

GONGANJIGUAN
SHIYEXIA DE SHEHUIZHI
ANGUANLI CHUANGXINYANJIU



公安机关

视野下的

社会治安管理创新研究

甘肃人民出版社

图书在版编目 (C I P) 数据

公安机关视野下的社会治安管理创新研究 / 陈伟,
王珩, 尉志凌著. — 兰州: 甘肃人民出版社, 2013. 5
ISBN 978-7-226-04445-2

I. ①公… II. ①陈… ②王… ③尉… III. ①社会治
安—治安管理—研究—中国 IV. ①D631. 4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 090682 号

责任编辑: 张 菁

封面设计: 橡树坊

公安机关视野下的社会治安管理创新研究

陈伟 王珩 尉志凌 著

甘肃人民出版社出版发行

(730030 兰州市读者大道 568 号)

兰州瑞昌印务有限责任公司印刷

开本 880 毫米×1230 毫米 1/32 印张 10.25 插页 1 字数 280 千

2013 年 6 月第 1 版 2013 年 6 月第 1 次印刷

印数: 1~1 000 册

ISBN 978-7-226-04445-2 定价: 31.00 元

前言

当前，我国已进入改革发展的关键时期，经济体制深刻变革，社会结构深刻变动，利益格局深刻调整，思想观念深刻变化，这既是经济社会发展的重要机遇期，也是社会矛盾的多发凸显期。社会管理基础相对薄弱、管理手段相对落后、管理机制不够健全等诸多问题依然存在。

深入推进社会管理创新、社会矛盾化解、公正廉洁执法等三项重点工作是中央政法委从改革、发展、稳定的全局出发，着眼于巩固党的执政地位、维护国家长治久安、保障人民安居乐业、促进经济社会发展而作出的重大战略部署。中央政治局委员、中央政法委书记孟建柱强调指出：“要着眼经济社会发展大局，顺应社会建设进程，勇于探索，把社会管理创新置于公安工作更加突出的位置。”各级政府尤其是公安机关作为社会管理的重要职能部门，承担着增强社会活力、维护社会稳定、为经济社会发展创造良好的社会环境的重要职责，如何主动适应社会管理面临的新形势、新任务，推进社会管理创新，不断加强和改进社会管理工作，是当前需要研究和解决的重要课题。

伴随着我国社会体系的不断健全以及市场经济的快速发展，社会面临着违法犯罪行为高发、社会治安形势严峻的困境，特别是违法犯罪活动呈现出新的形式与特点，原有的社会治安防范模式缺乏长期效应，不能适应当前社会治安管理的需要。因此，协调各方面

力量加强和创新社会治安管理，不仅是摆在公安机关面前的重点课题，也是关系到广大人民群众切身利益的社会问题。

《公安机关视野下的社会治安管理创新研究》一书由甘肃政法学院陈伟、王珩、尉志凌三人撰写，陈伟完成了第一、第三、第八、第十、第十三章；王珩完成了第二、第六、第九、第十四、第十六章；尉志凌完成了第四、第五、第七、第十一、第十二、第十五章。由于编者水平有限，书中疏漏之处在所难免，敬请读者批评指正。

目 录

第一章 社会治安管理创新的意义与途径	001
一、社会治安管理创新的概念	002
二、当前社会治安管理的瓶颈及原因分析	003
三、社会治安管理创新的意义	006
四、深入推进社会治安管理创新的主要途径	013
五、社会治安管理创新的方法步骤	015
六、社会治安管理创新应处理好几种关系	019
第二章 社会治安管理创新的基本原则	022
一、法治原则	022
二、经济原则	025
三、科学原则	027
四、实用原则	029
五、长效原则	031
六、系统原则	032
第三章 社会治安管理创新的主要内容	035
一、社会治安管理的理念创新	036
二、社会治安管理的体制创新	040
三、社会治安管理的机制创新	042

四、社会治安管理的举措创新	046
第四章 创新社会治安管理理念	051
一、强化以人为本、服务为先的理念，实现管理与服务的 有机统一	051
二、强化多方参与、共治理念，形成社会管理合力 ...	055
三、强化关口前移、源头治理的理念，不断增强社会管理 的前瞻性、主动性和有效性	061
四、强化统筹兼顾、协商协调的理念，正确反映和协调各 种利益诉求，保持社会协调发展	064
五、强化依法管理、综合施策的理念，综合运用经济、行 政、道德、科技等手段进行社会管理	068
第五章 创新社会治安管理机制	074
一、创新社会治安管理机制是新形势的客观需要	074
二、社会治安管理机制创新的目标取向	076
三、加强社会管理创新，建立健全“七大”机制	080
四、创新治安管理机制应当把握的几个原则	086
第六章 加强社会治安防控协作建设	088
一、加强社会治安防控协作建设的必要性	088
二、社会治安防控协作的特征和类型	091
三、社会治安防控协作的主要内容	094
四、社会治安防控协作的总体要求	098
五、社会治安防控协作的运行机制	099
六、我国社会治安防控协作的实践	102

第七章 加强社会治安预警体系建设	110
一、社会治安预警系统的基本功能	110
二、社会治安预警系统的基本要素	111
三、社会治安预警指标体系	114
四、社会治安预警的分类	120
五、社会治安预警系统的运行机制	124
六、社会治安预警的保障要求	127
第八章 加强社会治安巡逻防控建设	131
一、治安巡逻勤务的发展历程及取得的成绩	131
二、当前社会治安巡逻勤务存在的问题	133
三、当前巡逻勤务存在种种不足的原因	139
四、加强社会治安巡逻防控建设的主要措施	141
五、提高巡逻民警的发现率、盘查率及抓获率	148
六、社会治安巡防机制改革的启示	155
第九章 加强社会治安重点地区排查整治建设	158
一、社会治安重点地区呈现的态势及其产生的影响	159
二、诱发社会治安重点地区形成和存在的主客观因素	160
三、加强社会治安重点地区排查整治建设的主要思路	162
四、建立和创新社会治安重点地区排查整治的具体措施 ...	168
第十章 加强和完善流动人口管理和服务	173
一、流动人口的基本状况与变化趋势	173
二、流动人口对我国社会的影响	175
三、目前我国流动人口管理存在的问题	180
四、加强和完善流动人口管理和服务的主要途径及措施	185

第十一章 加强和完善信息网络及虚拟社会管理	199
一、网络及虚拟社会管理存在的主要问题	199
二、网络及虚拟社会管理的科学对策	202
三、着力创新管理体制，进一步推动形成虚拟社会综合 管理格局	208
四、着力创新管理方式，进一步明确虚拟社会管理的 任务	209
第十二章 积极化解社会矛盾	212
一、当前我国面临的社会矛盾现状	213
二、我国社会矛盾产生的主要原因	216
三、分析矛盾纠纷形成演变规律，探索更趋合理的分类 方法	220
四、围绕矛盾纠纷排查化解环节，尝试更为实用的策略 方法	221
五、采取有效措施，做好新时期矛盾纠纷调处工作	225
六、完善化解民众不满情绪及社会矛盾的长效机制	227
第十三章 积极预防和处置群体性治安事件	237
一、群体性治安事件的社会危害性	238
二、我国群体性治安事件的特点	239
三、引起我国群体性治安事件的原因	242
四、公安机关在处置群体性治安事件当中的角色定位	245
五、充分发挥公安机关在群体性治安事件中的特殊职能 作用	247

第十四章 提高农村社会治安管理水平	255
一、当前我国农村社会治安现状	255
二、当前农村社会治安存在的突出问题	260
三、农村社会治安问题原因分析	262
四、当代中国农村社会治安问题所带来的影响	266
五、农村社会治安问题的防控对策	271
第十五章 预防和减少未成年人犯罪	280
一、预防未成年人犯罪在社会治安创新中的重要性	280
二、未成年人犯罪的主要特点	281
三、未成年人犯罪的主要原因	283
四、未成年人犯罪的预防措施	289
第十六章 做好新时期的群众工作	298
一、新形势下公安机关群众工作的基本要求和特点	298
二、群众工作在社会治安创新中的地位及作用	301
三、公安机关社会管理创新偏离群众工作的表现及危害 ...	303
四、新时期群众对公安机关社会管理创新的期待及要求 ...	307
五、群众工作引领的公安机关社会管理创新的对策及路径 ...	308
参考文献	315

第一章 社会治安管理创新的 意义与途径

创新是一个民族进步的灵魂，是国家兴旺发达的不竭动力。党的十六届六中全会提出把创新社会管理体制、整合社会管理资源、提高社会管理水平、健全社会管理格局，作为构建社会主义和谐社会的重要内容，具有十分重要的战略意义。周永康同志指出要以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观，全面贯彻落实党的十七大、十七届四中全会和中央经济工作会议精神，抓住影响社会和谐稳定的源头性、根本性、基础性问题，深入推进社会矛盾化解、社会管理创新、公正廉洁执法三项重点工作，推动政法工作全面发展进步，确保国家和社会和谐稳定，为经济社会又好又快发展提供更加有力的法治保障。公安机关作为社会主义和谐社会的建设者、保障者和促进者，必须在科学发展观的指导下，在理论与实践的结合上进行广泛探索，进一步解放思想、更新观念，理清思路，破解难题，以改革开路，以实干创新，为“两个加快”营造和谐、安全、稳定的社会治安环境。在“三项重点工作”中，社会矛盾化解是核心，社会管理创新是抓手，公正廉洁执法是保障。社会管理创新的重要性和突出地位不言而喻。思路决定出路，创新推动发展。新中国成立以来，党和国家始终坚持与时俱进，创新发展执政理念。党的执政理念的发展创新，推动了社会管理模式创新，实现了社会安定有序、经济繁荣发展的目标。

当前，各级党委和政府都已经把社会管理创新工作放在极其重

要的位置，而社会治安管理创新，是整个社会管理创新的重要组成部分，在世情国情发生了深刻变化的背景下，维护国家安全和社会稳定面临的任务更加繁重，加强社会建设、创新社会管理，公安社会管理职能是否履行到位，治安管理水平高不高，事关党执政能力的提高，事关服务型政府的建设和公信力的提升，事关经济发展和社会和谐稳定。作为维护社会稳定的中坚力量，公安机关在构建社会主义和谐社会的历史进程中，肩负着其他任何部门都无法替代的特殊职责。在建设法治政府、服务政府、责任政府和效能政府的大时代背景下，公安机关必须立足于解决当前和今后一个时期经济社会发展面临的深层次矛盾和问题，着眼于构建社会主义和谐社会这个大目标和总要求，从更高起点、更高层次、更高水平上全面落实科学发展观，以化解社会矛盾为主线，加强和改进社会管理，切实提高服务经济社会发展的能力和水平，为实现重要战略机遇期的顺利发展创造稳定有序的社会环境。

一、社会治安管理创新的概念

所谓社会管理，主要是指国家通过制定一系列的社会政策和法律规范，对社会组织和社会事务进行规范和引导，培育和健全社会结构，调整各类社会利益关系，回应社会诉求，化解社会矛盾，维护社会公正、社会秩序和社会稳定，维护和健全社会内外部环境，促进政治、经济、社会等协调发展的一系列活动的过程。所谓社会管理创新，是指在现有的社会管理条件下，运用现有的资源和经验，根据政治、经济、社会的发展态势和自身运行规律，研究运用新的社会管理理念、知识、技术、方法和机制等对传统管理模式及相应的管理方式和方法进行改进、改造和变革，构建新的社会管理制度机制的活动和过程。其最终目标是实现“善治”，达到兼顾各方利益基础上的公共利益最大化，即“最大限度激发社会创造活力，最大限度增加和谐因素，最大限度减少不和谐因素”。

2004年党的十六届四中全会首次提出“要加强社会建设和管理,推进社会管理体制创新”。2007年党的十七大报告明确提出“要建立健全党委领导、政府负责、社会协同、群众参与的社会管理新格局”,社会管理被纳入更完备的框架体系之中。2009年年底,全国政法工作电视电话会议对2010年和今后一个时期的政法工作进行了全面部署,要求全国政法机关紧紧抓住影响社会和谐稳定的源头性、根本性、基础性问题,深入推进“矛盾纠纷化解、社会管理创新、公正廉洁执法”三项重点工作,周永康同志提出:要深入推进社会管理创新,进一步完善与社会主义市场经济体制相适应的社会管理体系。孟建柱同志强调:全国公安机关要着眼经济社会发展大局,顺应社会建设进程,解放思想,勇于探索,充分发挥我国政治优势、现代科技作用和基层创造精神,统筹整合各方面资源,积极推进社会管理创新,努力走出一条公安机关社会管理工作新路子。

社会治安管理创新是公安机关社会管理工作创新的重要内容,是指在现有社会治安管理条件下,运用现有的资源和经验,依据政治、经济和社会的发展态势,尤其是依据社会自身运行规律乃至社会治安管理的相关理念和规范,研究并运用新的社会治安管理理念、知识、技术、方法和机制等,对传统治安管理模式及相应的治安管理方式方法进行改造、改进和改革,建构新的社会治安管理机制和制度,以实现社会治安管理新目标的活动或者这些活动的过程。社会治安管理创新既是活动,也是活动的过程,是以社会治安管理存在为前提的,其目的在于使社会能够形成更为良好的秩序,产生更为理想的政治、经济和社会效益。

二、当前社会治安管理的瓶颈及原因分析

当前,我国正处于战略机遇期、发展黄金期、实力上升期,同时又进入了社会矛盾凸显、刑事案件高发、对敌斗争复杂的时期。人财物大流动、互联网大发展、全球化大提速,经济结构、社会结

构、城乡结构发生了重大而深刻的变化，新的经济组织和社会组织不断涌现，社会形态快速急剧转型，工业化社会、市场化社会、城市化社会、信息社会、公民社会等新的社会形态接踵而来，引发或暴露出来的种种社会矛盾和问题，往往又集中体现或反映在社会稳定和社会治安领域，对公安机关社会管理创新提出了严峻挑战。

（一）公民信息管理薄弱，导致可防性案（事）件发生难以预见和预防

受过去惯用的人口管理模式限制，公民信息管理仅仅还停留在户口迁移变动、违法犯罪劣迹档卡的建立的原始操作层面，普遍存在常住人口“只知其人，不知其行”，流动人口“来者无影，去者无迹”现象。公民信息还没有真正实施分类、动态管理，为现实斗争服务的潜力没有挖掘出来，资源达不到共享地步。

（二）公安行政管理虚设，导致公安机关驾驭社会治安大局能力不强

一是行政管理模式落后，手段单一，导致公安行政管理职能被架空。公安机关履行对重点单位、特种行业、公共场所、道路交通、危险物品、消防安全等实施治安行政管理，目的就是通过法律手段，促进行业部门单位依法履行“管好自己的人，看好自己的门，守好自己的物”的义务。但目前我国公安行政管理普遍还是沿用过去的审批、检查、清查、处罚等单方面强制管理模式，手段简陋单一，有点“单相思”的味道。被管理单位往往持应付的心态，不会主动自觉履行法定义务。二是职责不明，环节脱钩，出现许多管理层面失控的问题。受利益驱动，有利可图的管理部门争权审批，无利可图的管理责任就踢皮球。比如，网吧、歌厅等娱乐场所主管和审批在文化部门，公安部门对这些部门的治安管理难以落到实处。三是管理与服务的矛盾难以调和，导致许多管理部门漏管。实施治安行政管理与服务县域经济发展大局之间经常会发生矛盾，而出现矛盾时往往是管理让步。导致这些现象的原因很多，但主要原因还是我

们的管理水平太低，管理模式陈旧、管理手段单一。四是科技创建平安社会（以下简称创安）整体效能不高，导致行政管理成本过高，效益过低。过去的单位和社会面的监控都是头痛医头，脚痛医脚，各部门、单位各自为政，没有整体大局理念，从设计到实施突出个性化、局部化特点，相互对接性不强，因而，效益不高。

（三）公安机关内部管理不够灵活，导致工作效率不高

一是内部机构的设置不科学。各地的社会治安形势，突出治安问题等都存在差异性，因此，专业部门的设置应当因地制宜，不能搞模板机制。二是考核杠杆机制不科学。用一个标准考核全省，就会出现可处罚可不处罚的都处罚了，甚至有些完全可以不处罚的都全部处罚了的情况。必然出现“ $100-1=0$ ”的结果。三是政治待警不公平。目前立功受奖绝大多数是破了大案的，有点像吃了七个包子饱了，但就感觉只是第七个包子管用一样。从而导致部门过热过冷，基层单位闭门造车，最终将会出现破案就靠打“死老虎”的情况。

（四）工作管理机制不畅，导致群众根基不牢

一是“三主”认识不清，思想观念难以破解。即主体、主责、主力军认识不到位，主体是广大人民群众，主责是人民政府，主力军是公安机关。无论是人、事、物的管理都离不开群众，走群众路线，依靠人民群众才是公安工作发展的硬道理；所有的社会事务管理都必须置于党委、政府的绝对领导之下，只有人民政府承担主责，工作机制才能顺畅；公安机关作为一支维护社会稳定的武装行政力量，只有在坚持党委政府的坚强领导之下，获取广大人民群众的支持，才能够发挥主力军作用，充分履行公安机关四大政治责任。二是主责不明，工作难以落实到位。主责不明即没有将公安机关的一些非警务活动职能延伸到政府部门、社区或村、组，致使公安机关的一些职能难以落到实处。主要包括基础信息采集、防控措施落实、人口场所日常管理等非警务活动，因为公安机关有限的警力，既要处理日常繁杂的案件纠纷，同时还要充实基层基础工作，所以，只

有依靠基层组织，向社会和政府“借力”，才能充分发挥公安机关管理和服务职能。三是主力军发挥作用不够，工作难以出成效。面对当前复杂的治安形势和人民矛盾凸显特殊时期，作为主力军的公安机关既要面对繁重的维稳任务，又要应对刑事案件高发的态势，还要不断强化基础工作、密切警民关系，提升管理和服务水平，加上民警有限的精力，有些工作措施难以落实到位，大多数工作只能疲于应付，创新力度不大，工作难出成效。

三、社会治安管理创新的意义

当前，我国正处于经济转轨、社会转型、社会矛盾凸显的特殊历史时期，各类刑事犯罪、治安事件、民事行政纠纷、群体性事件持续高发，公安机关社会管理压力不断增大，社会治安管理创新的现实需求迫在眉睫。

（一）深入推进社会治安管理创新，是时代发展的内在要求

深入推进社会治安管理创新，是中央和省、市委准确把握现阶段经济社会发展的新形势、新特征，深刻总结现代化建设进程中的经验，更好地维护国家长治久安，促进人民安居乐业，确保社会和谐稳定，作出的重大决策部署，是整个社会管理创新的重要组成部分。当前，世情国情发生了深刻变化，维护国家安全和社会稳定面临的任务繁重。加强社会建设、创新社会管理，事关党执政能力的提高，事关服务型政府的建设和公信力的提升，事关经济发展和社会和谐稳定。应从全局和战略的高度，深入分析新形势下社会治安管理创新的极端重要性、紧迫性，把社会治安管理创新置于公安工作更加突出的位置，抓好抓实。建设社会治安管理创新维稳工作系统，建立一套科学合理的信息化推动维稳工作系统，以科学处理涉稳信息为前提，以维稳预警处置机制为核心，为分析社会形势提供决策。

目前，尽管我国社会形势总体上是稳定有序的，经济社会保持

了良好的发展势头，但必须看到，我国经济社会发展过程中还存在许多容易引发社会矛盾的问题，如区域发展的不平衡、城乡发展的不协调、人与自然的和谐等问题还十分突出。同时，我国只用了三十多年的时间就走过了西方发达国家几十年甚至上百年的历程，由于经济社会的快速发展，不可避免地累积了各种社会问题和矛盾，而这些在发达国家不同时期渐次出现的社会问题和矛盾却在我国相对较短的时期集中表现出来，其中既有历史遗留问题也有改革发展中出现的问题，这些问题和矛盾交织在一起，会进一步发展演变和激化，如果处理不好，将极大地影响社会和谐稳定。公安机关担负着为经济社会建设和发展保驾护航的重任，只有不断加强和创新社会管理，构建与经济社会健康发展相适应的社会管理机制和体制，妥善处理各种社会问题，化解各种社会矛盾，创造良好的经济发展环境、有序的生活环境和稳定的社会环境，才能更好地服务我国经济社会持续健康发展。

（二）深入推进社会治安管理创新，是满足人民群众新期待的重要举措

公安工作任重道远，公安民警肩负维护社会治安的重任。户政、治安、交通、消防、出入境等公安业务联系千家万户，与人民群众息息相关。当前社会治安管理中存在的问题，如流动人口管理与服务、矛盾纠纷化解、社会治安管理等依然突出，网络诈骗、网上赌博、网络色情等网络违法犯罪行为禁而不止，社会不安定因素需要及时有效化解，人民群众新期待、新要求表现强烈。

公安机关有责任和义务担当起社会三大政治责任，切实维护好人民群众利益、维护好社会治安、保障人民群众安居乐业。为防止执法不公不严，需要及时调整警务工作模式，出台便民、利民、惠民政策，方便群众生活，如创新电脑防盗追踪系统，有效预防和打击盗窃笔记本电脑犯罪案件；创新旅馆业管理创新服务系统，重点建立社会治安防控体系，服务现实斗争，为公安工作服务；创新娱

乐场所监管创新服务系统，将监控图像上传到互联网，各级公安机关的监控电脑通过互联网线路接收监控图像进行实时监控。在监控电脑上安装远程语音对讲系统软件并将音频信号接入场所的高音喇叭，可以实现场所与公安机关间对讲功能，对娱乐场所涉毒涉黄违法行为形成强大的威慑力；创新涉案物品管理规范模式，重点解决涉案物品的规范管理，办案单位民警必须将所有涉案物品的相关信息如实录入管理模块，取消纸质台账，实现了对涉案物品管理的规范化、程序化、制度化和网络化；创新看守所医疗卫生工作社会化改革，使全市所有的看守所均与当地公立医院建立协作关系，由看守所提供场地设施和安全保障、公立医院派出医护人员在看守所设立医疗室，依托驻所医疗室高效先进的医疗设施设备和专业医生，为看守所提供入所体检、常规检查、一般治疗、急救处置、传染病预防控制等医疗服务，基本做到小病不出所、急病能及时应对处置。同时，开通在押人员快速救治“绿色通道”，在押人员在协作医院治疗可直接就诊，保证快速诊疗救治，医疗费凭驻所医疗室开具的就诊单挂账，“一月一结”或“一季一结”，提高工作效率；创新虚拟社会综合监管系统，重点解决建立上网场所网络信息安全监管系统。组建网络舆情信息员队伍，专门负责网上监控巡查和舆情引导工作；创新出租屋物业管理系统，依托高科技手段，安装“视频+门禁”系统，同时在各社区警务室增加办理暂住证的功能，流动人口办证随到随办，既方便群众，又提高工作效率。

（三）深入推进治安社会管理创新，是加强公安队伍建设的必然要求

没有高素质的公安队伍，就不可能有高水平的公安工作、高效能的社会管理。抓好社会治安管理创新，首先必须全面提高广大民警的宗旨意识，练就为人民服务的过硬本领，才能为各项公安工作的良性开展提供强有力的保障。“建学习型公安，育知识型民警”，必须严格公正文明执法，贴身执法，柔情执法，坚持把人民群众安