



重要战略机遇期

治安论

冯锁柱 邹铁力 著

ZHONGYAO ZHANLUE JIYUQI ZHI AN LUN

- 社会治安问题探源
- 治安防控体系研究
- 治安预警系统研究
- 治安预案体系研究
- 治安情报信息系统研究
- 治安应急指挥系统研究
- 治安应急联动体系研究

● 群众出版社

重要战略机遇期

治 安 论

冯锁柱 邹铁力 著

群众出版社

2004年·北京

图书在版编目 (CIP) 数据

重要战略机遇期——治安论/冯锁柱、邹铁力著. —北京: 群众出版社, 2004. 7

ISBN 7-5014-3233-3

I. 重… II. ①冯…②邹… III. 治安管理—研究—中国 IV. D631.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 067614 号

重要战略机遇期——治安论

著 者/冯锁柱 邹铁力

责任编辑/张忠华

出版发行/群众出版社 电话: (010) 67633344 转

社 址/北京市丰台区方庄芳星园三区 15 号楼

邮 编/100078

网 址/www.qzchs.com

信 箱/qzs@qzchs.com

印 刷/北京京安印刷厂

850 × 1168 毫米 32 开 9.625 印张 239 千字

2004 年 7 月第 1 版 2004 年 7 月第 1 次印刷

ISBN 7-5014-3233-3/D·1512 定价: 18.00 元

公安机关内部发行

本世纪头二十年，是我国一个必须紧紧抓住并且可以大有作为的重要战略机遇期。当前，我国经济发展、社会稳定，但国际形势错综复杂，影响我国家安全和社会稳定的因素增加。西方敌对势力从未放弃对我实行西化、分化的图谋，渗透与反渗透、颠覆与反颠覆、分裂与反分裂的斗争复杂尖锐。目前，我国正处于改革的攻坚阶段和发展的关键时期，一些深层次的矛盾不断显现，刑事犯罪和经济犯罪危害严重，群体性事件和突发事件对社会稳定的影响越来越大，互联网上影响稳定的问题日益突出。维护好重要战略机遇期的社会稳定，任务艰巨、意义重大。

中共中央《关于进一步加强
和改进公安工作的决定》

目 录

绪论..... (1)

我国已经进入全面建设小康社会,加快推进社会主义现代化的新的历史发展阶段,改革、发展和稳定的各种任务十分繁重,公安工作正面临着新的机遇和挑战。我国的改革开放取得了令人瞩目的成绩,综合国力大幅度上升,人民生活水平实现了由温饱到小康的跨越。但是,我们也要清醒地看到,影响我国国家和社会稳定的因素依然存在。面对社会治安的新形势、新特点,我们要认真学习贯彻党的“十六大”精神,落实中央关于进一步加强和改进公安工作的决定,为我国现代化建设和改革开放事业提供可靠的安全保障。

第一章 社会治安问题探源 (16)

治安问题是社会矛盾和冲突发展到一定阶段的特殊现象,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,使一个或若干个系统关系变量发生突然或意外的混乱,是对社会的严重危害。探求治安问题形成原因要素的互动关系,找出各种因素之间的联结点,查清治安问题的结构和发生的机理,可以有针对性地采取应对措施,消除产生治安问题的条件及其相关因素,实现社会稳定。

一、社会治安问题概述 (16)

二、社会治安问题成因 (21)

三、社会治安问题形成的一般规律 (36)

第二章 治安防控体系研究 (51)

我们正面临着越来越多的全新的、复杂的国际和国内问题,为了促进社会全面进步和协调发展,我们要根据治安问题形成的规律和特点,加强对治安问题的理论研究和探讨,充分做好应对治安问题的思想准备,认真采取有效的预防和控制措施,构筑社区、单位、公共复杂场所治安防控网络,从而使治安问题不断得到有效的控制和减少。

一、政府危机管理机制 (52)

二、社会协商对话 (60)

三、人民内部矛盾排查 (66)

四、民间纠纷调解 (77)

五、社会治安综合治理 (89)

六、自然灾害防治 (96)

第三章 治安情报信息系统研究 (104)

治安问题的发生都是有征兆的,公安机关要根据治安问题的类型和特点,研究情报信息的搜集、研判、通报的范围、内容和方式,制定接报、传递、处理和利用情报信息的工作制度和程序,实现信息共享,确保快速反应。

一、治安情报信息工作概述 (104)

二、治安情报信息的范围和内容 (112)

三、治安情报信息工作的主要环节 (114)

四、治安情报信息的集成 (124)

第四章 治安预案体系研究 (129)

公安机关要结合工作实际,在原有的治安预案的基础上,修订完善应对治安问题和突发事件的工作预案。预案要对响应等级、职责权限、任务分工、组织指挥、

处置程序、人员救济和物资保障等，作出具体的规定和要求，同时，要适时组织开展形式多样的培训和演习，确保预案的各个环节紧密衔接，各项要求落到实处。

- 一、治安预案的作用、特点…………… (130)
 - 二、治安预案的基本要素…………… (134)
 - 三、制定治安预案的基本程序和内容…………… (136)
 - 四、治安预案的训练模拟…………… (149)
 - 五、治安预案的演习训练…………… (156)
- 第五章 治安预警系统研究…………… (167)**

要保证社会发展和稳定，必须把妨碍社会稳定和发展的治安问题加以防范和治理。建立治安预警系统，通过对引发或放大治安问题的成因实施监测、度量和分析，从社会政治、经济、文化等方面发现的治安问题征兆，预测未来的趋势，并以此作出报警，为防范和治理治安问题提供科学的依据。

- 一、治安预警的地位、功能和特点…………… (167)
 - 二、治安预警的根据和条件…………… (176)
 - 三、治安预警系统构成…………… (183)
 - 四、治安预警的支持系统…………… (199)
 - 五、治安预警的原则和方法…………… (204)
- 第六章 治安应急指挥系统研究…………… (213)**

为了有效地将治安问题和突发事件对社会稳定、人身及社会财富安全造成的不良影响降低到最低限度，保障经济发展和社会稳定。需要建立有权、有力、有效的指挥系统，动员、指挥、协调、调度地区资源，应对治安问题和突发事件。各级治安应急指挥人员要根据现场态势和政府要求，迅速开展处警，快速恢复社会稳定。

- 一、政府治安应急指挥系统…………… (213)

二、公安治安应急指挥系统	(226)
第七章 治安应急联动体系研究	(255)

各种治安问题及突发事件不仅给人民生命和财产造成严重损失,甚至影响社会稳定。各级民政救灾部门和公安机关要在当地政府的统一领导下,按照现有部门分工和工作职能,建立和完善对治安问题和突发事件的应急联动工作机制。加强沟通协商,确定响应程序,制定协作规范,明确工作流程,建立协调指挥机构,方能有效地整合现有的救济力量和资源,提高我国应急联动能力和工作水平。

一、治安应急联动的现状	(255)
二、治安应急联动的原则和任务	(259)
三、治安应急联动体系构建	(260)
四、治安应急联动体系	(267)
五、治安应急联动程序和方法	(270)

绪 论

党的“十六大”报告指出：“综观全局，二十一世纪头二十年，对我国来说，是一个必须紧紧抓住并且可以大有作为的重要战略机遇期。”这是一个具有重大指导意义的科学判断。综观国内外形势，世界多极化，和平与发展成为国际社会的主流；全球经济化，完整统一的世界市场已经形成；信息技术革命的浪潮，带来产业革命，推动综合实力的重新整合；知识经济的兴起，世界范围内的产业结构的高速和转移，我国加入世贸组织、改革开放的深化和拓展，这一切都为我国的发展提供了发展的机遇。不可否认，在社会发展的过程中，我们也会面临不少突出矛盾和问题，国际国内复杂多变的形势使治安管理面临诸多严峻挑战，也提出了一系列新的课题。我们一定要科学判断日益变化的国内外形势，深刻理解重要战略机遇的丰富内涵，善于洞察时代发展的大趋势所带来的各种机遇，潜心研究各种挑战和困难中蕴含的机遇，树立强烈的机遇意识，敏锐地发现机遇、果断地抓住机遇，创造性地用足机遇，充分发挥主观能动性，去做好重要战略机遇期的治安管理工作。

一

治安，从字义上讲，治对乱而言，是治安或管理的意思；安与危相对，是安全、安稳或安定的意思。在我国历史上，治安一词，最早见于西汉时贾谊（公元前 200 年 ~ 168 年）给汉文帝的一篇关于《治安策》（又称《陈政事疏》）的上疏，提出不能等诸

侯谋反时再去“治安”，“此时而欲为治安，虽尧舜不治”，论述了“欲天下之治安，莫若众建诸侯而少其力”的谋略。古代的治安，是指治理国家、统治民众，管理社会，使国家政治清明，社会稳定。

在现代，治安是指国家统治阶级维护和巩固统治所需要的并由其有关法律所规范的一种社会秩序。社会秩序，是按照统治阶级利益需要所形成的一种规范化的社会状态。主要的涉及国家安全、社会秩序、公共安全等方面的内容。社会治安是国家的统治阶级维护和巩固其统治的最基本的条件。没有良好的社会秩序，统治阶级就无法正常行使国家权力，就难以维护和巩固其统治，社会就不会稳定。

经过改革开放 20 多年的发展，我国综合国力大幅度上升，人民生活水平显著提高，人民群众人心思定，维护国家安全和社会稳定，具有坚实的社会基础。以胡锦涛同志为总书记的党中央的坚强领导，各级党委、政府对社会稳定工作的高度重视，为维护国家安全和社会稳定提供了强有力的政治保证，各级公安机关始终把维护国家安全、社会秩序和公共安全置于各项工作的首位。根据形势、任务和工作要求的变化，认真落实社会治安综合治理的要求，大力推进社会治安防控体系建设，有效地维护治安大局的稳定。

国家安全是指保卫国家安全，维护社会政治稳定。我国《刑法》规定，一切危害中华人民共和国的主权、领土完整和安全；组织、策划、实施分裂国家、破坏国家统一；煽动分裂国家、破坏国家统一；组织、策划、实施武装叛乱或者武装暴乱；为境外的机构、组织、人员窃取、刺探、收买、非法提供国家秘密或者情报，以及组织、利用会道门、邪教组织、利用迷信破坏法律实施，都是危害国家安全的行为。

公共安全是国家为社会成员提供的人身权与财产权的保护。

危害公共安全是指故意或者过失地实施或者足以危害不特定多数人的生命、健康或者重大公私财产以及社会生产、工作、生活安全的行为。我国《刑法》规定，放火、决水、爆炸、投毒或以其他方式危险方法致人重伤、死亡或者使公私财产遭受重大的损失；非法制造、买卖、运输、邮寄、储存枪支、弹药、爆炸物。以及破坏交通工具、交通设备，交通肇事、重大责任事故等都是危害公共安全的行为。

《刑法修正案》(三)规定，盗窃、抢夺枪支、弹药、爆炸物的，或者盗窃、抢夺毒害性、放射性、传染病病原体等物质，是危害公共安全的行为。公安部《严重暴力案件立案标准》规定：严重暴力案件，是指犯罪分子故意使用具有强烈杀伤力、破坏力的犯罪工具或危险方法，危害公共安全，造成或可能造成多人伤亡或重大财产损失的案件。

由此可见，公共安全具体的指向是公众，国家安全具体的指向是国家。公共安全强调个人本位，国家安全强调国家本位。两者存在着联系：危害公共安全的行为可能危害国家安全，危害国家安全的行为一定是危害公共安全。

社会秩序是指社会生活的安定、协调、有序和稳定，是通过人们的自觉干预、控制和调节而达到的社会生活的动态平衡。社会秩序的稳定是国家安全、公共安全的前提，只有社会秩序的稳定，才能有国家安全和公共安全。政府的职能就是要采取一切措施和手段维护国家安全、公共安全，确保社会秩序稳定。

二

温家宝同志在十届全国人大二次会议上的《政府工作报告》中指出：过去的一年，是我国发展进程中重要而非同寻常的一年，是改革开放和社会主义现代化建设取得显著成就的一年。这

些成就，标志着我国综合国力又有新的提高，进一步增强了全国人民继续前进的信心和勇气。

中央财政全年用于教育、卫生、科技、文化、体育事业的支出达 855 亿元，比上年增长 12.4%；支持社会事业发展的国债投资达 163 亿元，增长近两倍。

2003 年，国有企业股份制改革继续推进；电力、电信、民航等行业的改革加快，银行、证券、保险业改革稳步推进，这一切，为人民币汇率保持稳定打下了坚实基础，也为世界经济稳定发展作出了巨大贡献。对外贸易大幅增长，进出口总额比上年增长 37.1%，达到 8512 亿美元，由上年居世界第五位上升到第四位。

国内生产总值比上年增长 9.1%，达到 11.67 万亿元，人均国内生产总值突破 1000 美元。

国家财力明显增加，全国财政收入达到 2.17 万亿元，比上年增加 2787 亿元。

城镇居民可支配收入实际增长 9%，农民人均纯收入实际增长 4.3%。

全国普通高校毕业生就业率去年底达到 83%，比上年增加 60 万人。

用于城市居民最低生活保障的补助资金由上年 46 亿元增加到 92 亿元。

用于洪涝、干旱、地震等救灾救济支出 803 亿元，比上年增长 63.9%；用于灾后重建的中央投资 27.9 亿元。

最高人民法院去年共审结民事和行政二审、死刑复核、审判监督等案件 3587 件。地方各级人民法院全年共审结刑事案件 735535 件，判处被告人 933967 人。审结国家工作人员职务犯罪案件 22986 件，其中判处县（处）级国家工作人员 458 人，地厅级 73 人、省部级 6 人。全国法院共复查刑事、行政、执行等各

类案件 112 万件，对存在认定事实不准确、审判程序不严格，裁判结果不公正等问题的 5805 件案件依法予以纠正。

最高人民检察院全年共批准逮捕各类刑事犯罪嫌疑人 764776 人，代表国家提起公诉 819216 人。全年共立案侦查各类职务犯罪案件 39562 件、43490 人，代表国家提起公诉 22761 件、26124 人。通过办案挽回直接经济损失 43 亿多元。全年共立案侦查贪污、受贿、挪用公款等犯罪大案 18515 件，其中涉案金额 1000 万元以上 123 件。立案侦查涉嫌犯罪的县处级以上领导干部 2728 人，其中地厅级干部 167 人，省部级干部 4 人。

2003 年全国安全生产状况相对稳定，共发生各类伤亡事故 963976 起，死亡 136340 人；虽然一次死亡 30 人以上特别重大事故 14 起，死亡 830 人；分别上升 16.7% 和 33.2%，但同比分别下降 10.5% 和 1.9%。

各级公安机关坚决贯彻“严打”方针，继续保持对刑事犯罪活动的高压态势，严厉打击各种违法犯罪活动，有力地维护了社会治安大局的稳定，保障了人民群众安居乐业。2003 年，全国公安机关共立刑事案件 439.4 万起，与 2002 年基本持平，其中爆炸、投放危险物质、放火、强奸、杀人、抢劫等严重刑事案件分别比 2002 年下降 32.3%、29.7%、24.5%、9.6%、7.2%、4.2%。社会治安状况继续向好的方向发展，人民群众的安全感进一步增强。从国家统计局 2003 年在全国 987 个县（市）、3729 个乡镇（镇）进行的群众安全感抽样调查来看，在 10 万名被抽查的群众中，认为安全和基本安全的占 91.2%，比 2002 年上升 7.1 个百分点。

三

20 世纪 90 年代以来，科学技术迅速发展，全球化趋势日益

加速，使世界范围内不同文化、不同价值观的交流和竞争更加突出地摆在了人们的面前。在当前日益激烈的科技、经济、军事等有形竞争的背后，进行着的是更加激烈的思想、文化等无形的竞争。一些西方发达国家为了维护自己的利益，一直不遗余力地凭借其经济、科技和军事优势，不断对发展中国家特别是社会主义国家进行文化和思想渗透，把自己的价值观渗透到全球活动的各个方面，意图在价值观的较量中赢得主动，抢占先机，实现“不战而胜”的政治图谋。同时，伴随着世界形势的深刻变革，西方一些大国以及一些国际政治、军事集团，极力推行“新干涉主义”，鼓吹“人权高于主权”、“主权有限论”、“文明冲突论”等。这些极具侵略性和扩张性的价值思想，在国际政治生活中形成了较为广泛的影响。

面对世界多极化和经济全球化，我国意识形态的各个领域，也日益受到西方文化和价值观的冲击。一是加入世贸组织外资大量进入之后，西方价值观念的自然渗透，无疑会增加治安管理的复杂性。二是出于“西化”、“分化”政治目的“文化殖民主义”，使我们的管理工作面临更为艰巨的挑战。从20世纪50年代美国中央情报局为搞垮我国制定的“十条诫令”到克林顿在中国加入世贸组织时给美国国会报告中涉及的政治企图，再到布什在清华大学演讲中赤裸裸的价值取向，都贯穿着一条文化霸权主义的主线。

因特网在全球的迅速扩展与建设信息高速公路，以及本身所具有的打破地域国家界限的普遍性、共享信息资源的公开性、人际交流的平等性和民主性、结构的开放性和兼容性的基本特征，使得建立在这一技术基础之上，形成的“网络社会”提出了一系列人文、社会问题，引发了一系列矛盾和冲突。特别是人为地利用计算机及其网络实施危害计算机网络安全违法犯罪活动，更具有高智能高技术、涉及面广、蔓延迅速、危害巨大、隐蔽性

强、动机和目的复杂多样特点，严重地威胁着国家安全、社会和公共安全。

从国内形势看，我国的改革在深化，开放在扩大，全面建设小康社会的目标已经确立。在这个重要的战略机遇期，面对巨大变革的社会转型，我国的经济成分和经济利益、社会生活方式、社会组织形式、就业岗位和就业方式等都会日益呈现多样化趋势。而由此影响到意识形态领域，也在人们的价值取向、思维方式、道德标准以及精神消费等方面，形成一种更为复杂的局面。人们思想上“独立性、选择性、多变性、差异性”的特征明显增加，带来治安管理诸多方面的矛盾，出现了许多以前没有遇到过的问题，需要认真解决。

随着计算机网络的发展，黑客入侵的动机和方式越加多样化，其造成的危害越加严重。修改网页进行恶作剧或流言恐吓；破坏系统程序或施放病毒使系统陷入瘫痪；盗用服务器磁盘空间建立自己个人网页或网站，传播黄色、反动信息；窃取政治、经济、军事、商业秘密，发动的拒绝服务的攻击；进行电子邮件骚扰；转移资金账户、窃取金钱，甚至利用计算机网络发动恐怖主义的攻击。

随着西方传媒的进入，其传播方式和经营理念，将无疑会影响国人选择媒体的标准，影响国内媒体传统的行为准则，加上互联网的发展，社会的开放性和多元化趋势日益明显，信息来源、传播渠道及其内容繁杂纷呈，信息庞杂多样、各种思潮交错、正确的思想与错误的思想相互交织、进步的观念与落后的观念相互影响，加剧了社会治安管理的难度。在一定的范围和时期内，影响我国安全和社会稳定的各种因素将会通过互联网得到进一步扩散、放大。

受国际形势和国内经济政治和社会生活深刻变化的影响，治安管理面临的重大问题：

一是境内外敌对势力、敌对分子以捣乱破坏活动直接威胁国家安全和社会稳定。西方敌对势力加紧对我实行“西化”、“分化”图谋，利用人权、民族、宗教和西藏、新疆、台湾等问题，借助经贸、人员往来和各种传媒对我进行渗透、颠覆和破坏活动。公开进行“组党”活动，企图形成政治“反对派”；插手利用各种社会热点问题，制造社会动荡，已成为敌对势力、敌对分子捣乱破坏活动的一个重要动向。新疆“三股势力”企图整合组织、统一纲领、协调行动，在继续推动“新疆问题”国际化的同时，加紧策划暴力恐怖活动，向内地渗透发展的趋势日益严重。达赖集团进入“后达赖时期”，一方面打着非暴力的旗号和接触和谈的幌子，借助西方势力向我施压，另一方面其内部激进势力抬头，以暴力进行破坏活动的危险性增大。“法轮功”邪教组织境外活动十分猖獗，境内反转化活动和地下组织活动仍比较突出。地下宗教势力以及其他一些邪教组织和秘密结社也在利用社会转型时期人们的思想困惑，暗中活动，企图同我争夺人心、争夺群众。各种敌对势力、敌对分子已呈现出境内外勾结、插手人民内部矛盾，假手推进民主法制建设与我对抗等新的动向。恐怖主义、经济安全、信息安全等非传统安全问题在新形势下将会进一步凸显出来。

二是刑事犯罪仍是影响我国社会稳定的重要因素。经过全党全社会的共同努力，当前刑事发案有所减少，但总量仍居高不下，犯罪的动态化、组织化、职业化和智能化的趋向越来越明显，新的犯罪形式和犯罪手段不断出现。杀人、绑架、伤害、投毒等刑事犯罪活动危害严重。破坏社会主义市场经济秩序犯罪不仅涉案金额巨大，而且涉及经济生活的各个领域，危及经济安全，诱发腐败问题，影响社会稳定。制贩毒品活动猖獗，毒品消费市场不断扩大，吸食毒品人数持续增多，直接诱发其他犯罪，带来一系列社会问题。

三是由人民内部矛盾引发的群体事件数量持续增多，连锁反应增强引发原因复杂，处置难度加大。近年来，由于自然因素、经济因素、社会因素引发的各类突发事件不断发生，这类事件具有较强的敏感性、连带性，扩散效应明显。国际上发生的某些突发事件也会很快波及国内，国内某个地方发生的问题也会迅速波及其他地区。特别值得注意的是，群体性事件的组织化程度不断提高，境内外敌对势力竭力插手群体性事件，企图策动“工运”、“农运”。如果应对不妥，处置不当，个别问题、局部问题可能会转化为全局性问题，非对抗性矛盾可能会转化为对抗性矛盾，甚至引发局部地区社会动荡。

四

由于不安定事端引起的危害社会治安的突发事件，职能部门在突发事件的产生、发展过程中，为减少、消除危害，应根据方案和预案采取对策，综合运用各种手段和措施，以最快的速度、最大的努力进行处置，以减少损害。能否降低突发事件对社会和公众的危害程度，这直接与部门对突发事件预防和处置方案、预案制定工作的好坏密切相关。

虽然突发事件难以预料，但引起突发事件的问题或突发事件的发生一般会有一定的征兆和概率。职能部门要对可能出现的有影响的问题或突发事件，确定需要考虑和重点考虑的具体问题或事件，并分析这些问题或突发事件的存在、发展和相关性以及对社会的潜在影响。

应对治安问题和突发事件要设立常设机构，并由领导小组、发言人和专业队伍等组成，并保持通畅的联系渠道。许多事件的处置仅依靠本系统的力量是不够的，还必须借助于社会力量，对事件发生后可能的求助单位等，应事先建立联系，使其了解本系