加强和创新社会管理，根本目的是维护社会秩序、促进社会和谐、保障人民安居乐业，为党和国家事业发展营造良好社会环境。社会管理的基本任务包括协调社会关系、规范社会行为、解决社会问题、化解社会矛盾、促进社会公正、应对社会风险、保持社会稳定等方面。”

胡锦涛总书记还提出了“三个最大限度”的总要求，即“最大限度激发社会活力、最大限度增加和谐因素、最大限度减少不和谐因素”。

胡锦涛总书记在讲话中明确提出了“加强和创新社会管理”的战略意义、根本目的、基本任务和总要求。我们这届论坛就是要以胡锦涛总书记的讲话精神为指针，以中央关于“加强和创新社会管理”的战略部署为依据，以“国家长治久安”为立足点和着眼点，以“社会安全管理”为重点，深入研讨“如何加强和创新社会管理”这个重大议题。

为了开好这届论坛会议，我想就胡锦涛总书记关于“加强和创新社会管理”讲话精神谈几点学习体会，也算是在这届论坛上抛砖引玉的简短发言，有什么不对的地方，请大家批评指正。

第一，从国家战略全局的层面看，社会管理主要涉及两个大的方面：一是社会发展管理；二是社会安全管理。也就是胡锦涛总书记强调的“全面建设小康社会”和“党和国家长治久安”

这两个方面。这两个方面的问题是相互联系、互为作用、相辅相成、相得益彰的。因此，对这两个方面的社会管理问题，我们都应进行广泛、深入的研究和探讨。这届国家安全论坛，应该在研讨社会发展管理的同时，更加注重研讨社会安全管理问题，将社会管理与国家安全紧密地结合起来，也就是以国家安全需求来推动社会管理的加强和创新，以加强和创新社会管理来维护和拓展国家安全利益。

第二，对社会安全管理的研讨涉及方方面面的议题，我认为，首先应对社会安全形势进行总体评估，做出基本判断。在社会安全形势评估中，对我国在社会安全管理方面取得的成绩应予以充分肯定，对成功的经验应予以全面总结，对行之有效的做法应予以坚决传承。同时，也应关注和研究在社会安全管理中存在的问题。关于我国当前的社会管理形势，胡锦涛总书记明确指出：“当前我国既处于发展的重要战略机遇期，又处于社会矛盾凸显期，社会管理领域存在的问题还不少。”探究矛盾、发现问题并不是要否定成绩、抹黑成就，而是为了更好地处置矛盾，解决问题，是为了更有针对性、更有实效性地防范矛盾的激化和问题的恶化。我认为，我们这届国家安全论坛应将更多的注意力放在探究矛盾、发现问题上，找出那些影响国家安全的主要矛盾及矛盾的主要方面，发现那些危害国家安全的关键问题及问题的关键动因，为进一步拟制对策提供坚实、有力、准确的依据。

第三，评估形势、探究矛盾、查找问题是为了拟制并提出对策，解决“怎么办”的问题。胡锦涛总书记就当前要重点抓好的社会管理工作提出的八点意见，是我们拟制对策的指导思想和指导方针。其中，“进一步加强和完善公共安全体系”以及“完善社会治安防控体系”、“完善应急管理体制”等，应该作为我们这届国家安全论坛的重要研讨议题，应该紧紧围绕这些议题，提

各位领导、各位嘉宾、各位专家，以上我所讲的这几点看法仅供参照，大家可以围绕“社会管理创新与国家安全”这个主题，围绕“加强和创新社会安全管理”、“加强和完善公共安全体系”、“完善社会治安防控体系”、“完善应急管理体制”这些重要议题，各抒己见，知无不言，言无不尽。论坛结束后，我们将对大家的发言进行系统整理，编辑成册，作为本届论坛的一项重要成果。同时，我们还将根据大家的真知灼见，整编出一份研究报告，上呈中央及有关部门参考。我相信，在大家的大力支持和共同努力下，我们这届论坛一定会获得丰硕成果，而这些成果也一定会为我国国家安全，为我国“加强和创新社会管理”发挥重要的作用。

4

从国家战略的高度认识 社会管理问题

——第十届中国国家安全论坛主题报告

全国政协副主席 李金华

中国政策科学研究会国家安全政策委员会已经连续 10 年举办专题论坛，引起了广泛的社会反响，并取得了许多成果，可喜可贺。今年中国政策科学研究会国家安全政策委员会和中国行政体制改革研究会联合举办、专题讨论“社会管理创新与国家安全”，很有意义。借这个机会，谈谈如何从国家战略的高度认识社会管理问题。

在今年省部级主要领导干部社会管理及其创新专题研讨班开班式上，胡锦涛总书记指出，社会管理是人类社会必不可少的一项管理活动。在我们这样一个有 13 亿人口、经济社会快速发展的国家，社会管理任务更为艰巨繁重。我们加强和创新社会管理，根本目的是维护社会秩序、促进社会和谐、保障人民安居乐业，为党和国家事业发展营造良好社会环境。以创新社会管理为题举办省部级主要干部研讨班，在我党历史上是第一次，这充分说明中央对加强社会管理问题十分重视，也说明这个问题十分

重要。

改革开放以来，我国经济保持了 30 多年的高速增长，创造了“中国奇迹”，国力增强，人民生活水平大幅度提高，在社会管理方面也取得了重大成绩，建立了社会管理工作领导体系，构建了社会管理组织网络，制定了社会管理基本法律法规，初步形成了党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局，我国社会大局总体稳定，社会形势总体是好的。但是近几十年的高速发展，也积累了不少社会矛盾，经济和社会发展“一条腿长，一条腿短”的状况并未得到根本改变。具体表现为城乡、区域发展不平衡不协调的问题依然突出。社会各阶层和群体之间利益冲突趋于明显，社会不公问题受到越来越多人群的关注。部分人民群众对党、政府许多政策和施政行为的不满情绪日趋高涨，群体事件多发、高发。据不完全统计，仅 2010 年一年全国各类群体事件就达数万起，说明我国社会管理的形势十分严峻，必须要将其放在国家安全的高度来认识 and 对待。

导致出现这一局面的原因很多，从客观上讲，它是我国“社会发展水平和阶段性特征的集中体现”。具体表现在：社会结构发生变化，阶层群体冲突加剧；社会更加活跃，其开放性、流动性带来的问题增多；社会诉求不断提高，维权意识更加强烈；社会出现价值真空，新价值观难以形成。从主观上来说，我们党和政府机关也存在以下几个不适应：一是党的工作重心长期放在经济建设上，偏重于 GDP 和效率提高，对保持社会公平认识滞后，因而不适应社会矛盾多发的转型社会；二是市场经济框架冲击了原有社会管理模式，目前社会管理的基本制度如法律、户籍等制度不适应经济基础的改变；三是我们的干部包括参与社会管理的人员存在着权力腐败，加之素质和能力较低，不适应复杂的社会矛盾和突发情况的挑战；四是国民德育缺失，“一切向钱看”破

从国家战略的高度认识社会管理问题

坏了社会诚信，造成了重利轻义的风气，不适应建立和谐社会的目标；五是受新媒体、新技术的影响，各种信息传播速度加快，而社会主流宣传的能力和水平不适应引导舆论、引导群众的新要求；六是国外政治势力借机加强思想渗透，提供各种支持，挑起社会动乱，而我们缺少应对机制，办法和手段不多，不适应国际政治斗争环境。除了上述六条以外，我们党、政、军、群、文、教、卫等多个机构和干部中，还有许多不适应的地方，如存在着重经济建设、轻社会管理，重传统管控手段、轻现代服务意识，重政府包办包揽、轻社会公众参与等倾向。因此，“加强和创新社会管理”是一个新课题，也是一个大课题。要解决好这个问题，不能仅仅局限在业务工作范围内动脑筋，关键要从国家发展、国家稳定的高度去认识和把握。

胡锦涛总书记就完善社会管理提出了 8 点重要意见。第一，切实加强党的领导，进一步加强和完善社会管理格局；第二，进一步加强和完善党和政府主导的维护群众权益机制，形成科学有效的利益协调机制、诉求表达机制、矛盾调处机制、权益保障机制；第三，进一步加强和完善流动人口和特殊人群管理和服务；第四，进一步加强和完善基层社会管理和服务体系；第五，进一步加强和完善公共安全体系；第六，进一步加强和完善非公有制经济组织、社会组织管理；第七，进一步加强和完善信息网络管理，提高对虚拟社会的管理水平，健全网上舆论引导机制；第八，进一步加强和完善思想道德建设。胡主席所谈的 8 条全面而深刻，我们要认真、全面地领会。

社会是由人组成的，强化社会管理，说到底是对人的管理。对以人为本、执政为民的执政党和政府来说，必须始终坚持切实贯彻全心全意为人民服务的根本宗旨，坚持人民主体地位，发挥人民首创精神，不断实现好、维护好最广大人民根本利益。坚持

思想上尊重群众、感情上贴近群众、工作上依靠群众，把群众满意不满意作为我们工作的出发点和落脚点。要以人民群众利益为重、以人民群众期盼为念，着力解决好人民最关心、最直接、最现实的利益问题。也就是说，我们在完善和创新社会管理的工作中，要坚持大目标，要有大视野。要把加强社会管理和我们建设小康社会的总体目标，以及深化政治经济体制改革，坚持依法治国的方略，加强党的建设，建立核心价值体系等，统筹考虑，总体设计，而不能把社会管理问题仅局限在解决具体矛盾、冲突方面，而应该从党的宗旨、国家全局甚至国际政治的背景下考虑和运筹。

目前全球经济危机愈演愈烈，今年以来许多国家爆发了大规模社会冲突，有的甚至爆发为内战和国家间战争。在全球性危机的情况下，资本主义国家具有以邻为壑、转嫁危机的传统，我们把社会管理工作搞好了，就有利于抵御全球危机的冲击，抓住和用好我国发展重要战略机遇期。同时，未来 20 年，是我国全面实现小康社会的关键期，搞好社会管理，有利于实现党和国家的长治久安。我们说从国家战略的高度认识加强和创新社会管理，在当前环境下，最关键的就是要把握住全球危机背景和我国向小康社会全面进军的关键期，从国内和全球两个大局的结合上认识加强社会管理的重大战略和现实意义。

今天在座的许多同志是我国研究社会管理的专家、学者，对加强和创新社会管理有许多真知灼见，我相信通过此次论坛的交流，会有更多、更好的意见涌现。同时我还认为加强和创新社会管理是一项长期任务，不可能一蹴而就。希望我们在座的专家学者对目前全社会比较关心的理论和实际问题进行持之以恒的深入研究。比如，什么是社会管理，它的内涵和边界如何界定？当前加强和创新社会管理的主要难点和障碍在哪里？加强社会管理与

[illegible]

9

“社会管理创新与国家安全” 讨论综述

中国国家安全论坛副主席 糜振玉

本届论坛的指导思想，就是贯彻党中央关于社会管理创新的方针政策，贯彻胡锦涛总书记在 2011 年 2 月省部级主要领导干部社会管理创新专题研讨班重要讲话的精神。与会专家学者都认为这个主题选得好，体现了党中央、国务院在新形势下加强社会管理的决策部署，顺应了我国当前社会各界的普遍关切，有着重要的意义。

这次论坛，分别从自然灾害、网络化、公共卫生危机、反恐、核辐射、水问题、城市公共安全、教育培训、国外社会管理等不同侧面，在理论和实践的结合上对社会管理问题进行了论述，给人以启迪。

早在 SARS 公共危机的第二年，2004 年 6 月党的十六届四中全会就提出，要“加强社会建设和管理，推进社会管理体制创新”，“建立党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局”。2006 年 10 月，党的十六届六中全会通过的《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》中，把“完

[illegible]

2007年10月15日，胡锦涛总书记在党的十七大报告中，专门阐述了“完善社会管理，维护社会安定团结”问题，提出要健全社会管理体制，最大限度激发社会创造活力，最大限度增加和谐因素，最大限度减少不和谐因素。特别是2011年2月19日—27日，在中央党校举办了省部级主要领导干部社会管理创新专题研讨班。在班上，胡锦涛总书记发表了重要讲话，全面系统地阐述了社会管理创新的指导思想、总目标、总要求、时代背景、战略意义、根本目的、基本任务、社会管理的实质，并提出当前重点抓好工作的八点意见。正如李副主席讲话中所说的，以创新社会管理为题，举办省部级主要领导干部专题研讨班，在我们党的历史上是第一次。

2011年7月1日，在庆祝中国共产党成立九十周年大会上，胡锦涛总书记在讲话中再次强调，要“全面提高社会管理科学化水平，确保人民安居乐业，社会和谐稳定”。

本届论坛充分肯定了我们在社会管理方面的成绩，总结了成功的经验。两个主题报告讲得较充分。归纳起来：一是建立了社