

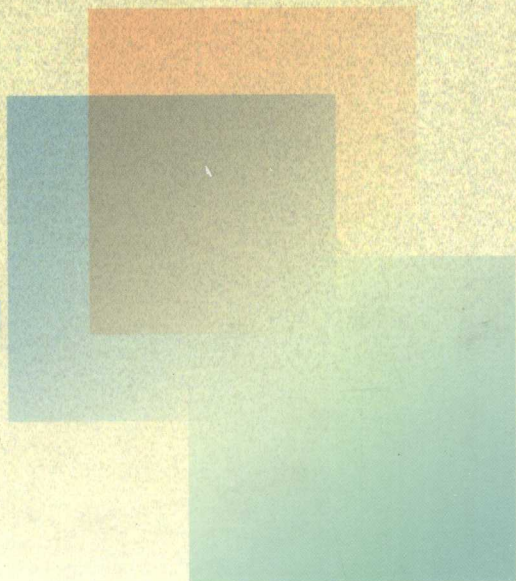
SHEHUIZHIANZONGHEZHILIZHUANTITYANJIU

D631.4
y

社会治安综合治理

专题研究

莫德升 荆长岭 主编



14

群众出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

社会治安综合治理专题研究/莫德升, 荆长岭主编.
北京: 群众出版社, 2003
ISBN 7-5014-2767-4

I. 社… II. ①莫…②荆… III. 治安管理 - 综合治理 - 研究 - 中国 IV. D631.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 084163 号

广州市哲学社会科学“九五”规划重点课题

社会治安综合治理专题研究

莫德升 荆长岭 主编

群众出版社出版、发行

利森达印务有限公司印刷

850×1168 毫米 32 开本 9.25 印张 221 千字

2003 年 1 月第 1 版 2003 年 1 月第 1 次印刷

ISBN 7-5014-2767-4/D·1301 定价: 19.00 元

版权所有违者必究

前 言

《社会治安综合治理专题研究》是广州市哲学社会科学“九五”规划重点课题的研究成果。本课题于1997年5月经广州市哲学社会科学规划领导小组批准立项，历经近五年的实地调查研究，伏案耕耘，终于成书。在调查研究过程中，深感此课题涉及广泛，难度很大。作为我国的一项基本国策，社会治安综合治理具有博大精深的内涵，它不但是我国社会治安领域中的一个最为重要的理论创新，同时也为各地开展社会治安管理的实践提供了切实可行的方式、方法。对社会治安综合治理加以研究，对于我国的社会稳定，对于社会主义现代化建设的顺利进行有着十分重要的意义。

但在本课题调查和研究过程中所取得的一些调查资料来看，许多地方的社会治安综合治理工作还不尽如人意，还存在不少的问题。这些问题亟需我们去研究，拿出好的对策来。本课题在调查研究过程中，我们立足广州市的社会治安综合治理的工作经验，面向全省、全国。课题组本着理论联系实际的原则，深入到各地政法部门，特别是各地的综合治理委员会及综合治理办公室，广泛收集资料，主要针对一系列治安综合治理中存

在的重点、难点进行了大量的调查研究工作。在本书中介绍了一些地区好的经验，也探讨了一些突出的问题，还提出了一些我们自己的观点和看法，惟一的希望就是读者能从中得到一些有益的启示。

本课题由广东省公安司法管理干部学院治安保卫系承担。由系副主任莫德升副教授、荆长岭副教授主持，共有八位同志参加了本课题的研究和撰写工作，具体分工如下：莫德升（绪论、第一、二章），荆长岭（第三、七、八、九、十章），黄淑娥（第四章），吴兴民（第五章），孔雯（第六章），马建文（第十一、十三、十五、十六、十七章），陈康（第十二章），毕华（第十四章）。

在本课题的研究和撰写过程中，得到了许多单位和同志的关怀与帮助，特别是广州市社会治安综合治理委员会、广州市社会治安综合治理研究学会、广州市社会科学规划领导小组、广东省公安司法管理干部学院为本课题的调查研究提供了不少的方便，也为本书的出版提供了一定的资助。广州市司法局副局长李晓胜同志、广东省公安司法管理干部学院科研处处长任克勤教授等都给予了大力的支持，在此一并表示感谢。

限于作者的水平，错漏之处在所难免，敬请广大读者批评指正。

《社会治安综合治理专题研究》课题组

2001年10月30日

绪 论

具有中国特色的社会治安综合治理，以 1991 年初中共中央、国务院和全国人大常委会先后颁布施行的《关于加强社会治安综合治理的决定》为标志，已走过了十年的光辉历程。十年来，社会治安综合治理作为我国一项解决社会治安问题的基本国策和战略方针，已日益深入人心，为世人所瞩目，影响深远。

社会治安综合治理，是在全党、全国和全体人民中普遍推行的方针。早在 20 世纪 80 年代初，党中央就根据我国改革开放的形势，针对各地社会治安方面出现的新情况、新问题，以及社会治安综合治理的经验，及时提出了社会治安综合治理的方针。这个方针的内容是：在各级党委和政府的领导下，充分发挥公安司法机关的职能作用，广泛组织社会各方面的力量，依靠广大人民群众，运用政治的、经济的、行政的、教育的、文化的、法律的各种手段，预防和惩罚违法犯罪行为，预防和处置治安事件和治安事故，教育改造违法犯罪人员，逐步限制和消除产生违法犯罪的环境和条件，建立良好稳定的社会秩序，保障经济建设和改革开放的顺利进行，保护人民安居乐业，维护国家的长治久安。

广州是祖国的南大门，毗邻港澳，处于改革开放的前沿地带，在实行改革开放和市场经济体制过程中先行一步，取得了举世瞩目的巨大成就，其综合经济实力一直居于全国大中城市前列，物质文明建设和精神文明建设得到协调发展，为社会治安综

合治理打下了坚实的基础。诚然,研究广州的社会治安综合治理,在广东乃至全国都有一定的代表性。纵观广州的社会治安综合治理,十年来,广州市委、市政府高度重视社会治安综合治理工作,坚定不移地贯彻社会治安综合治理的方针,把社会治安综合治理纳入两个文明建设的总体规划,并通过地方立法程序将社会治安综合治理法律化,经过各部门互相协调、齐抓共管和不懈的努力,在“打击、防范、教育、管理、建设、改造”的环节和范围内,取得了显著的成效,积累了丰富的经验,形成了具有某些地方特色的社会治安综合治理。诸如,安全文明小区建设,对城乡结合部、火车站及其周边治安重点、难点问题的整治,流动人口与出租屋的管理,人民内部矛盾纠纷的调处,各种违法犯罪的控制和预防等等,都充分证明了综合治理是解决社会治安问题的根本途径,是一项行之有效的社会系统工程。而这个社会工程最基本的特点和要求就是标本兼治,重在治本。

但是,由于社会治安问题是诸多社会矛盾和消极因素的综合反映,具有长期性、复杂性和反复性等特点,社会治安综合治理工作仍然存在着不少薄弱环节和突出问题,必须进一步加强调查研究,认真总结经验教训,提出相应的对策措施,完善综合治理机制,将综合治理提高到一个新的水平。为此,我们从实际出发,主要选择和针对广州地区——系列综合治理中存在的重点、难点问题作专题研究,以避免面面俱到,泛泛而谈。当然,限于人力、物力所限,不可能穷尽一切治安重点、难点问题。本课题着重研究了流动人口与出租屋、城郊结合部、公共复杂场所、农村地区和黑社会组织犯罪、“黄、赌、毒”、群体性治安事件,以及对城市道路交通秩序等热点问题进行了研究。同时,对我国新时期人民内部矛盾问题,以及入世后将面临的治安形势也作了初步的分析和预测,探讨了相应的对策思路。在调查研究过程中,我们坚持理论联系实际的原则,运用治安管理学、犯罪学、法学

等多门学科的理论与方法，力求从理论与实践相结合上对上述问题作系统深入的研究与探索，其宗旨就是试图为现实斗争和决策部门提供一些有益的启示。但限于我们的能力水平，本课题离预期目标仍然有差距。

本课题除绪论外，全书分为五编、共十七章，各编、各章之间既互相衔接，又互相独立。另外，社会治安综合治理的有关规定附于后，以便于读者查阅对照。本课题如有不当之处，一概以国家法律和有关规定为准。

目 录

第一编 流动人口治安问题的综合治理

第一章	流动人口治安管理现状及理性思考	3
第二章	流动人口治安问题的综合治理对策	15
第三章	境外流动人口治安问题的综合治理	30
第四章	出租屋的治安管理	50

第二编 重点部位治安综合治理

第五章	城郊接合部治安综合治理	79
第六章	公共复杂场所治安综合治理	94

第三编 农村地区社会治安综合治理

第七章	农村地区社会治安现状及趋势	119
第八章	农村地区社会治安形势严峻原因透析	137
第九章	农村地区社会治安综合治理方略	148
第十章	农村地区公安机关在综合治理中的骨干作用	166

第四编 几种突出治安问题的综合治理

第十一章	黑社会组织犯罪的综合治理	175
第十二章	“黄、赌、毒”的综合治理	182
第十三章	群体性治安事件的综合治理	204
第十四章	城市道路交通秩序的综合治理	216

第五编 社会治安综合治理展望

第十五章	入世后我国社会治安面临的新形势	231
第十六章	新时期人民内部矛盾的特点	239
第十七章	未来社会治安综合治理的总体思路	255

附 录

中共中央、国务院《关于加强社会治安综合治理 的决定》	261
中共中央、国务院《关于进一步加强社会治安综合 治理的决定》	271
全国人大常委会《关于加强社会治安综合治理的决定》	280

第 一 编

流动人口治安问题的 综 合 治 理

第一章 流动人口治安管理 现状及理性思考

把加强流动人口管理作为社会治安综合治理的重要内容来抓，是市场经济条件下的必然要求。流动人口的快速增长，适应了市场经济的发展，也是市场经济规律作用的结果。如何加强和完善对流动人口治安问题的综合治理，减少和遏制其对社会治安的负面影响，使之形成良好的运作机制，这无论在当前和今后都是一个十分重要的课题。本章试图结合广州的实际，对这一课题权作粗浅的探讨。

一、流动人口及其管理的现状

流动人口是相对于常住人口而言。所谓流动人口通常是指离开常住户籍所在地，因故跨越一定的行政辖区，前往其他地区滞留暂住的人口。而“人口流动”则是指人口在时间、空间位置上的移动，与流动人口比较，既有联系又有区别，各自的侧重点有所不同。正确认识和掌握流动人口管理的现状，是我们对其治安问题进行综合治理研究的基础。广州市委、市政府对流动人口问题一直高度重视，对整个流动人口管理工作也抓得早，抓得紧，成效显著，初步形成了“政府领导，公安为主，各方参与，统一管理”的良好局面。综观目前广州市流动人口的管理，可以从如

下几方面加以概述。

(一) 流动人口规模大，增速快，但在总体上已逐渐趋向平稳

作为我国华南中心城市的广州，位于改革开放的前沿地带，以其得天独厚的地理、人文环境，特别是迅猛发展的商品经济和城市化进程，吸引了大量的外来流动人口。据统计，目前广州的外来流动人口已达到 300 多万人，而在改革开放初期的 1979 年，流动人口只有 23.5 万人，1987 年增至 114.5 万人，20 年间增长了 10 多倍，位居全国各大城市前列，规模之大，增速之快，乃前所未有的，而实际数字仍然是难以精确统计的“黑数”。随着我国市场经济的不断发育成熟，中、西部开发战略决策的实施，以及对流动人口管理的加强，尽管其总量仍将继续增加，但那种大起大落的“民工潮”现象将会逐渐减少，趋向平稳。同时，流动人口居留时间也会相应延长，周期性减弱。

(二) 流动人口管理已逐渐纳入法制化、规范化的轨道，迈上了一个新台阶

对流动人口实行法制化、规范化管理是流动人口管理的中心环节。为了使流动人口管理沿着健康有序的正确方向发展，近年来，广州市政府和有关职能部门，根据中央和地方有关流动人口管理的政策、法令、法规，结合本地的实际情况，及时地总结了流动人口管理的经验教训，将行之有效的做法和成功经验上升为政府一级的行政规章，如《广州市区暂住人口管理规定》、《广州市区暂住人员租赁房屋治安管理规定》等等，这些规章具有针对性、统一性、权威性和可操作性等特点，有利于提高管理效能。尤其是，作为广州市治安行政管理职能部门的市公安局，为了将流动人口管理纳入法制化、规范化的轨道，早于 1996 年 6 月便制定了《广州市出租屋规范化管理验收标准》，以百分制形式制定了规范而具体的指标体系，严格把好质量关。经过三年的努

力，现已基本上达到了预期目标，使全市的流动人口与出租屋管理有了实质性的改变，迈上了一个新台阶。这主要表现在：各级领导重视，管理机构健全，责任落实，齐抓共管的局面已初步形成，绝大多数的流动人口服从管理，为广州的经济建设做出了重大的贡献。

（三）流动人口管理在认识上仍然存在着某些误区，有待进一步提高

大规模流动人口的出现及其管理，是由我国传统的计划经济向市场经济这一过渡时期或称转型时期的最显著的特征之一。只有正确地认识流动人口在市场经济中的地位和作用，才能从根本上管理好流动人口。当前在对流动人口管理的问题上仍然程度不同地存在着某些认识误区，这主要表现在：由于对流动人口的复杂性、长期性和重要性认识不足，在管理行为上表现为急功近利，重收费而轻管理，甚至乱收费，放任管理，或采取应急性的处理方式，缺乏宏观调控和长远规划；管理机制不健全，公安一家唱“独脚戏”的现象仍然十分突出，系统而配套的管理不到位，管理效率和服务素质仍然处于低水平状态，齐抓共管，综合治理方面仍然有不少薄弱环节。此外，客观上由于国家和地方的立法未能配套跟上，缺乏强有力的法制保障，流出地与流入地，乃至整个管理网络尚未形成，不利于流动人口的管理。

二、流动人口治安管理的难点

如前所述，流动人口管理的现状表明：流动人口的管理确实已取得了显著成效，迈上了一个新台阶，但同时也还有诸多令人不如意的地方，而这些地方恰恰正是管理的难点所在，我们不能等闲视之。这些难点集中表现在：转型时期，伴随着流动人口的

出现和增多,社会治安问题也随之日益增多,“城市病”不断滋生蔓延,城市的管理和服务难度加大,综合治理流动人口治安问题已成为历史的必然。当前,流动人口管理的难点主要表现在以下三个方面:

(一) 社会治安问题增多,流窜犯罪尤其猖獗

流动人口是一个极其复杂特殊的社会群体,具有流动性、零散性和职业的不稳定性等特点,他们良莠不齐,鱼龙混杂,其违法犯罪的比率也普遍高于常住人口。究其原因是流动人口处于特殊的社会环境之中,往往是随机流动甚至是盲目流动,家庭及社会组织对他们的约束和保护也相对减弱,容易诱发各种违法犯罪,其中一部分流动人口在流动中因防范薄弱又容易受到另一部分流动人口的不法侵害,成为牺牲品。这实质上就是一种“以流吃流”的违法犯罪现象,加害者和被害者都是流动人口。在流动人口中,黄、赌、毒等社会丑恶现象不断滋生蔓延,毒害着社会的肌体,腐蚀着人们的灵魂,对社会治安和社会主义精神文明建设危害极大。据不完全统计,96%以上的暗娼和60%以上的嫖客均来自外地。赌博活动时起时伏,聚赌形式更趋于隐蔽。例如,2000年3月中旬,根据群众举报,广州市公安局展开周密侦查,一举捣毁了在广州地区利用香港“六合彩”中奖号码和赌场设赌的7个黑窝,当场抓获赌徒22名,缴获赌资和“六合彩”小报等一批,被抓获的窝主以潮州人为主,使不少参赌者倾家荡产,危害极大。贩毒案绝大多数也是外来流动人口所为。毒品泛滥成灾,又刺激贩毒和吸毒,直接诱发刑事犯罪,形成了一个严重危害社会治安的高危群体。据广州市公安局荔湾区分局1997年上半年的统计,仅该分局上半年就抓获吸毒人员1444名,贩毒人员78名,破贩毒案61宗,缴获海洛因1270克;抓获吸毒人员比1996年同期858名增加了68.3%,其中来自外省市的吸贩毒违法犯罪人员就有343人,占抓获总数的24%,比1996年

同期 250 人增加了 93 名, 呈逐年增长趋势。更令人堪忧的是, 广州的外来流窜犯罪活动极为猖獗, 一直成为困扰广州地区社会治安秩序的突出问题。据广州市公安局的统计, 近年来, 形形色色的流窜犯罪活动一直占有相当大的比例, 且居高不下。1995 年全市查获流窜犯 27406 名, 占抓获全部刑事案件作案成员的 72.6%, 破获其所作案件 27757 宗, 占全市破案总数的 67.9%。尤为突出的是杀人、“双抢”(即抢劫、抢夺)、盗窃、爆炸等对社会治安危害较大的案件, 大多数是流窜犯罪分子所为。其中杀人案占 76.7%, 抢劫案占 70.5%, 抢夺案占 94%, 盗窃案占 77.7%。至 1999 年, 据不完全统计, 全年抓获的流窜犯占全部刑事作案成员总数的 77.1%, 破获其所作案件占全部破案数的 72.1%。而流窜犯实施的杀人、“双抢”、盗窃、爆炸等对社会治安危害较大的案件仍然有增无减, 尤其在火车站周边、城郊结合部和边缘地区(包括白云、天河、海珠、黄埔、芳村以及流花地区、经济开发区等), 大部分外来流窜犯罪分子借助出租屋落脚藏身, 大肆作案, 1999 年这类地区发案总量比前年上升了 7.8%, 占全市刑事发案总量的 38.7%, 对整个公共安全和社会治安秩序构成极大的威胁。团伙犯罪的能量和危害也越来越突出, 其中不乏向暴力性和有组织犯罪的方向发展, 恶性程度和对抗性明显增强。这类犯罪的主体多为与流出地同一地缘或亲缘互相纠合而成的犯罪团伙, 形成帮派, 如“广西帮”、“江西帮”或“湖南帮”等等。有的甚至与广州本地地区的某些带黑的恶势力勾结在一起, 为非作歹, 危害一方。其犯罪活动空间大为扩展, 在区与区之间, 城郊之间, 甚至广州与深圳之间, 以及以广州为中心的珠江三角洲, 犯罪分子受国内国际犯罪信息、手段的影响, 借助于现代发达的交通、通讯工具, 使犯罪一体化趋势日益明显, 打击难度加大。刑事犯罪是极其复杂的社会现象, 估计在一定时期内, 由于影响刑事犯罪的各种基本因素和社会基本矛盾不

会有大的变化，刑事犯罪案件总量，包括严重刑事犯罪案件和一般刑事案件仍将居高浮动，某些犯罪性质和手段将更趋恶化，团伙犯罪也将更加严重。随着人、财、物流动的加剧，流窜犯罪仍然是困扰广州地区社会治安秩序的主要犯罪群体，城郊结合部作为治安管理的重点、难点区域还有待加强。

（二）盲流现象持续不断，控制难度加大

流动人口盲目流动，就是通常所称的盲流。按照公安部的界定，所谓盲流特指流动人口中无合法证件、无固定住所及无正当工作或经济收入的“三无”盲流人员，多为盲目外出找工作或流浪乞讨人员。“三无”盲流人员一般混迹于流动人口之中，其成分复杂，是流动人口管理中的重中之重，难中之难。早在 20 世纪 50、60 年代，我国流浪乞讨人员绝大多数是因自然灾害或生活困难而外出乞讨的农民。但在改革开放和实行市场经济以来，“三无”盲流人员的情况发生了很大的变化，这主要表现在：一是人数大量增加，且呈增长趋势。据不完全统计，广州地区仅在 1996 年上半年拆除窝棚时就清理了 3 万多名“三无”盲流人员。近年来，滞留在广州地区的“三无”盲流人员中来自外省的就约占 85% 以上，其中来自湖南、河南、广西、江西、安徽等省区的人数较多，约占 50%，而实际数字仍然是一个难以统计的“黑数”。据对广州历年来收容遣送的“三无”盲流人员的调查统计，其中有各种违法犯罪行为的约占 30%。二是由于“三无”盲流人员剧增，成分复杂，流动性大，收容遣送任务加重，收容难、管理难、遣送难的问题也越来越突出。其主要原因是收容遣送法规不健全，管理机制跟不上，人力和业务经费不足，基础设施落后等等。从更深的层次来考察，“三无”盲流人员流入广州，作为大的流向目标，并非完全盲目。他们被广州迅猛发展的商品经济和城市化进程所吸引，是城乡区域经济发展和收入不平衡所致。在这些人当中，他们宁可来广州流浪乞讨，捡破烂为生，也