

SHEHUIZHUANXINGQI DEZONGHEZHILIGONG ZUOYANJIU

社会转型期的综合治理工作研究

—2003年上海市社会治安综合治理工作理论研讨会获奖论文集

陈旭 主编



图书在版编目 (CIP) 数据

社会转型期的综合治理工作研究 / 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所编. —上海: 文汇出版社, 2004.2

ISBN 7-80676-571-9

I. 社... II. ①上... ②上... III. 城市管理: 治安管理—综合治理—中国—文集 IV.D631.4—53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 008443 号

社会转型期的综合治理工作研究

编 著 / 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所
责任编辑 / 桂国强
封面装帧 / 卓东东

出版发行 / 文汇出版社
上海市威海路 755 号
(邮政编码 200041)
经 销 / 全国新华书店
照 排 / 南京理工排版校对有限公司
印刷装订 / 上海长阳印刷厂
版 次 / 2004 年 2 月第 1 版
印 次 / 2004 年 2 月第 1 次印刷
开 本 / 850 × 1168 1/32
字 数 / 280 千
印 张 / 12.75
印 数 / 1—3000

ISBN 7-80676-571-9/D · 025

定 价 / 25.00 元

主 编：陈 旭

副主编：江宪法 乐伟中 杨正鸣

编 辑：王福明 杨鸿台

编 者 的 话

为了认真贯彻党的十六大精神,坚持开拓创新、与时俱进,2004年2月上海市社会治安综合治理委员会办公室和上海市社会治安综合治理研究所联合召开了综合治理工作理论研讨会。本次研讨会共收到论文88篇,经评委会讨论通过,其中37篇论文获奖。现将获奖论文汇编成《社会转型期的综合治理工作研究——2003年上海市社会治安综合治理工作理论研讨会获奖论文集》,供大家学习参考。

编 者
2004年2月

目 录

特 等 奖

转型社会与社会治安综合治理工作的转型

..... 杨正鸣 姚建龙 1

一 等 奖

以社工队伍建设为抓手,深化综治工作改革..... 乐伟中 12

社会转型与重新犯罪的综合治理 江伟人 25

二 等 奖

转型期中心城区治安管理工作的一点思考

..... 武扬眉 邹惠似 36

新阶段 新挑战 新突破——关于社会转型期综合

治理工作的思考 范辉中 46

社会治安综合治理政策的理性思辨——我国刑事政策

模式转换的理性抉择 严 励 58

三 等 奖

论社工在刑释解教人员安置帮教工作中的作用

..... 上海市司法局基层工作处(安置帮教工作指
导处)上海市司法局司法研究所 85

论手机市场的源头治理 孔宪明 99

提高外来流动人口管理工作法制含量之思考

..... 李文军 赵克顺 任 培 106

浅析当前社会稳定工作的新特点及若干思考

..... 中共长宁区委政法委员会	124
优 秀 奖	
关于新时期专门工作与群众路线相结合的实践思考	
..... 上海市公安局治安总队	138
社会转型期未成年人犯罪特点及综合治理的对策	
..... 上海市高级人民法院少年法庭指导小组	146
履行法律监督职能 完善社区矫正工作..... 龚 宜	152
浅谈未成年人暂缓起诉社会义务服务帮教制度	
..... 童 蕾	162
新时期公安工作群众路线的实践与思考..... 钱敏伟	169
试论社会转型时期的治安防范体系建设..... 刘 彪	178
社会转型与检察刑事工作..... 周福民 张 建	188
充分发挥民间社工组织在司法社会工作制度中的重要	
作用..... 刘晓芳	193
对社会转型时期群体性事件的思考 and 对策..... 夏玉生	203
依法治理 科学预防——兼谈关于构建综合治理 信息化	
社区工作的设想..... 李和平 柳亚华 李红兵	211
关于妥善处置群众缠访闹访的对策研究	
...普陀区社会治安综合治理委员会办公室课题调研组	221
论非典型性犯罪的综合治理..... 金其高	232
论社会治安综合治理法制化的基本内涵与立法要求	
..... 杨鸿台	240
建立社会治安综合治理评估体系——构建社会治安	
综合治理新格局..... 郑 列 虞 浔	249
论社会转型与预防和减少犯罪工作体系的构建	
..... 虞 浔	259

社区矫正中专门工作与群众路线相结合的工作体系 研究.....	张 浩	269
社会转型期监狱综合治理工作的定位与思考	翁黎明 汪卫东 孙山明 王延根	282
义工制度在罪犯狱内改造中的运用.....	余 飞 沈 勃	292
浅析社会转型对基层综治工作带来的机遇及挑战	曹金松	308
浅论社会转型条件下的犯罪预防.....	黄海涛	315
加强综合治理基层组织建设的若干思考.....	陈汇青	323
略论中介组织在基层综治体系再构中的作用	陈 鹏 吴亦东	331
关于流浪乞讨人员救助管理办法和居民身份证法出 台对公安工作的影响及对策.....	宫春晖 殷 敏	344
浅析社会治安综合治理工作信息系统建设	宝山区社会治安综合治理委员会办公室	351
建立具有中国特色的少年保护观察制度——兼论在 少年法庭设立专职考察官.....	钱晓峰	361
社区矫正试点工作中应当注意的问题.....	汤啸天	370
充分发挥第三部门在社会治理中的作用——以政府 法律顾问团成功化解一起群体性纠纷为例	孙 辉 孙为民	382

转型社会与社会治安综合治理工作的转型

杨正鸣 姚建龙

社会转型是一个具有特定含义的社会学术语,意指社会从传统型社会向现代型社会的转变,或者说由传统型社会向现代型社会转型的过程。^①具体地说,从传统型社会向现代型社会的转变也就是传统性的消解和现代性的生成过程。社会转型同一般的社会变化不同,其重要特征在于强调社会发展经过量的积累达到一定程度时,突破原有的社会模式而发生全方位的革命性转变。^②因此,传统性与现代性的消长、矛盾冲突甚至激烈斗争就成为转型社会的重要特征。这种传统与现代的矛盾传统与斗争不但会对社会个体的精神、心理、道德观、价值观、生活方式等方面产生巨大冲击,也会带来社会运行的失衡、失当和失控现象,各种社会矛盾与问题也因此更为凸显。考察中西方社会发展现代化进程,可以发现西方社会转型与中国社会转型的一个重要差异:前者具有“自然演进式”的特征,而后者则具有“国家推进式”的特征。始于1978年的当代中国社会转型,其“国家推进式”的特征更为明显和突出。“国家推进式”社会转型带有很大程度的探索性,探索中的“交学费现象”难以完全避免,客观上这也会加剧各种社会矛盾与问题的产生和显现。从社会治安综合治理工作角度考察,社会治安综合治理方针的提出以及为此

而建立起来的综合治理的体系,20年来为减少犯罪与预防犯罪发挥了卓越的作用,形成了具有中国的特色的一套较完整的治理模式,但社会转型在给综合治理工作带来诸多新的发展机遇的同时,更意味着挑战,社会治安综合治理工作要想不落后于时代发展的步伐,承担起为改革开放、建设社会主义现代化强国保驾护航的重任,必须与时俱进,适应社会转型期的发展和要求。

一、当前社会治安综合治理工作的传统性

转型社会有三个基本特征:(1)从经济形态看,是从自然经济社会向以市场为导向的商品经济社会转变;(2)从政治形态看,是从各种以卡里斯玛式(Charismatic)的权威控制为特征的集权专制型社会向建立在个人自由平等基础上的民主法治型社会转变;(3)从社会关系看,是从各种以身份为特征的依赖性关系向以个人独立自由为基础的契约性社会关系转变。以上三条,用帕森斯(Talcott Parsons, 1902—1979)的现代化理论来概括,就是现代性具有三个标志性特征:市场经济、民主政治和个人自由。凡是具备这三个特征的,就是现代型社会;不具备这三个特征的,则是非现代型社会,也就是传统社会及其变种。^③社会转型即意味着市场经济、民主政治和个人自由的逐步确立。

社会治安综合治理方针酝酿于20世纪70年代末^④,提出于80年代初^⑤,形成于90年代初^⑥。也就是说社会治安综合治理方针基本上是在社会转型初期,传统性仍然较为浓厚时期所提出和发展起来的,基本上可以认为是在传统社会的基础上建立起来的。改革开放已有20余年,从总体上说,我国目前正处于社会转型期。市场经济、民主政治和个人自由已经开始逐步

获得优势。社会治安综合治理工作不能忽视这一点。遗憾的是我国当前的社会治安综合治理工作似乎并没有及时跟上社会转型期的前进步伐,社会治安综合治理工作体系并没有充分意识到从前所依赖的传统社会模式已经发生变化或者正在发生变化。社会治安综合治理工作体系的这种滞后性(传统性)明显体现在以下几个方面:

1. 仍然具有较重的计划经济色彩。如果把维护社会治安的各种力量看成是治安工作资源,那么很容易地发现当前社会治安综合治理工作体系实际上是使用计划经济的手段,对各种治安工作资源进行统一调度。现行社会治安综合治理政策要求一般的厂矿、学校、企事业单位、人民团体等与政府部门等共同承担治安责任,“一旦发生问题,要酌情追究有关部门、单位直接领导者的责任”。^⑦这是一种适用于计划经济的,而非适用于市场经济的社会控制模式。

2. 仍然是以权威政治为组织保证。目前,社会治安综合治理委员会办公室设在政法委,主要通过党的权威来协调、调度各种治安工作资源,这是一种典型的以权威政治作为组织保证的做法,把综治办设在政法委也正是基于依靠党的权威性的考虑。当然,这也可以认为是我国社会治安综合治理工作的特色,在某种程度上也是优点,它对于调动各方面的力量,形成治安“合力”,有着积极的作用。但是社会治安综合治理工作对于党的权威的过度依靠,是否能够适应社会转型期的需要,是否符合建设现代民主政治的要求,均值得深思。

3. 仍然是以身份制为运转前提。“身份制是指社会以正式社会制度的形式将每一个社会成员置于社会关系结构的一个相对稳定的点上,赋予其一定的责任与义务,标明每个个体的社会

地位与角色规范。”^⑧身份制(如户籍制度、单位制度等)是传统社会治安综合治理体制有效运作的一个重要基础,是能够有效发动和依靠普通公众参与社会治安综合治理的重要前提条件。社会转型是一场从身份到契约的运动,现行社会治安综合治理模式似乎并没有充分重视这种变化,并没有进行相应的必要改革,而仍然以渐渐松懈的身份制为运转的前提。我们不难发现其与目前社会治安综合治理工作中所遇到的难题与困境之间的紧密联系。

传统社会治安综合治理工作必须适应转型社会发展的要求,同步实现向现代模式的转型。这种转型的重点也应当是传统性的消解和现代性的生成,也就是从以计划经济、权威政治和身份关系为特征的传统模式向以市场经济、民主政治和个人自由为特征的现代型模式转变。

二、实现社会治安综合治理工作转型所应树立的三种理念

我们认为社会转型期的社会治安综合治理工作必须树立以下几种重要理念:

1. 犯罪控制理念

犯罪现象在社会转型期的长期存在乃至增加具有一定的客观性,试图消灭犯罪的想法与做法显然过于理想化。现代型社会治安综合治理工作模式应当是一种建立在以控制犯罪为基本理念基础上的模式。这种犯罪控制模式舍弃了试图消灭犯罪的不切实的理想化做法,同时认为犯罪是可以控制的,即便是在社会转型期犯罪也能够有效控制犯罪,创造良好的社会治安环境。现代型社会治安综合治理工作体系的设计,应适应和服务于有效控制犯罪的总体目标。其对犯罪现象的反应既可能是积极的,也并不排斥消极性的反应,例如培育公众对犯罪现象的容忍

度,提倡公众学会与犯罪现象共存等。

2. 政府责任理念

按照古典自然法学派社会契约说的观点,社会成员放弃执行自然法的权力,缔约产生政府的目的是希望政府这样的权威机关确保人们舒适、安全、和平的生活。^⑨从法理的角度而言,治安权应当是国家的一种垄断性的权利,也是国家作为公权力组织的一种必然的义务,其他社会组织,如黑社会组织均不享有这种权利。从市场交换的角度而言,纳税人(包括单位和个人)向国家缴纳税款,政府就有责任为他们提供合格的、基本的治安服务。在治安问题上,政府与民众之间的关系应当是一种服务者与被服务者的关系,为民众提供治安服务首先是政府的责任。在社会治安综合治理工作中,政府不能强求一般民众及社会组织承担相应的治安责任,而只能通过号召手段、市场手段等鼓动、吸引他们投入社会治安综合治理工作。政府可以通过市场化的运作手段,购买治安服务项目,委托单位,社会团体或个人管理一项“治安项目”来凝聚治安的“合力”。

从另外一个方面,政府责任就是在社会治安综合治理过程中,对许多犯罪原因、条件、或者是“约束”的东西,加以改善和消除,如就业问题,动拆迁问题等等,都是属于引发犯罪发生的根本性问题,这就需要政府依靠智慧和政策法律来解决。如果解决了这些基本问题,有些犯罪就可以消灭在“萌芽状态”。当前,树立政府责任理念,还应当澄清一个认识——政府责任并非政党责任。在民主政治国家,政党不应当直接承担治安管理工作。当前社会治安综合治理党政主导型模式,应当向政府主导型模式转变,让政府切实地承担起社会治安综合治理的责任。从长

远来看,我们主张改革现行综治办的隶属机构,将综治办纳入政府序列。

3. 开放、和谐理念

市场经济是开放经济,社会转型实际上也是一个从封闭逐渐走向开放的过程。社会治安综合治理现代模式必须树立起开放的理念,这种开放理念主要体现在两个方面:(1)从地区的角度来看,除了注意运用本地区社会治安资源外,还应当注意通过市场化等手段吸引、运用其他地区的社会治安资源;(2)从整个国家的角度看,除了注意运用整个国家的社会治安资源外,还应当注意通过市场化等手段,吸引并运用国际社会治安资源。

社会治安综合治理的重要特征在于其“综合性”,这种“综合性”主要表现在努力动员社会各种力量、运用各种手段开展社会治安工作。综合性被认为是社会治安综合治理的优点,也是其科学性的体现。但是,综合性同时也会带来如何保证体制协调运转的挑战。要实现传统的社会治安综合治理工作的转型,必须树立起和谐的理念。

我们所说的和谐,主要是指:(1)社会治安综合治理工作主体应当注意互相配合、互相尊重,和谐运转;(2)社会治安综合治理的各种手段应当注意和谐应用;(3)治安部门应当与社会保持一种和谐的关系,应当注意培育治安部门特别是国家司法机关与民众之间的亲和力,注意培养民众对治安部门的信任感。我们特别强调和谐的第三点要求,因为在社会转型期治安状况的波动具有一定的不可避免性,在这种情况下,培育社会与治安部门的和谐性就显得尤为重要。^⑩这种和谐是社会治安综合治理体系进入良性循环的重要条件。

三、社会治安综合治理传统模式转型的路径

转型社会的综合治理工作如何与时俱进,如何实现转型?我们认为应当实现转型社会的发展需求,建立新的社会治安综合治理工作模式,实现传统社会治安综合治理模式的现代转型。

上海市委政法委、综治委清醒地认识到了转型社会对社会治安综合治理模式发展的新要求,适时提出了社会治安综合治理工作“市场化、社会化、法制化、信息化”的要求,这四点要求符合党的十六大提出的“解放思想,实事求是,与时俱进”的思想路线,是传统社会治安工作模式走向现代化社会治安综合工作治理模式的必然路径。

从社会治安综合治理模式转型的角度,本文提出对“市场化、社会化、法制化、信息化”的几点认识。

1. 市场化

前文已经述及,综合性是社会治安综合治理的特点和优点。随着社会转型的加速,随着计划经济的逐步瓦解、社会主义民主政治建设的推进和身份关系向契约关系的逐渐转变,现代型社会治安综合治理工作的“综合性”不应(也不可能)再通过只是依赖计划经济手段、党的权威和身份制度来实现,而应当走市场化的道路,挖掘社会治安工作的市场吸引力,通过市场运作来实现,这是传统社会治安综合治理模式与现代社会治安综合治理模式的重要分水岭。

我们认为综合治理工作的市场化应包括以下几方面的含义:(1)在市场化运作的资金来源上,首先必须明确,纳税人(包括单位)有获得治安服务的权利,政府有向社会公众提供安全保证服务的义务。因此,综合治理工作市场化运作的主要资金来源,应当由政府提供,除了一些用于赞助治安项目的社会基金以

外。不能再额外的增加社会公众的负担。如果个人或者组织希望获得额外的、特别的治安服务,如私人保镖等,则个人或者组织理所当然的应当自己付费。因为政府只有向社会提供基本治安服务的义务。(2)对于基本治安服务,政府可以通过市场化运作的方式,吸引社团、企业甚至公民个人等来提供。例如,某区域治安状况差,政府可以出面招标,选择有条件的、合法的保安公司负责该区域的社会治安,政府出资购买该保安公司的服务。美国等国家所实行的私人保安公司、监狱制度,与此有类似之处,而且效果非常好,值得我们借鉴。(3)对于额外的治安服务,政府也应当通过市场化运作的方式,鼓励企业、社团等组织甚至个人提供。例如,扶植、培育、引导、规范保安公司、私家侦探所、私用治安产品企业等的发展。让老百姓能在获得政府提供的基本治安服务的同时,还能通过市场获得额外的、优质的治安服务。

2. 社会化

社会化是实现传统社会治安综合治理转型的一种重要途径。我们强调社会治安综合治理的政府责任,但并非主张政府包揽一切,这种政府责任应当注意运用社会化的方式去实现,也就是说政府可以将其提供基本治安服务的部分职能逐步地交由社会组织去承担,形成国家政府防范、社会防范、公民个人防范、有偿治安服务等多元化防范体系。我们这里所说的社会组织是广义的,包括政治国家之外的,属于市民社会的各种形式的组织,但主要是指企业和社团,如社工组织、保安公司、私家侦探所等。

值得强调的是,推行社会治安综合治理的社会化应当与拆分、摊派政府社会治安工作责任区别开来。例如传统社会治安

综合治理工作中层层建立社会治安综合治理目标管理责任制、“谁主管谁负责”原则等,似乎有将治安责任摊派、强加于普通单位与个人之嫌疑,这种做法是值得商榷的。在这里我们决不是否定“谁主管谁负责”的原则,因为无论是过去还是现在,这一“目标管理”起了积极的作用。但随着社会转型以后,属于“计划经济”模式的产物应过度到社会化、市场化的方式,使之更符合现代社会的发展。

3. 法制化

从某种意义上说,法制化程度可以看作是社会治安综合治理工作体制转型程度的标志。在笔者看来,社会治安综合治理带有天然的人治色彩,实现综合治理工作法制化非常迫切,但同时这也是社会治安综合治理工作转型的难题。

当前的社会治安综合治理工作仍然主要靠党和政府,特别是党的权威来推行,综合治理工作法制化的目标应当是逐渐摆脱过度依赖权威控制运作的格局,实现人治模式向法治模式转变。由全国人大制定《社会治安综合治理法》是十分必要的。实现此目标之前,各省市应先行完善地方综合治理工作法规体系。只有立法体系改善了,社会治安综合治理才能纳入法制轨道,依法管理。同时,这种管理不能松懈,应该严管,这是治安管理特殊性所决定的。但在管理中,要注重文化的因素,要有亲和力,要使他律最后变成自律。

4. 信息化

伴随社会转型期迅猛发展的是科技产业的日新月异,特别是信息产业的飞速发展。现代社会治安综合治理工作不应忽略各种现代科技手段,特别是信息化手段的运用。建立各地区治安信息共享制度,以提高社会治安综合治理工作的快速反应能

力,是十分必要的。

在现代民主政治国家,知情权是公众所享有的一项重要权利,传统社会综合治理工作忽视公众知情权的状况应当改变。政府应运电视、网络等传媒建立每周(月)治安公告制度,也许是一种值得采纳的建议。既然要依靠群众,首先就应该让群众知道相关的信息,就应该尊重和信任群众。

综上所述,转型社会时,社会治安综合治理面临许多新问题,但也有许多机遇。笔者感到,要迅速地把社会治安综合治理的经验提升到理论层面,要把社会治安综合治理的工作制度转化为法律制度,要把对社会治安的一时一事的管理手段转化为长效的管理机制,要把传统的社会治安综合治理的模式转化为现代化的模式。这些问题至关重要,任重而道远……

(作者单位:华东政法学院刑事司法学院)

注释

① 郑杭生等著:《转型中的中国社会和中国社会的转型》,首都师范大学出版社1996年版,第1页。

② 李钢:《社会转型刍议》,载《北京邮电大学学报》2001年第1期。

③ 杨学功:《略论我国社会转型时期价值观念的基本特征》,载《北京理工大学学报(社会科学版)》2001年第1期。

④ 1979年8月,中共中央58号文件批转了中共中央宣传部、教育部、文化部、公安部、国家劳动总局、全国总工会、共青团中央、全国妇联等8个单位的《关于提请全党重视解决青少年违法犯罪问题的报告》。在这个中央文件中,虽然还没有使用综合治理这一名词,但已经比较系统地提出了对青少年犯罪实行综合治理的思想。

⑤ 1981年6月中共中央21号文件又批转了北京、天津、上海、广州、武