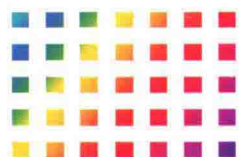


上海社会管理创新的理论与实践

《综治研究》



百期百篇

集萃

——乐伟中 杨正鸣 主编

 吉林大学出版社

上海社会管理创新的理论与实践

《综治研究》

百期百篇

集萃

主 编：乐伟忠 杨正鸣

副主编：金其高 朱黎明

吉林人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

《综治研究》百期百篇集萃/乐伟中, 杨正鸣 主编

—长春: 吉林大学出版社, 2012. 3

ISBN 978-7-5601-8198-1

I. ①综… II. ①乐… ②杨… III. ①治安

—综合治理—中国—文集 IV. ①D631. 4-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 037202 号

书 名: 《综治研究》百期百篇集萃

作 者: 乐伟中 杨正鸣 主编

责任编辑: 陈颂琴 责任校对: 马宁徽

吉林大学出版社出版、发行

开本: 787×1092 毫米 1/16

印张: 35 字数: 623 千字

ISBN 978-7-5601-8198-1

封面设计: 刘 瑜

吉林省九三彩色印刷厂 印刷

2012 年 3 月 第 1 版

2012 年 3 月 第 1 次印刷

定价: 62.00 元

版权所有 翻印必究

社址: 长春市明德路 501 号 邮编: 130021

发行部电话: 0431-89580026/28/29

网址: <http://www.jlup.com.cn>

E-mail: jlup@mail.jlu.edu.cn



序

2011年，是中共中央、国务院与全国人大常委会《关于加强社会治安综合治理的决定》（1991）分别发布20周年，中央社会治安综合治理委员会更名为中央社会管理综合治理委员会的第1年。生于社会治安综合治理，“长在深闺人未识”的上海市内部月刊（K537）《综治研究》亦问世8周年，共出刊100期。《综治研究》编辑部特精选所发表的数百篇优秀文章中符合公开出版条件的100篇，汇编为《“综治研究”百期百篇集萃》，以供总结社会治安综合治理、推进社会管理综合治理的实践与研究之用。

2011年，中共中央、国务院决定将社会治安综合治理更名为社会管理综合治理，如此则大大扩展了综合治理的范围，大大提升了综合治理的规格，大大强化了综合治理的使命。“大治安”经略，已经成为极为重要的社会治安话题乃至安邦定国话题，综合治理更加博大精深，任重道远。

2011——“20”、“1”、“1”，乃《关于加强社会治安综合治理的决定》发布20周年、中央社会治安综合治理委员会更名为中央社会管理综合治理委员会的第1年，《综治研究》问世100期，精选100文，编辑出版《“综治研究”百期百篇集萃》，亦为纪念。

2003年8月，经上海市委政法委与上海市新闻出版局批准，《综治研究》正式创刊。《综治研究》，由林化宾任编委会主任，林国平任编委会副主任，乐伟中、杨正鸣任主编，金其高、朱黎明等任副主编。

《综治研究》较特别。《综治研究》是专门研究社会治安综合治理的内部月刊。《综治研究》认真组编稿件，问世100期刊发各类相关文章300多万字。《综治研究》讲究办刊质量，小刊物也要努力办出中国特色、上海特点、时代特征、综治特质。问世100期逐渐形成自身的特性，受到上海乃至全国各省、市、自治区政法综治同行和高校专家学者的普遍肯定与爱护。

《综治研究》信息多。许多读者反映，《综治研究》每期所承载的信息量很大。《综治研究》刊物小，但信息量大。问世100期，一般设有《大家论坛》、《综治观察》、《综治快讯》、《八面来风》、《海外动态》等专栏。《大家论坛》栏



目，既是名家、“大腕”的“主场”，也是社会各界之大家的“主场”，问世 100 期发表了各种各样的社会治安综合治理理论文章。《综治观察》栏目，是形式活泼的综治研究舞台。《综治快讯》栏目，主要反映上海及全国各地社会治安综合治理的理论与实践的活动。《八面来风》栏目，主要转发国内社会治安综合治理的理论与实践的信息。《海外动态》栏目，主要节选境外社会治安防控的理论与实践的信息。《综治研究》通过各栏目广开窗口，搭建平台，供“大治安”之社会各界参考。可以说，通过《综治研究》，读者基本上能了解上海乃至全国宏观与微观的社会治安综合治理的一般情况。

《综治研究》联系紧。《综治研究》面对面、零距离地贴近实际、贴近生活、贴近热点，靠前了解情况，靠前研究问题，靠前提出建议。《综治研究》作为内部月刊，多能在“第一时间”反映上海及全国社会治安综合治理的市场化、社会化、法治化、信息化建设，反映全市全面全力推开的禁毒、社区矫正、闲散青少年事务的司法社会工作，反映和谐社会平安建设的新举措，为整饬城市治安、培育城市文化、塑造城市精神，以及为社会的全面发展、协调发展、科学发展、持续发展，提供相关的智慧支持，贡献自己的绵薄之力。

《综治研究》内容新。科学研究贵在创新，《综治研究》立足于新，通过观察新动向、发现新问题、反映新情况，解读社会治安综合治理持续进行的理念创新、制度创新、实践创新。《综治研究》立意创新，问世 100 期所刊发的许多论文、报道、转载等稿件，都是许多读者事先未曾接触过的。《综治研究》是个“追新族”，立意在创，立论在新，一些论文先期在《综治研究》上做内部刊载交流，而后又能在全国性的学术研究刊物上公开发表，在一些专题文集中公开出版，并于全国产生较大的影响。诸如，《大治安之“猫鼠”论》、《从深层次上看综治、办综治、盼综治》等。

本次，编辑部特精选《综治研究》问世 100 期之《大家论坛》、《综治观察》等栏目发表的部分论文，共 100 篇，汇编为《“综治研究”百期百篇集萃》。具体内容分为七个方面：《纪念“决定”》、《管理创新》、《平安建设》、《矛盾化解》、《综治法治》、《综治基础》、《犯罪预防》等。但由于篇幅有限，编辑部权衡再三，终不得不忍痛割爱，凡此前已收入《和谐社会的平安建设》一书（乐伟中、杨正鸣主编，金其高、朱黎明副主编，中国方正出版社 2009 年版）的《综治研究》所有作品皆没有收入《“综治研究”百期百篇集萃》。诚所谓，要学会选择，学会放弃，历史的此一出口正是历史的彼一入口。

问世 100 期，但《综治研究》正更加面向现实、走向科学。《综治研究》研究综治，办好《综治研究》本身也需“综治”。你、我、他，你们、我们、他们，



都是《综治研究》的战友、学友、朋友。《综治研究》问世 100 期，编辑部谨以《“综治研究”百期百篇集萃》，向给力于综合治理第一线的广大干部、群众，向《综治研究》的读者、作者、编者，向社会各界仁人志士，诚挚鸣谢并盛情相邀，共绘综合治理的美好愿景。

等你在《综治研究》。

上海市社会治安综合治理委员会办公室

上海市社会治安综合治理研究会

上海市社会治安综合治理研究所

2011





目 录

· 纪念《决定》·

在更高起点上建设平安大都市	吴志明(2)
上海二十年社会治安综合治理实践与思考	上海市综治办(6)
加强法制建设 提升综治水平	上海市人大法制委员会(16)
充分发挥公安职能作用 加强社会治安综合治理	上海市公安局(19)
积极发挥司法行政职能 参与社会治安综合治理	上海市司法局(21)
认真履行行政职责,积极参与综治工作	上海市工商局(23)
加强社会治安综合治理 促进社会建设管理创新	上海市社会工作党委(26)
倡导综治理念 大力推进综治工作暨平安建设	上海市黄浦区委(29)
切实发挥综治体制机制优势 全面推动松江平安 和谐创建	上海市松江区委(31)
创新综治工作理念 建立健全长效机制	上海市长宁区综治委(34)
综合治理是具有中国社会主义特色的社会治安治理模式	严 励(36)
积极推进社会工作,继续完善预防和减少犯罪体系建设	顾东辉(39)
新时期 新综治	金其高(41)

· 管理创新 ·

切实加强社会管理创新 着力推进综治工作发展	吴志明(46)
推进综合治理工作发展 维护“后世博”社会稳定	林化宾(50)
上海坚持世博安保经验、推进社会管理创新的实践与思考	乐伟中(54)



“加强社会建设、创新社会管理”中的党委、政府	孙卫国(60)
论加强与创新服务型社会治安综合治理	朱黎明(64)
论大治安	金其高(70)
《孙子兵法》与社会治安防控谋略	罗 枫(81)
国际金融危机背景下政法机关充分履行工作职能的思考	虞 浚(88)
以北京为例谈社会治安机制建设中值得注意的问题	张 荆(91)
社区治安防控战略研究	郝英兵(98)
从大治安看“加强社会建设、创新社会管理”的三大社会要务	祁 人(109)
贯彻落实科学发展观,实现新时期社会治安综合治理	
工作的创新发展	首都综治办(114)
追求精细精深 推动管理提升	周 奇(120)
重视国民心理健康 促进社会和谐稳定	虞 浚(124)
从永城谈县级公安机关警务机制改革创新	邵明杰(132)
社会治安防控,必须追求“五新级”与创新“创新型”	金其高(137)

• 平安建设 •

推进平安建设必须讲重点办实事重长效求实效	吴志明(144)
世博会期间上海流动人口管理对策	朱黎明(150)
世博会期间危险物品管理	王瑞山(156)
上海世博会社会治安问题研究	陆雯婷(162)
向平安志愿者队伍致敬	朱 莉(167)
关于加强基层平安建设的实践与思考	王美新(169)
上海平安建设实项目的探索与思考	阮山峰(174)
关于“平安工地”创建工作的思考	孙银富(179)
校园安全与大学生教育工作的“1+1=2”	博 英(183)
构建“法律援助一小时服务圈”,深化农村平安建设	徐昌桂(189)
民营企业开展平安建设之“六策”	肖湘晖(194)



欺诈类经济犯罪与经济安全	詹春美(200)
论经济安全中经济情报的反窃取术	金 子(204)
品读《和谐社会的平安建设》有感	李开叶(213)

· 矛盾化解 ·

大力推进专业领域调解工作	吴志明(220)
关于政法工作与构建和谐社会的若干思考	虞 浔(223)
“矛盾两分法”的历史终结	皮艺军(226)
论大治安之天人和諧	金其高(230)
加快构建基层大调解工作格局的思考	虞 浔(235)
“社会墙”不会使社会强	李梦娜(245)
化解交通矛盾 构建道路平安	姜继忠(249)
解决医疗纠纷需构建以人民调解为核心的风险分担机制	王秋霞(252)
“新老娘舅”的成功在于满怀真情敢于批评	汤啸天(261)
中外警察处置群体性事件模式比较研究	陈龙鑫(262)
从中西比较看有中国特色的刑事和解制度	王轶群(269)
综治,是为国家法治、公民自治、社会善治服务的综治	朱 莉(276)
从深层次上看综治、办综治、盼综治	祁 人(279)

· 综治法治 ·

提升综治工作法治水平 加强社会管理法治建设	林化宾(286)
社会主义法治全层次相关社会治安综合治理	金其高(290)
《上海市社会治安综合治理条例》亮点解读	喻 芳(301)
加强刑事案件“如实立案”工作的思考	王德贵(307)
探索建立管护教育基地,平等保护涉罪外来人员 刑诉权利	江苏省无锡市人民检察院(316)
律师介入动拆迁,维护社会和谐稳定	李美娟 车敏义(320)



试论大调解工作格局的法律支撑	谢志彬(328)
《出租房屋治安责任保证书》签订制度的合理性考量	达 义(333)
司法机关要科学处置网络文化下的青少年犯罪	王 毅(335)
未成年人恢复性司法的构建	尤丽娜(338)
假释的执行现状与依法推进	邹其贵(345)
社会管理创新中缓刑判决后法院与执行机构的有机衔接	袁 梦(350)
加强社区矫正之工作衔接	裴大风(357)

· 综治基础 ·

传承民族传统美德 引领见义勇为风尚	吴志明(364)
论大治安之分合和谐	金其高(367)
社会治安综合治理中公众参与机制的健全和完善	齐冠华(371)
现时期社会治安综合治理必须选好路、开好步、 爬好坡	居长鸿 郭长洪 乐 明(380)
从改善民生三看社会治安	王瑞山(386)
加强“菜霸”治理的思考	阮山峰(393)
科学谋划、合理布局、以治安卡口为依托的社会管理创新	袁 珂(398)
上海公安机关试行文职制度的实践与启示	施伟东(403)
论盗窃非机动车顽症的治理	王世贵 夏咸军 李根生(407)
加强流动人口服务管理需要抓“三制”	何 凡(413)
公园免费开放后加强社会治安综合治理管理的探讨	顾广安(419)
公众安全感调查是党密切联系群众的一个有效途径	朱佳琳(422)
切实加强和改进来沪青少年服务管理	上海市综治办(429)
上海共青团开展来沪青少年工作的探索 与思考	上海市社区青少年事务办公室(432)
政府在社区青少年社会工作中的定位作用与未来趋势	顾东辉(436)

· 犯罪预防 ·

情境预防理论在中国社会治安综合治理实践中的

应用研究	朱黎明	王瑞山(440)
儒家思维视角下的恐怖主义犯罪防控	朱 莉	(447)
论恐怖主义的发展与反恐趋势	何 茹	(453)
个人恐怖犯罪的界定及其防治策略探究	盛凯煜	(462)
中国网络色情控制探微	张真理	(470)
论网络诈骗犯罪及其预防对策	黄 卉	(475)
论生态犯罪的综合治理	陈 珏	(484)
新生代农民工犯罪问题比较研究	李 然	(496)
新时期的农村社会治安	汤纪东	(507)
温州市盗抢犯罪专论	刘万成	(513)
“三角犯罪预防”观	张立宁	(520)
禁毒工作面临八大挑战	张 昱 胡 鹏	(524)
做好上海铁路护路联防工作的几点思考	阮山峰	(531)
浅析中国监狱危机管理	陈 珏	(535)
试论就业在社区戒毒康复中的重要作用	厉济民	(539)
以“六必”为抓手扎实推进刑释解教人员安置 帮教	上海市综治委刑释解教人员安置帮教工作领导小组办公室	(543)

纪念 《决定》





在更高起点上建设平安大都市

吴志明

二十年前，面对经济快速发展过程中的突出社会治安问题，党中央及时总结历史经验，提出了运用“综合治理”的方式整治社会治安、维护社会稳定的重大决策。1991年，中共中央、国务院和全国人大常委会相继做出《关于加强社会治安综合治理的决定》（以下简称“两个决定”），明确提出运用综合治理的方针，组织动员全社会力量，加强党政统一领导，各部门齐抓共管，充分依靠人民群众，运用各种手段整治社会治安，打击和预防犯罪，保障社会稳定。“两个决定”，开创了在党的领导下开展社会治安综合治理的新局面，探索了一条具有中国特色的维护社会治安和社会稳定的新路，开启了社会治安综合治理的崭新篇章。

二十年来，在“两个决定”这一纲领性文件的指引下，在中央和市委、市政府的领导下，上海社会治安综合治理工作自觉服务经济社会发展大局，主动顺应形势，不断创新发展。通过坚持不懈地努力，取得了丰硕成果。上海社会治安秩序良好，严重刑事案件下降，人民群众安全感和满意度也逐年上升，平安大都市形象已经成为城市综合竞争力的重要组成部分。

一、确保全市社会治安始终处于平稳可控状态

二十年来，上海社会治安综合治理工作按照历届市委、市政府提出的“中国特色、时代特征、上海特点”、“战略防范、科学防范”、“专群结合、以人为本”等工作思路，注重求实创新，历经艰难探索，不断创新工作载体，不断丰富方法内涵，不断提升科学水平。特别是近10年来，初步构建成为以“五大体系”为核心、与上海城市地位和功能相适应的城市社会治安防控体系，提升了对人、地、事、物、情等治安基本要素的掌控能力，确保不发生影响社会大局稳定的案（事）件，始终将违法犯罪率控制在社会可以承受的程度之内。





1. 构建重大事项社会稳定风险分析和评估体系

更加注重源头预防，在推出与民生密切相关的重大项目或政策时，在作经济和技术可行性研究的同时，同步评估社会稳定风险，加强风险识别和预警。一旦发现社会稳定风险，迅速制定落实相关风险控制预案。在确保风险得到稳妥调控的基础上再行推进，取得较好的风险预防效果。

2. 构建大调解工作体系

坚持把大调解工作作为社会治安综合治理的重要任务来抓，逐步化解历史问题，确保新的矛盾不积累。全市矛盾纠纷调解工作逐步实现了由单纯的人民调解向人民调解与司法调解衔接的提升，再向人民调解、行政调解、司法调解有机衔接的大调解格局发展，已逐步形成市、区县、街镇、居（村）委四级调解网络。以人民调解为基础的大调解体系建设，使大量的矛盾纠纷得以及时化解，有力维护了社会的和谐稳定。

3. 构建预防和减少犯罪工作体系

坚持把预防的重点落在易发犯罪人群上，先后成立了禁毒、青保、刑释解教人员安置帮教、预防青少年违法犯罪工作等组织机构，落实专门力量，开展专业教育管理工作。在全国首创以政府购买服务的形式，建立并通过自强、新航、阳光等专业社会组织，近两千名专业社工在全市开展预防犯罪的专业社会工作，一批又一批的工作对象在社会各界的帮助下就业、就学，改邪归正，重新融入社会，本市重点人群的违法犯罪率呈逐年下降趋势。

4. 构建实有人口服务管理体系

注重做好人口管理等基础性工作，以所有住房覆盖管理、所有居住人口覆盖管理“两个全覆盖”为目标，明确了“三个一”（公安一个口子为主管理、健全一支来沪人员服务管理队伍、建立一个实有人口管理信息平台）的实有人口服务管理模式，建立起“以房找人，以人找房”、“查房知人，查人知住”的人口综合数据库，为侦查破案、治安管理提供了有力支撑，为政府决策提供了坚实依据。

5. 构建应急联动工作体系

根据特大型城市的安全需求，依托公安 110 平台及其配套资源，建立上海市应急联动中心，由公安、民防、海事、卫生、环保、气象、地铁和水、电、煤（气）等关系国计民生的重要部门以及 18 个区县政府共 60 个单位实行分级分类，快速处置。在全国率先建立“政府领导、公安搭台、全市联动”的应急联动指挥模式，处置各种自然灾害和突发事件发挥重要作用。





二、坚定不移地推动综治工作的科学发展

二十年来，上海社会治安综合治理工作发挥党委总揽、协调各方的政治优势，以领导责任制为龙头，以安全创建、平安创建活动为载体，以“两个排查”为基础，着力健全矛盾纠纷预防化解工作机制，着力创新社会治安防范管理社会化、专业化、科技化手段，着力完善社会动员、群防群治的工作网络，着力推进综治中心等基层工作平台建设，着力研究制定长效管理的规章制度，整体提升了本市社会安全防范管理的能力和水平，经受了平安世博的实践检验。

鉴于此，要搞好社会治安综合治理，务必做到“六个坚定不移”。

1. 必须坚定不移地发挥党的政治优势

坚持党对社会治安综合治理工作的绝对领导，深入贯彻邓小平理论、“三个代表”重要思想和科学发展观，统筹协调好社会各方依法治理，确保各项措施不折不扣地贯彻执行。

2. 必须坚定不移地服务经济社会发展大局

社会治安综合治理，为改革开放和经济建设服务，为发展提供有力的保障，已得到各级党政领导的高度重视。要争取更多的实际支持和工作保障，确保一方平安。

3. 必须坚定不移地实施社会治安综合治理的领导责任制和目标管理责任制

充分发挥有关部门的职能作用，凝聚全社会力量，建立并形成党委统揽、政府负责、各部门齐抓共管、全社会共同参与的机制，推动社会治安综合治理工作的深入开展。

4. 必须坚定不移地坚持露头就打、从严治理、把问题解决在萌芽状态的方针

对可能危及社会治安的隐患，必须及时采取行之有效的措施予以解决，决不能让其形成气候。

5. 必须坚定不移地坚持因地制宜、创新管理

努力探索特大型城市社会治安综合治理工作的新路子，使其与时代前进、形势发展、社会进步的要求和上海特大型城市的实际情况相适应。

6. 必须坚定不移地加强基层基础工作

夯实社会稳定的基石，筑牢维护社会稳定的第一道防线，增强人民群众的安全感。



三、加强社会建设，创新社会管理，建设平安大都市

当前，上海正处于创新驱动、转型发展、加快建设“四个中心”的关键时期，仍将面临人民内部矛盾凸显、刑事犯罪高发、对敌斗争复杂的严峻考验，特别是社会管理领域的新问题、新挑战不断涌现，综治工作面临着前所未有的挑战。对此，必须居安思危，从上海特大型城市社会治安综合治理的现实需求出发，不断加强社会建设，创新社会管理，努力在更高的起点上建设平安大都市。

1. 要高举旗帜，坚定方向。始终不渝地坚持以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻科学发展观，高举中国特色社会主义旗帜，坚定围绕中心、服务大局的正确方向，以先进的理论、科学的理念促进综治工作的发展进步。

2. 要坚持方针，落实责任。继续坚持党的综治方针政策，增强各级领导开展平安建设、创新社会管理的责任感、紧迫感，全面落实社会治安综合治理的各项工作和责任。进一步发挥党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的优势，巩固世博安保等行之有效的经验做法，在新的实践中探索创造新方法，适应新形势下经济社会发展的需要。

3. 要转变作风，服务为先。始终把实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益作为出发点和落脚点，以人为本，关注民生，寓管理于服务之中，积极为人民群众提供优质的公共安全服务。同时，充分发挥人民群众的主体作用，形成人人参与社会管理、和谐社会人人共享的良好局面。

4. 要源头预防，关口前移。坚持源头治理，将综治工作、社会管理的关口前移，及时排查和发现影响社会治安和社会稳定的问题，大力化解矛盾纠纷，深化预防和减少犯罪体系建设，迅速应对和处置突发情况，保障城市公共安全，维护安全有序的社会治安秩序。鉴于本市产业类型复杂、重点安全领域较多，将加强公用事业基础设施的常态和应急预案管理，对事故风险相对较大、社会关注度高的重点领域、重点物品、重点区域进行全面排查和防范。

5. 依法治理，完善法制。加强综合治理和社会管理领域的法制建设，制定和完善相关法律法规，为深入开展综合治理和社会管理创新提供法律保障和制度设计。在法治的框架下，加强社会管理，依法严厉打击整治治安“顽症”，预防和减少违法犯罪。

6. 要创新驱动，求真务实。以解决影响社会治安的突出问题为目标，拓展思路，创新方法，寻求突破，鼓励和支持各地区各部门综合治理和社会管理的改革创新。以求真务实的态度，主动作为，不但要着力解决体制性、机制性、保障



性障碍，更要查找本地区本部门综合治理和社会管理中的盲点弱点，并及时建立健全和完善相关措施，认真解决。

7. 要抓牢基层，筑牢防线。把综治基层基础建设作为维护社会稳定的关键环节来抓，健全和完善综治基层组织，整合基层综治维稳力量，不断提高基层综治部门、基层干部做好群众工作、化解矛盾纠纷和社会管理的履职能力和工作水平，筑牢维护社会和谐稳定的第一道防线。

（作者系上海市委常委、市委政法委书记、市综治委主任）

上海二十年社会治安综合治理实践与思考

上海市综治办

上海，二十年社会治安综合治理，实践与思考多多，真乃一言难尽。

一、不断强化党政领导的“一岗双责”意识，全面落实社会治安综合治理领导责任制

上海历届市委、市政府对社会治安综合治理工作都十分重视，制定、发布了一系列重要文件，强调各级党政主要领导是本地区、本部门综治工作的第一责任人，坚持“两手抓，两手都要硬”。并在市党代会、市人代会等重要会议上提出许多明确的要求，反复强调各级党政主要领导要增强“保一方平安”的责任意识，要加强对社会治安综合治理工作的领导。市社会治安综合治理委员会、市委组织部、市纪律检查委员会、市监察委员会和市人事局等五部委局，也分别在1993年6月22日和2005年5月16日两次制定下发了《关于社会治安综合治理领导责任制的意见》，明确规定领导责任制及签约、自查、通报、述职和查究、奖罚的内容和程序。

二十年来，各级党委、政府及其综治部门，始终把领导责任制作为社会治安综合治理的“龙头”措施来抓。

1. 层层签订《社会治安综合治理目标责任书》。市委、市政府每年召开平安建设推进大会，主要领导亲自动员部署，签订综治和平安建设目标责任书；全市19个区县和市10个委办都实行了目标责任书层层签约制度；在责任签约中，根

