

*An Early Warning Management Study
on Social Stability*

社会稳定预警 管理制度研究

——以北京市为研究视角——



孙午生◎著

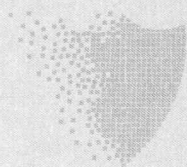
中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

*An Early Warning Management Study
on Social Stability*



社会稳定预警 管理制度研究

——以北京市为研究视角——



孙午生◎著



中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

社会稳定预警管理制度研究：以北京市为研究视角 / 孙午生著. —北京：中国法制出版社，2017.9
ISBN 978 - 7 - 5093 - 8841 - 9

I. ①社… II. ①孙… III. ①突发事件 - 应急对策 - 研究 - 北京 IV. ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 238024 号

责任编辑 王熹

封面设计 杨泽江

社会稳定预警管理制度研究：以北京市为研究视角

SHEHUI WENDING YUJING GUANLI ZHIDU YANJIU; YI BEIJINGSHI
WEI YANJIU SHIJIAO

著者/孙午生

经销/新华书店

印刷/北京京华虎彩印刷有限公司

开本/880 毫米×1230 毫米 32 开

版次/2017 年 12 月第 1 版

印张/10.25 字数/175 千

2017 年 12 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 8841 - 9

定价：38.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

传真：66031119

网址：<http://www.zgfzs.com>

编辑部电话：66010493

市场营销部电话：66033393

邮购部电话：66033288

(如有印装质量问题,请与本社编务印务管理部联系调换。电话:010-66032926)

序 言

党的十九大报告指出，加强社会治理制度建设，完善党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体制，提高社会治理社会化、法治化、智能化、专业化水平。加强预防和化解社会矛盾的机制制度建设，维护社会和谐稳定，重在正确处理人民内部矛盾。

随着中国工业化、市场化、城镇化的快速发展，一些利益群体之间的利益关系没有处理好，导致一些社会矛盾凸显。这不仅有损我们社会的公平，影响了社会的和谐稳定，制约了我们的发展活力，而且也正极大地考验着党的治理能力和执政能力。当前，全党面临的重要课题就是如何正确认识和妥善处理伴随着我国发展而出现的新情况、新问题。党的十九大报告明确指出，我国的社会主要矛盾已转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。人民群众对美好生活的需要日益广泛，不仅对物质文化生活提出了更高要求，而且在民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面的要求日益增长。为了有效回应这些新需要，解决社会的新矛盾，在加强



和创新社会治理领域，要建立共建共治共享的社会治理格局，形成有效的社会治理、良好的社会秩序，使人民获得感、幸福感、安全感更加充实、更有保障、更可持续。

北京作为首都，承担着重要的政治、文化、国际交往和科技创新的社会职能，维护安全稳定任务十分艰巨。近年来，北京市各区县在维护社会稳定过程中积极探索，建立“三调对接”的工作机制，推行检察联络工作方法，着重改善民生，努力促进公平，取得显著成效，积累了宝贵的经验。但是同时，北京作为首都，伴随着社会经济发展水平的不断跨越式发展，北京人口、环境和发展之间的矛盾日益尖锐，各种不稳定、不确定因素仍然很多。因此，加强法治化、规范化的社会稳定预警管理制度建设的必要性和不可或缺的作用日益凸现。

建立北京社会稳定预警管理机制及预警系统，是准确研判首都社会安全状况，及时发现潜在社会风险、主动化解各种社会矛盾、健全防控体系的需要，是提高社会治理能力的有效途径。通过建立北京社会稳定预警管理机制与预警体系，将有助于对公共安全现状及趋势进行准确研判；对社会风险实时监控、提高预警、及时化解，实现维稳关口前移，源头治理，促进“平安北京”的建设。

本书分为七部分：第一章探讨了社会、社会稳定的基本内涵、主要理论和社会稳定的意义。第二章从衡量北京市社会稳定的指标、影响因素等方面整体分析了北京市社会稳定的形势

和状况。第三章从北京市社会稳定预警管理体系的发展角度,对北京市社会预警管理体系做了全面的梳理、归纳和总结。第四章研究了英美法系国家中英国、美国、新加坡城市稳定预警管理的法治实践,从其现状到管理方式做了综合研究。第五章研究了大陆法系国家中法国、日本、德国城市预警管理现状和法治实践,并对英美法系和大陆法系国家的做法做了比较分析。第六章分析了我国上海、杭州、深圳城市稳定预警管理的特点和方式。第七章着重对北京市社会稳定预警管理体系从改进的思路和方法方面提出了改进的建议。

本书是在北京市社科规划办项目研究成果的基础上进一步对社会稳定预警管理制度——以北京市为研究视角做了较为深入的研究与探讨。本课题的研究经过了调查、数据收集与分析、研讨、论证,边调研、边修改直至定稿,仍心怀忐忑,学无止境……。鉴于本人研究能力和掌握资料有限,书中难免存在错误和疏漏,敬请学界同仁指正。

目 录

第一章 基本概念与理论	1
一、社会内涵	1
(一) 社会特征	6
(二) 社会构成要素	8
二、社会稳定内涵	9
(一) 概念界定	9
(二) 基本特征	12
三、社会稳定主要理论	25
(一) 亨廷顿的社会稳定理论	25
(二) 科塞的社会冲突理论	29
(三) 贝克的社会风险理论	32
四、维护社会稳定的意义	33
第二章 北京市社会稳定形势分析	45
一、衡量北京市社会稳定的指标	46
二、影响北京市社会稳定的因素	58



(一) 就业问题	59
(二) 收入分配差距过大问题	65
(三) 城市拆迁与安置问题	69
(四) 流动人口治安问题	72
(五) 涉诉涉访问题	74
(六) 群体性事件问题	76
第三章 北京市社会稳定预警管理体系的发展	81
一、北京市社会稳定预警管理体系概述	82
(一) 城市社会稳定预警体系简介	82
(二) 北京市社会稳定预警管理体系的组织机构和 职责	88
二、北京市社会稳定预警管理体系的发展	91
(一) 北京市“十五”时期社会稳定预警管理体系的 发展	92
(二) 北京市“十一五”时期社会稳定预警管理体系 的发展	99
(三) 北京市“十二五”时期社会稳定预警管理体系 的发展	104
(四) 北京市“十三五”时期社会稳定预警管理体系 至今的发展	112
第四章 英美法系国家城市稳定预警管理法治实践	127
一、英国城市多元稳定预警管理与实践治理方式	127

(一) 英国城市治理现状	127
(二) 英国城市多元预警管理与实践治理方式	133
二、美国城市多元稳定预警管理与实践治理方式	150
(一) 美国城市治理现状	150
(二) 美国城市多元稳定预警管理与实践治理 方式	154
三、新加坡城市多元稳定预警管理与实践治理方式	171
(一) 新加坡城市治理现状	171
(二) 新加坡城市多元稳定预警管理与实践治理 方式	174
第五章 大陆法系国家城市稳定预警管理法实践	179
一、法国城市多元稳定预警管理与实践治理方式	179
(一) 法国城市治理现状	179
(二) 法国城市多元稳定预警管理与实践治理 方式	189
二、日本城市多元稳定预警管理与实践治理方式	192
(一) 日本城市治理现状	192
(二) 日本城市多元稳定预警管理与实践治理 方式	198
三、德国城市多元稳定预警管理与实践治理方式	204
(一) 德国城市治理现状	204



(二) 德国城市多元稳定预警管理与实践治理	
方式	208
四、小结	212
第六章 国内城市社会稳定预警管理实践	215
一、上海市社会稳定预警管理方式	215
(一) 上海市社会稳定预警治理经验	215
(二) 上海市社会稳定预警管理方式	224
二、杭州市社会稳定预警管理方式	235
(一) 杭州市社会稳定预警治理特点	235
(二) 杭州市社会稳定预警管理方式	241
三、深圳市社会稳定预警管理方式	248
(一) 深圳市社会稳定预警管理特点	248
(二) 深圳市社会稳定预警管理方式	256
第七章 北京市社会稳定预警管理体系的改进	267
一、北京市社会稳定预警管理体系的改进思路	267
(一) 北京市社会稳定预警管理体系的指导思想	267
(二) 北京市社会稳定预警管理体系的工作原则	268
(三) 北京市社会稳定预警管理体系存在的问题	270
二、北京市社会稳定预警管理体系的改进方法	271
(一) 加强制度建设，完善北京市社会稳定预警	
管理体系	271
(二) 创新智慧社区应急管理体系	275

(三) 继续加大监督管理力度, 将安全许可纳入 法治化轨道	282
(四) 改进大型活动规制方案	283
(五) 建立社会安全与稳定预警等级模型	287
(六) 健全政府危机管理应急机构	291
(七) 建立健全社会救助机制	297
参考文献	310

第一章

基本概念与理论

一、社会内涵

人类作为群聚性的政治动物，从生命起始，便需要对共同的安全、秩序、生存、发展作出管理和协调。人有着各自不同的需求，而人的能力又是有限的，“我们的人并非兼才、亦非专才”，^① 再加上资源相对稀缺，使得任何一个人都不能单靠自己达到满足，需要与他人建立合作关系。人既各有所需，又要靠与他人合作才能满足，于是单个人联合而成团体，既而联合成为国家，从个体中走出来，过上一种社会生活。这正如亚里士多德所说：“人天生是政治动物”，^② 注定要过社会生活。

我们人类是一种合群的动物，或者说，是一种社会性很强

① [古希腊] 柏拉图：《理想国》，郭斌和、张竹明译，商务印书馆 1986 年版，第 101 页。

② [古希腊] 亚里士多德：《政治学》，颜一、秦典华译，中国人民大学出版社 2003 年版，第 4 页。



的动物。作为一种高度社会性的动物，人类必须结合起来，以各种不同的群体结合为形式，才能够进行人类作为一种特殊的“类”生存和发展所必需的各种活动，如获取人类生存和发展所必需的各类物质资源并在人群中适当地进行分配的经济活动、生育和抚养后代以保证人类繁衍的生育活动、确定共同的行动目标并对实行目标的过程加以协调的政治活动和丰富人们生活以及拓展人们视线的文化活动等。总之，社会为人类的生存提供了某些可能，是人类发展繁荣的基础。

人是社会中的人，不能脱离社会而单独存在，人的种种生存和发展活动必须在社会中进行。社会对人的重要性是不言而喻的，人们在这方面也总能很好地达成一致。但是对什么是“社会”，不同人有不同的看法，至今尚未形成统一认识。目前，学术界关于“社会”的内涵有很多不同观点。

相较于国家而言，社会特指一个国家或政治共同体内的一种介于“国家”和“个人”之间的广阔领域。它由相对独立而存在的各种组织和团体构成，是国家权力体制外自发形成的一种自治社会，是衡量一个社会组织化、制度化的基本标志，具有独立性、制度性特点。我们通常说的“市民社会”，就是这样一种意义上的“社会”概念。这种用法的要点是将“国家”和“社会”被视为两个相对独立的交往领域，“国家”是由“国家”或“政府”通过行政权力来加以协调和构成的那部分交往领域，“社会”则是由个体成员通过相互之间的自主

往来协调和构成的那部分交往领域。“国家”不但不包括“社会”，而且也必须提供“社会”某种程度的最低自由，即国家不能以任何借口和理由干涉私人自由，即便是在私人自由不可避免地公共领域发生冲突的情况下，这也不能影响承认在任何情况下都存在着不应受“公众”干预的“私人”领域，即国家负有保障人们“最低限度的个人自由”的义务。随着人们研究的深入，这一概念的内涵有了不同程度扩延。假如我们把“国家”含义仅仅限缩在“政治”领域的话，那么我们就可以在相关文献中梳理出至少三种有所不同的“市民社会”概念。

第一，作为一个与“国家”或“政治”领域相对应的概念，特指一个相对独立于“国家”或“政治”领域之外的人类自主交往领域。此即上面所述的这种“市民社会”概念。这一“市民社会”概念主要来自于黑格尔等人。^① 第二种，作为一个与“政治”、“经济”相对应的概念，特指一个相对独立于“政治”领域和“经济”领域之外的人类活动领域。与上述“社会”概念一样，这个含义上的“社会”概念也常常被称为“市民社会”，只不过其外延要更窄一些，即排除了“政治”领域和“经济”领域，而只包括人们之间通过自主平等的沟通机制来加以协调和构成的那部分交往领域。科恩和阿

^① 转引自谢立中：《“社会建设”的含义与内容辨析》，载《北京大学学报：哲学社会科学版》2015年第2期。



雷托等人以哈贝马斯的沟通行动理论为基础而建构的新“市民社会”概念就是指这一含义上的“市民社会”。^①第三种，作为一个与“政治”“经济”“文化”相对应的概念，特指一个相对独立于“政治”、“经济”、“文化”领域之外的人类活动领域。无疑，这一含义上的“市民社会”概念在外延上又窄了一些——又有一个领域，即“文化”领域（纯粹由符号系统所构成的领域）从“市民社会”的概念中被分离了出来。

第二，作为一个与“共同体”相对应的概念，特指一种与“共同体”完全不同的人类群体类型。对此，德国现代社会学的缔造者之一滕尼斯在其《共同体与社会》一书中有诸多经典论述：“共同体的类型主要是建立在自然的基础之上的群体（家庭、宗族）里实现的，此外，它也可能在小的、历史形成的联合体（村庄、城市）以及在思想的联合体（友谊、师徒关系等）里实现”，他认为“共同体是建立在有关人员的本能中意或者习惯制约的适应或者与思想有关的共同的记忆之上的。血缘共同体、地缘共同体和宗教共同体等作为共同体的基本形式，它们不仅仅是它们的各个组成部分加起来的部和，而且是有机地浑然生长在一起的整体。”“共同体是一种持久的和真正的共同生活”，是“一种原始的或者天然状态的人的

^① 转引自谢立中：《“社会建设”的含义与内容辨析》，载《北京大学学报：哲学社会科学版》2015年第2期。

意志的完善的统一体”。^① 据此，人类的结合可以大致划分为两种类型，一种是以所谓“本质意志”（一种由身体状况所决定的、与从祖先继承下来的经验、思维和行为方式相统一的意志）为基础而形成的结合，其具体形态包括家庭、家族、村落、社团和古代的小城镇；另一种则是以所谓“选择意志”（一种摆脱了上述由身体状况所决定的、从祖先那里先天继承来的经验、思维和行为方式，旨在通过特定手段的选择来实现人们理性构想出来的某种目的的意志）为基础而形成的结合，其具体形态包括现代工业大都市、国家和世界国家。前者被滕尼斯称为“共同体”，后者则被滕尼斯称为“社会”。按照滕尼斯的理解，“在人类的发展史上，社会的类型晚于共同体的类型”，因此“共同体是古老的，社会是新的。”^②

第三，作为一个与“个人”相对应的概念，泛指人类个体以特定形式形成的各种群体或结合体，如氏族、部落、家庭、家族、村落、社区、关系网、企业、军队、社团、学校、政府、国家、跨国组织、国家联盟等等。大多数社会学家，包括马克思、涂尔干、齐美尔、韦伯、帕森斯等偏向于在此意义上来使用“社会”这一概念。在现代社会学诞生以前，西方思想史上的许多著名思想家，如亚里士多德、洛克、卢梭等，

① [德] 滕尼斯：《共同体与社会》，林荣远译，商务印书馆1999年版，第53页。

② [德] 滕尼斯：《共同体与社会》，林荣远译，商务印书馆1999年版，第53页。



也都大体是在这种意义上来使用“社会”这一概念。按照这种用法，不仅被滕尼斯称为“社会”的那些人类结合，如企业、军队、社团、学校、政府、国家、跨国组织、国家联盟等可以称为“社会”，而且被他称为“共同体”的那些人类结合，如氏族、部落、家庭、家族、关系网、村落、社区、其他一些初级群体等也可以被称为“社会”；不仅国家以外的那些人类结合形式可以被称为“社会”，“国家”也可以被称为“社会”，且属于“社会”的一种特殊形式。我们通常所谓的“中国社会”“美国社会”“俄罗斯社会”“法国社会”等就都是以民族—国家为形式的“社会”。^①

（一）社会特征

社会是共同生活的个体通过各种各样社会关系联合起来的集合，对社会任何规范性理解都必须建立在此基础上。但是从以上列举中我们也可以看出，鉴于研究切入的视角不同，学者对社会含义的理解是不同的，有的学者偏重社会与自然区分，强调社会是通过人们之间的关系所建构起来的事物；有的学者强调社会与国家 and 个人的不同，认为社会是一种由身体状况所决定的、与从祖先继承下来的经验、思维和行为方式相统一的意志为基础而形成的结合体等等。虽然以上对社会的理解侧重点

^① 转引自谢立中：《“社会建设”的含义与内容辨析》，载《北京大学学报：哲学社会科学版》2015年第2期。