

平安上海建设

探索与思考 2013

编委会主任 林化宾
主 编 谷继明 叶 青
副 主 编 朱黎明 安文录

学林出版社

平安上海建设探索与 思考 2013

主 编 谷继明 叶 青

学林出版社

图书在版编目(CIP)数据

平安上海建设探索与思考. 2013 / 谷继明, 叶青主
编. —上海: 学林出版社, 2013. 12

ISBN 978 - 7 - 5486 - 0558 - 4

I. ①平… II. ①谷… ②叶… III. ①社会管理—上
海市—文集 IV. ①D675. 1 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 215400 号

平安上海建设探索与思考 2013



著 者——谷继明 叶 青

责任编辑——陈翔燕

封面设计——周剑峰

出 版——上海世纪出版股份有限公司学林出版社

地 址: 上海钦州南路 81 号 电话/传真: 64515005

发 行——上海世纪出版股份有限公司发行中心

地 址: 上海福建中路 193 号 网址: www.ewen.cc

排 版——南京展望文化发展有限公司

印 刷——常熟东张印刷有限公司

开 本——787×1092 1/16

印 张——29

字 数——67 万

版 次——2013 年 12 月第 1 版

2013 年 12 月第 1 次印刷

书 号——ISBN 978 - 7 - 5486 - 0558 - 4/C · 29

定 价——68.00 元

(如发生印刷、装订质量问题,读者可向工厂调换。)

序

近年来,上海社会管理综合治理工作在中央综治委的指导下,在上海市委的坚强领导和全市综治系统的共同努力下,各方面工作取得长足进展。全市综治系统认真学习贯彻党的十八大精神,以科学发展观为指导,深化“三项重点工作”,推进“三大建设”,不断创新探索,优化组织机制,推动完善社会管理格局;强化源头治理,构建调解网络,减少和化解社会矛盾;融汇服务管理,促进社会融合,加强来沪人员服务管理和特殊人群关怀帮扶;创建基层平安,密织防控网络,提升人民群众安全感和满意度,全市公众安全感评价连续三年达到超过80分的高位水平;夯实工作基础,共治和谐家园,加强基层社区建设与管理,为努力实现建设最安全的大都市和法治环境最好的地区之一的奋斗目标作出了重要贡献。

难能可贵的是,在全面推进各项综治实务工作的同时,全市综治系统加强了综治理论的研究。事实上,综治理论的发展是社会管理科学化水平提升的重要源泉。当前,发展改革步伐日益加快,民生问题显得日益紧迫,党中央把以改善民生为重点的社会建设作为中国特色社会主义事业“五位一体”总体布局的重要组成部分,全面推动加强和创新社会管理工作。党的十八大提出,要加快形成党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会管理体制,加快形成政府主导、覆盖城乡、可持续的基本公共服务体系,加快形成政社分开、权责明确、依法自治的现代社会组织体制,加快形成源头治理、动态管理、应急处置相结合的社会管理机制。面对日益繁重艰巨的综治工作任务,我们迫切需要深化有关综治基础理论研究和应用型政策研究。

上海市综治办、市综治研究会、市综治研究所每年牵头联合拟定了若干课题方向,各条线、各单位也都结合自身工作实际,深入调查研究,着力破解社会管理面临的最突出、最紧迫问题。2012年,市综治办等单位确定了创新现代都市社会管理体制机制、预防和化解社会矛盾、实有人口和特殊人群的服务管理、基层社会管理的路径选择、构建保障社会安全稳定的机制等5个方面的选题,各实务部门和理论研究单位围绕着这些选题,开展了一系列的调查研究,并形成了一批理论成果。这些成果反映了全市综治系统的创新实践和思考探索,为推动全市综治工作的科学发展发挥了积极作用。

理论来源于实践,更重要的是用于指导实践、推动工作。将部分优秀成果结集出版,这既是对综治理论研究工作肯定,更是希望能在更大范围内发挥这些研究成果对于实际工作的指导借鉴作用。在此,我也对广大课题研究人员和各地区、各部门、各单位长期以来对综治研究工作的大力支持表示衷心的感谢!

今后一段时间,本市将继续深化平安上海建设,根据党的十八大关于深化平安建设的有

关要求、习近平总书记关于平安中国建设的重要批示,以及深化平安中国建设工作会议精神,紧密结合本市实际,采取各种有效措施,深入推进平安建设,为上海的平安、和谐作出我们应有的贡献。也希望各有关单位和理论研究人员,从全局高度认识、统筹规划平安建设,以群众满意为导向,切实解决影响社会秩序与城市安全的突出问题,探寻合适的工作理念和实践路径,深入探索综合治理和平安上海建设的规律,为各级党委政府和综治组织科学决策、维护社会安全稳定提供高质量的政策建议。

姜 平

中共上海市委常委、市委政法委书记

2013 年 11 月

目 录

序 姜 平	1
-------------	---

一、创新现代都市社会管理体制机制

平安上海建设的成效经验和深化路径 上海市综治办	5
社会管理法治化进程中案例指导制度的功能发挥 沈志先	10
深入推进社会管理创新的思考 乐伟中	17
创新社会管理与改革行政审批工作的若干思考 上海市司法局审改办	22
安邦定国的三大举措及其坐标 金其高	30
城管改革的突破口是限制和规范公权力 汤啸天	43
论社会协商机制的法律建构 安文录	53
社区综合管理联勤联动工作的评析与思考 朱黎明 夏咸军	61
公安社会管理创新之多重向度 上海市公安局虹口分局课题组	68
关于创新街镇协管员队伍管理模式的思考 ——以嘉定区真新街道为样本 虞 浔	77
司法行政机关加强和创新社会管理若干问题研究 上海市司法局办公室	82
以法治文明促进和谐社会建设 赵魁浩	88
加强和创新社会管理视域下行政服务机构建设若干问题研究 上海市司法局审 改办	92
构建信息化支撑下的“大综治”社会管理模式 ——以静安区建设“大综治”信息化系统的探索与实践为例 上海市静安区综治办课 题组	101
关于群众工作与社会管理创新的一点思考 居长鸿 胡 然	107
关于积极培育发展社会组织的思考 方士雄 鲁 兵	112

二、预防和化解社会矛盾

我国城市社会管理中居民群体利益矛盾的表现、特点及诉求表达途径 李建中	120
化解官民冲突、建设公平和谐社会的战略考量 高慧升	128
信访中的非合作博弈及其最优策略探究 李 文	135
调解培训与教学的实训环节	
——功能分析与机制设计 周 怡	139
多元化纠纷解决机制中商事调解制度的健全和完善	
——以上海加快国际贸易中心建设为视角 张 巍	146
发挥人民调解群众工作优势推动社会管理创新 上海市司法局基层处课题组	150
发挥人民调解独特优势化解物业纠纷 上海市徐汇区司法局	156
化解动拆迁矛盾的若干思考 上海市虹口区嘉兴路街道综治办	161
社会矛盾和社会冲突化解创新 上海市奉贤区委政法委	167
深化长宁区大调解工作体系建设研究 上海市长宁区司法局	174
人民调解在服务外来人口管理中的作用价值及其实现	
——以上海市浦东新区高桥平邑来沪人员居住地调委会实践为例分析 辛忠波	181
外来务工人员调解工作的探索与思考	
——以上海市嘉定区人民调解工作为例 庄志华 陈 思	193

三、实有人口和特殊人群的服务管理

青少年社会服务方案开发研究 费梅苹	206
有不良行为或严重不良行为青少年群体服务管理和预防犯罪工作模式研究	
——以闵行区全国重点青少年服务管理和预防犯罪试点工作为例 杨 峻 陈 超 黄小力 王 凯	216
关于进一步加强来沪人员服务管理的调研报告 顾月弟 赵友刚 程雪峰	222
本市户籍人户分离刑释解教人员安置帮教工作机制建设研究 上海市安帮办课 题组	229
创新特殊人群管理 推进本市社区矫正工作新发展 郑 炜	235

新航社工教育培训工作现状、问题及对策研究 上海市社区矫正办	239
涉罪外来流动未成年人帮教和家庭教育环境改善 叶国平 汤汝燕 陆海萍	244
社区矫正“上海模式”的完善 鲍慧民 陈春丹	250
我的未来不是梦	
——关于上海市未成年犯刑满释放后的生存现状及对策分析的社会调研报告	
袁 梦 邓翡斐 章依群 马姗姗	256
社区实有人口之公共服务和管理 上海市长宁区程家桥街道综治办	263
试论团体治疗模式在戒毒工作中的应用 上海市虹口区嘉兴路街道综治办	268
黄浦区实有人口综合服务和管理现状思考 上海市黄浦区综治办 黄浦区	
人口办	277

四、基层社会管理的路径选择

社会管理创新视野下法院整合社会法律资源组织法律志愿服务的探索 王信芳	286
强化基层民主建设 创新农村社会管理	
——浦东新区合庆镇“1+X”村民自治模式研究与分析 上海市浦东新区综治办课	
题组	292
徐汇区推进城市综合管理创新的调研报告 上海市徐汇区人民政府办公室 徐汇区综	
治办	297
特大城市“大型社区”社会治安管理研究	
——以松江为例 上海市松江区委政法委 上海社会科学院	313
关于加强闵行区大型居住社区社会管理与民生服务的课题调研报告 上海市闵行	
区委政法委课题组	319
论协调社会各方利益 进一步提升社区自治的法治化、规范化水平 上海市虹口区	
欧阳路街道党工委课题组	333
农村社区化建设的若干思考 上海市崇明县综治办课题组	339
论现代社区管理体制法治化路径选择 上海市虹口区曲阳路街道综治办课题组	344
信息化为基础的城市综合管理机制	
——以宝山区顾村镇为分析样本 上海市宝山区顾村镇社会管理创新课题组	352
紧扣松江区域特点 突出司法功能定位 有效推进社会管理创新 张长青	357

党员志愿者工作室在加强和创新社会管理中的实证研究 上海市长宁区委组织部	363
钻石模型下的慈善超市管理机制创新分析	
——以上海市上钢新村慈善超市为例 董 雪	371
借力文化建设 创新社会管理 上海市长宁区发展改革委	383

五、构建保障社会安全稳定的机制

浅析群体性事件 王瑞山	392
治安顽症类犯罪防控体系建设 王宗光 杲祥华 高 欣	400
社会治安防控体系建设与创新 上海市金山区综治办	408
“两抢一盗”犯罪防治机制的构建 王宗光 龚 雯 钱 晔	414
市郊农村社会治安防控体系建设与创新	
——加强和创新社会管理课题研究报告 上海市奉贤区综治办	420
关于青浦城市综合管理联勤工作实践与思考 肖 飞	425
职务犯罪社会化预防体系的构建 上海市闸北区检察院课题组	430
网格化城市管理和网络化综合治理机制建设的分析与探讨 上海市浦东新区综治办	
课题组	439
微博时代徐汇区网络舆论应对工作的调查与思考 上海市徐汇区综治办 徐汇区	
政协社会和法制委联合课题组	444
在社会稳定视野下的网络舆情治理机制研究 上海市金山区委政法委课题组	448
后记	454

一、创新现代都市社会管理体制机制

加强社会管理能力建设,创新社会管理机制是社会转型期维护社会和谐稳定的迫切需要,也是各级政府应对社会矛盾多发,社会不稳定因素增多的紧迫任务。但如何创新社会管理机制不仅是理论问题,更是实践问题。理论指导实践,正确的理解社会管理创新是必要前提。上海市综治理论和实务工作者对此从不同角度进行了探讨。

沈志先的《社会管理法治化进程中案例指导制度的功能发挥》从依法治国的大背景,提出坚持法治,努力实现社会管理法治化才是真正的社会管理之“道”这一鲜明的主题。围绕这个主题,首先在宏观方面比较系统地论证了实现社会管理法治化的必要性和必然性,指明了社会管理法治化的实现路径,其次在微观方面详细地论证了案例指导制度的法治意义和功能,特别是较为全面地介绍了上海法院推进案例指导制度的经验和作法。全文有理论阐释,有实证研究;有宏观论证,有微观操作,对于法院系统参与社会管理创新具有指导性。

乐伟中在《深入推进社会管理创新的思考》中,对于社会管理创新基本涵义的探究和现实价值的论证,对于指导社会管理创新具有理论价值和实践意义。特别是在深入推进社会管理创新的路径选择上,既符合社会管理创新的本意,又具有实践经验总结的蕴含。

社会管理的主体即政府,社会管理创新能否推进也在政府,政府既是社会问题的制造者,也是社会问题的解决者。当前,政府职能的转变是个根本性问题。政府如何从计划经济时期的管理体制和思维转变到市场经济时代的管理体制和思维,决定着社会管理创新的成败。而改革计划经济时期产生和形成的行政审批制度是提升服务政府管理效能、规范行政行为、促进廉洁廉政、建设法治政府的有效举措。上海市司法局审改办在《创新社会管理与改革行政审批工作的若干思考》中,对进一步深化行政审批改革进行了较深入的探讨,提出了切实可行的建议。

社会治安综合治理是长治久安之策,定国安邦之计,在社会管理创新中,社会管理综合治理是其新的载体和形式,是社会建设和社会管理的重要内容。金其高在《安邦定国的三大举措及其坐标》中,从“大治安”的视角,将“新时期,新综治”,从“法、情、理”三个维度进行解读,提出了法治综治、和谐综治、科学综治的新观点,并对以上三种综治如何操作提出了具体的建议。这些观点对于推进社会综合治理和社会管理创新具有一定的启示和借鉴。

城管执法的困境重重,压力增大,社会舆论屡屡诟病,如何破解难题,冲出困境,一直是理论界和实务界关注的问题。汤啸天在《城管改革的突破口是限制和规范公权力》中,从限制和规范公权力作为城管改革的突破口,提出了城管改革必须摆正基点,不能等“实绩经营”;必须从善治入手,实现公共治理;必须还权于民、让利于民的思路,对于城管执法具有积极意义,也可谓破解城管执法难题的良方。

社会协商机制法律建构的实质是用法律手段确保人民群众参与国家事务和行使主人权利,帮助国家机关克服官僚主义和提高工作效率,增加国务活动的“透明度”和决策的科学

性、民主性。因而,社会协商机制法律建构对于切实保障人民参与国家事务和行使其他方面的民主权利,具有重要意义。安文录在《论社会协商机制的法律建构》中,从社会协商机制法律建构的构成要素和社会协商机制法律建构的具体实施两个方面进行了较全面地论证。

社区综合管理联勤联动工作机制是上海市基层社区联合执法的创新机制,对于综合协调、调度城市管理权与行政执法权,统筹地区社会化参与,依法维护社会秩序,管理城市公共空间,保障城市健康运行,促进市民和谐相处具有重要意义。朱黎明、夏咸军在《社区综合管理联勤联动工作的评析与思考》中,较全面地梳理了上海市各基层社区联勤联动的创新点,分析了问题和挑战,并由此提出了深化与拓展联勤联动机制的具体建议,对于进一步完善联勤联动工作机制具有积极作用。

公安机关是维护社会治安和社会稳定的主力军,在社会管理创新中具有不可替代的作用。虹口公安分局课题组的《公安社会管理创新之多重向度》对公安社会管理创新进行了多重向度的解读,比较全面地探讨了公安机关参与社会管理创新的基本原则、基本策略和实现途径,对于公安机关社会管理创新具有一定的指导性和可操作性。

城市街道协管员是一支重要的辅助执法、辅助服务的管理队伍,如何加强这支队伍的有序、有力、有效的管理,充分调动积极性,挖掘潜力,提高素质,发挥作用,是应当引起重视和亟待解决的问题。虞浔《关于创新街镇协管员队伍管理模式的思考》一文以某街道为样本进行了较为全面的论证分析,提出了具体的建议,即打造一元化统筹领导模式;完善规范化管理制度体系;形成分类化调配使用机制。

司法行政机关本身所具有的法律特征和社会属性决定了在社会管理创新中的独特功能和作用。上海市司法局办公室《司法行政机关加强和创新社会管理若干问题研究》正确认识司法行政机关在创新社会管理中的功能定位,努力寻求司法行政机关加强和创新社会管理的切实有效的途径的有益探索具有理论和现实意义,符合司法行政工作实际,切合社会管理创新的主题。

中国人民为之奋斗的目标是建成小康社会,而小康社会必然是包括高度物质文明、高度精神文明、高度政治文明的和谐社会,社会主义政治文明的一项重要内容就是法治文明。法治文明是人类社会文明发展的产物和重要标志,是区别人治统治的治国理念。在现代社会,“法治”、“法治国家”的观念已广为接受并成为历史潮流。而近代以来的历史也说明,一个国家,无论其经济社会发展的快慢,无论其政治形态、国情、传统多有自己的特色,要构造一个充满活力的社会,就必须使这个社会朝着正义、公平、法治、平等、民主、自由、人权、责任、信用、效率、权力制约等方向不断努力,在推进法治进程的过程中,注重推动社会的法治观念的进步。唯其如此,才能使一个国家跟上时代的潮流,最终实现法治国家的目标。鉴于此,赵魁浩《以法治文明促进和谐社会建设》,提出了法治文明建设的重要性和必要性,同时提出了法治文明建设要注意解决的若干问题。

改革开放以来,特别是我国加入世界贸易组织后,我国各级政府积极探索行政审批制度的改革,而行政服务机构的设立作为推动服务型政府建设和行政审批制度改革工作的措施之一,有效地规范了行政审批程序,简化了行政审批流程,公开了行政审批信息,为解决行政审批不公开、不透明的问题提供了新的途径。因而,各级政府积极推进行政服务机构建设,

并相继出台了各类规范行政服务机构建立与运行的政策性指导文件,创造了不同模式,取得了明显成效。为加快行政服务机构的建设,适应社会管理创新的需要,上海市司法局审改办《加强和创新社会管理视域下行政服务机构建设若干问题研究》一文提出了具体的对策:规范行政服务机构的名称;界定行政服务机构的职能;加强行政服务机构的网络设置。这三点建议具体实用,具有可操作性。

静安区综治办从“大综治”的视角,积极探索社会管理的新思路、新途径、新办法、新举措,将“手段信息化”作为加强和创新社会管理的科技支撑,建设全区社会管理综合治理信息化系统,整合全区社会管理领域的基础数据,配以相应的流程再造和制度保障,借助科技手段来支撑扁平化社会管理模式,初步构建了信息化条件下的“大综治”社会管理体系,其经验值得借鉴和推广。

社会管理说到底就是对人的管理,也就是做好群众的工作。也可以说群众是社会之本、创新之源,社会管理创新离不开群众,社会管理创新目标是为了群众,群众工作是加强和创新社会管理的根本目的,从这个基本认识出发,要求我们能够根据社会发展的需要,通过加强和创新社会管理,在工作中最大限度地体现人民的利益和诉求,通过管理来提升服务群众的能力,最终实现群众的利益。居长鸿、胡然的文章《关于群众工作与社会管理创新的一点思考》从社会管理创新的根本目标——以人为本,服务群众出发,对社会管理创新的群众工作进行了诠释,具有理论与现实意义。

社会组织是社会建设的主体之一,在“强政府、弱社会”的情势下,如何推动社会组织的发展,方士雄、鲁兵《关于积极培育发展社会组织的思考》一文给我们做出了明确地回答,从上海市近年来推动社会组织发展的举措入手,根据党的十八大提出的“要加快形成政社分开、权责明确、依法自治的现代社会组织体制”的新要求,进行深层次的思考,提出了“要继续加大培育发展社会组织的力度,以健全法规制度为切入,推动社会组织发展良性运行;要探索建立政府购买社会组织服务机制,购买社会组织服务等新举措,这对于社会组织建设具有指导性。

严励 (上海政法学院副院长 教授 博导)

平安上海建设的成效经验和深化路径

上海市综治办^{*}

2013年5月,习近平总书记就平安中国建设作出重要指示,强调把人民群众对平安中国建设的要求作为努力方向,确保人民安居乐业、社会安定有序、国家长治久安。在江苏省苏州市召开的深化平安中国建设工作会议提出要求,积极适应小康社会新要求和人民群众新期待,在更高起点上全面推进平安中国建设。下一步,平安建设怎样定位?如何深化?本文拟对上海市平安建设有关成效和经验进行总结梳理,分析当前社会治安和社会稳定形势的新发展新变化,对新形势下平安上海建设的定位和发展进行思考。

一、“平安上海”建设成果显著,为社会稳定 经济发展提供了重要保障

2005年上海市开展平安建设以来,刑事犯罪案件平稳可控,人民群众安全感稳中有升,综治工作在社会各领域得到充分展示和实践,特别是经过“平安世博”的锻炼和检验,成果斐然,为上海的改革开放、社会转型、经济发展、群众安居乐业提供了良好的社会环境。

(一) 加强对平安建设的组织领导,促进了社会管理体制的逐步优化。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;各级党委政府始终把平安建设作为“一把手工程”放在突出位置,纳入本地区经济和社会发展总体规划;切实发挥政法综治部门的主力军作用、综治成员单位的骨干作用、人民群众的主体作用,实现资源整合、工作联动,平安建设影响力与日俱增。

(二) 积极预防和化解矛盾纠纷,维护了社会和谐稳定的局面。建立重大事项社会稳定风险评估机制,注重源头预防,强化矛盾纠纷的滚动排查,全面推广基层信访代理工作机制;完善大调解工作体系,健全区县法院诉调对接中心、街道乡镇司法所、居村委调解工作站三级调解网络建设,大力发展行业性、区域性调委会,引导社会力量参与调解工作,推进医患纠纷化解工作、基层群众性“老娘舅”调解等特色工作,化解了大量矛盾纠纷,促进了社会和谐稳定。

(三) 坚持打防管控并举的措施,优化了社会治安和社会管理秩序。依法打击刑事犯罪

^{*} 执笔人: 谷继明 朱黎明 夏咸军

活动,坚持宽严相济的刑事司法政策;传承发展“平安世博”经验成果,推出平安建设实项目,推动出台近百项相关管理规范 and 措施,有效解决和缓解了一批群众反映强烈的突出治安问题和社会管理问题;深入开展社会治安重点地区排查整治,扭转了一些地区管理薄弱、治安混乱的局面;试点探索城市综合管理联勤联动机制、农村地区社区化管理机制;深入推进“六张网”治安防控体系建设,完善人防、技防、物防措施;健全突发事件应急机制,形成了科学的应急联动指挥模式和处置模式。

(四)完善实有人口服务管理机制,提升了公共服务提供水平和均等化程度。坚持实有人口、实有房屋“两个实有”全覆盖管理,并向实有单位延伸;强化实有信息登记,确保实有信息的登记率和准确率;完善以居住证为核心的来沪人员服务管理,建立分层、分类、有梯度的公共服务制度。把原先在引进人才中实行的居住证制度向来沪人员延伸覆盖;来沪人员社会保险、教育培训、医疗卫生、计划生育等相关的公共服务日趋完善。

(五)完善关怀帮扶和服务管理机制,促进了特殊人群融入社会。深化预防和减少犯罪工作体系,运用社会力量加强社区青少年以及社区矫正、刑释解教、社区戒毒等人员教育服务管理;探索社工联校、涉罪未成年人社会观护等预防青少年违法犯罪工作新机制。健全民政、公安、卫生“三合一”联合救助管理机制,积极探索流浪未成年人救助管理工作;坚持安置帮教工作中的监所内必访、出监时必须接、户口必报、基本情况必知、有困难必帮、重点对象必控的“六必”方针。

(六)加强基层综治组织建设和平安创建,夯实了守护平安的工作基础。健全街道乡镇综治委、办领导体制,在街道乡镇、居村委建立综治工作中心、综治工作站,在重要、特殊区域建立特定区域综治委,在“两新组织”、商务楼宇设立综治工作室或信息员,确保了平安建设在基层有人管、有人抓;加强群防群治队伍规范化建设和社区科技防范设施建设;广泛开展多形式、多层面的基层平安创建活动。

(七)营造良好的平安建设氛围,提升了公共事务的社会参与度。坚持正面宣传和舆论引导,开展内容丰富、形式多样的宣传动员,特别是每年3月开展综治宣传月活动,获得了广泛的社会认同;深入发动社会组织和广大群众参与平安建设,健全综治社保队、市民巡访团等各种形式的群防群治队伍,25万人的平安志愿者队伍得到锤炼提高;通过“法治天地”电视频道、门户网站、110信箱等多个渠道,宣传政策、汇集民意,调动市民群众参与的积极性。

二、平安上海建设的主要经验

上海市始终坚持以建设最安全的大都市和法治环境最好的地区为目标,凝聚人心;始终坚持平安建设的工作主线,一以贯之。在坚持成功经验的基础上,根据实际需求创新理念、机制、方法和技术,逐步形成了一些具有时代特征和上海特点的工作经验。

(一)坚持统筹规划、整体推进,构建协调统一的工作格局。完善平安建设“五大体系”,推动各项工作向系统性和机制化迈进,在源头治理、常态管理和应急处置等方面取得了较好的成效:以人民调解为基础,人民调解、行政调解、仲裁调解和司法调解相衔接的大调解工

作体系;以街面巡逻防控网、城乡社区农村防控网、单位和行业场所防控网、防控合作网、技术视频防控网、虚拟社会防控网“六张网”为骨架,人防、技防、物防相结合的社会治安防控体系;以“实有人口、实有房屋”全覆盖管理为基础、并向“实有单位”延伸的实有人口管理体系;开创性运用社会力量服务教育特殊人群的预防和减少犯罪体系;统一指挥、快速反应、协同配合、覆盖全市的城市应急联动体系。在工作方法上切实发挥政法综治部门的主力军作用、综治成员单位的骨干作用、人民群众的主体作用,实现资源整合、工作联动,形成合力。

(二) 坚持民意导向,项目依托,追求人民群众满意的平安。以群众需求为导向、以项目运作为依托,每年确定一批平安建设实事项目(8年来共确定落实了74项),明确牵头单位、协同单位责任,形成专项协调工作机制,推动出台近百项相关管理规范 and 措施,解决和缓解了一批群众反映强烈的社会管理和治安突出问题。此外,根据每年新发现的突出问题,及时建立专项工作协调机制,推动开展整治和规范管理。

(三) 坚持长效管理、制度保障,提升综治工作法治化水平。在深入开展立法调研的基础上,2010年11月11日市人大常委会审议通过了《上海市社会治安综合治理条例》,并于2011年3月1日起正式实施。编制市综治“十二五”规划,首次列为市级专项规划。注重将工作经验固化为长效机制,先后出台了《关于进一步加强本市基层社会治安综合治理工作的若干意见》、《关于深入开展“平安上海”建设的意见》等一批综治工作文件。建立健全了领导责任制为“龙头”、责任签约为保障的制度体系。

(四) 坚持政策研究,技术支撑,提升综治工作的科学化水平。先后建立上海市综治研究所、华东政法大学综治研究院,市法学会下设综治研究会,形成高等院校、科研机构、各级综治组织、政法各部门、政法委机关研究室以及各综治成员单位的研究队伍。编发《综治研究》120期,推出了《社会管理法治化理论与实践》等一批理论和政策实务研究成果。充分依托网络化、信息化现代科技手段,将平安建设与智慧城市建设相结合,在智能化平安建设方面较早迈出发步。2004年建立的应急指挥暨应急联动综合信息系统,实现指挥决策智能化,技术手段当时处于世界先进水平。近期建成的区级、街道层面的社会管理综合信息系统,城市综合管理联动技术系统等,也都是在技术、信息集成方面的进一步探索,提升了社会管理水平和效率。

三、仍然严峻的形势和新旧叠加的问题对 深化平安建设提出更高要求

上海市平安建设虽然取得了阶段性成效,但也应当看到,当前和今后一个时期,上海和全国一样,正处于经济转轨、社会转型的特殊时期,平安建设任务将更加繁重。

(一) 社会转型过程中社会矛盾高发并趋于复杂化。伴随经济转轨和社会转型,社会结构、社会组织形式、社会利益格局和社会思想观念出现了大调整、大发展、大变化,社会建设滞后于经济发展的矛盾逐步显现,人民内部矛盾日益增多,化解难度大。如何加大涉及民生问题的统筹规划和协调力度,从源头上预防和化解各种社会矛盾,成为亟待解决的难题。

(二) 刑事案件和治安管理难题严重影响人民群众的安全感和满意度。近年来上海各类违法犯罪总量始终在高位运行,电信诈骗等多发性侵财犯罪、非法集资等涉众型经济犯罪更趋突出,流动人口犯罪和被犯罪侵害等问题将成为左右城市社会治安形势的主要因素;“城中村”、“黄赌毒”、黑车、群租、医托等各类治安顽症业已成为痼疾,时有反复,这些都是影响群众安全感的“短板”,社会前端管理和源头治理亟待改进和加强。

(三) 快速现代化进程中的城市安全运行问题日益突出。上海的人流、物流、资金流、信息流集聚,城市基础设施密度高、产业类型复杂、重点安全领域较多,涉及群众日常生活的城市安全运行的风险和隐患也日趋增多,台风、火灾等各种灾害事故和突发公共性卫生事件也可能带来一定安全隐患。能否妥善解决城市公共安全问题,事关人民群众生命财产安全和人心安定。

(四) 社会发展和转型进程中新问题不断出现。进入 21 世纪以来,伴随中国经济迅速发展,现代化程度不断提高,也产生了大量社会管理领域的新问题。例如:互联网和无线通讯技术的发展带来的信息安全问题,“两新组织”发展带来的培育成长和依法管理问题,城市化发展与户籍制度的矛盾带来的人口流动、人户分离和第二代农民工服务管理问题,经济粗放增长带来的环境污染问题,市场经济体制不完善带来的食品药品安全问题,非公有制经济发展带来的企业劳资矛盾问题,上海等地人口老龄化加剧带来的老年人服务问题,社会价值观念冲突带来的社会心态问题等,这些都是影响社会平安稳定的新问题,也进一步深化平安建设时亟需思考对策的难题。

面对仍然严峻的社会稳定形势,当前平安建设的一些具体环节表现出不相适应、有待完善之处:

一是坚持了 8 年的平安建设成效显著,但在一些部门以及社会公众中也产生了政策疲劳现象。深化平安建设,要设计更加清晰的工作节奏和更加明确的阶段性重点任务,要在前一轮的基础上,在理念上、手段上、形式上突出新意。

二是平安建设的内容丰富,但在一些地区和部门过于重视表面形式和创建结果。深化平安建设,要更加注重社会发展中的管理难题,平安建设的具体措施要结合地区的经济社会发展实际情况,针对影响群众安全感最突出、最紧迫的问题,通过平安建设切切实实地服务群众,避免流于形式甚至弄虚作假。

三是平安建设的措施有力,但一部分地区和部门偏好集中整治而忽视常态管理。深化平安建设,要避免一哄而上的运动化倾向,更加突出机制建设,更加注重政策法规的完善和措施执行的可持续性,以平安建设推动民生的改善、法治的强化、科技的运用。

四、深化平安建设的若干思考

由于社会稳定形势没有发生根本性变化,平安建设应定位于在相当长的一段时间内,治理社会问题的攻坚战略。要贯彻落实好习近平同志的批示和平安中国建设工作会议精神,牢固树立“大平安”理念,准确把握维护社会秩序与激发社会活力的结合点,着力建设领域更