



公共安全治理新格局丛书

New Patterns of Public Safety Governance Series

主 编 · 魏礼群
Chief Editor · WEI Liqun

执行主编 · 李雪峰
Executive Editor · LI Xuefeng



社会安全治理新格局

The New Pattern of Social Security Governance

寇丽平 著

KOU Liping

国家行政学院出版社
Chinese Academy of Governance Press



公共安全治理新格局丛书

New Patterns of Public Safety Governance Series

中国特色公共安全之路

李雪峰 / 著

防灾减灾救灾新格局

祝明 王东明 / 著

生态安全治理新格局

曹国志 於方 / 著

食品安全治理新格局

张守文 / 著

社会安全治理新格局

寇丽平 / 著

网络安全治理新格局

封化民 孙宝云 / 著



ISBN 978-7-5150-2212-3



9 787515 022123 >

定价：58.00 元



公共安全治理新格局丛书

New Patterns of Public Safety Governance Series

主 编 · 魏礼群

Chief Editor · WEI Liqun

执行主编 · 李雪峰

Executive Editor · LI Xuefeng



社会安全治理新格局

The New Pattern of Social Security Governance

寇丽平 著

KOU Liping

北京·国家行政学院出版社

Beijing · Chinese Academy of Governance Press

图书在版编目 (CIP) 数据

社会安全治理新格局 / 寇丽平著. —北京: 国家行政学院出版社, 2018.9

(公共安全治理新格局丛书)

ISBN 978-7-5150-2212-3

I . ①社… II . ①寇… III . ①社会管理—研究—中国
IV . ① D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 214272 号

- 书 名 社会安全治理新格局
SHEHUI ANQUAN ZHILI XINGEJU
- 作 者 寇丽平
- 策划编辑 张翠侠
- 责任编辑 曹文娟
- 出版发行 国家行政学院出版社
(北京市海淀区长春桥路 6 号, 100089)
<http://www.nsapress.com.cn>
- 电 话 (010) 68920640 68929037
- 编 辑 部 (010) 68922480
- 经 销 新华书店
- 印 刷 北京尚品荣华印刷有限公司
- 版 次 2018 年 9 月北京第 1 版
- 印 次 2018 年 11 月北京第 1 次印刷
- 开 本 185 毫米 × 260 毫米 1/16
- 印 张 16.25
- 字 数 275 千字
- 书 号 ISBN 978-7-5150-2212-3
- 定 价 58.00 元

公共安全治理新格局丛书

编委会

主 任：魏礼群

副 主 任：范维澄

委 员：（以姓氏笔画为序）

丁 辉 于 军 马宝成 王满传

尹光辉 乔仁毅 刘 峰 刘铁民

许耀桐 杜正艾 李雪峰 张占斌

张仲宇 陈 安 胡 敏 夏保成

龚维斌

总序

Preface

公共安全是社会安定、社会秩序良好的重要体现，是人民安居乐业的重要保障。我国公共安全事件易发多发，公共安全问题处理得好不好，直接关系到人民生命财产安全、社会和谐稳定以至国家安全。正如习近平总书记强调的，“公共安全连着千家万户，确保公共安全事关人民群众生命财产安全，事关改革发展稳定大局”。

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央把维护公共安全摆在更加突出的位置，作出了一系列部署。党的十八大提出要加强公共安全体系建设，十八届三中全会围绕健全公共安全体系提出了食品药品安全、安全生产、防灾减灾救灾、社会治安防控等方面体制机制改革任务，十八届四中全会提出了加强公共安全立法、推进公共安全法治化的要求。十八届中央政治局第二十三次集体学习专门讨论了公共安全问题。党的十九大又进一步重申“树立安全发展理念，弘扬生命至上、安全第一的思想，健全公共安全体系，完善安全生产责任制，坚决遏制重特大安全事故，提升防灾减灾救灾能力”。此外，党中央和习近平总书记就公共安全各领域工作作出了一系列新的部署。可以说，我国公共安全治理的新格局正在逐步形成。

“公共安全治理新格局丛书”，是阐释构建公共安全治理新格局的新理念、新战略、新政策、新措施、新方法的一套著作。丛书由国内相关领域的资深作者撰写，首批共包括六个分册：

第一分册，为《中国特色公共安全之路》。深入阐释习近平总书记关于“健全公共安全体系”“加快构建全方位、立体化的公共安全网”等战略思想，集中阐释我国公共安全治理新的总体理念、总体战略、总体政策，是全套丛书的总论部分。

第二分册，为《防灾减灾救灾新格局》。围绕防灾减灾救灾是“衡量执政党领导力、检验政府执行力、评判国家动员力、体现民族凝聚力的一个重要方面”

等论述，全面阐释自然灾害应对领域新的战略思想与战略布局，以及各级党委政府应当落实的新工作格局。

第三分册，为《生态安全治理新格局》。从“坚决筑牢国家生态安全屏障”的高度，系统阐释生态安全的新理念、新战略、新思路。

第四分册，为《食品安全治理新格局》。以落实“最严谨的标准、最严格的监管、最严厉的处罚、最严肃的问责”的思路，系统阐述食品安全治理体系，以及健全从农田到餐桌的每一道防线的工作机制。

第五分册，为《社会安全治理新格局》。以落实“系统治理、依法治理、综合治理、源头治理”的总体思路，深入阐释社会安全风险治理的系统工作思路。

第六分册，为《网络安全治理新格局》。全面阐释习近平总书记关于“要树立正确的网络安全观，加快构建关键信息基础设施安全保障体系，全天候全方位感知网络安全态势，增强网络安全防御能力和威慑能力”的要求，系统讲述各级党委政府抓好网络安全新的思路、方法与策略。

本套丛书具有如下特点：

第一，高端权威性。全面、深入阐释党中央关于公共安全治理的理念、战略与政策，为各级领导干部抓好公共安全工作提供权威的参考指南。

第二，思路创新性。着眼于国家治理现代化和全面深化改革的思路，各专题著作都在论述公共安全治理理念、战略、政策的基础上，对公共安全问题加以深度剖析，凝练核心概念，总括工作思路，前瞻性地阐发创新公共安全治理的思路与布局。

第三，实践应用性。本套丛书以各级党政领导和专业部门领导干部为主要读者对象，以领导干部工作需要为切入点，努力将思路、政策、策略、方法等提纲挈领地清晰表述，使丛书成为好用、管用的工作指导读本。

第四，内容可读性。本套丛书以读者为中心，努力成为读者友好型读物，在行文表述上力求表述生动、图文并茂、以案释理，成为好读、好用的政务参考书。

魏礼群

2018年5月

前言

Foreword

随着全球化的推进和信息化的发展，各种非传统安全威胁因素对社会安全的影响日趋复杂。在风险社会的大背景下，社会治理面临着更为严峻的形势。近年来，世界经济复苏乏力、局部冲突和动荡频发、全球性问题加剧的外部环境，使我国经济发展进入新常态。国安才能国治，治国必先治安。保证国家安全，是完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化的有机组成部分。国家安全，必须在国家治理的大背景下来思考和筹划，必须以安全治理作为基本路径来维护和保障。2014年4月15日，习近平总书记主持召开中央国家安全委员会第一次会议并发表重要讲话，全面提出“总体国家安全观”，第一次明确地将社会安全纳入国家安全体系中，并赋予社会安全“保障”国家整体安全的重要职能。这一论述不仅大大提升了社会安全的地位，也深化了人们对社会领域问题的认知，标志着我们党和政府对社会治理的探索进入了一个新阶段。

社会安全要防范、消除、控制直接威胁公共秩序和人民生命财产安全的治安、刑事、暴力恐怖事件及大规模群体性事件等，为国家安全体系提供重要保障。党的十八大以来，我国进入“经济新常态”、新型城镇化大背景下的发展模式和转型阶段，面临更为复杂多变的新危机、新困境与新挑战，社会转型出现“新拐点”。随着经济的高速增长，各种矛盾和问题也不断累积。“经济新常态”下，不平衡、不充分的发展，导致矛盾纠纷频发，成为影响社会安全的重要因素。

社会安全治理是一项长期的、重要的和动态的系统工程，需要根据社会安全风险的发展变化，整合政府与社会的各种资源，不断创新治理理念，探索治理手段，以实现长治久安。2016年10月，习近平总书记就加强和创新社会治理作出重要指示，强调要进一步加强和创新社会治理，完善中国特色社会主义社会治理体系，努力建设更高水平的平安中国，进一步增强人民群众安全感。这不仅是对完善中国特色社会主义社会治理体系

的内容升华，也为社会安全治理指明了更高的起点和努力方向。在当前面临各种社会风险、社会问题的背景下，应当立足于社会治理的全局，坚持问题导向，通过精准定位、协同创新，挖掘、解决真正影响社会治安治理的社会问题，针对不同社会问题的不同层级，制定科学合理的解决对策。

本书紧密结合当前社会安全治理面临的新形势、新问题，围绕“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局，全面贯彻党的十八大和十九大精神，牢牢把握推进国家治理体系和治理能力现代化的总要求，在分析总结社会安全治理时代背景的基础上，运用风险社会的相关理论和方法，按照社会安全治理的时间发展规律，从社会安全风险预防、评估、预警、处置等阶段，全面描述了社会安全治理的战略新格局，以及当前在社会安全治理中的创新实践——立体化社会治安防控体系的建设。

本书分为社会安全治理总论、社会安全重点领域治理、社会安全风险阶段治理和社会安全治理创新四个主要部分。

第一，在社会安全治理总论部分，分析社会安全治理面临的时代背景和挑战，介绍国内外有关社会安全治理的理论，总结提炼社会安全治理战略的形成过程。围绕社会安全治理的总体目标，提出多元共治、协调互动、标本兼治、共享融合、创新驱动五大基本战略。

第二，在社会安全重点领域治理部分，针对当前社会安全治理中面临的恐怖袭击、群体性事件、黑恶势力、个人极端暴力等社会安全风险突出的重点领域进行独立分析，提出重点领域治理的基本思路。

第三，在社会安全风险阶段治理部分，按照社会安全风险发展的时间顺序，从社会安全风险的预防、准备到社会安全风险预警和社会安全事件应急处置。根据各阶段社会安全治理的特征，提出具体的治理措施。

第四，在社会安全治理创新部分，以立体化社会治安防控体系建设为社会安全治理实践探索，介绍社会治安防控体系的发展历程、基本构架、建设途径及运行机制，并以大连市的立体化治安防控体系建设为具体案例，对社会安全治理提供有益的借鉴。

为方便读者深入了解社会安全治理中面临的挑战，本书选取了“3·01”昆明暴力恐怖事件、平安北京人人参与、2010年系列校园砍杀、上海外滩踩踏事件等典型案例，在介绍案例基本情况的基础上，结合本书观点进行了点评。

社会安全治理是国家治理的重要组成部分，具有很强的实践性和时代性，本书坚持



立足当前与着眼长远相结合，积极推动理念、制度、机制、方法创新，以期为各级领导干部在社会安全治理方面的实践工作提供决策参考。

作者

2018年6月

| 绪论 社会安全治理概述 | / 1

第一节 社会安全治理内涵演变 / 1

- 一、社会安全的内涵 / 1
- 二、社会安全风险的内涵 / 4
- 三、社会治理的内涵 / 5
- 四、社会安全治理的内涵 / 8

第二节 社会安全治理的时代背景与挑战 / 10

- 一、新时期社会转型的“新拐点”与困境 / 11
- 二、“经济新常态”背景下的社会安全挑战 / 12
- 三、新型城镇化进程中的社会安全危机 / 16
- 四、科技信息犯罪引发的社会安全失序 / 18

第三节 习近平关于社会安全治理的论述 / 19

- 一、习近平关于社会安全治理的基本理念 / 19
- 二、习近平关于社会安全治理的关键问题 / 21
- 三、习近平关于社会安全治理的实践指导 / 22

第四节 社会安全治理的相关理论 / 25

- 一、社会安全风险形成原因的理论解读 / 26
- 二、社会安全防控的相关理论 / 28
- 三、多元治理理论 / 29
- 四、社会燃烧理论 / 31

I 第一章 社会安全治理总体战略 I / 32

第一节 社会安全治理战略的形成历程 / 32

- 一、探索启动阶段 / 32
- 二、逐步推进阶段 / 33
- 三、融入总体国家安全观阶段 / 34

链接：总体国家安全观的提出 / 34

链接：决胜全面建成小康社会，夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利 / 35

第二节 社会安全治理的目标 / 35

- 一、增强人民群众安全感 / 36
- 二、科学有序推进平安中国建设 / 36
- 三、完善社会安全治理体系 / 37
- 四、提高预测预警预防各类风险能力 / 38

第三节 社会安全治理的基本战略 / 39

- 一、多元共治治理战略 / 39
- 二、协调互动治理战略 / 41
- 三、标本兼治治理战略 / 42
- 四、共享融合治理战略 / 44
- 五、创新驱动治理战略 / 46

第二章 社会安全重点领域治理 / 48

第一节 恐怖主义的防范与打击 / 48

一、恐怖主义的特征 / 48

链接：恐怖主义 / 48

二、恐怖主义的类型 / 50

三、当前我国面临的恐怖主义新形势 / 52

四、恐怖主义治理思路 / 54

第二节 群体性事件的治理 / 55

一、群体性事件的特征 / 55

二、群体性事件的形成演化规律 / 57

三、群体性事件的治理思路 / 63

链接：安全阀理论 / 64

第三节 黑恶势力治理 / 66

一、黑恶势力的概念及特征 / 66

链接：广东省黑社会性质组织的发展特点 / 68

二、黑恶势力的刑事立法变迁 / 72

三、黑恶势力防控措施 / 74

链接：黑恶势力治理的治理理念与目标 / 75

链接：扫黑除恶专项斗争 / 76

链接：广东省“打黑除恶”状况 / 78

第四节 个人极端暴力行为防控 / 80

一、个人极端暴力行为的特征 / 80

链接：福建南平校园砍杀事件 / 81

二、个人极端暴力行为的防控难点 / 82

三、个人极端暴力行为的防控思路 / 83

链接：南平事件思考 / 84

案例2-1：“3·01”昆明暴力恐怖事件 / 85

| 第三章 社会安全风险预防 | / 90

第一节 社会安全风险预防新理念 / 90

一、风险可预防理念 / 90

二、主动预防理念 / 91

三、共同预防理念 / 92

四、综合预防理念 / 92

五、重点领域风险优先预防 / 93

第二节 社会安全风险评估 / 94

链接：重大决策社会稳定风险评估 / 94

一、社会安全风险评估内容 / 94

链接：社会稳定风险评估 / 95

二、社会安全风险评估机制 / 97

第三节 社会安全风险预防措施 / 100

一、明确社会安全风险预防主体责任 / 100

二、增强风险意识，普及安全文化 / 101

三、注重联动融合，打破部门壁垒 / 101

四、善于运用新方法、新科技、新手段 / 101

五、坚持社会矛盾纠纷多元化解 / 103

案例3-1：平安北京人人参与创新首都群防群治工作 / 103

| 第四章 社会安全治理的应急准备 | / 110

第一节 社会安全应急预案 / 110

- 一、社会安全应急预案的编制 / 110
 - 链接：“9·11”事件中的应急疏散 / 111
- 二、社会安全应急预案的主要内容 / 113
- 三、社会安全应急预案的演练 / 114

第二节 社会安全应急保障体系 / 117

- 一、社会安全法治保障 / 117
- 二、社会安全人员保障 / 117
- 三、社会安全后勤保障 / 118
- 四、社会安全信息保障 / 119
- 五、社会安全治安保障 / 119
 - 案例4-1：2010年系列校园砍杀案 / 120

第五章 社会安全预警 / 125

第一节 社会安全预警在社会安全治理中的作用 / 125

- 链接：“预警”的由来 / 125
- 链接：预警的级别 / 127
- 一、时间标识作用 / 127
- 二、资源配置作用 / 128
 - 链接：什么是配置 / 129
- 三、导向治理作用 / 129
 - 链接：曲突徙薪——预警的导向作用 / 130

第二节 社会安全预警体系的构建 / 130

- 一、社会安全预警基本模式 / 130
 - 链接：兰州自来水污染事件 / 131
 - 链接：常州市在“抢盐”风潮中的预警 / 132
 - 链接：SARS危机中的风险预控 / 133

二、社会安全风险识别 / 134

链接：美加大停电 / 134

三、社会安全预警目标的类别 / 136

四、社会安全威胁评估 / 137

五、社会安全风险衡量 / 140

六、社会安全风险分析 / 143

七、社会安全警情确定与发布 / 144

链接：《裕华治安预警周报》 / 145

案例 5-1：上海外滩踩踏事件 / 146

第六章 社会安全事件应急处置 / 151

第一节 社会安全事件应急处置的目标 / 151

一、进行先期处置，控制事态蔓延扩大 / 151

二、维护现场秩序，控制违法犯罪 / 151

三、为恢复创造条件 / 152

四、保护现场与证据不被破坏 / 152

第二节 社会安全事件应急处置的基本原则 / 152

一、快速反应原则 / 153

二、协调联动原则 / 153

三、安全第一原则 / 154

四、适度反应原则 / 154

五、合法性原则 / 155

六、资源共享原则 / 156

第三节 社会安全事件应急处置策略 / 156

一、设置警戒线 / 156

链接：温州市虹桥非法讨薪事件 / 157

二、应急反应人力资源组织与协调 / 157

三、应急物资设备的调集 / 158

四、人员安全疏散与救助 / 158

五、重要目标与设施的保护 / 159

六、对新闻媒介和信息的管理 / 159

七、现场交通管制 / 159

八、维护现场治安秩序 / 160

案例6-1：贵州瓮安“6·28”事件 / 160

第七章 综合创新：构建立体化社会治安防控体系 / 168

第一节 立体化社会治安防控体系概述 / 168

一、社会治安防控体系建设的发展历程 / 168

链接：打造共建共治共享的社会治理格局 / 171

二、立体化社会治安防控体系的意涵 / 171

第二节 立体化社会治安防控体系建设 / 172

一、社会面巡逻防控网建设 / 173

二、城乡社区村庄防控网建设 / 175

三、单位行业场所防控网建设 / 177

四、区域警务协作网建设 / 179

链接：区域警务协作 / 180

五、视频监控网建设 / 181

六、信息网络防控网建设 / 182

第三节 立体化社会治安防控体系的运行机制 / 184

一、统一指挥机制 / 184