

守护平安

上海『五大体系』建设纪略

主 编 吴志明



上海人民出版社

1550358



CS1719469

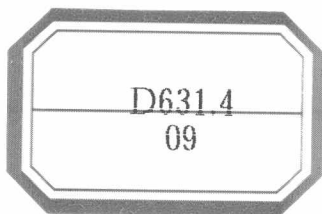
D631.4

09

守护平安

上海『五大体系』建设纪略

主 编 吴志明
副主编 林化宾



上海人民出版社

重庆师大图书馆

图书在版编目(CIP)数据

守护平安:上海“五大体系”建设纪略/吴志明主
编. —上海:上海人民出版社,2011

ISBN 978-7-208-10514-0

I. ①守… II. ①吴… III. ①社会治安综合治理-概
况-上海市 IV. ①D631.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 000611 号

责任编辑 吴书勇

封面装帧 人马艺术设计工作室·储平

守 护 平 安

——上海“五大体系”建设纪略

主 编 吴志明

副主编 林化宾

世 纪 出 版 集 团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.cc)

世纪出版集团发行中心发行

上海商务联西印刷有限公司印刷

开本 720×1000 1/16 印张 16.75 插页 0 字数 251,000

2012 年 3 月第 1 版 2012 年 3 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-208-10514-0/D·2034

定价 33.00 元

《守护平安——上海“五大体系”建设纪略》编委会名单

主 编 吴志明

副主编 林化宾

编 委 何品伟 乐伟中 刘 凯
李和平 徐秉治 施伟东

第一章 “五大体系”建设概述	/ 1
第一节 上海构建“五大体系”的基本考虑	2
第二节 构建“五大体系”的主要措施	5
第三节 借力社会管理“五大体系”打造平安世博	11
第四节 当前上海社会管理工作面临的形势和挑战	16
第五节 进一步完善“五大体系”当好中国特色社会主义 社会管理体系中的先行者、示范区	18
第二章 社会稳定风险评估体系建设	/ 27
第一节 社会稳定风险评估体系建设的重要意义	28
第二节 社会稳定风险评估的上海实践	41
第三节 完善社会稳定风险评估体系的思考	64
第三章 大调解工作体系建设	/ 71
第一节 大调解工作体系的提出及其基本概念	72
第二节 大调解工作体系的基本架构	80

第三节	上海构建大调解工作体系的实践	93
第四节	深化上海大调解工作体系建设的思考	103
第四章	实有人口服务管理体系建设	/ 119
第一节	上海实有人口服务管理工作面临的形势任务	120
第二节	上海实有人口服务管理体系的基本构成	127
第三节	上海市加强实有人口服务管理的实践探索	134
第四节	上海实有人口服务管理体系建设成效	144
第五节	上海进一步完善实有人口服务管理体系的思考	150
第五章	预防和减少犯罪工作体系建设	/ 159
第一节	上海预防和减少犯罪工作体系建设的发展历程	160
第二节	上海预防和减少犯罪工作体系建设的基本框架	168
第三节	预防和减少犯罪专门社会工作	174
第四节	上海预防和减少犯罪工作的典型案例	200
第五节	上海预防和减少犯罪工作体系建设基本经验及 发展展望	208
第六章	城市应急联动工作体系建设	/ 213
第一节	上海城市应急联动工作体系的由来及发展	214
第二节	上海城市应急联动工作体系的基本框架	222
第三节	上海城市应急联动工作的实践探索	229
第四节	上海城市应急联动工作的典型案例	240
第五节	深化上海城市应急联动工作体系建设的思考	252
后记		/ 260

第一章

『五大体系』建设概述

进入 21 世纪以来，受国际国内政治、经济、文化等多种因素的影响，上海在维护社会稳定方面面临着许多新情况和新问题，表现出许多新特点，尤其是社会建设相对滞后、社会管理弱化带来的各种问题逐步显现，人民内部矛盾凸显、刑事犯罪高发、对敌斗争复杂的阶段性特点突出，工作的要求和压力与日俱增。根据上海市委的统一部署，2002 年 7 月，市委、市人大、市政府、市政协及市委政法委等相关部门负责同志组成调研组，以加强社会管理为切入点，开展了为期两个月的社会稳定和政法工作调研。调研组召开各类座谈会、专家研讨会，并多次深入有关区县、街镇进行实地访谈，总结全市维护社会稳定的基本经验，分析面临的新情况和新问题，研究加强社会管理、拓展维稳工作新路、确保社会持续稳定的对策建议。在此调研基础上，市委作出了建设“五大体系”的重要部署。通过近十年持之以恒的推动，上海基本建成了社会稳定风险评估体系、大调解工作体系、实有人口服务管理体系、预防和减少犯罪工作体系、应急联动工作体系等“五大体系”。2011 年 4 月 26 日，中共中央政治局常委、中央政法委书记周永康同志在上海市委政法委关于近年来建设“五大体系”工作情况的汇报材料上批示：针对大城市管理面临的新形势，上海市探索建设“五大体系”，有效解决存在的突出问题，创新社会管理，提高服务和管理的水平。周永康同志还要求中央政法委注意总结上海的经验。

第一节

上海构建“五大体系”的基本考虑

一、新形势下解决社会稳定问题，需要加强矛盾纠纷源头治理

在改革发展过程中，以往许多重大工程建设项目论证主要从经济效

益、工程造价、技术条件等方面进行可行性分析，而对群众可承受程度、利益补偿等方面可能引发的社会稳定风险，很少进行科学评估，很少顾及群众的反应，往往造成“工程一上马，问题跟着来”的情况，由此引发了大量群体性事件，对社会稳定的影响不断加大。同时，由于产生源头性矛盾的领域广、数量多，尽管政法维稳等部门想方设法积极化解社会矛盾，但矛盾的新增数量仍远大于化解数量。形象地说，就是前面开“水龙头”的人多，还不需要付出成本；而后面处理溢水等善后事宜的人少，靠一两把“拖把”根本不可能把那么多龙头大开之下的地拖干。因此，作决策、上项目，不仅要进行经济效益评估，看要不要干，而且要进行社会稳定风险评估，看能不能干，切实从源头上预防和减少社会矛盾的发生。对符合社会公共利益、人民群众长远利益的好事要办，但不能草率决策、简单蛮干。要坚持以人为本、全面协调可持续发展，让人民群众共享发展成果，把发展成果更多地落实到保障和改善民生上，决不能侵犯人民群众的合法权益。要实现这样的目标，就必须通过有效的制度安排来妥善处理改革发展过程中的社会稳定问题，社会稳定风险评估机制正是在这样的背景下应运而生，承担着促进经济发展、社会和谐的重要使命。

二、新形势下化解社会矛盾纠纷，需要大力拓展调解功能

面对人民内部矛盾集束多发的形势，大量的矛盾纠纷，不可能都通过司法途径解决，不仅成本太高，而且因司法资源有限，司法机关也不堪重负，如上海 2009 年全市法院审判案件超过 40 万件，而且一些当事人拿再审的规定无休止地要求法院再审，往往造成二审不终、“案结事不了”。一些案件经过一审、二审，已经穷尽所有法律程序，但当事人仍然不能“服判息诉”，法院的工作压力日趋加重。在实践中，一些案件采用庭前调解或专业调解的方法，通过耐心细致地做当事人思想工作，晓之以理，动之以情，往往更能让双方当事人互让互谅的基础上自愿达成调解协议，及时自觉履行。因为调解充分尊重了当事人双方的意思自治，基本能够做到“案结事了”。因此，要充分发挥政治优势，注重发挥调解手段化解矛盾纠纷的作用，多调少判，第一时间为广大群众提供一个公正

且低成本的矛盾纠纷解决渠道，密切党委政府与人民群众的联系，将矛盾解决在基层，消除在萌芽状态，这是应对当前人民内部矛盾凸显的最重要办法之一。

三、新形势下解决人口服务管理问题，需要转变工作思路

社会的空前变革使社会管理的对象、范围、体制发生了根本变化，大量的“单位人”变成“社会人”，传统的管理模式和方法逐渐弱化甚至失效。基层单位“管人的不管房、管房的不管人”，管理成本大，管理效率低，使得辖区实有人口的底数不清，情况不明，人口的熟知率下降。当前和今后一个时期，加强对实有人口管理的重点是掌握人口的基本信息，抓住实有人口和实有房屋管理相结合这个关键环节，真正掌握每一个房子里住了多少人，住的什么人，进而为政府决策提供依据、为社会管理提供支撑、为服务民生提供保障、为控制治安提供抓手。

四、新形势下加强特殊人群服务管理，需要建立基层职业化社工队伍

实践表明，在社会管理过程中，不但要有管“好人”、救济穷人的机制，还要有管“坏人”（泛指有罪错恶习者）、防止“好人变坏”的机制，“坏人”没人管，要比“好人”没人管更危险。如果不加强对吸毒人员、刑释解教人员、社区矫正人员和社区闲散青少年等特殊人群的教育管理，任其演变，他们中的一部分就有可能成为犯罪的“后备军”，带来无穷后患。针对此类犯罪多发人群的现实情况，开展对他们的教育干预和服务管理，可以从根本上减少可能违法犯罪的群体基数。在现有专门机关管理力量不足的情况下，应当在吸毒人员、青少年管理、社区矫正等领域引入职业化、专业化的社会工作者制度，抓紧培育一批社会工作专门人才充实基层工作队伍。这些社会工作者隶属于不同的社会组织，但都应具备严格的任职资格、工作规范和职业操守，并形成“政府监管资质和授权并给予财力支持，社会团体具体承担管理事务”的工作模式，解决基层人力不足、专业化程度不高的问题。同时，也应当继续发展壮大社区志愿者

队伍,通过舆论导向、政策鼓励和物质保障,引导更多群众参与社区志愿者服务,协助社会工作者和基层党政组织,共同服务社会需求,参与社会管理,维护社会稳定。

89

五、城市安全的风险越来越高,亟需建设统一高效的城市应急管理系统

在上海建设现代化国际大都市的历史进程中,城市人口不断增加,城市规模不断扩大,现代化程度不断提升,目前全市要面对每天3万次以上报警求助,近万次处警,2万次以上求助,60次左右火警,45次左右抢险,城市安全的风险越来越高。同时,各种自然灾害、重大安全事故等突发事件也会对上海城市安全构成威胁和挑战。尤其是美国“9·11”事件后,恐怖主义对社会安全构成的现实威胁和严峻挑战,已经引起国际社会的高度关注。近年来,随着上海经济社会的快速发展和城市国际化程度的日益提升,上海有可能成为国际国内恐怖袭击的主要目标之一。以往用分散的、部门化的方式处理突发事件和灾害、事故的办法,已越来越不适应城市新一轮大发展的需要,必须从可持续发展的高度,建设统一高效的城市应急管理系统。

第二节

构建“五大体系”的主要措施

党的十七大以来,上海坚持围绕经济社会发展大局,积极探索以有中国特色社会主义理论为指导、体现时代特征、符合上海特大城市特点的社会管理工作新路,以深入推进三项重点工作为载体,以构建“五大体系”为抓手,以2010年上海世博会安保工作为契机,全面加强和创新社会管理,社会管理体系初步形成,社会治安大局平稳可控,人民群众安全感和满意度保持较高水平,成为全国社会治安状况最好的城市之一,为上海的改革开放和现代化建设创造了良好的社会环境。

一、建立健全社会稳定风险分析和评估体系，加强矛盾源头治理

(一) 建立健全评估机制。研究制定以“一个意见、两个办法”为核心的一套规范性文件，确定评估标准，编制《评估指南》和《评价指南》，为评估工作深入开展提供了制度保障。

(二) 创立评估程序。设定“制订方案、识别风险、形成报告、审查定级、分级备案、调控风险、跟踪完善”等7项风险评估程序，并嵌入行政决策或审批程序中。

(三) 突出评估重点。重点对重大市政基础设施建设、冶金与重化工等工业建设项目，土地与房屋征收，公用事业价格调整，国企改革和事业单位改革，住房保障，教育医疗，社会保障与社会救助、劳动就业与收入分配领域的决策、项目开展评估。

(四) 探索评估社会化。增强评估的科学性、专业性，将评估工作委托给中介机构负责，目前全市参与风评的咨询和研究机构达11家，上海投资咨询公司设立了全国咨询业首个社会风险评价部。2010年，全市共评估34项重大决策、35个重点项目。其中，暂缓实施2项重大决策、4个重点项目。

二、建立健全大调解工作体系，全力调处矛盾纠纷

在居村委(社区)层面，普遍设立“人民调解工作站”，配备调解主任和信息员，培育出了柏万青、李琴等一批品牌调解员。黄浦区豫园小商品市场、田子坊创意产业园、闵行区九星建材市场等社区还结合产业特点，建立专业性调解工作室，及时化解矛盾纠纷。浦东、黄浦两个区建立专门人民调解工作室，化解发生在世博园区内的纠纷。在街镇层面，依托街镇“司法信访综合服务窗口”，引入基层信访代理等机制，分流处置矛盾纠纷。同时，加强司法所规范化建设，为每个所配备若干文职人员，使其成为街镇层面大调解工作的基本平台、调解队伍的组织者和秘书机构。在区县层面，依托区县法院诉调对接中心，动员退休法官留任调解员，并导入劳动、卫生等部门参与调解，年调解成功矛盾纠纷近20万

起，法院一审民事收案数的三分之一通过委托人民调解解决，全市民商事案件调撤率超过 50%。同时，以区县为主体，引入律师参与基层接访，协助化解、终结、缓解信访突出矛盾。在市级层面，坚持专业化、社会化、法治化的思路，推动市妇联、市消保委等单位组建专业调解组织，调解物业、医患、消费等纠纷。成立上海经贸商事调解中心、国际金融仲裁院、国际航运仲裁院、经贸仲裁中心，作为第三方机构，按照国际惯例调解纠纷。

三、建立健全实有人口服务管理体系，夯实社会管理基础

重点抓“两个实有”全覆盖管理工作。在工作思路上，将全市所有居住房屋、居住人口全覆盖管理作为突破口，牢牢抓住“房”的相对固定性和“人”居住生存的必然性这两个基本要素并使之紧密结合，探索建立“以房找人”和“查人知房”双向互联的实施途径。在工作模式上，“建立一个领导体系”，成立市人口综合服务和管理领导小组，市政府常务副市长任组长，相关政府部门为成员单位，定期开会，加强领导。“一口管理为主”，将市人口办设在市公安局，具体实施人口综合管理，各部门各负其责、通力合作，切实发挥综合管理优势。“健全一支队伍”，按照每 300 至 500 名来沪人员配备 1 名社区综合协管队员的标准，组建 1.2 万余人规模的社区综合协管员队伍，日常由公安派出所管理。“建设一个信息平台”，以公安人口信息为基础，加强相关信息的采集、维护、交换、共享，建成实有人口管理信息系统。在工作成效上，掌握了全市实有房屋和人口的底数、分布等基本情况，特别是摸清了重性精神病人、刑释解教人员等重点人群状况，为政府决策提供了依据，为社会管理提供了支撑，为服务民生提供了保障，为控制治安提供了抓手。

四、建立健全预防和减少犯罪工作体系，加强重点人群教育管理

运作模式上，按照“政府主导推动、社团自主运作、社会各方参与”的总体思路，依托“两级政府、三级管理、四级网络”等现有体制和“条

块结合、以块为主”的责任体系，注册成立三个社团组织，建立三支社工队伍，运用社会管理思路，统筹社会资源，形成多元化、各司其职、协同管理的工作格局。项目引领上，有组织、有计划、持续地开展了一系列项目。在社区戒毒康复工作中，开展了戒毒人员“心桥工程”、“健康体检伴你行”、“涅槃重生”同伴教育辅导等项目；在社区矫正和安置帮教服务工作中，开展了“旭日心航”青少年社区矫正服务、心理帮教等服务工作，探索设立中途宿舍（过渡性基地）；在社区青少年服务项目方面，开展了慈善就业类、网络脱瘾类、就业类、青春期教育类等活动。体系外延拓展上，建立涉罪未成年人社会观护体系，对符合条件的涉罪未成年人进行社会观察教育，为其提供教育、培训、学习等支持。探索建立了社工联校机制，驻校社工对在校来沪青少年群体、有行为偏差和轻微违法犯罪情节在校生、特殊家庭子女等开展教育服务。大力开展工读教育，在校学生的学籍一律保留在原校，用宽敞整洁的校园环境和丰富多样的教育教学设备，代替封闭的“第二少管所”，成为了基础教育的重要组成部分。大力加强重性精神病人管控工作，加强精神卫生网络体系建设，落实基层组织随访看护力量，实现重性精神病人全覆盖管理。通过建立健全预防和减少犯罪工作体系，上海逐步走出了一条运用社会力量加强重点人群教育服务管理的新路，上海籍青少年犯罪率下降了近30%。

五、建立健全应急联动工作体系，有效维护城市公共安全

重点抓了三方面工作：一是建立市应急联动中心。将其作为应急处置全市各类突发事件和应急求助的职能机构和指挥平台，与民防、海事、卫生等市级职能单位及全部区县实现有线、无线、网络的互联互通。中心实行统一接警、分类处置，统一受理报警电话，指挥长可根据预案要求先期处置。组建装备了4架直升机的警务航空队参与城市管理和警务活动。二是大力推进区县城市综合管理“大联动”。各区县依托区县应急联动中心建设，走资源整合、力量整合、信息整合的新路子，构建起集约高效的数字化城市综合管理和应急联动平台，形成了“党委领导、政府负责、公安靠前、部门协作、各方参与”的工作格局。三是积极推进街镇

城市综合管理“大联勤”。由街镇综治部门牵头组建联勤队伍，运用图像监控系统智能监测技术，全方位、动态化监控辖区，根据报警实时处置。建立街镇综治办“1正5副”的领导体制，做强做大做实综治工作中心，将其打造成为矛盾纠纷联调、社会治安联防、突出问题联治、重点人员联管、基层平安联创的工作平台。

在坚持和完善上述“五大体系”的同时，及时总结上海合作组织峰会、北京奥运会、上海世博会等重大活动安保经验，完善重点“人、地、物、情、事、组织”的管控机制，建立健全社会治安打防控体系，有效提高群众安全感。重点抓了八方面工作：一是全面实施社会治安评估分析制度。建立完善评估指标体系，定期分析讲评，为加强社会治安防范的决策提供了坚实的依据。将“评估数据报告”、“评估分析报告”和“安全感调查报告”，印发给市政法各部门主要负责同志和各区县党政班子领导参阅，有效推动和促进了维护社会治安工作的开展。二是深入开展平安创建活动。组织实施47个平安建设实事项目，制定出台了63项相关政策措施，有效地解决了一批群众最为关心、反映最为强烈、涉及基层社会管理的治安问题。组织开展“平安单位”、“平安小区”、“平安社区”、“平安城区”等基层平安创建活动，以及“平安家庭”、“平安医院”、“平安工地”、“安全文明校园”等专项平安创建活动，不断拓展创建领域，丰富创建内涵，有效维护一方平安。三是深化社会治安突出问题和治安混乱地区排查整治。组织开展明察暗访和督导检查，确定了一批社会治安重点地区挂牌督办，并引导基层通过健全治安防控网络、建立长效机制以及城市建设改造等方式，从源头上、根本上解决基础设施差、公共服务不到位、治安混乱等社会管理问题。扎实推进打击整治攻坚战，推行街镇党委副书记、公安派出所所长定期报告涉黑涉恶犯罪情况等“严打”机制。全面加强融合街面防控网、视频监控网、社区防控网、单位内部防控网、区域警务协作网和虚拟社会防控网等“六张网”建设。全面推广建设应用楼宇电控防盗门、出入口视频监控、周界安防报警系统和街面实时图像监控系统。四是加强社会动员。通过政府购买公益性岗位等多种方式，组建专业社工队伍、志愿者队伍，大力发展信息员、保安

员、协管员、巡防队等形式的群防群治力量。在世博安保工作中，全市有80多万平安志愿者在社区、公交站点、街面、旅游景点、商业闹市和无名河道口服务。五是加强虚拟社会管理。坚持虚拟人口身份“落地”管理，严把网吧、宾(旅)馆、家庭、无线四大上网关卡，基本做到“只要在上海区域范围内上网，就可以知晓其真实身份”。坚持全警化网上工作机制，科学布建网上巡控勤务，提高网上“见警率”、“管事率”和舆论引导能力。推动涉网行业自治，建立互联网信息系统安全协作机制、联合执法管理机制等社会合作机制。六是大力推进综合试点工作，探索社会管理创新经验。立足社会建设大局，紧紧围绕安定有序、和谐稳定目标，积极组织开展与社会治安紧密相关的加强和创新社会管理综合试点工作。草拟了《上海市综治委关于开展社会管理创新综合试点工作的意见(送审稿)》、《上海市社会管理创新项目建设指南(征求意见稿)》，并先后召开了动员部署大会和试点推进会。在全市3个试点区和45个试点街道乡镇建立组织机构，明确工作职责，落实制度保障。各试点单位开展深入调查研究，制定详尽试点方案，提出破解难题对策，并启动相应试点项目。七是提升社会管理法治化水平。调研提出《上海市社会治安综合治理条例》等一系列社会管理草案，市人大常委会审议通过并公布实施。针对执法办案中发现的突出问题，及时提出司法建议、检察建议，推动依法行政和社会管理。八是积极构建党委统揽、齐抓共管的工作格局。各级党委政府始终站在实践科学发展观、构建和谐社会、保障人民安居乐业的高度，把社会管理工作放在突出位置，做到“工作进规划，绩效进考核，经费进预算”。严格执行工作领导责任、目标管理考核、一岗双责、“一票否决”等制度，特别是综治工作责任制不断完善和落实。积极发挥政法部门主力军作用、综治成员单位骨干作用，密切工作联动，形成各司其职、责权统一、相互协调、形成合力的工作模式。企事业单位、社会组织和广大人民群众广泛参与，社会管理工作的群众基础更加坚实。健全各级综治委的组织构架，落实街道乡镇综治办编制，建立街道乡镇综治工作中心、居村委综治工作站，统筹协调基层社会管理资源。

这些年来，上海以构建“五大体系”为抓手加强和创新社会管理工作，取得了较为丰硕的成果和弥足珍贵的经验。它既是多年来社会管理

工作实践的结晶，为维护上海持续发展、增强城市综合竞争力作出了积极贡献，又为进一步加强和创新社会管理提供了宝贵而深刻的启迪。这些经验主要是：社会管理工作必须坚定不移地走中国特色社会主义道路，坚持正确的政治方向，从理念、思路、目标到制度、体制、机制，从内容到形式，始终高举中国特色社会主义伟大旗帜。必须坚定不移地走科学发展的道路，提升经济社会发展服务水平，为上海实现“四个率先”、建设“四个中心”和创新驱动、转型发展提供优质高效的保障；坚持以人为本、民生为先，让每项社会管理举措最大限度地惠及民生、便民利民。必须坚定不移地加强党的领导，充分发挥党的政治优势和制度优势，坚持党政领导责任制和综治目标责任制，形成党委“总揽全局、协调各方”的领导体制，“一把手负责、全党动员”的工作机制，“条块联动、依托基层”的工作网络。必须坚定不移地走整合联动的道路，注重跨部门协作联动和运用社会力量，建立主体分工明确、各司其职、相互配合、齐抓共管的工作格局，形成工作合力和力量整合后的乘数效应；坚持专门力量和群众路线相结合在新形势下的创新与发展，宣传组织发动社会组织、干部群众广泛参与社会管理，集中民智民力，形成整体合力。必须坚定不移地走夯实基础的道路，坚持重心下移、固本强体，把责任、保障、待遇扎扎实实落到基层一线，筑牢社会管理工作长远发展的基础。必须坚定不移地走法治化道路，加强地方立法、公正执法、法制宣传，努力实现社会管理法律效果与社会效果的有机统一。必须坚定不移地走队伍保障道路，坚持严格、公正、文明、廉洁执法，加强执法公信力建设，建设一支政治合格、纪律严明、作风过硬、业务精通、执法如山的工作队伍。

第三节

借力社会管理“五大体系”，打造平安世博

由国家主办、上海承办的2010年上海世博会，时间长、要求高，安全保卫工作任务重、难度大。上海各地区各部门各单位在市委、市政府的领导下，紧紧围绕“六个不能发生”、“四个确保”的工作目标，坚持