

# 1999 - 2000 年社会治安形势的 分析与预测

刘仁文

## 一、1999 年社会治安的主要举措

1999 年是我国改革开放和社会主义现代化建设承前启后的关键一年，正如江泽民总书记在年初所指出的：“今年是我们党和国家历史上具有特殊意义的一年，大事、喜事多，难点、热点也多，改革、发展、稳定的任务十分繁重。”后来的事实证明，江总书记的这一判断是非常准确的，除了迎来建国 50 周年、恢复对澳门行使主权等意料之中的大事、喜事外，还出现了以美国为首的北约轰炸我驻南斯拉夫大使馆、“法轮功”以及台湾李登辉抛出的“两国论”等棘手的难点、热点问题。因此，从年初开始，中央就把稳定作为压倒一切的大事来抓，全国公安政法机关也紧紧围绕党和国家的中心工作，充分发挥职能作用，采取了一系列旨在维护社会政治稳定和治安稳定的措施。这些措施主要有：狠抓各项安全保卫措施的落实，全力做好建国 50 周年、澳门回归庆典活动的安全保卫工作；

严密防范、坚决打击恐怖活动和民族分裂活动，坚决取缔和打击各种邪教组织；继续保持对刑事犯罪的高压态势，对严重暴力犯罪、涉枪犯罪、毒品犯罪、盗窃及抢劫等侵财性犯罪和黑社会组织以及带有黑社会性质的犯罪团伙、流氓恶势力予以重点打击；加强对经济犯罪的侦查，年初在公安部经济犯罪侦查局设立了“经济犯罪举报中心”；妥善处置因人民内部矛盾引发的群体性事件；进一步完善 110 报警服务台的建设和创建安全文明小区、安全文明村镇的活动。此外，最高人民法院开展的旨在解决“执行难”的“执行年”活动，中央社会治安综合治理委员会牵头组织的“预防青少年违法犯罪展览”，司法部在全国推广的 148 法律咨询服务电话专线，以及各级人大及其常委会加强对司法机关的监督 and 司法机关自身所采取的一些促进司法公正的措施如“警务公开”、“检务公开”等，都对社会治安工作产生了积极的影响。

在 1999 年的社会治安举措

中，以下三点需要重点提及：

1. 开展“追逃”专项斗争。自 7 月初以来，全国公安机关开展了一场声势浩大的“追逃”专项斗争，这场斗争历时三个月，23 万多名各类在逃人员落入法网，其中有 3.3 万多人慑于声威投案自首。在这次“追逃”斗争中，有两个新动作引人注目：一是利用计算机网络这一先进方法进行网上作战。公安部建成并开通了与各省、自治区、直辖市公安厅（局）相联的数据通信一级网络，一些省、自治区、直辖市开通了地、市、县的数据通信二级网络，各地建立了 2080 个“在逃人员信息工作站”。“网上追逃”使公安机关如虎添翼，一些作恶累累的惯犯，一些隐姓埋名潜藏多年的要犯，一些重大经济犯罪在逃人员纷纷在“网上”露出原形。实践证明，“网上作战”是科技强警的一次成功示范。这次“追逃”斗争的另一个新动作就是实行公开的悬赏和追逃奖励制度。公安部规定每抓获一名公安部督捕的在逃人员，对有功人员奖励现金 1 万元。这项

措施调动了广大参战民警和群众的积极性,取得了明显成效。

2. 依法处理和解决“法轮功”。由于种种原因,以李洪志为首的“法轮功”组织这几年得以迅速发展,并从初始阶段一般意义上的社会偏离行为逐渐发展到后来的反社会、反政府行为。为维护社会稳定,中央决心果断处理和解决“法轮功”问题。7月22日,民政部宣布“法轮大法研究会”及其操纵的“法轮功”组织为非法组织,依法予以取缔;同日,公安部发布通告,对继续维护、宣扬“法轮功”的活动要分别按照刑法和治安管理处罚条例处理;7月29日,公安部又发布了李洪志的通缉令。随着对李洪志及其“法轮功”的深入调查,“法轮功”的邪教本质进一步暴露出来。10月30日,最高人民法院、最高人民检察院联合作出的《关于办理组织和利用邪教组织犯罪案件具体应用法律若干问题的解释》正式施行,全国人大常委会也于同日通过了《关于取缔邪教组织、防范和惩治邪教活动的决定》。根据刑法的规定和“两高”的司法解释,各地公安司法机关依法对少数执迷不悟的“法轮功”骨干成员作了处理。在处理“法轮功”的过程中,中央从一开始就强调,要遵循法制的轨道,在法律的范围内依法处理,区分骨干分子和一般参加者的界限,打击极少数,挽救和团结大多数。

3. 在北约轰炸我驻南斯拉夫大使馆的事件中,正确引导广大学生和群众的爱国激情。5月7日午夜,以美国为首的北约在对南斯拉夫进行了40多天的狂轰滥炸后,悍然使用导弹袭击了我驻南斯拉夫大使馆,造成3人死亡,20多人受伤,以及重大的财产损失。消息传来,群情激奋,首都及全国各地的高校学生率先向公安机关提出申请,要求到美国及其他北约成员国的驻华使领馆门前去游行示威,公安机关依法批准了这些申请。同时,为防止过激行为以及国内外别有用心的人插手其中,中央政府采取一系列措施,一方面对以美国为首的北约提出强烈抗议并义正词严地提出我国政府的数项要求,另一方面又正确引导广大学生和群众的爱国激情,鼓励大家化悲痛为力量,为把我国建设成为一个强大的社会主义国家而努力奋斗。事实证明,中央处理这一事件的方法是正确的,它极大地激发了人民群众的爱国激情,增强了民族凝聚力。

## 二、1999年社会治安的基本形势

1999年的社会治安形势,我们认为基本是正常的,与上一年相比,既没有明显的好转,也没有某种程度的恶化。应当说,在一个如此不平凡的年份,能把社会治安控制在这样一种水平,是很不容易

的。

说1999年的社会治安形势基本正常,可以从以下五方面得到反映:

1. 据零点调查公司的调查,社会治安仍然排名于老百姓关注的热门话题第三位(第一位是腐败,第二位是下岗和失业),与1998年相同。

2. 在国庆50周年的重大庆典及北约轰炸我驻南斯拉夫大使馆等突发事件中,均没有出现大的治安问题。即使与“法轮功”的斗争,也是在一种比较主动的形势下开展的。

3. 刑事案件破案工作取得明显成效。据统计,1999年1—9月,全国公安机关共破获各类刑事案件124.5万起,其中破获年内案件94.6万起,比去年同期上升10.6%,破获年前案件29.9万起。

4. 刑事案件的立案数有较大上升,群众的安全感越来越强。据统计,1999年1—9月,全国公安机关共立各类刑事案件159.6万起,比上一年同期的134.8万起增加24.8万起,上升18.4%。其中,重大案件74.7万起,比上一年同期的64.1万起增加10.6万起,上升16.5%。排除公安机关纠正统计数字不实和将破坏社会主义市场经济秩序案件进一步纳入公安机关管辖等因素外,1999年1—9月刑事案件的实际增长幅度为6%左右。

5. 刑事案件第三季度比第二

事实上,在国外,悬赏和奖励是一项被普遍采用的制度。笔者在美国考察期间,曾多次看到街上和报纸上有这样的广告:“任何人提供犯罪线索,一经查实,将得到一笔数额不等的奖金。您只要输入您的信用卡号码,奖金就会自动打到您的账上。警方将为您保密。”因此,我们可进一步研究将悬赏和奖励经常化、制度化,同时要建立相应的保密制度。我们注意到在今年的“追逃”斗争中,一些报纸电台对获奖的有功人员大张旗鼓地进行宣传,这是不可取的,因为这不利于保护他们今后的人身安全和财产安全。

季度涨幅有较大回落,其中严重暴力案件与上一年同期基本持平。1999年第一季度公安机关共立刑事案件40.2万起,同比上升21%;第二季度立案60.1万起,同比上升19.8%;第三季度立案59.3万起,同比上升7.9%。第三季度较之第二季度刑事案件涨幅回落了13.1个百分点。1999年第一季度公安机关共立重大刑事案件20.4万起,同比上升22.1%;第二季度立案27.6万起,上升17.2%;第三季度立案26.7万起,同比上升11.7%。第三季度的涨幅比第二季度回落了5.5个百分点,比第一季度回落了10.4个百分点。特别是严重暴力犯罪案件在1999年第一季度上升14.9%的情况下,第二季度这类案件与上一年同期相比反而下降1.4%,而第三季度也是与上一年同期持平的。这说明1999年第三季度刑事案件涨幅与第一、二季度相比已有较大程度趋缓,严重暴力犯罪案件继续得到有力遏制。

### 三、2000年的社会治安形势预测

总的看,目前我国经济发展,政治稳定,民族团结,社会进步,各项事业继续稳步前进。但也必须清醒地看到,危害国家安全、影响社会稳定的因素仍大量存在,新的一年维护社会治安的任务依然十分繁重,这不仅因为我国社会继续处于大变动的转轨过程当中,而且还由于2000年具有一些特定的环境和背景。现就2000年的社会治安

形势作如下预测:

1. 刑事发案率和立案率将在1999年基础上继续有所增加。对刑事发案率作出增加的估计,主要是考虑到1999年为保证建国50周年、恢复对澳门行使主权等重大庆典的顺利进行,全国公安机关全年都保持了对犯罪的高压态势。庆典过后,各地公安机关会自觉不自觉的由原来的高度戒备状态转入一种相对轻缓的状态。而且,从客观上来讲,也不可能要求公安干警长期处于一种高度紧张、高度戒备的状态。而对刑事立案率作出增加的估计,则除了前一个因素外,还有如下两个因素:一是公安机关将进一步加大对统计数字不实的纠正力度,二是公安机关对破坏社会主义市场经济秩序案件的侦破技能将进一步得到提高。

2. 毒品犯罪和青少年犯罪仍是刑事犯罪的重中之重。尽管这几年加强了对毒品犯罪的打击,但毒品犯罪形势依然严峻,据统计,目前贩毒人数、毒品数量、吸毒人数均继续呈上升趋势。毒品犯罪的危害不仅在于毒品本身害己害人,还在于毒品犯罪常常与盗窃、抢劫等侵财性犯罪和卖淫、爱滋病传播等紧密地联系在一起。因此,毒品不除,确实祸国殃民。对毒品犯罪,不能仅仅以“严打”、重罚来解决,因为这种方法解决不了,必须寻找新的思路,对其进行综合治理。青少年犯罪也是需要引起全社会高度重视的一个社会问题。1999年的“预防青少年违法犯罪展览”进一

步把青少年犯罪的严重性暴露了出来,全国人大常委会还专门通过了《预防未成年人违法犯罪法》,希望家庭、学校及社会的方方面面能够切实尽起责来,使青少年违法犯罪问题得到较大程度的改观。

3. 农村刑事案件的比例呈上升趋势,农村的社会治安需要引起重视。近些年来,农村的社会治安出现了一些不容忽视的情况,“村霸”、“乡霸”横行,农民负担过重、干群关系紧张,自然村之间、村民之间、不同宗族之间的矛盾、冲突不断发生,山林、水土等纠纷增多。据统计,1998年发生在农村的刑事案件29万多人次,占全部刑事案件的33.3%,1999年上半年这一比例上升到37%。随着“依法治国”方略在广大农村地区的推行,传统的乡土文化和社会结构正在逐步瓦解,但派出所、法庭等执法机构在农村却仍然没有足够地建立起来,广大农民的法律意识也还普遍偏低,这势必会造成农村形势在一定程度上的混乱和无序。还有,我国即将加入世界贸易组织WTO,对农业会形成一定的冲击,农村的失业人口也会对社会治安形成一定的压力。

4. 港澳地区的黑社会组织向内地渗透,以及跨境犯罪的增多,是香港、澳门回归后必须正视的一个现实。随着香港、澳门的相继回归,大陆与港澳地区的联系空前密切,这为港澳地区的黑社会组织向内地渗透提供了条件和方便。同时,由于中央和香港、澳门特区政

例如,如何保证戒毒者不复吸,笔者在香港等地参观时,就发现很多的戒毒所完全是一种类似慈善机构的场所,对戒毒者辅以心理咨询、人格感化,而不像我们的戒毒所那样戒备森严。我想,把戒毒所由一种惩罚性机构改造成为一种矫治性机构,未免不是一条可取之道。

府将为贯彻实施“一国两制”而加大对黑社会犯罪的打击力度,使这些黑社会组织被迫转移地盘,内地将成为其避风、生存和发展的首选目标。还有,犯罪分子利用“一国两制”的法律漏洞及港澳回归后的利条件,必然会更加频繁地实施偷渡、走私和绑架、抢劫等犯罪活动。因此,加强对黑社会组织的控制和跨境犯罪的打击,不仅将直接关系到“一国两制”在香港、澳门的成功实践,还事关内地今后的长治久安。

5.“法轮功”遗留下来的社会治安隐患不可忽视,各种人民内部矛盾还将大量存在。虽然现在与“法轮功”的斗争已经取得了很大胜利,但必须看到,这场斗争是长期的、复杂的,李洪志在海外不会死心,加上美国等少数西方国家的支持,以及国内少数“法轮功”顽固分子执迷不悟,而且,许多“法轮功”练习者中毒甚深,教育和转化工作不可能毕其功于一役。另外,对于大量因受骗而练习“法轮功”的群众,如果我们不妥善做好善后工作,也将造成对社会的不安定因素。此外,新的一年各种人民内部矛盾如贫富分化加剧,失业下岗得不到有效缓解,党群关系、干群关系在某些地方趋于紧张等,都需要引起切实重视,并逐步采取有效措施加以解决。

#### 四、对策建议

2000年是世纪交替之年,也

是“九五”计划和实现现代化建设第二步战略目标的最后一年,各项任务艰巨而繁重。为了保证各项事业的顺利进行,需要有一个良好的社会治安环境。为此,特提出以下建议:

第一,各级党委、政府和政法部门要继续处理好改革、发展与稳定的关系,深刻领会江泽民总书记关于“稳定是压倒一切的”重要指示精神,把稳定作为头等大事来抓。要时刻保持对稳定问题的高度敏感,既注意跟踪国际国内的重大事项,又立足本地区、本部门的热点、难点问题,研究具体措施,把维护稳定的各项工作真正落到实处。

第二,中央政法委、综治委要充分发挥职能作用,当好党中央的参谋助手。首先,要定期不定期地召集公、检、法、司和有关综治部门开通气会,准确把握每一阶段的社会治安动态和形势。其次,要加强对社会治安的调查研究,对正反两方面的典型作详细剖析,总结出带有共性的经验加以推广。再次,要组织专家学者加强对社会治安的理论研究。国外非常重视对犯罪学、刑事政策和社会治安的理论研究,一些科研成果被直接运用到司法实践中并产生了很好的社会效益,如美国纽约近几年由于采纳了著名的“破窗理论”,社会治安明显得到改观,从过去的“罪恶之都”一跃而成为全美最安全的城市之一。我国

在这方面的研究显得滞后,应尽快加强。

第三,各级执法部门要在维护社会治安工作中自觉贯彻党的“依法治国”方略,把维护社会治安与保护人权有机地结合起来。“依法治国”已经写入我国宪法,成为治国方略,执法部门和执法干警应当在自己的工作中严格执法,提高执法水平,杜绝侵犯人权的现象发生。要改变过去一些不好的办案方法和思想观念,充分尊重和保护犯罪嫌疑人、被告人和犯人的合法权益。只有这样,才能实现文明办案、高效办案。

第四,加强政法队伍的建设。要坚决惩处政法队伍的腐败分子,把严“入口”,畅通“出口”,保证各种监督机制有效地运行;要确保政法机关的“皇粮”,提高政法干警的待遇;要加大科技投入,实行科技强警,逐步实现装备的现代化和系统的信息化。

最后,做好有关社会治安工作的立法工作。首先,要尽快修订《治安管理处罚条例》,使之适应新形势下的治安管理需要。其次,要就刑法、刑事诉讼法中的一些制度进一步制定实施细则,如对精神病人强制医疗、见义勇为、法律援助等的立法,都应提上议事日程。

(作者单位:中国社会科学院法学所)

所谓“破窗理论”(Broken Window)又称“零的容忍”(zero tolerance),简单地说,就是警察刑事政策的调整,即从原来的只重视大案要案到如今的重视小案小线索,哪怕只是小偷打破了一扇窗户也要深入调查,结果不仅由于这类小案子得到及时处理,从而增强了市民的安全感,而且许多大案要案也从中被发现。有关该理论的提出及其适用,可详见 Geogel L. Kelling 所著的《Fixing Broken Windows》。