

2010年度教育部人文社会科学研究项目（编号：10YJA820112）

肖金明 / 主编

Shehui Zhian Zonghe Zhili Fazhi yanjiu

社会治安综合治理 法治研究

山东大学出版社

2010 年度教育部人文社会科学研究项目(编目:10YJA820112)

社会治安综合治理法治研究

肖金明 主编

山东大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

社会治安综合治理法治研究/肖金明主编. —济南:山东大学出版社, 2015. 12

ISBN 978-7-5607-5438-3

I. ①社… II. ①肖… III. ①社会治安综合治理—研究—中国
IV. ①D631.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 307878 号

责任编辑:尹凤桐

封面设计:牛 钧

出版发行:山东大学出版社

社 址 山东省济南市山大南路 20 号

邮 编 250100

电 话 市场部(0531)88364466

经 销:山东省新华书店

印 刷:济南新科印务有限公司

规 格:720 毫米×1000 毫米 1/16

17 印张 301 千字

版 次:2015 年 12 月第 1 版

印 次:2015 年 12 月第 1 次印刷

定 价:36.00 元

版权所有,盗印必究

凡购本书,如有缺页、倒页、脱页,由本社营销部负责调换

目 录

导 论	(1)
第一章 社会治安综合治理的基本理论	(23)
第一节 社会治安综合治理的概念	(24)
第二节 社会治安综合治理的时代背景	(30)
第三节 社会治安综合治理的正当性分析	(42)
第二章 社会治安综合治理的历史演进	(52)
第一节 社会治安综合治理的萌芽期(1949~1978)	(53)
第二节 社会治安综合治理的探索期(1978~2002)	(66)
第三节 社会治安综合治理的发展期(2002 年至今)	(78)
第三章 社会治安综合治理的制度现状及其存在问题	(84)
第一节 社会治安综合治理的制度要素	(84)
第二节 社会治安综合治理的现实运作	(91)
第三节 社会治安综合治理实践中存在的问题	(98)
第四章 社会治安综合治理的地方实践	(115)
第一节 社会治安综合治理的地方实践概况	(115)
第二节 社会治安综合治理的地方立法比较	(121)
第三节 社会治安综合治理的地方创新举措	(132)

第四节 社会治安综合治理的地方发展趋势	(141)
第五章 社会治安综合治理的域外经验及其借鉴	(150)
第一节 社会治安治理与私营化	(151)
第二节 社会治安治理与社区自治	(162)
第三节 社会治安治理与警务运动	(171)
第六章 社会治安综合治理的改革路径	(182)
第一节 社会治安综合治理的应然目标	(182)
第二节 社会治安综合治理的体制改革	(190)
第三节 社会治安综合治理的体系建设	(202)
第四节 社会治安综合治理的制度规范	(209)
结语 构建完善的社会治安综合治理评估体系	(221)
附录 社会治安综合治理地方立法一览表	(238)
主要参考文献	(248)
后记	(262)

导 论

社会治安综合治理由起初的社会治安工作思路,逐步发展为实现社会安全稳定的必由之路,从解决社会治安问题的基本工作方针,逐步发展为具有中国特色的社会管理模式。“坚持社会治安综合治理,是具有中国特色的治安方略,是解决我国社会治安问题的根本途径。”^①“社会治安综合治理”之“社会治安”,关系着人民群众的生命、人身和财产安全,是社会安全体系中与人民群众切身利益息息相关的、最基本的安全。社会治安综合治理尽管有多个目标指向,但基本目标指向社会的基本安全,即与人民群众生产、生活密切相关的社会安全秩序,这是社会和谐文明安全稳定的前提和基础。“社会治安综合治理”之“综合治理”,就是指集中和整合各种力量和资源,包括政治、行政、司法、社会等各种力量,包括文化、制度、财政、人力等各种资源,采取和运用各种方式和手段,包括行政、经济、法治等各种方式,包括强制性、激励性、指导性等各种手段,综合有序地管理各类重大公共事务、应对各项重大公共需求以及处置各种重大社会问题,这是社会管理或者说社会治理的基本模式。毫无疑问,政府是社会治安综合治理的主导力量,社会管理在政府的基本职能体系中具有十分重要的地位;政法部门是社会治安综合治理的重要力量,从某种意义上讲,一直受到质疑的“严打”亦属于社会治安综合治理的一部分;社会组织是社会治安综合治理的基本力量,从某种意义上讲,社会治安综合治理体现了社会治理的一般规律和社会治安的特别逻辑,是新中国成立以来逐步形成和成熟的社会管理经验。

社会治安综合治理法治建设处于两个交叠的宏观命题之中,一个是平

^① 汪永清:《完善社会治安综合治理体制机制》,载《求是》2015年第22期。

安中国建设,一个是法治中国建设。在平安中国建设的伟大实践中,社会治安综合治理是一项基础工程,是社会建设、社会治理创新和社会安全体系构建的重要内容。完善社会治理体制,构建社会治理格局,健全利益表达、协调和保护机制,完善社会信用体系,创新社会治安综合治理体制机制,管控社会稳定风险,维护社会秩序,以及安全发展和安全生产等,均以平安中国建设为目标,构成加强和创新社会治理的主体内容。^①在法治中国建设的伟大实践中,社会治安综合治理法治建设是一个重大项目,是全面推进依法治国、建设法治国家、建设法治社会的重要组成部分。坚持民主科学依法立法,以保证每一项关涉社会治安的立法能够反映规律、体现民意并符合宪法精神;坚持严格规范公正文明执法,以规范政府社会治安权力和保障公民、法人和其他组织与社会治安密切相关的各项权益;坚持依法独立公正司法,以维护社会公平正义和提升社会治安质量与水平;坚持推进全民守法由观念到实践,以加快建设法治社会,为社会治安综合治理奠定坚实的社会基础。这些均以法治中国建设为目标,构成全面推进法治中国建设的主体内容。平安中国建设与法治中国建设的交集,对创新社会治理和社会治安综合治理提出了新的命题。

—

社会治安综合治理形成的多途归一、多方合力、多法并用的经验已经被广泛应用到不少领域。“综合治理”已经成为一个多用词,不仅指社会治安方面的综合治理,还包括食品安全领域的综合治理、环境整治上的综合治理甚至税收环境方面的综合治理等。但一般地,综合治理首先就是指社会治安综合治理。创新是一个时代发展的永恒主题,社会治安综合治理也处在不断创新和发展过程中。社会治安综合治理理论与实践创新是一项系统工程,它是由思想观念创新、政策法律创新、体制机制创新、方式方法创新、能力水平创新、效果效应创新等构成的社会治安综合治理创新体系。

一是思想观念创新,就是要强调社会治安综合治理领域解放思想和观念创新的重要性,为社会治安综合治理创新发展提供足够的精神动力。既要树立、普及和强化相对于人治观念和法制观念的法治观念、相对于统治观念和管理观念的治理观念,与权力本位观念相对立的权利保障观念、与实体

^① 参见《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》,2015年10月29日。

正义观念相对应的程序正义观念、与管理观念相对应的服务观念、与硬法观念相对应的软法观念,又要恢复、承继和坚守公仆观念、群众观念、政策观念、实质正义观念等传统观念,尤其需要处理好观念创新和观念传承的关系,融合政策观念与法律观念、权利观念和群众观念、程序正义观念与实质正义观念等。推进社会治安综合治理思想观念创新,重在创新和发展科学、完整的社会治安综合治理思想观念体系。

二是政策法律创新,就是要强调社会治安综合治理制度规范创新发展,将制度规范内容创新与制度规范体系创新结合起来,通过政策创新与法律创新,形成完整统一的社会治安综合治理制度规范体系,为深入推进社会治安综合治理创新,不断提升社会治安综合治理水平提供充分有效的制度保障。推进社会治安综合治理制度规范创新,首先要创建以职能体系和结构、职责和权限、过程和程序、后果和责任等连为一线的制度规范框架体系。其次要坚持法律创新和政策创新,推出良法善策,并且推进政策与法律关系创新,促进政策与法律兼容互动,重在形成科学合理的制度规范框架体系。再次要强调社会规范对社会治理和社会治安综合治理的价值和意义,将政策规范、法律规范与社会规范甚至道德规范协调统一起来,充分发挥社会规范和道德规范在社会治安综合治理过程中的作用,重在充实切实有效的制度规范内容体系。

三是体制机制创新,就是要重新改造社会管理不同方面、不同层面和不同侧面的关系,确立以职能分工明确、职责分配合理、职权分归得当为基础和以决策、执行、监督分离为特征的社会治安综合治理体制。既要完善和发展科学民主依法决策体制、综合治理和执法体制、有效监督问责体制,又要健全和完善行政执法和刑事司法衔接机制、管理和执法信息共享机制、责任落实和倒查机制,以及公众参与机制、政社协同机制、公私协作机制等,以体制机制创新为深入推进社会治安综合治理创新提供更加强大的动力。推进社会治安综合治理体制机制创新,必须加快构建更加完整的通过司法推进社会治安综合治理的机制,既包括通过行政诉讼制度和行政审判工作、行政检察制度和法律监督工作完善推进政府及其部门认真履行社会管理职能和社会治安综合治理责任的体制机制,也包括创设与“民告官”相对应的“官告民”的新诉讼机制和通过诉讼实施法律的新机制,为司法推进政府及其部门履行社会治安综合治理职责提供机制保证。

四是方式方法创新,就是要不断改进社会治安综合治理的方式和方法,强调方式的正当性和人性化、方法的多样化和综合性,促使负有社会治安综

合治理职责的政府部门和政法部门更多地以服务的方式面向社会治安需求,以合作的方式面向社会问题,以着重说理和调解的方式面对社会争端和纠纷,以执法的方式体现社会管理,融服务于管理之中,以柔性执法替代刚性管理,适度利用公私合作方式,充分利用社会协作模式,防止选择性执法、运动式执法和“钓鱼式”执法等非常态执法方式,强化法治思维、法治方式和法制措施、法律手段在社会治安综合治理中的地位和作用,借力社会,借助民间,借用私力,还有社会自律、自治,实现社会治安综合治理新常态。创新社会治安综合治理方式方法,应当特别强调法治思维和法治方式对社会治安综合治理的意义。通过信息化方式、协议方式、诉讼方式、自治方式等有效达成社会治安综合治理目标,正在成为社会治安综合治理的新态势。

五是能力水平创新,就是要不断增强运用法治思维、法治方式、法律手段、法律措施推进社会治安综合治理工作的能力水平。根据政府职能转变、政法职能重构、社会组织职能转型的要求,重塑政府及其部门的社会管理职能和能力结构,重整政法部门的社会稳定职能及其能力体系,重建社会组织形态的自我管理、自我服务职能和自律、自治能力,尤其应当强化适应改革、发展和稳定需要的依法办事和群众工作的能力水平,或者说提升运用法治思维和法治方式解决事关群众利益的经济社会问题的能力水平,提升不同社会组织形态自我治理的能力水平。从一定意义上讲,行政执法队伍和司法队伍依法办事的能力水平决定着社会治安综合治理的效果水平。推进依法行政、公正司法能力水平创新,重在按照党的十八届四中全会决定关于建设“社会主义法治工作队伍”和“法治专门工作队伍”的总体要求,按照职业化、专业化标准,加强专业培训和职业教育,建立一支适应深入推进依法行政、保证公正司法需要的法治工作队伍。

六是效果效应创新,就是要重构社会治安综合治理的价值追求,创新社会治安评价指标体系和综合治理评估指标体系,追求社会治安综合治理的法治效果和善治效应。一方面,通过社会治安综合治理实现兼顾公平与效率的协调效果,同时实现管理与服务的双重效果以及法律效果、社会效果、政治效果相统一的综合效果;另一方面,以社会治理创新和社会治安综合治理的需求推动科学立法,以政府和政法依法运作促进社会治理创新,以推进依法行政、法治政府建设和保证公正司法、司法文明建设,带动法治社会建设和社会治安综合治理法治建设。推进社会治安综合治理效果效应创新,通过有效的治理过程达成良好的治理效果,就必须发挥法治精神、原则和制度引领、指导和规范作用,充分运用法治方式、方法和法律手段、法律措施,

将自由、平等、公正、法治的核心价值与政府管理和政法工作有机统一起来,将政府、政法和社会治理密切连接起来,将政府、市场、社会治理三者紧密结合起来,通过民主化、科学化、法治化、现代化的治理,促进国家和社会共同走向善治状态。

毫无疑问,创新和发展社会治安综合治理,必须坚持社会治安综合治理规范化、制度化和程序化的方向。创新社会治理,提升社会治安综合治理水平,有必要更加明确社会治安综合治理法治概念,并强调它的重要性。^① 社会治安综合治理法治可以简称为“治安法治”“综治法治”等,意味着法治理念、法治思维、法治规范、法治机制、法治方式、法治方法、法治能力、法治效果等在社会治安综合治理中的地位和作用。治安权力不能滥用,应当纳入法治轨道;要善于运用法治思维和法治方式应对社会治安问题;完善和发展信访制度,规范和保障信访权利的行使;完善行政处罚制度与刑罚制度的无缝隙对接,促进行政执法与刑事司法有效衔接;完善人民调解、社会调解、行政调解、司法调解组构的大调解格局^②,有效应对各类社会矛盾和纠纷;将群众工作能力和依法办事能力结合起来,充分发挥法律手段和措施在社会治安综合治理中的作用;要贯彻社会效果与法律效果统一的原则,在社会治安综合治理中达成法治效果和善治局面;等等。社会治安综合治理法治建设,是社会治安综合治理理论与实践创新的重大课题。具体而言,在全面推进依法治国的进程中,社会治安综合治理必须遵循既定方针,按照依法治理的要求,善于从人民主体地位和权益上着想,从法治价值及其实现的意义上着眼,从法治方式、法律手段上着力,在制度规范框架内面对社会治安问题,不断提高运用法治思维和法治方式维护社会稳定的能力,采取法治方式和法律方法来协调社会关系,化解社会矛盾和纠纷,维护社会平和与稳定,依法推进人民内部矛盾的解决,依法严厉打击各种犯罪活动,创新社会治安综合

^① 尽管很少有人使用“立法法治”“执法法治”“司法法治”的说法,但立法、执法、司法应当受到法律规制是不言而喻的。立法不贯彻法治就难以做到科学立法,难以为良法善治奠定制度基础;执法不贯彻法治就无法做到严明执法,无法实现严格规范公正文明执法;司法不贯彻法治就不能保证公正司法,不能保证依法独立司法以实现维护社会公平正义的使命。所以,将立法权、执法权、司法权纳入法治轨道,是全面推进依法治国的传统课题。人们说当今时代是“互联网+”的时代,我们认为它更是一个“+法治”的时代。所以就有了“决策法治”“执行法治”“监督法治”的提法,就有了“安全法治”的说法,当然也就有了“社会治安综合治理”的概念。

^② 从化解社会矛盾的角度看,社会仲裁是社会治安综合治理体制中的新兵,仲裁调解是大调解格局中的新成员。就调解法治而言,健全由人民调解、社会调解、行政调解和司法调解组构的大调解格局,是完善社会治安综合治理体制和加强社会治安综合治理法治的重要表现。

治理工作格局,创造良好的社会治安新常态。

二

完善党委领导、政府主导、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体制,推进社会治理精细化,构建全民共建共享的社会治理格局,是创新社会治理的主线。在平安中国和法治中国建设进程中,应当根据社会治安综合治理的基本规律和实践经验,逐步健全和完善党委领导、人大主导、政府负责、政法保障、社会协同、公众参与的社会治安综合治理新体制。

一是推进社会治安综合治理法治建设,坚持和改善党对社会治安综合治理工作的全面领导。社会治安不仅是一个重大的社会问题,也是一个重大的政治问题。无论是从党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体制讲,还是从党政统一领导、综治机构组织协调、各部门各方面各负其责与齐抓共管、广大人民群众积极参与的工作格局看,无论是综合治理社会治安的重大决策部署、社会治安综合治理的观念更新,还是社会治安综合治理工作方针的调整完善,都充分体现了党的领导的首要性和关键性。党统揽全局、协调各方,领导社会治安综合治理的各项工作,制定社会治安综合治理大政方针,通过组织领导和思想领导推进社会治安综合治理的各项工作。我党关于“提高社会管理科学化水平,必须加强社会管理法律、体制机制、能力、人才队伍和信息化建设”“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”“坚持系统治理、依法治理、综合治理、源头治理,提高社会治理法治化水平”等重要论断,对社会治安综合治理具有重大的现实和深远意义。

二是推进社会治安综合治理法治建设,充分释放人民代表大会制度在社会治安综合治理中的政治效应。人民代表大会制度是我国的根本政治制度,是中国特色社会主义政治文明建设的制度保障,是全面加强民主政治和全面推进依法治国的基本依托,也是推进国家治理现代化和社会治理现代化的基本依循。创新社会治理,推进社会治安综合治理法治建设,必须紧紧依靠人民代表大会制度,充分发挥各级人民代表大会组织在社会治理创新和社会治安综合治理中的作用。创新社会治理,推进社会治安源头治理、依法治理、系统治理、综合治理,必须发挥立法的引领和规范作用,平衡社会治安综合治理中的权力与权利关系,必须发挥立法的规范和保障作用。人民

代表大会主导地方治理、基层治理和社会治安综合治理,就是要充分发挥立法职能,包括对社会治安综合治理重大问题的决策职能;政府和政法共同构成宪法确立的一府两院体制,一府两院由人大产生,对人大负责,受人大监督,各级人大要监督实施与社会治安综合治理相关的法律法规执行情况,以监督职能体现主导地位。

三是推进社会治安综合治理法治建设,坚持以政府及其部门依法履行社会管理职能为基础。在全面推进依法治国战略实施的伟大实践中,社会治安综合治理法治建设必须与深入推进依法行政、加快建设法治政府相结合。推进社会治安综合治理法治建设,需要强化政府社会管理职能,完善社会管理职能体系和结构,进一步厘清政府社会管理职责权限,明确政府及其部门社会管理的权力清单和责任清单。在全面深化改革政府与社会关系过程中,培育和发展社会组织,让社会在社会治理中发挥基础性作用。^①适应政府职能转变,与社会治安综合治理相适应,进一步完善综合执法体制机制。完善管理和执法规程,做到依法行政,实现依法独立、严格规范、公正文明执法。坚持重大治安决策于法有据,做到社会治安综合治理政策出台必经公众参与、专家论证、风险评估、法制审查和集体讨论决定等环节,推进社会治安综合治理信息公开,加强对社会治安综合治理领域行政执法的法治监督,确保在社会治理中的执法到位,防止社会治安综合治理中的政府缺位。

四是推进社会治安综合治理法治建设,坚持发挥政法各部门在社会治安综合治理中的法治保障作用。无论是化解社会矛盾纠纷,还是打击各类刑事犯罪,均与社会治安综合治理密切相关。政法各部门是社会治安综合治理体制中的主要成员,它们通过履行法律职能,依法独立公正行使司法职权,化解社会矛盾纠纷,依法打击刑事犯罪,维护社会公正和社会稳定,在社会治安综合治理中发挥职能作用。推进社会治安综合治理法治建设,也应当要求政法各部门明确与社会治安综合治理有关的权力清单和责任清单,以政法职能和法律为依据,在“政府的归政府,政法的归政法”的前提下,在着重划清政府及其部门与政法部门的职能界线的基础上,明确它们在社会治安综合治理中的地位和作用,建立政府与政法的分工协作体制机制。政

^① 全面深化改革的主题是改善政府与市场、社会的关系。在政府与市场的关系上,贯彻法不禁止即自由、法不授权不可为的法治原则,让市场在经济生活中发挥决定性作用;在政府与社会的关系上,应当贯彻“法不干预必自律,政府干预有法据”的法治原则,让社会在社会治理中发挥基础性作用。

法部门必须转变或者说重构职能体系,凡需要政府及其部门履行社会管理职责的,政府及其部门不能缺位,政法部门也不能替位。政府、政法组织各就各位,是社会治安依法治理、系统治理的根本要求。

五是推进社会治安综合治理法治建设,坚持发挥社会组织和社会规范在社会治安综合治理中的基础地位和作用。要充分重视基层群众性自治组织、城乡社区、社会单元以及各类新生社会组织在社会治安综合治理中的基础性作用,使其成为社会治安综合治理必须依靠的社会力量。一方面,在由熟人社会向陌生社会转型过程中,要充分发挥各类社会组织在社会治安综合治理中的作用,包括在社会治安领域引入志愿机制,像首都治安巡逻志愿者协会一样的公益事业志愿者组织介入社会治安综合治理体制,成为社会治安综合治理体制的新生力量^①,形成政府、政法组织与社会组织、单元良性互动的局面;另一方面,要加强社会组织、单元自身建设,重构社会组织规章制度体系,逐步形成和加强社会自律、自治体制机制,为社会治安综合治理奠定坚实的社会基础。

六是推进社会治安综合治理法治建设,坚持发挥社会公众在社会治安综合治理中的主体地位和作用。无论国家治理还是地方治理,无论社会治理创新还是社会治安综合治理创新,都必须实践民主治理原理,突出人民在社会治安综合治理中的主体地位,使社会治安综合治理不仅为了人民,为了人民的财产和生命安全,为了满足人民群众对安定环境、安全需要和安宁生活的需求,而且要紧紧依靠人民,使“广大人民群众积极参与”成为全民共建共享的社会治理格局和社会治安综合治理工作格局不可或缺的组成部分。在社会治安综合治理工作中实践“为了人民,依靠人民”的民主原则,就必须加强社会治安综合治理法治建设,用法治思维和法治方式拓展公众参与社会治安综合治理的途径和渠道,完善公众参与社会治安综合治理的机制和

^① 2006年成立的首都治安巡逻志愿者协会是由北京市热爱社会公益事业,志愿参加基层社会治安巡逻防范工作的各界人士共同组成的全市性社会团体。首都治安巡逻志愿者协会在区县、街乡镇、社区村组建了治安志愿者分会、工作站和工作队,大力发展群防群治队伍,还在建设、交通、旅游、商务、宣传文化等重点行业系统建立了治安志愿者组织,动员组织了行业系统治安志愿者10万人,有效加强了行业系统的内部安全防范。治安志愿者组织接受首都社会治安综合治理委员会办公室及北京市民政局的指导、管理和监督,有自己的会歌、会徽、章程及相关的工作制度,坚持自我管理、自我服务,依托综治工作的体系框架,对各层次、各领域、各方面的社会力量进行动员整合,治安志愿者队伍已突破80万人。

形式,依法保障社会公众的知情权、参与权、建议权和监督权^①,依法激励社会公众成为社会治安综合治理的“朝阳群众”^②。

三

社会治安综合治理制度的形成、转型与发展,依循着制度变迁的基本逻辑。改革开放以来,社会治安之所以需要综合治理,必然是基于社会治安的现实需要,这是社会治安综合治理制度形成和发展的逻辑起点。以当前的眼光看,综合治理是法治在善治面向上的追求,但在法治化进程中,社会治安综合治理经历了一个从过低的制度化走向较高的制度化的过程。在社会的安全需求上,综合治理是主线,但其制度实践必将与法治思维和法治方式相结合,最终以“善治、共治和法治”的治理理念和模式融入现代法治,成为法治运行的重要组成部分和重要表现形式。

新中国成立初期,我党通过分散社会的再组织化确立起现代转型的国家治理体系的逻辑起点,通过组织化调控方式实现权力组织网络的全面渗透和国家政权体系的建立,社会治安及其治安效果也正是在这个体系架构下通过政治运动与权力组织网络互动得以实现。但问题在于,与革命战争年代通过武装斗争夺取政权不同,新中国成立后的主要任务是国家建设与经济发展。为此,从民主因素中孕育而成的党的权力组织网络将经济、社会、文化等一切要素进行了政治内卷化,组织化调控和运动式治理成为执政者治理常态。到“文革”的特殊时期,国家机构体系,特别是公检法机构被砸烂,社会治安治理的法制化机遇则转瞬即逝。这是改革开放前社会治安法治化发展的权力困境所在。具体而言,一是公检法权力的实用关系替代了公检法权力的制度关系,二是组织化调控的功能弥散与效能递减。当组织化调控与制度化悖论在实践中走向极端,政治动员以非体制性、权力意志性的方式出现时,群众动员和大众参与的民主将无法实现对政权组织的制度化约束,政治运动最终由于缺少足够的激励和约束机制而流于形式化,最终

^① 2015年4月13日,中办国办印发《关于加强社会治安防控体系建设的意见》,其中包括“积极扩大公众参与”的标题,提出依法保障公众的知情权、参与权、建议权和监督权等内容。但是鉴于该文件本身的行政指导性质,不仅内容中没有权利行使的具体程序机制规定,也没有对权利人的救济途径进行指引。

^② “朝阳群众”在首都社会治安综合治理中发挥了重要作用。无论是引起社会舆论关注的明星涉毒案件,还是小到路边猜瓜子诈骗的治安警情,因被“朝阳群众”举报而被警方打击惩治的案件已不胜枚举。有网友戏称“朝阳群众”成为继中情局、克格勃等世界王牌情报组织之后的又一“王牌”。

削减政治运动的治理效能。在突破功效的边际界限后,其后果是对社会价值信仰体系、社会的结构关系、社会发展逻辑以及制度的权威维系的颠覆性破坏。

重建国家治理体系是人民对安定环境、安全秩序和安宁生活的需要。如何重组民主、权力、组织和制度要素并决定国家治理和发展的进路,是我党当时的重要选择。随着法治的兴起,在知识与权力层面上,作为“迂回隐蔽而又精致”的现代社会新型治理术,法律制度在多种权力技术中初显主导地位 and 制约权力的功能。社会治安综合治理方针的确立,是“严打”局限性反思与超越后的治理选择,同时也是法治技术与“严打”方式较量的结果。

与1980年代初期主要解决“文革”遗留的社会治安后遗症不同,1990年代中期以来市场化改革导致社会开始出现阶层分化,不同的利益群体必然出现不同的利益诉求和不同的价值取向,体制改革也带来了“弱势群体”的概念及其实体化。由于价值多元化、社会诉求机制缺失、社会保障机制缺失,各种新的社会问题、社会矛盾不断集聚,逐渐形成社会矛盾高发与凸显的状态。这是市场化改革以来国家和社会转型的结构性矛盾所产生的社会治安问题。基于实用主义的功效以及更加高发的社会治安现实问题,社会治安综合治理得以进一步强化。但对社会治安问题背后的结构性变化和矛盾产生,以及社会治安依法治理和综合治理法制运行的制度功能并没有清晰的认识,社会治安综合治理的体制机制以及权力运行在一定程度上仍停留在一元结构下政法治理思维模式中,这就意味着社会治安综合治理在很大程度上仍然趋附于政治稳定的价值取向。而实际上,在“国家—社会”二元结构逐渐形成过程中,社会稳定已经成为社会治安的核心内涵,社会治安综合治理应当逻辑地指向以社会公众为安全需求主体和与社会治安高度关联的社会稳定。

新世纪的第一个十年,社会治安综合治理实践中逐步延展空间,平安建设成为社会治安综合治理的重要导向。^①平安建设是社会治安综合治理制度转型的一个探索与先声。平安建设从性质上所要撬动的核心问题是调整经济社会关系的法律和政策,这是解决结构性矛盾所呈现的社会治安问题的基础和前提,因此平安建设着眼于经济社会发展中的社会治安模式与体制问题,实际上涉及了社会发展模式与社会治理的问题,尽管其最初并非具

^① 平安建设的核心诉求在于:如何重点直面和直接解决人民群众最关心、最直接和最现实的利益问题,如何平衡不同群体的利益诉求和怎样化解由此而生的矛盾纠纷,如何建构利益诉求表达、社会利益协调和社会纠纷调处等。

有促动调整经济社会发展模式的原意,但从社会治安切入,平安建设确实开始以社会层面的稳定、公共安全和公众安全需求为指向展开。这从一个角度和侧面折射出社会治安综合治理在全面法治建设中的逻辑和功能。作为新近的一个趋势,社会治安综合治理与社会管理创新、社会治理创新密切联系,当然也与平安中国建设高度关联。2011年,社会治安综合治理一度被置于社会管理创新框架下进行考虑。从反思的角度,首先是对社会管理的认识。相对于社会治安而言,社会管理更具有基础性,所涉及的领域和范围也更宽更广。在治安综治中,管理是其重要环节和内容,但属于传统的行政管理且仅限于与治安相关的行政管理。平安建设使得社会管理得到新的认识和重视,社会管理功能重建和社会和谐稳定之间不断建立起高度关联。

社会管理体制有效性为社会治安秩序提供良好的环境条件。社会管理是社会治安的基础性工作,强调社会管理的综合治理,实际上是社会治安对社会面向的回归和重视。从一定意义上讲,强调社会管理的综合治理有可能使社会治安在社会面向上得以改善并促进社会治理的发展。在社会治安综合治理实践的转型发展中,“治理”理念的变迁在一定程度上是对经济社会发展关系的反思,这与以市场化竞争为动力的法治建构的反思具有一致性。社会治安综合治理在不断促进法治的善治追求,而法治也在不断提升社会治安综合治理的制度化程度。梳理和分析综治的形成、进展和转型发展的制度演进,可以认为,社会治安综合治理与法治是中国法治建设的不同面向,两者基于新的历史阶段国家治理和经济社会发展孕育而出,在彼此交织中不断发挥各自对于经济社会整体的制度功能,也在相互促进和作用下构成中国特色社会治理体系的重要组成部分。

四

在改革开放初期,社会治安问题非常突出,影响着民心和社会稳定,也干扰了改革开放的进程,中央为此提出综合治理社会治安问题的思路。1981年,在中央政法委员会召开的座谈会上第一次出现“综合治理”这一术语。^①在20世纪80年代,综合治理社会治安的工作一直处在不断探索实践中,积累了不少经验,当然也存在不少问题。1991年,在总结经验不足的基础上,两个有关社会治安综合治理的决定出台,一是中共中央、国务院发

^① 1981年5月,中央政法委员会召开北京、天津、上海、广州、武汉五大城市的座谈会。会议认为,综合治理是解决社会治安问题、实现长治久安的方针。解决社会治安问题,必须全党动员,实行综合治理。这是首次在社会治安问题上提出“综合治理”的概念。

布的《关于加强社会治安综合治理的决定》，二是全国人大常委会第十八次会议通过的《关于加强社会治安综合治理的决定》。社会治安综合治理是中央总结历史经验教训提出的社会治安工作的正确方针，它是解决我国社会治安问题的根本出路。1991年，中央社会治安综合治理委员会成立，继而从中央到地方甚至各企事业单位、各社区都成立了相应的综治组织，开展了全面的社会治安综治工作。这些系列重大举措标志着我国社会治安综合治理的历史发展进入了新的阶段。两个“决定”作为社会治安综合治理的纲领性文件，把执政党的战略决策用法律文件的形式加以确定，我国社会治安综合治理初步走上了法制化轨道。经过十几年的社会治安综合治理实践，社会治安综合治理工作着力解决影响社会治安的突出问题，有力地维护了社会政治稳定，对促进经济发展和社会进步起到了重要作用。实践证明，加强社会治安综合治理是建立和保持良好的社会治安秩序、维护社会政治稳定的基本方针，是解决社会治安问题的根本途径。2001年9月，中共中央、国务院发布《关于进一步加强社会治安综合治理的意见》，充分肯定了社会治安综合治理的积极意义，将进一步加强社会治安综合治理工作，提升到落实“三个代表”重要思想的必然要求的高度。在随后十几年的实践中，平安建设成为社会治安综合治理的主要导向，而社会管理创新也带来了社会治安综合治理观念和体制上的变化。随着创新社会管理的实践需求和政法职能的扩充，2011年，中央决定将“社会治安综合治理”更名为“社会管理综合治理”，由“社会治安”到“社会管理”，初衷是扩大了综合治理的范围，但社会管理综合治理委员会的职能实质上仍然主要致力于社会秩序的平安。

党的十八大以来，社会治安综合治理进入一个全新的状态。党的十八大提出：“提高社会管理科学化水平，必须加强社会管理法律、体制机制、能力、人才队伍和信息化建设。”

党的十八届三中全会通过的《关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出：“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。”党的十八届四中全会通过的《关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》指出：“坚持系统治理、依法治理、综合治理、源头治理，提高社会治理法治化水平。”党的十八届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》也强调指出，要“完善社会治安综合治理体制机制”。党的十八大以来，社会治安综合治理观念和体制发生了一些变化。2014年7月15日，中