

人大国发院系列报告

专题研究报告

2015年1月 总期第40期

(社会系统工程系列报告 SSE201501)

从“维护稳定”到“创造稳定”

——中国特色稳定工作模式的改革和创新之道

张云飞(中国人民大学国家发展与战略研究院、马克思主义学院)

黄顺基(中国人民大学国家发展与战略研究院、哲学院)



国家发展与战略研究院

National Academy of Development and Strategy, RUC

人大国发院简介

国家发展与战略研究院（简称国发院）是由中国人民大学主办的独立的校级核心智库。国发院以中国人民大学在人文社会科学领域的优势学科为依托，以项目为纽带，以新型研究平台、成果转化平台和公共交流平台为载体，组建跨学科研究团队对中国面临的各类重大社会经济政治问题进行深度研究，以达到“服务政府决策、引领社会思潮、营造跨学科研究氛围”的目标。

国发院通过学术委员会和院务会分别对重大学术和行政事务进行决策。目前由陈雨露教授担任院长，刘元春教授担任执行院长。

地址：北京市海淀区中关村大街59号 中国人民大学国学馆（紧邻新图书馆）

电话：010-62515049

网站：<http://NADS.ruc.edu.cn>

Email: nads_ruc@126.com, nads@ruc.edu.cn

目 录

摘 要	5
一、引论.....	6
二、稳定工作目标的人本化	9
(一) 实现人本化的科学根据.....	9
(二) 实现人本化的政策建议.....	11
三、稳定工作主体的社会化	15
(一) 实现社会化的科学根据.....	15
(二) 实现社会化的政策建议.....	17
四、稳定工作方式的法治化	21
(一) 实现法治化的科学根据.....	21
(二) 实现法治化的政策建议.....	23
五、稳定工作手段的综合化	28
(一) 实现综合化的科学根据.....	28
(二) 实现综合化的政策建议.....	29
六、稳定工作机制的预警化	34

（一）实现预警化的科学根据.....	34
（二）实现预警化的政策建议.....	35
七、余论.....	40
参考文献.....	43

摘要

在继承和发扬中国特色稳定工作基本经验的基础上，我们必须按照党的十八大以及十八届三中全会和四中全会的精神，坚持以人为本、执政为民的科学理念，遵循系统治理、依法治理、综合治理、源头治理的原则和要求，积极大胆地改革和创新中国特色稳定工作模式，努力实现稳定工作目标的人本化、工作主体的社会化、工作方式的法治化、工作手段的综合化、工作机制的预警化，力求实现从“维稳模式”向“创稳模式”的创造性转化，这样，才能在有效化解社会矛盾和社会冲突的基础上，真正实现社会和谐有序、国家长治久安、人民安居乐业。当然，建立和完善“创稳模式”是一个在实践基础上不断探索的过程。

关键词

维护稳定；创造稳定；国家治理；社会治理；稳定工作模式

从“维护稳定”到“创造稳定”

——中国特色稳定工作模式的改革和创新之道

张云飞* 黄顺基**

一、引论

改革开放以来，我们开展了大量创造性的稳定工作，积累了丰富的稳定工作经验，初步形成了中国特色稳定工作模式。

在现实中，却在一定程度上存在着“维稳怪圈”：越是重视社会稳定，越是引发和加剧社会矛盾和冲突。例如，中国社会科学院法学研究所发布的《中国法治发展报告 No.12 (2014)》显示，从 2000 年到 2013 年 9 月底，全国发生百人以上群体性事件 871 起。之所以如此，固然是由一系列复杂因素造成的，但是，也与现行的稳定工作模式有很大关系。上述《报告》显示，2/3 左右的群体性事件经处理后未再发生反复，但仍有近 12% 的群体性事件反复 2 次或 2 次以上。更有甚者，为了维护稳定，我们达到了不惜代价的地步。例如，在公共安全经费中，公安经费所占比例最高。这些问题已充分暴露出了目前稳定工作模式的不可持续性，亟需改革和创新。

* 张云飞，中国人民大学国家发展与战略研究院社会系统工程研究中心研究员、马克思主义学院教授，Email:yunfeizhang63@163.com。

** 黄顺基，中国人民大学国家发展与战略研究院社会系统工程研究中心学术委员会主任、中国人民大学荣誉一级教授，Email:huangshj@sina.com。

表 我国 2013 年国防和公共安全预决算对照表

单位：亿元

项 目	预算数	决算数	决算数为 预算数 的 %	决算数为 上年决算 数的 %
国防	7406.22	7410.62	100.1	110.7
公共安全	7690.8	7786.78	101.2	109.5
其中：武装警察	1361.73	1393.6	102.3	111.8
公安	3969.98	3938.72	99.2	109.1
检察	494.95	513.57	103.8	110.6
法院	720.9	741.45	102.9	111.1
司法	224.74	229.16	102	108.2
缉私警察	22.28	17.19	77.2	97.8
其他公共安全支出	159.12	163.95	103	113.6

资料来源：《2013 年全国公共财政支出决算表》，国家财政部网站 (http://yss.mof.gov.cn/2013qgczjs/201407/t20140711_1111874.html)

对此，学界进行了诸多反思，提出了不少建设性意见。有的学者提出，目前的稳定观是静态稳定观，必须转向动态稳定观。^①也有的学者认为，应变刚性稳定为韧性稳定，变静态稳定为动态稳定，变“维稳”为“创稳”。^②可见，变革和创新稳定工作模式已成为学界共识。

党的十八大以来，我们高度重视稳定工作模式的改革和创新。十

^① 俞可平：《动态稳定与和谐社会——访中共中央编译局副局长俞可平教授》，《中国特色社会主义研究》2006年第3期。

^② 于建嵘：《从刚性稳定到韧性稳定——关于中国社会秩序的一个分析框架》，《学习与探索》2009年第5期。于建嵘：《当前压力维稳的困境与出路——再论中国社会的刚性稳定》，《探索与争鸣》2012年第9期；等等。

八大将之作为加强和创新社会管理的重要内容。十八届三中全会明确提出：“创新社会治理，必须着眼于维护最广大人民根本利益，最大限度增加和谐因素，增强社会发展活力，提高社会治理水平，全面推进平安中国建设，维护国家安全，确保人民安居乐业、社会安定有序。”^①进而，十八届四中全会要求在“增强全民法治观念，推进法治社会建设”中要“健全依法维权和化解纠纷机制”。按照这些精神，废除劳教制度的改革已平稳顺利完成，涉法涉诉信访改革已开始在全国推开并取得初步成效。因此，我们必须认真总结和推广这些成功经验，积极稳妥地推动稳定工作模式的变革和创新。

从事物内在的矛盾本性来看，稳定是相对的，变化是绝对的，因此，重点不是**维护**稳定（维稳），而是**创造**稳定（创稳）。复杂性科学充分证明了唯物辩证法的这一要求。但是，现有的稳定工作模式属于“维稳模式”，忽视了创稳的价值和作用。目前，只有全面贯彻和大力落实党的十八大以及十八届三中全会和四中全会的精神，坚持以人为本、执政为民的科学理念，遵循系统治理、依法治理、综合治理、源头治理的原则和要求，努力实现稳定工作目标的人本化、工作主体的社会化、工作方式的法治化、工作手段的综合化、工作机制的预警化，才能建立和完善“创稳模式”。这样，才能确保社会和谐有序、国家长治久安、人民安居乐业。

^① 《十八大以来重要文献选编》上，中央文献出版社，2014年，第539页。

二、稳定工作目标的人本化

目前，由于绝对地理解“稳定压倒一切”的思想，片面地实行稳定一票否决制，致使许多干部患上了“稳定恐惧症”，甚至出现了稳定工作的“异化”，即，维稳成为既得利益势力对付人民群众尤其是弱势群体正当要求和合法权益的借口，成为其牟取和维护不当私利的工具。对此，我们不能讳疾忌医，必须坚持以人为本、执政为民的科学理念，将保障人民群众的安居乐业作为稳定工作的根本目标，实现稳定工作目标的人本化。

（一）实现人本化的科学根据

稳定工作只是保障人民群众生命财产安全、维护人民群众物质文化利益的一种手段，因此，必须将人本化确立为稳定工作的价值目标。

坚持马克思主义政治立场的必然要求。马克思主义政党的一切理论和奋斗都应致力于实现最广大人民的根本利益，这是马克思主义最鲜明的政治立场。稳定工作同样必须坚持这一立场。因此，在马克思主义群众观的指导下，我们必须坚持以人为本、执政为民的科学理念，认真学习和深刻领会习近平总书记关于党的群众路线教育实践活动的系列讲话精神，巩固党的十八大以来群众路线教育实践活动的成果，切实维护人民群众的物质文化利益，全力保障人民群众的生命财产安全，实现稳定工作目标的人本化。

保障人民群众安全需要的重大责任。按照马斯洛提出的需求层次

理论，人的需求主要分为生理需求、安全需求、归属与爱的需求、尊重需求和自我实现需求等层次。尽管该理论认为上述五者从低向高依次排列，忽视了各种需要存在的同时性及其满足的同时性，但是，它所确认的安全需要的基础性地位的观点是引人深思的。一般来讲，安全需要主要包括人身安全、生活安全、生产安全、生态安全甚至是国家安全等。只有在满足人的安全需要的情况下，人们才能正常生活和生产，社会才能稳定和发展。党的十八大以来，习近平总书记在提出“总体国家安全观”时，明确要求“以人民安全为宗旨”^①。因此，我们必须把保障人民群众的安全需要作为稳定工作的内在价值追求，努力实现稳定工作目标的人本化。

体现社会管理人本化要求的具体选择。人本管理是整个管理实践和管理科学的重大趋势。与企业管理相比，社会管理和社会治理尤其要突出人本原则。在当代中国，社会管理，说到底是对人的管理和服务。只有坚持以人为本、执政为民的科学理念，将管理和服务统一起来，着力解决好群众最关心最直接最现实的物质文化利益问题，创造性地开展群众工作，才能真正实现长治久安。因此，我们必须充分尊重人、理解人、关心人，把稳定工作同人民群众的安全和利益、需要和意愿结合起来，实现稳定工作目标的人本化。

总之，切实保障人民群众的生命财产安全、维护人民群众的物质文化利益，必须成为中国特色稳定工作的基本价值目标。

^① 《习近平主持召开中央国家安全委员会第一次会议强调 坚持总体国家安全观 走中国特色国家安全道路》，《人民日报》2014年4月16日第1版。

（二）实现人本化的政策建议

实现稳定工作目标的人本化，需要从多方面、多层次进行努力。

科学凝聚全社会的稳定共识。为了从根本上实现社会稳定，必须在全社会形成稳定共识，以构筑稳定的思想基础。中国特色社会主义理论提出的“稳定是硬任务”的科学命题，就是当代中国的稳定共识。同时，我们必须在改革、发展、稳定和民生构成的四维整体结构中来创造稳定。在这个整体中，发展是手段，改革是动力，稳定是前提，改善民生才是目的；因此，改革的硬选择，发展的硬道理，稳定的硬任务，都必须服务于改善民生的硬目标；改革的第一举措，发展的第一要务，稳定的第一责任，都必须服从改善民生的第一导向。这样，才能克服部分党政干部的“不稳定幻想”，才能克服稳定工作的“异化”，才能真正发挥人民群众在创造稳定中的主体作用。

实现稳定工作重心的转移。《中国法治发展报告 No.12 (2014)》显示，环境污染是导致万人以上群体性事件的主要原因，在所有万人以上的群体性事件中占 50%；劳资纠纷是导致千人至万人以上群体性事件的主要原因，在此类群体性事件中占 36.5%。但是，在很大程度上，我们却将“维权”行为看作是不稳定的因素，而不愿承认“威权”体制和“资本”逻辑对稳定的负面影响，将“维稳”看作是绝对的至上的价值。事实上，这颠倒了“维权”和“维稳”的关系。目前，按照以人为本的要求，必须正确处理“维稳”和“维权”的关系，要把群众合理合法的利益诉求解决好，完善对维护群众切身利益具有重大作

用的制度，强化法律在化解矛盾中的权威地位，使群众由衷感到权益受到了公平对待、利益得到了有效维护。同时，我们要“推进机构、职能、权限、程序、责任法定化，规定行政机关不得法外设定权力，没有法律法规依据不得作出减损公民、法人和其他组织合法权益或者增加其义务的决定；推行政府权力清单制度，坚决消除权力设租寻租空间”^①。只有依法执政，彻底斩断权力和资本的联姻和勾连，才能有效防止社会矛盾的激化，才能有效预防社会冲突的发生。据此，我们必须将稳定工作的重心从“威权维稳”转移到“维权创稳”上来，从“强势维稳”转移到“民意创稳”上来，着力解决人民群众反映强烈的农村征地、城镇拆迁、企事业单位改制、涉农利益、教育医疗、社会保障、环境保护、市场安全、食品药品安全、城市管理、涉法涉诉等方面的问题，坚决纠正损害人民群众利益的行为，切实维护人民群众的权益。总之，“维权创稳”和“民意创稳”就是要通过维护人民群众的合法权益从根本上来创造稳定。

实现治安工作重心的转移。治安工作是稳定工作的基础和核心。但是，以往的治安工作多采用上级推动下级行动的模式。现在，严峻的稳定形势倒逼治安工作，要求确立“民意主导治安工作”的模式，将治安工作的重心从控制转向治理、从管理转向服务。为此，一是必须把民意主导贯穿于问题发现、工作推进、矛盾化解、监督评价等治安工作的全过程，把为民、爱民、便民、安民、惠民的要求体现在治

^① 习近平：《关于〈中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定〉的说明》，《人民日报》2014年10月29日第2版。

安工作的各环节中。二是必须正确认识和处理不同性质的社会矛盾，把对待少数犯罪分子的态度和对待人民群众的态度区别开来。对待参与群体性事件的普通群众尤其是弱势群体，必须以理服人、以情感人、以德化人、以法约人，情理交融，德法并用。这样，才能减少人民群众的不满情绪和抵触情绪，才能增加人民群众的理解度、信任度、亲近度和参与度，才能做好治安工作和稳定工作。三是要彻底清查和整顿公安干警队伍，改变公安干警的自身形象，提升公安干警的政治素质和业务能力，打造一支全心全意为人民服务的政法干警队伍。总之，“民意主导治安工作”模式就是以民意为基础、以民意为标准、以民意为导向的治安工作模式。这里的“民意”是广义的，核心是人民群众的物质文化利益和生命财产安全。只有在其物质文化利益得到了有效维护、生命财产安全得到了有效保障后，人民群众才能够对治安工作和公安干警产生基本的信任，才能够自觉地配合做好治安工作和稳定工作。

实现稳定政绩考核重心的转移。为了实现从维稳向创稳的转变，在党的领导下，我们必须确立“以人为本的稳定政绩考核评价体系”。一是在正向指标上，必须将人民群众对稳定工作的知晓度、信任度、满意度、参与度和支持度作为考核评价的基本指标，虚心接受人民群众的批评和监督，不断完善稳定工作。二是在负向指标上，必须对未经民主协商而贸然进行征地、拆迁、改制而引发群体性事件的责任者依法严肃处理，必须对暴力征地、暴力拆迁、暴力改制、暴力维稳的

责任者实行一票否决制。三是在激励机制上，在坚持对党负责和对人民负责相统一的前提下，必须将保障人民群众的生命财产安全、维护人民群众的物质文化利益的情况作为选拔、重用干部的基本依据。四是在否决方式上，在坚持党委领导的前提下，要将上级否决与下级否决统一起来，充分发挥人民群众在否决中的作用；同时，要依法引进第三方力量（社会稳定评估机构）对稳定成效进行科学的考核评价，必要时采用第三方否决。总之，建立和完善“以人为本的稳定政绩考核评价体系”，就是要坚持全面、历史、辩证地看干部。

坚持稳定工作目标的人本化，还必须加强对人民群众的思想政治教育。1、加强事前防范。我们要深入基层、深入实际、深入群众，加强矛盾纠纷的排查工作，及早发现可能发生的各种矛盾，及时采取有效的预防和应对措施，力求妥善解决。2、加强事中调节。当群体性事件已经发生时，我们必须有针对性地对参与者做好灭火、降温、劝导、明辨、说服、化解和制止的工作，必须对责任者进行严肃认真的批评、教育和监督。3、加强事后警示。当群体性事件平息以后，除了对受害者进行思想安抚和心理救助、对责任者进行批评教育和思想改造外，我们必须及时总结经验教训，在发挥好思想政治教育工作的智囊作用的同时，要发挥好思想政治教育工作的“警报器”的作用。

三、稳定工作主体的社会化

过去，我们惯用“专业化维稳”的模式，通过集中警力的方式来打击犯罪和化解社会矛盾，重点在于惩治治安事件、群体性事件和突发性事件。这是导致干警队伍庞大（目前，全国大约有300多万干警）、公安经费不断上升（2013年，公安决算占公共安全决算的比例高达50.58%）的重要原因。现在，“系统治理”已成为社会治理的迫切需要。为此，在发挥好党委领导核心作用和政府主导作用的基础上，必须构筑稳定工作的社会合力，推动系统治理。

（一）实现社会化的科学根据

实现工作主体的社会化，是构筑稳定工作社会合力的必然选择。

系统治理原则的具体运用。在社会主义条件下，为人民群众自我创造幸福生活提供制度保障是稳定工作、社会治理、国家治理的基本目的。党的十八届三中全会提出：“坚持系统治理，加强党委领导，发挥政府主导作用，鼓励和支持社会各方面参与，实现政府治理和社会自我调节、居民自治良性互动。”^①因此，我们必须把人民群众参与治安工作和稳定工作的能动性、积极性和创造性调动起来和发挥出来，发挥其主体作用。

群防群治经验的发扬光大。群防群治是我国社会治安工作的优良传统和主要原则。20世纪60年代初，浙江省诸暨市枫桥镇干部群众

^① 《十八大以来重要文献选编》上，中央文献出版社，2014年，第539页。

创造了“发动和依靠群众，坚持矛盾不上交，就地解决。实现捕人少，治安好”的“枫桥经验”。2013年10月，习近平总书记指出，各级党委和政府要充分认识“枫桥经验”的重大意义，发扬优良作风，适应时代要求，创新群众工作方法，善于运用法治思维和法治方式解决涉及群众切身利益的矛盾和问题，把“枫桥经验”坚持好、发展好，把党的群众路线坚持好、贯彻好。因此，我们必须发扬光大这一经验，努力走社会化稳定工作之路。

国外合作式治安模式的科学借鉴。在社会治理问题上，“第三条道路”理论提出了用“合作式治安”取代传统的“专业化治安”的意见。与“专业化治安”不同，“合作式治安不仅意味着把公民的力量吸收到维护社会治安的活动中来，而且还意味着改变警方特有的思维方式”，“一种经过更新的侧重犯罪预防而不是法律执行的模式，将同治安与社区力量的重新结合紧密配合起来。”^①合作式治安要求警方与公民保持经常性的联系，要求政府机构、刑事司法系统、地方组织和社区组织之间的合作关系必须是包容性的，所有经济群体和种族群体都应被吸收进来。以此为鉴，我们必须大力构筑稳定工作的社会合力。

总之，只有全社会都参与稳定工作，才能有效克服“专业化维稳”的局限和弊端，才能实现善治。

^① [英] 安东尼·吉登斯：《第三条道路：社会民主主义的复兴》，北京大学出版社，2000年，第91—92页。

（二）实现社会化的政策建议

实现工作主体的社会化，就是要在稳定工作中实现系统治理。

坚持和改善党对稳定工作的领导。实现社会稳定必须在党的领导下有序进行，而党必须提高做好稳定工作的能力和水平。一是在宗旨意识上，必须进一步牢固树立全心全意为人民服务的宗旨意识，必须从为人民服务的高度来做好稳定工作、实现社会稳定。二是在作风建设上，要多做反躬自省的工作，认真检查各项政策措施和工作部署、工作方法、工作作风是否符合实际，是否符合最广大人民的根本利益，着力避免因决策失误和工作不当引起群众不满和抱怨，不能简单地将不稳定事件归咎于外部势力的干涉（当然，我们丝毫不能放松防止和平演变的弦），更不能动辄迁怒参与事件的群众。三是在制度安排上，在党中央的统一领导下，必须建立和完善安全委员会、纪律检查委员会、政法委员会、社会治安综合治理委员会等方面的工作协调机制，建立和完善维稳机构、公安机关等政府部门的协调机制，以群众工作促进安全工作、纪检工作、政法工作、综治工作、信访工作、稳定工作、思想政治工作的协调发展。此外，在建设马克思主义学习型政党的过程中，必须加强国家治理、社会治理、社会稳定等方面的理论学习和科学研究，这样，才能提高稳定工作的科学性和有效性。

加强和改进政法工作。党的十八届四中全会提出：“政法委员会是党委领导政法工作的组织形式，必须长期坚持。”^①按照这一精神，

^① 《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，《人民日报》2014年10月29日第4版。

目前需要做好以下工作：1、感情上要贴近群众，认真听取群众意见。必须彻底转变政法机关的工作作风和工作态度，将忠于人民的教育作为政法队伍建设的基础工程做好，努力改变政法干警的自身形象，保持政法队伍的纯洁性和战斗力，大力增强政法机关和政法干警的影响力、亲和力和感召力。感情上贴近群众的一条重要途径，就是要积极与群众沟通，认真听取群众意见。2、工作上要依靠群众，虚心接受群众批评。依靠群众是政法工作的重要法宝。这就是要依靠群众发现、分析、解决和预防问题。例如，人民群众的举报是线索来源的最主要途径，政法机关必须高度重视举报工作，完善受理、初查、保护、奖励和反馈等举报机制。因此，在工作制度上，要进一步完善巡访制度和社区警务，通过深入群众来发现和解决问题。在工作作风上，要进一步接受群众批评。为此，要创造性地采用“大走访”、“开门评警”等方式，利用网络等现代信息工具，完善“公共关系”机构，虚心接受群众批评意见，不断改进工作。3、生活上要服务群众，极大增强群众信任。在切实保护人民群众生命财产安全的同时，政法系统要做好服务群众的工作，切实解决人民群众的实际问题和困难。同时，要积极向人民群众开展宣传教育活动，引导他们做遵纪守法的社会主义好公民。既要教育人民群众依法维权，依法打击侵害人民群众合法权益的行为；又要教育人民群众不能在“维权”的名义下冲击党政机关和公共场所，必须依法严厉打击破坏社会稳定的行为。最终，我们必须努力形成警察勤政爱民、群众爱警助警的良好社会氛围。

加强和扩展群防群治工作。在与时俱进地推进群防群治工作的过

程中，必须注意以下问题：1、加强领导。各级党委必须将群防群治工作纳入工作日程，制定详细的发展规划，定期研究解决群防群治工作中出现的问题和困难，发挥好领导群防群治组织建设的作用。2、注重激励。为了动员全社会力量的积极参与，必须走出一条精神激励与物质奖励并重、互动的群防群治道路。3、拓展职能。面对新的形势和任务，群防群治工作必须从社区走向社会，从看门护院、调节邻里纠纷转向调解社会矛盾、监测城市运行，这样，不仅可以有效避免直接动员公安力量和城管力量化解社会矛盾、监测城市运行带来的被动局面，而且有助于节约治安资源、有效实现社会稳定。4、加强管理。必须建立一整套科学的管理制度，规范和引导群防群治工作。例如，在通过市场运作、社会机构介入等方式开展群防群治工作的同时，必须加强对保安公司的管理，严格取缔“黑保安”，依法处置由保安人员出面组织的暴力截访问题，以维护群防群治工作和稳定工作的名誉和形象。事实上，安全问题和稳定问题属于公共产品领域，而市场经济在该领域中恰恰是失效的。因此，必须认真反思市场化治安方式和稳定工作方式的成败得失。关键是，要激发群防群治队伍的责任感、使命感和荣誉感，增强群防群治队伍的吸引力、感召力和战斗力。

形成稳定工作的广泛社会动员。除了要高度重视基层群众自治组织、人民团体、企事业单位的作用外，还必须大力发展治安和稳定方面的社会团体。例如，各地的“平安协会”在实现社会稳定中发挥了独特作用，因此，必须大力推广这一经验。社会团体可以从以下几个

方面发挥作用：一是利用自身的优势，加强社会主义公民教育，尤其是要引导大家做遵纪守法的社会主义好公民，自觉维护安定团结的政治局面，自觉投身到实现社会稳定的事业中。二是加强社会稳定尤其是社会稳定预警研究，准确把握社会矛盾的趋向，科学预测不稳定问题的苗头，提出实现社会稳定的政策建议，为有关方面做好稳定工作出谋划策。三是依法介入日常纠纷和社会矛盾化解工作，以自己客观中立的立场做好矛盾双方的沟通和调解工作，在避免矛盾双方直接冲突的基础上，促进双方达成让步、谅解。四是将雷锋精神和志愿精神统一起来，扩大奥运志愿者工作成果，做好平安志愿工作，积极发动群众参与平安工作。对于社会团体自身来说，必须完善内部建设和内部治理机制，防范自身失灵，尤其是不能成为敌对势力利用的工具。

综上，实现稳定工作主体的社会化，就是要发动全社会一起来做好维护社会稳定工作。

四、稳定工作方式的法治化

法治化既是做好稳定工作的基本保障，也是创造稳定的基本方式。但是，我国目前的稳定工作还远远没有达到法治化的水平，人治色彩较为浓厚。因此，在全面推进依法治国方略、建设法治中国的进程中，我们必须坚持用法治思维和方式化解社会矛盾、创造社会稳定，努力实现稳定工作方式的法治化。

（一）实现法治化的科学根据

实现法治化，是一种在稳定工作上代价小、成效大的理性选择。

贯彻依法治国方略的必要举措。全面推进依法治国，要求我们必须将法治思维和方式运用到治国理政的各方面和全过程中，将法治化作为国家治理体系和治理能力现代化的重要原则和方向。党的十八届三中全会提出：“坚持依法治理，加强法治保障，运用法治思维和法治方式化解社会矛盾。”^①进而，党的十八届四中全会提出，全面推进依法治国，必须依法维护人民权益、维护社会公平正义、维护国家安全稳定，推进多层次多领域依法治理，健全依法维权和化解纠纷机制。显然，法治是实现社会稳定的最关键、最靠得住的办法。

实现国家长治久安的客观需要。目前，稳定工作还没有取得预期的成效。对于普通群众尤其是弱势群体来说，普遍存在着“信访不信法”的问题。《中国法治发展报告 No.12 (2014)》显示，在从 2000 年

^① 《十八大以来重要文献选编》上，中央文献出版社，2014 年，第 539 页。

到 2013 年 9 月之间共发生的 871 起群体性事件中，劳资纠纷事件有 267 起，征地拆迁事件有 97 起，污染事件有 37 起，信访维权事件有 53 起。由于依法维权意识不强，才导致了这样的局面。对于党政部门及其干部来说，一旦遇有问题，往往会选择高压的强暴的处理方式。法制网舆情监测中心对 2012 年度全国群体性事件的分析表明，面对群体性事件，政府应对方式中采取负面应对措施的比例占 62.2%。这样，不仅不能平息事态，反倒会加剧冲突。其实，只有依法将维权和维稳统一起来，才能有效防范和化解社会风险。

学习西方治理经验的重要选择。为了避免社会动荡和崩溃，西方社会治理走上了法治化的道路。例如，行政裁判所是与 20 世纪早期福利国家的发展一道兴起的，主要处理健康、社会保险和职业规划等民生问题，用来管理个人与国家之间的纠纷。同时，西方工业裁判所对法律主体之间事关劳动合同的纠纷行使专有管辖权，用来管理工人与雇主之间的纠纷。可见，“现代主体是通过法律和管理建构的。公民既是权利的主体，又是管理的客体，而且它们是在同一历史时刻建构起来的。”^①此外，西方国家还通过各种法律化的社会服务来实施政府干预。这样，他们就成功地延缓了危机，有效地实现了稳定。因此，我们必须虚心学习这些经验，做好我们的稳定工作。

总之，实现稳定工作方式的法治化，就是要学会运用法治思维和方式处理矛盾，化解冲突，创造稳定。

^① [英] 马克·尼奥克里尔斯：《管理市民社会——国家权力理论探讨》，商务印书馆，2008 年，第 213 页。

（二）实现法治化的政策建议

实现稳定工作方式的法治化需要付出长期的艰苦努力。

明确社会主义法律的价值取向。良法是善治之前提。良法即善法。只有坚持和保证人民主体地位，才能保证法律成为良法。善法才是创造稳定的可靠的法律保障。1、法律应成为民权之法。现实中侵犯人权尤其弱势群体人权的情况屡有发生，成为导致不稳定事件的导火线。因此，必须把保障人权的理念转化为制度的设计、体现在实际行动中，确立起一整套对人权平等保护的法律调整机制，以彰显社会主义法律的道义力量和人文关怀。2、法律应成为民生之法。民生领域权利保障的缺失和空白，加剧了法律协调个体维权行动和社会威权秩序的矛盾。例如，由于企业改制、拖欠工资等侵犯劳动者权益而产生的劳资纠纷，使稳定工作陷入了二难困境。因此，法律必须从劳动合同、劳动保护、工资保障、社会保障等方面为劳动者的各项合法权益提供法律支持和保障，同时要依法规定企业的社会责任，节制资本对劳动的肆意支配。3、法律应成为民意之法。现在，人民群众的权利意识在不断提高、权利要求在不断增长，对权利不平等、权利受损害等现象的批评更为尖锐，但是，现行体制难以容纳下这些民意。因此，不仅需要“赋权”（empowerment）于民，通过扩展制度和体制的容量来化解民怨、顺应民意、获得民心；而且要求社会主义法律必须还权于民，真正体现人民群众当家作主的主体地位。4、法律应成为民主之法。现在，权力寻租和腐败行为加剧了民众的“仇官”心理，不仅

降低了党政部门的权威性和公信力，而且使“反腐败”成为各种势力尤其是外部敌对势力进行社会动员的借口。因此，在坚持为人民服务宗旨的同时，必须让人民群众通过法律的途径监督政府的工作。

全面推进信访工作法治化。2005年以来，随着信访工作改革的推进，我国信访量稳中有降，但是，2013年的总量仍然为604万人次。为了化解这一难题，必须“改革信访工作制度，实行网上受理信访制度，健全及时就地解决群众合理诉求机制。把涉法涉诉信访纳入法治轨道解决，建立涉法涉诉信访依法终结制度。”^①为此，要做好以下工作：1、依法保障信访工作的地位。信访是社会主义国家公民的一项基本民主权利，信访工作是社会主义国家的基本民主制度。目前，只存在信访行政法规而无专门法律，致使信访工作法律权威不足。为此，亟须制定、出台、实施“信访法”，将宪法的规定具体化、明确化、系统化，增强其可操作性和有效性。2、依法规范信访工作的程序。在维权上访方面，上访群众必须严格遵守法律，按照法定的途径上访，既不越级上访，也不过激上访，要防范和杜绝一切非法上访行为，更不能成为敌对势力利用的工具。在矛盾接访方面，涉及信访和稳定的责任部门必须依法履行职责，尤其是要防范由自己的失职和渎职导致的非理性上访和不稳定事件。为此，人大必须加强信访方面的立法和执法监督工作，公安部门必须严禁刑讯逼供，法院必须建立和完善对错案的自查自纠机制，检察院必须加强对信访工作中失职渎职

^① 《十八大以来重要文献选编》上，中央文献出版社，2014年，第540页。

行为的检举，信访部门必须依法提高工作效率和成效，地方政府和职能部门必须依法切实解决信访反映出的矛盾和问题。3、依法推动信访工作的改革。必须从推动国家治理体系和治理能力现代化的高度，推动信访工作的改革。一是要正确处理上访和下访的关系。必须科学把握新形势下群众工作的特点和规律，建立和完善领导干部接访制度和下访制度，不断完善常年接访、定期约访制度，甚至是“微服私访”，依法及时合理地解决群众反映的问题。二是要正确处理诉讼和信访的关系。为了进一步推动涉法涉诉信访改革深入开展，必须推动政法机关建立健全导入、纠错、退出机制，进一步破解入口不顺、程序空转、出口不畅等难题。三是要正确处理日常信访和网上信访的关系。在加强网络基础设施建设、提高信息汇总处理能力的基础上，要公开网络信访的内容和流程，以便公众知晓和社会监督；要提高网络信访的工作效率，减少工作环节，加快流转速度；要提高网络信访的实效，加强上级部门和信访部门对地方党政部门的网下督办，真正解决实际问题；要完善网络信访的反馈和控制机制，对于拖延和不解决实际问题的责任者必须依法加大处理力度。此外，对于有法律空白和盲点的问题，信访部门必须提出完善法律或立法的建议。

建立和完善公益诉讼制度。根据法制网舆情监测中心对 2012 年全国群体性事件的分析，公共利益受损为引发群体性事件的主要原因，占总体事件的 57.8%。对此，十八届四中全会提出：“探索建立

检察机关提起公益诉讼制度。”^①所谓公益诉讼是指对侵犯国家利益、社会利益、公共利益提起诉讼，而由法院依法追究侵犯者法律责任的行为活动。

1、公益诉讼的依据。在西方社会，公益诉讼（Public Interest Litigation）有着悠久的历史，积累了丰富的经验。例如，美国的《反欺骗政府法》及反垄断法中都有相关的详细而完备的权利规定及程序设计。在我国，还没有建立起公益诉讼制度。事实上，我国宪法明确规定，人民享有依照法律规定，通过各种途径和形式，管理国家事务、经济和文化事业、社会事务的权利。为了将之落到实处，必须建立和完善公益诉讼制度。

2、公益诉讼的对象。从法理上讲，涉及到国家利益、社会利益、公共利益的行政违法、刑事犯罪和民事侵权等违法犯罪行为都是公益诉讼的对象。但是，我国仅在个别领域有明确的法律规定。事实上，腐败、征地、拆迁、改制、用工、污染等问题是最为容易引发群体性事件的问题，往往涉及到社会上的不特定的多数人的利益，因此，有必要将之纳入公益诉讼的范围。

3、公益诉讼的主体。在法理上，除了检察机关之外，任何合法的单位、组织和公民都有公益诉讼的资格（主体适格）。但是，我国的公益诉讼主体范围太窄。例如，2014年修订通过的“环境法”第五十八条规定，“符合下列条件的社会组织可以向人民法院提起诉讼：（一）依法在设区的市级以上人民政府民政部门登记；（二）专门从事环境保护公益活动连续五年以上且无违法记录。符合前款规定的社会组织向人民法院提起

^① 《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，《人民日报》2014年10月29日第3版。

诉讼，人民法院应当依法受理”。而英国的《污染控制法》规定，任何人都可对公害提起诉讼。因此，我们必须放宽主体适格，鼓励和支持一切国家机关、检察机关、企事业单位、社会组织和公民个人参与公益诉讼，尤其是要鼓励和支持人民团体、社会组织、律师、新闻工作者代理利益受害者、受损者以公益的名义参与诉讼。4、公益诉讼的制约。为了避免虚假诉讼、恶意诉讼、无理缠诉等行为的发生，防范通过公益诉讼牟取不当经济利益，可以采用由原告提交保证金、承担败诉的法律责任和经济责任等法律规定加以规范和制约。同时，在法律上要明确对这些诉讼行为的惩治规定。可见，建立和完善公益诉讼制度，是社会主义民主在诉讼领域的创新实践，是建设法治中国的必要之举。

总之，只有全面推进稳定工作尤其是其工作方式的法治化，才能有效避免和防范“过激维权”、“越轨维权”和“过激维稳”、“越轨维稳”的行为。当然，法治化更是做好整个稳定工作的重要原则和基本方向之一。

五、稳定工作手段的综合化

实现社会稳定，必须综合施治。但是，面对社会矛盾和冲突尤其是属于利益诉求的群体性事件，我们往往采用以“严”为特征的单一的“硬控制”手段，结果不仅不能有效地平息事态，反而会进一步激化矛盾。因此，我们必须将“综合治理”作为实现社会稳定的工作手段，努力实现稳定工作手段的综合化。

（一）实现综合化的科学根据

必须按照系统思维和“综合治理”的思路，来推进稳定工作。

社会有机体论的科学运用。社会是一个由诸多要素的复杂相互作用构成的活的机体。按照社会有机体思想，党的十八大提出了中国特色社会主义“五位一体”的总布局。在社会主义建设系统中，稳定工作只是社会管理和社会治理的一个要素，社会管理和社会治理只是社会建设的一个子系统，社会建设只是社会主义建设的一个分系统。因此，只有立足总体布局，才能做好稳定工作，有效实现稳定。

社会控制论的科学借鉴。社会控制论是系统科学和工程在社会领域的运用。在它看来，一个社会是由各种局部系统交错而成的某种组织，其性质是非常复杂的；社会建设是一个社会福利函数，涉及到群体的整体功利和价值的最优化；社会的稳定化可以借助外部规范和内部规范来实现，两种规范具有正的相关性，反映了某种价值系统；纯粹的社会冲突和社会和谐都是不可能的，设想社会的任何均一性都是

错误的；分解社会系统时，必须看到其关联性。^①显然，采用社会系统工程方式是实现稳定的科学选择。

综合治理原则的科学实践。在长期治国理政的过程中，我们党日益认识到了社会治理的复杂性、系统性和综合性。1982年1月，《中共中央关于加强政法工作的指示》正式提出了“社会治安综合治理”的战略方针。1991年3月，中共中央决定成立中央社会治安综合治理委员会。在此基础上，党的十八届三中全会提出：“坚持综合治理，强化道德约束，规范社会行为，调节利益关系，协调社会关系，解决社会问题。”^②由于治理国家是一个复杂的系统工程，因此，必须实现稳定工作手段的综合化。

在总体上，只有立足中国特色社会主义总体布局 and 中国特色社会主义整体事业，才能搞好稳定工作。

（二）实现综合化的政策建议

目前，重点是要抓好影响稳定的各领域的热点和难点问题。

严格规范市场秩序。目前，许多不稳定事件往往是由不规范的市场行为造成的，因此，规范市场秩序是实现稳定的重要课题。1、依法监督企业社会责任。现在，劳资纠纷是导致百人以上群体性事件的首要原因，因此，必须通过法律的途径来强化企业的社会责任。当然，也要避免“劳动合同法”出台以后所形成的“善意恶法”的情况。2、

^① 参见[荷]A·F·G·汉肯：《控制论与社会》，商务印书馆，1984年，第141—157页。

^② 《十八大以来重要文献选编》上，中央文献出版社，2014年，第539页。

规范收入分配秩序。尽管我国的基尼系数在回落，但是，仍然超过了国际公认的警戒线。这样，就在许多民众中造成了攀比、失衡和相对剥夺感等社会心理。一旦遇上偶然和突发情况，上述心理极易成为民众卷入不稳定事件的重要诱因。为此，必须依法加大力度规范收入秩序，加大劳动和技术所得的比重，降低中低收入者的个人所得税的负担，这样，才能有效化解民众的“仇富”心理，避免社会冲突。

3、保证经济运行安全。面对生产安全事故高发的态势，个别地方和部门的负责人出于维护政绩和形象的考虑，往往对责任者多有偏袒，这样，受害者一般会采取群体性事件的方式来谋求自救。为此，必须在全社会强化安全发展意识，落实企业安全发展责任制，健全政府部门安全发展监管体制，严格执行安全发展法律和法规；必须严厉打击安全风险高的地下生产场所和企业以及黑社会，要彻底铲除为之充当保护伞的相关部门和干部；必须依法保护受害者和受损者的合法权益，保证其获得合理的赔偿。

大力发展社会主义民主。目前，许多不稳定事件是由蔑视和危害人民群众当家作主权力的行为造成的。因此，只有大力发展社会主义民主，才能创造稳定。

1、建立和完善利益表达机制。利益表达机制具有发现问题、传递信息、实现反馈、预防冲突、实现稳定的作用。诉求渠道不畅往往会积聚矛盾，成为不稳定的源头。因此，必须建立事前、事中、事后一体化的表达诉求机制。

2、建立和完善社会监督机制。在权力行使中存在的暗箱操作、胡乱作为是导致腐败的重要原

因，也是容易引发民众不满、导致不稳定事件的重要原因。目前，特别要重视和保障群众监督工作，保障人民群众的知情权、参与权、评议权和检举权，将人民群众对重大事项的知晓度、参与度和评议反馈情况、检举反馈落实情况作为评价各级党政部门和干部的重要指标。

高度重视培育社会心态。《中国法治发展报告 No.12 (2014)》显示，从2000年到2013年9月，在全国发生的百人以上871起群体性事件中，有37件属于泄愤事件。为此，必须重视培育良好的社会心态，做好心理疏导工作。

- 1、加强社会心理预警。为了有效避免由心理风险导致的社会风险，必须及时掌握社会心态的演化趋向，多方监测民众心态，准确把握社会心态的波动规律。由于网络是进行心理预警的有效工具，因此，必须把握好网上舆论引导的时、度、效。
- 2、加强心理危机干预。为了避免心理危机者自伤和伤及他人的情况发生，必须积极主动地介入心理危机干预，尤其是当发生突发事件和紧急状态时，要多做释疑解惑、稳定情绪、安抚心灵、集体减压等细微入至的工作。
- 3、加强心理服务工作。必须加大对心理服务工作的投入，建立和健全心理卫生服务体系，发展和规范心理服务专业机构，努力做到心理服务工作进社会、进单位、进社区、进家庭、进个体、进心灵。只有这样，加上其他配套措施，才能培育起奋发进取、理性平和、开放包容的社会心态，从而为实现稳定提供心理支撑。

努力完善社会政策。社会政策不配套、不到位是引发群体性事件的重要原因。《中国法治发展报告 No.12 (2014)》显示，从2000年到

2013年9月，在全国发生的871起百人以上群体性事件中，有479件属于维权事件，占55%之多。为此，必须做好以下工作：1、明确社会政策的价值目标。我国社会政策一度出现过价值扭曲和缺失。例如，一度为了“增效”而大量“减员”，对减员的社会保障却没有相应跟进，这样，就影响到了稳定。为此，必须将以人为本确立为社会政策的价值目标，坚决克服对人民群众麻木不仁、不负责任的官僚主义，着力解决涉及人民群众切身利益的突出问题。2、加强各级政府的责任地位。必须将基本公共服务均等化作为缩小社会排斥和社会差别的宏观社会政策，通过法律和制度设计，建立和完善普惠型的基本公共服务体系；必须将实现基本公共服务均等化作为完善公共财政体制的基本目标，进一步夯实基本公共服务均等化的财政基础，加大转移支付力度和促进转移支付制度的规范化、制度化、法治化来完善公共财政体制。3、提高政府的社会政策能力。政府的社会政策能力，是影响社会政策实效性的重要因素。为此，各级政府必须养成敏锐的社会问题识别能力，将解决具有普遍性的民生问题作为社会政策关注的重点；必须养成民主的社会政策的决策能力，虚心倾听人民群众的意见，积极促进公众参与社会政策的制定；必须养成完整的规划社会政策战略的能力，统筹考虑社会政策的福利功能和稳定功能；必须养成有力的社会政策的执行能力，通过制度建设、组织建设、法治建设来推动社会政策的执行；必须养成有效的社会政策的评估能力，将提高政府的服务水平作为评估的重点，将改善民生状况、群众满意程度、人民

认可情况作为评估的准绳。

大力加强生态治理。1996年以来，我国环境群体性事件一直保持年均29%的增长速度。因此，必须充分发挥生态治理在创造稳定中的作用。

- 1、实现生态文明和环境权入宪。在将生态文明纳入中国特色社会主义总体布局、国家宣示保护人权的情况下，应该将“国家建设社会主义生态文明”和“国家保护人民群众的环境权”的内容写入宪法，这样，可以为有效化解环境群体性事件提供宪法依据。
- 2、依法引导环境运动和环境非政府组织健康发展。纵观国外的生态治理，环境运动和环境非政府组织是促进可持续发展的重要力量。因此，只要不涉及政治议题，就不能将之看作是不稳定事件。这里，关键是要将之纳入到依法治国的框架中，完善化解环境纠纷的领导协调、排查预警、疏导转化、调解处置机制，引导人民群众依法表达环境诉求、维护环境权益。
- 3、加强生态文明法律制度建设。在建立和完善生态文明法律制度中，必须进一步明确环境影响评估的法律地位，刚化其程序，这样，才能事前防范一切有可能造成环境问题从而影响人民群众生命财产安全的重大事项带来的不稳定影响；必须依法将生态环境指数纳入到干部政绩考核体系中，建立生态环境责任终身追究的法律制度，这样，才能增强各级干部保护生态环境的责任意识。

显然，只有着眼于现代化建设全局，才能在稳定工作上实现整体突破。

六、稳定工作机制的预警化

目前的稳定工作着重事后处置，难以从根本上解决问题。这样，从源头上主动发现、化解、减少矛盾和问题，实现稳定工作的事前防范和全程控制，实现稳定工作方式的预警化，就成为改革和创新稳定工作模式的重要课题。

（一）实现预警化的科学根据

实现预警化，是提高稳定工作的预见性和有效性的必然选择。

源头治理原则的科学运用。尽管群体性事件的发生具有偶然性和突发性，但是，社会矛盾有其自身发展趋势，是可预见的，这样，通过建立预警机制，可以将矛盾解决在萌芽状态中。因此，党的十八届三中全会提出了加强“源头治理”的要求：“坚持源头治理，标本兼治、重在治本，以网格化管理、社会化服务为方向，健全基层综合服务管理平台，及时反映和协调人民群众各方面各层次利益诉求。”^①对于稳定工作来说，这就是要实现工作方式的预警化。

集约型治安防控经验的科学提升。在一定条件下，治安工作和稳定工作的资源都是有限的，尤其是在人民群众物质生活遇到暂时困难的情况下，将资源大规模地投入治安工作和稳定工作，不利于稳定。因此，必须充分考虑治安工作和稳定工作的成本和代价。在建立和完善集约型治安防控体系方面，我们已经取得了初步成效，积累了信息

^① 《十八大以来重要文献选编》上，中央文献出版社，2014年，第539页。

化、精细化、网格化等经验。现在，亟需将之推广到稳定工作中来，转向集约型治安防控体系，实现稳定工作的预警化。

西方情报主导警务理论的科学借鉴。英国于20世纪90年代提出了“情报导向警务”（Intelligence - Led Policing）的理论。在实际操作上，它主要包括两个阶段：一是采集和整合，主要用来解决系统分散、数据重复浪费的问题，以期在一些重大的犯罪领域实现相关数据的分享和共享，以协同作战。二是分析和应用，主要包括战术分析和战略分析两个方面。前者主要是针对具体案件进行的信息分析，主要包括锁定犯罪嫌疑人、管理控制犯罪与治安案件高发地域、并案侦查系列犯罪案件与意外事故、实施综合治理的预防措施等要素。后者是根据当下的社会治安形势，预测下一步犯罪的高发案时间、地区和类型，主要包括解读犯罪环境、确定情报结构和影响决策者、决策者改变犯罪环境等环节。显然，这是一种主动先发式的警务模式，对我们的稳定工作具有重要的启示价值。

综上，实现稳定工作方式的预警化是可能和可行的。

（二）实现预警化的政策建议

按照预警化的方式做好稳定工作，就是要未雨绸缪，主动出击。

促进社会公正。不平等和社会反抗之间具有十分紧密的联系，为此，必须把减少不平等放在首位。在这个问题上，“第三条道路”理论将包容看作是实现平等的重要选择：“新的政治学把平等定义为‘包

容性’ (inclusion), 而把不平等定义为排斥性 (exclusion)。”^①事实上, 公平正义是中国特色社会主义的内在要求。因此, 在坚持以经济建设为中心的同时, 我们必须更加重视社会公正, 努力解决社会排斥和社会歧视问题, 推动包容发展, 实现共有、共治、共享, 这样, 才能从源头上为创造稳定提供制度保证。

刚化社会稳定风险评估。在现实中, 许多群体性事件在很大程度上是由决策的随意性造成的。根据法制网舆情监测中心对 2012 年群体性事件的分析, 因征地强拆引发的群体性事件占到总体事件的 22.2%, 已成为导致不稳定的重要因素。因此, 必须完善和落实维护群众合法权益的体制机制, 完善和落实社会稳定风险评估机制, 预防和减少利益冲突。目前, 要做好以下工作: 1、明确评估重点。目前, 民生问题最易转化成为社会风险, 引发群体性事件, 影响社会稳定, 因此, 必须将关系民生的重大事项作为稳定风险评估的重点。2、前置评估程序。目前的评估主要是在领导决策出台之后进行的, 在很大程度上成为论证领导决策合理性的工具。因此, 必须将稳定风险评估作为党政部门和地方机关制定决策的必经的前置程序, 这样, 才能真正发挥评估的预警性功能。3、严格评估反馈。在评估的基础上, 只有获得满意、无风险评价的决策建议, 才可进入正式的决策程序。4、规范评估秩序。对由于以下原因引发群体性事件的责任者必须严肃查究其责任: 必须评估而未实施评估, 弄虚作假评估, 走过场和摆花架

^① [英] 安东尼·吉登斯: 《第三条道路: 社会民主主义的复兴》, 北京大学出版社, 2000 年, 第 107 页。

子评估，评估预案无操作性和无可控性。5、完善相关评估。影响社会稳定的因素很多，因此，必须将稳定风险评估与安全生产评估、环境影响评估、灾害影响评估等结合起来，统筹考虑。在总体上，评估必须最大限度地维护人民群众根本利益，必须最大限度地从源头上预防和减少各种不稳定因素。

提高稳定工作信息化水平。我国稳定工作信息化的水平仍然有很大的提高空间。目前，主要应抓住以下环节：1、积极主动地开辟和拓展获得社会矛盾信息的渠道。一方面，要保证信息获取常规渠道的畅通，积极利用群防群治工作人员身处基层和接触群众的优势，及时搜集社情民意，积极上报涉及社会治安和社会稳定的各类信息，确保治安工作和稳定工作信息的及时性和准确性。另一方面，必须加强网络信息的收集，要充分利用互联网快捷便利的特点，收集网络舆情，以把握社会的真实动态。就此而论，不能因为存在网络谣言、网络犯罪和网络颠覆等问题就贸然压制和封锁网络，而应该积极主动地引导网络舆论的发展。当然，信访部门仍然是获得社会矛盾信息的重要渠道。2、科学地系统地分析和研究获得的社会矛盾信息。对于已获得的信息，在党委的统一领导下，在安全委、政法委和综治委的协同主持下，要利用现代统计技术和计算机技术进行分析和加工，尤其是要将定性和定量相结合的社会系统工程方法运用在社会矛盾信息的汇总分析上，形成科学的定位认识。在此基础上，维稳机构、公安机关要同其他部门进行会商分析，形成对矛盾信息的科学的系统的认识。

同时，要整理社会上出现的群体性事件的信息，经过科学研究，分析其背景原因、人员构成、动员机制、行动手段、行动要求、行动影响等要素，形成对之的规律性认识。通过这个过程，要科学把握社会矛盾的形成、发展和演化的趋势，以便为制定预警级别和预警方案提供科学依据。

3、科学判断预警等级和系统研制预警方案。应根据不同社会风险级别制定相应的应对预案。同时，要建立和完善新型治安防控体系。根据有关建议，按照精细化、社会化、信息化的要求，应该整合 110、119 和 120 等接警机制，将人防、物防和技防手段统一起来，构筑由街面防控网、社区防控网、单位内部防控网、视频监控网、虚拟社会防控网、区域治安防范协作网组成的立体的全方位的防控网。最后，公安机关要根据预警方案，合理布置防控力量。公安机关的职责是防范社会纠纷双方的暴力冲突。只有在矛盾双方发生暴力冲突的情况下，政法干警才能介入冲突。否则，只能激化事态。

建立和完善社会稳定预警机构。为了更好地发挥社会预警功能的作用，必须建立和完善相应机构。

1、加强党对社会稳定预警工作的领导。各级党委都应设立社会稳定预警机构或建立社会稳定预警机制。在中央层面上，在党中央的领导下，安全委员会、纪律检查委员会、政法委员会、社会治安综合治理委员会等组织机构之间应建立社会稳定预警工作的协同组织机制，以统一安排全国的社会稳定预警工作，统一领导和指导全国的社会稳定预警工作。

2、加强政法系统的社会稳定预警工作。政法委、综治委尤其是稳定机构和公安机关在实

现稳定工作方式预警化方面应承担起自己的相应的责任，设置相应的机构，加强社会治安预警工作，向中央提出社会稳定预警方案，指导地方政法委等部门的社会稳定预警工作。对于处于稳定第一线的公安机关来说，更应走在前列。这一机构主要是对社会运行状况和走势进行科学化、信息化、定量化和常态化的分析和研究，预测和判断社会已经或即将发生无序现象的临界点，制定不同风险级别，及时发出预警报告并提出应对策略，以便把不稳定因素和苗头化解在基层、化解在内部、化解在萌芽状态。

3、建立和完善社会稳定预警部门协同机制。除了内部协调外，政法委、综治委尤其是稳定机构、公安机关应当协调涉及民生和稳定的各个部门，联勤联动，动员人民群众，形成有效预防和彻底解决社会矛盾的机制，提高化解社会矛盾的能力和水平。同时，各个部门应该根据自己分管领域的特点，设立社会稳定预警机构或设置社会稳定预警机制。总之，只有实现稳定预警工作的制度化，才能保证社会稳定预警工作的常态化。

在总体上，实现稳定工作方式的预警化，就是要从“权宜维稳”转向“预防创稳”，充分发挥社会预警机制具有的对社会运行中的波动、反常和失控等问题及早发出警报、及时采取有力措施的功能。

七、余论

建立和完善“创稳模式”还必须正确处理关系一系列的重大关系。

正确处理工作目标人本化和服务中心工作的关系。经济发展和繁荣是一切稳定的基础和前提。从综合国力来看，我国仍处于并将长期处于社会主义初级阶段，因此，包括稳定工作在内的一切工作都必须服从和服务于经济建设，不能用稳定绑架发展。但是，任何发展都有价值取向，始终存在着为谁发展、由谁发展、发展成果由谁享受、发展成效由谁衡量的问题。在现实中，许多不稳定事件往往是由在发展幌子下扰乱人民群众的正常生活甚至是威胁人民群众的生命财产安全的行为引发的。因此，我们必须坚持以人为本的科学原则，抛弃以GDP（GNP）论英雄的思维定势，确立发展的人文指数，让人民群众共享发展的成果。这样，才能有效避免单纯政绩驱动下的功利主义引发的不稳定。

正确处理工作主体社会化和专门化的关系。实现稳定工作主体的社会化，并不排斥专门化。目前，必须注意两种片面性：一是片面强调政法工作尤其是公安工作的专门性。由于政法干警在办案中总会存在着信息不灵、力量不足的问题，如果只强调专门性，可能会对黑社会产生依赖。为了有效避免这一现象，必须坚持群众路线。二是无限夸大群众路线在治安工作和稳定工作中的主体作用。只有维护政法部门尤其是公安机关的权威性，才能有效化解矛盾、实现稳定。否则，群众路线就有可能演变成为群众运动。这样，就要求我们必须在社会

主义法治框架中，发挥好人民群众的主体作用。

正确处理工作方式法治化和道德化的关系。在国家治理中，必须软硬兼施。一般来讲，法治属于硬控制，道德属于软控制。因此，在实现稳定工作法治化的同时，还必须加强社会规范建设。目前，许多不稳定事件往往是由像诚信缺失这样的社会失范造成的。失范就是“规范的缺席”。目前，加强社会规范建设，就是要推进行业规范、社团章程、村规民约、社区公约建设，充分发挥社会规范在调整成员关系、约束成员行为、保障成员权益等方面的作用，通过自律、他律、互律使公民、法人和其他组织的行为符合社会行为共同准则。显然，将法治和德治统一起来，是中国特色的硬控制和软控制的统一。

正确处理工作手段综合化和业务化的关系。实现稳定工作的综合化，并不否认政法系统尤其是公安机关的责任主体地位，并不否认政法专业手段的作用。但是，政法系统尤其是公安机关必须彻底转变工作作风和工作方式。一方面，必须放弃“零容忍理论”。零容忍理论是国外社会治安的一种重要的理念，其核心是严厉打击各种反社会行为和犯罪活动，哪怕是轻微违法犯罪行为，也要毫不犹豫、决不妥协地进行彻底斗争。中国的稳定实践表明，“严打”能够马上奏效，但不能持续。因此，必须恩威并重。另一方面，必须依法推进政法工作相关事务的公开。例如，警务公开就是公安机关坚持群众路线的创举。在法律许可的范围内，与群众利益密切相关的警务都必须公开。警务公开必须坚持“公开为先、服务为本，尊重群众、顺应民意”的原则。

只有这样，才能保证公安机关的权力在阳光下运行，才能使公安工作得到人民群众的理解、支持和拥护，进而才能推动稳定工作。

正确处理工作机制预警化和常规化的关系。实现稳定工作的预警化，要求将事前防范、事中控制、事后处置统一起来，实现全程管理，因此，不能否认常规方式的作用。当然，在日常工作中，作为稳定工作责任主体的政法系统尤其是公安机关，必须正确区分和处理两类不同性质的矛盾。面对群众诉求，我们不能做惊弓之鸟，更不能防民甚于防寇。关键是，“政法战线要肩扛公正天平、手持正义之剑，以实际行动维护社会公平正义，让人民群众切实感受到公平正义就在身边。要重点解决好损害群众权益的突出问题，决不允许对群众的报警求助置之不理，决不允许让普通群众打不起官司，决不允许滥用权力侵犯群众合法权益，决不允许执法犯法造成冤假错案。”^① 因此，必须提高稳定工作的技巧和艺术水平。

显然，实现从“维稳模式”向“创稳模式”的转变，是一个根据实践要求和人民呼声而不断开拓创新的过程。

^① 《习近平在中央政法工作会议上强调 坚持严格执法公正司法深化改革 促进社会公平正义保障人民安居乐业》，《人民日报》2014年1月9日第1版。

参考文献

一、中央文献

1、胡锦涛：《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进，为全面建成小康社会而奋斗》，《十八大以来重要文献选编》上，中央文献出版社，2014年。

2、《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，《十八大以来重要文献选编》上，中央文献出版社，2014年。

3、《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，《人民日报》2014年10月29日第1、3、4版。

4、习近平：《关于〈中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定〉的说明》，《十八大以来重要文献选编》上，中央文献出版社，2014年。

5、习近平：《关于〈中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定〉的说明》，《人民日报》2014年10月29日第2版。

6、习近平：《在首都各界纪念现行宪法公布施行三十周年大会上的讲话》，《十八大以来重要文献选编》上，中央文献出版社，2014年。

7、习近平：《严格执法、公正司法》，《十八大以来重要文献选编》上，中央文献出版社，2014年。

8、中共中央办公厅、国务院办公厅：《关于创新群众工作方法解

决信访突出问题的意见》，《人民日报》2014年2月26日第1、16版。

二、国外学术著作

- 1、[荷] A·F·G·汉肯：《控制论与社会》，商务印书馆，1984年。
- 2、[英] 拉尔夫·达仁道夫：《现代社会冲突》，中国社会科学出版社，2000年。
- 3、[德] 乌尔里希·贝克：《风险社会》，译林出版社，2004年。
- 4、[英] 安东尼·吉登斯：《第三条道路：社会民主主义的复兴》，北京大学出版社，2000年。
- 5、[英] 安东尼·吉登斯：《第三条道路及其批评》，中共中央党校出版社，2002年。
- 6、[美] 彼得·德鲁克：《社会的管理》，上海财经大学出版社，2003年。
- 7、[英] 马克·尼奥克里尔斯：《管理市民社会——国家权力理论探讨》，商务印书馆，2008年。
- 8、[英] 迈克尔·希尔：《理解社会政策》，商务印书馆，2003年。

三、国内研究报告

- 1、郑杭生主编：《中国人民大学中国社会发展研究报告 2004 走向更加安全的社会》，中国人民大学出版社，2004年。
- 2、郑杭生主编：《中国人民大学中国社会发展研究报告 2006 走向更加治理的社会：社会建设与社会管理》，中国人民大学出版社，

2006年。

3、李培林等主编：《2014年中国社会形势分析与预测》，社会科学文献出版社，2014年。

6、李林等主编：《中国法治发展报告 No.12（2014）》，社会科学文献出版社，2014年。

7、陈锐、付萌：《2012年群体性事件研究报告》，法制网（http://opinion.legaldaily.com.cn/content/2012-12/27/content_4092138.htm）。

四、国内学术论文

1、俞可平：《动态稳定与和谐社会——访中共中央编译局副局长俞可平教授》，《中国特色社会主义研究》2006年第3期。

2、于建嵘：《从刚性稳定到韧性稳定——关于中国社会秩序的一个分析框架》，《学习与探索》2009年第5期。

3、于建嵘：《当前压力维稳的困境与出路》，《探索与争鸣》2012年第9期。

4、温铁军、郎晓娟、郑风田：《中国农村社会稳定状况及其特征：基于100村1765户的调查分析》，《管理世界》2011年第3期。

本研究报告的调研工作得到北京市公安局董中华、北京市社会建设工作委员会赵雪峰、北京工商大学法学院袁雷等同志的帮助，特此致谢！

本研究报告的 PDF 格式文档由中国人民大学马克思主义学院博士生焦冉同学协助制作，特此致谢！

本报告有可能引发的文责等问题，由主要执笔者张云飞承担，特此说明。

供稿：中国人民大学国家发展与战略研究院。所有权利保留。任何机构或个人使用此文稿时，应当获得作者同意。如果您想了解人大国发院其它研究报告，请访问 <http://nads.ruc.edu.cn/more.php?cid=402>。



人大国发院微信