

内部资料
注意保存

社会治安综合治理 业务知识讲座

衡阳市社会治安综合治理办公室编
一九九八年五月

编者的话

今年是全面贯彻落实党的十五大精神的第一年，也是衡阳市创建社会治安模范市活动深入发展的一年。为了使各级各单位主管社会治安综合治理的领导及广大社会治安综合治理工作者，较好地掌握综治业务知识，进一步推动综治，“创建”工作，同时，也使各部门乃至全社会了解、支持和积极参与综治工作，我们编写了这本讲座。

本讲座从讲述综合治理基本理论入手，结合本地区实际，就如何学习贯彻中共中央、国务院和全国人大常委会两个《决定》，进行了针对性的辅导，阐述了创建活动的意义、任务和具体措施，对当前我国社会治安发展的规律、特点作了剖析，就基层党政组织如何加强对综治工作的领导作了探讨，同时，对修改后的刑法和刑事诉讼法以及结合基层工作实际，对民法的主要内容和人民调解工作进行了系统的讲解。

由于时间仓促，此讲座难免存在一些不足，望各位同仁批评指正，共同探讨，以便在今后实践中不断完善，推动综治、“创建”工作向前迈进。

衡阳市社会治安综合治理办公室

一九九八年五月

目 录

代 序	彭辉同志在全市乡镇、街道主管政法的副书记 和综治办主任培训班上的讲话	(1)
第一讲	社会治安综合治理的基本概论	(11)
第二讲	“创建”活动与“综治”工作及长安工程 ..	(35)
第三讲	基层党政组织如何加强对综治工作的领导 ..	(54)
第四讲	刑法、刑诉法修改的主要内容及其意义	(69)
第五讲	当前我国社会治安发展趋势、特点、规律及 对策	(97)
第六讲	民法主要内容与人民调解工作	(106)
	中共中央、国务院关于加强社会治安综合治 理的决定	(127)
	全国人大常委会关于加强社会治安综合治理 的决定	(138)
	中央五部委关于实行社会治安综合治理领导 责任制的若干规定	(142)
	湖南省社会治安综合治理条例	(144)
	中共衡阳市委、衡阳市人民政府关于批转 《衡阳市社会治安综合治理一票否决权制实施 办法(试行)》的通知	(151)
	湖南省创建治安模范县实施方案	(158)

在全市乡镇、街道主管政法的副书记 和综治办主任培训班上的讲话

中共衡阳市委常委、政法委书记 彭辉

同志们：

市综治委这次组织全市乡镇、街道主管政法工作的副书记和综治办主任进行业务培训，主要是针对去年乡镇、街道主管政法综治工作的党政副职和综治办主任变动较大和综治创建工作的需要；针对《刑法》、《刑诉法》修改变动较大，很有必要重新学习领会，更好地指导协调政法综治工作；针对省综治委、省委政法委在全省范围内开展创建治安模范县活动，对政法综治工作提出更高要求而举办的。在培训班开学之际，我先代表市委、市综治委、市委政法委对同志们的到来表示欢迎，对同志们在基层辛勤工作，对政法综治工作作出的积极的贡献，表示衷心的感谢！下面，简单讲两个问题：

一、要充分认识这次培训的重要性和必要性

市综治委这次决定对全市乡镇、街道和部分中央、省、市属企事业单位主管政法、综治工作的领导进行业务培训，是十分必要的，也是非常及时的，完全符合我们全市乡镇、街道的实际。对此，全体参加培训的同志要充分认识到这一点。

第一，这次培训，是维护社会政治稳定，促进经济健康快速发展的需要。今年是全面落实党的十五大精神的第一

年，也是实施“九五”计划关键的一年。国家将大力推进国企改革、行政机构改革和金融改革，加快经济体制和经济增长方式的转变步伐。政法、综治战线面临的考验和挑战，将是更加严峻，任务更加艰巨繁重。政法综治部门肩负着维护国家政治和社会稳定的重任。必须充分认识当前政法、综治工作的严峻形势，不断增强维护稳定和做好政法、综治工作的政治责任感和紧迫感，牢牢掌握工作主动权。充分发挥各自的职能作用，积极为维护稳定做好工作。按照省委、省政府制定的“长安”工程方案和省综治委、省委政法委制定的《湖南省创建治安模范县实施方案》的要求，今年要继续突出“抓教育，抓基层，打基础”。这不仅是落实社会治安综合治理的重要任务，也是维护社会政治稳定的重要措施。我们组织这次培训，既是按照省委、省政府制定“长安”工程方案和省综治委、省委政法委制定的《湖南省创建治安模范县实施方案》的要求，也是深入贯彻党的十五大精神和中央、省、市政法工作会议精神，结合我们衡阳的实际，对基层的政法、综治干部进行比较系统的业务培训，以期提高大家的政治素质和业务能力，增强法律意识、法制观念和依法办事的自觉性。为维护全市的社会政治稳定，促进我市的经济发展作出积极的贡献。

第二，这次培训，是全面落实社会治安综合治理各项措施和深入开展创建活动的需要。回顾我市“创建”活动以来，各级党委、政府结合各自的实际，全面落实社会治安综合治理各项措施，充分发动和依靠群众，打防结合，标本兼治，整体推进，重点突破，全市综治“创建”工作无论是党政领导的重视程度，工作力度，还是实际效果，都比过去有

了较大的提高，许多工作项目相继进入全省乃至全国先进行列，衡阳治安面貌，治安形象明显改观。为保障我市改革开放和经济建设的顺利进行，创造了条件。但是，我们也要清醒的看到，我市当前的治安形势还很严峻，任务还很艰巨。离既定的“创建”目标，离上级和群众的要求还有很大的差距，创建工作还须进一步加大力度。我们要以创建治安模范县以及继续搞好“三创”工作为契机，全面推进社会治安综合治理。乡镇、街道是创建活动的基层组织，也是创建治安模范县活动的重要组成部分，作为乡镇、街道政法综治领导，在创建活动中要充分发挥领导作用，以取得优异的成绩。这次组织大家来培训，就是使大家通过系统学习，了解省综治委、省委政法委关于开展创建治安模范县活动必要性和重要意义，以及方案的细则；懂得乡镇、街道政法综治工作的职责、职权和具体任务，以便更好地开展综治、创建工作。因此，这次培训不仅必要，而且非常紧迫。

第三，这次培训，是提高政法综治干部政治业务素质，加强队伍建设的需要。由于全市乡镇、街道政法、综治干部新手多，而且你们在基层工作任务重，活动多，很难集中时间用来专门学习。所以，组织大家集中培训，对全面增强基层干部的政治业务素质，很有必要。近几年来，在各级党委、政府的领导下，我们的乡镇、街道政法综治干部队伍，法律意识，法制观念总是强的，是能依法办事的，政法综治队伍的主流是好的。但也应该看到，存在的问题不少，消极腐败现象仍然存在，确实到了非抓不可，非下决心，非加大力度抓不可的地步了。一些政法综治干部包括少数领导干部不讲组织原则，不讲政治纪律，不讲大局，忽视办案的政

治、社会、法律效果的统一。有的宗旨观念、群众观念、法制观念淡薄，特权思想严重，工作作风粗暴，随意打骂群众，搞刑讯逼供，屡禁不绝。有的搞利益驱动，违法犯罪的情况时有发生。凡此种种，不一而足。这些现象严重损害政法、综治队伍的形象，影响了党群关系、干群关系，危及到社会政治稳定，必须予以高度重视和警惕。究其原因，一是少数政法综治干警不学法、不懂法，违了法还不知道是怎样违法；二是法制观念淡薄，动不动来蛮的；三是“公仆”意识不强，群众观念差，忘记了为人民服务的宗旨；四是工作方法简单粗暴，好心办坏事，该教育不教育，该严惩不依法处理。总之，就是这些人平时学习不够，对党的政策、法律、法规不够熟识，甚至知之甚少；有的还明知故犯，知法犯法。因此，有必要组织政法综治干部进行系统学习，认真学习党的有关政策、法律和法规，学习怎样才能更好地搞好本地的社会治安综合治理，提高大家的政治业务素质。

二、对下一步政法、综治工作的几点要求

同志们在基层工作，任务重、工作忙，专门抽出时间到这里来进行系统的培训很不容易，希望大家珍惜这个学习机会。要提高认识，端正态度，从争创全省、全国一流工作高度来对待这次培训，集中时间，集中精力，加强学习，达到提高我们政治业务素质的目的。同时，我借这个机会，就下一步全市政法综治工作讲几点意见：

（一）搞好夏季严打整治工作，竭尽全力维护社会政治稳定。

当前，我市社会、政治、治安的大局是稳定的，确保我市社会政治稳定的有利条件也不少。但是，不安定的因素仍

在增多，维护稳定工作的面将更宽，任务更重，难度更大。治安形势依然严峻，重特大刑事案件呈增多的趋势，犯罪的“质量”越来越高。因此，从现在开始，我们要按照省、市的统一部署，全力以赴搞好夏季严打整治行动，确保社会政治稳定。要以破大案、追逃犯、打团伙为重点严厉打击各种刑事犯罪活动，始终保持对犯罪分子的高压态势，审时度势，主动出击，坚持露头就打，及时解决各地、各个时期突出的治安问题，防止问题成堆，形成气候。对严打整治行动，各县市区，各乡镇街道和各个单位都要作认真分析，制订切实有效的工作方案，并抓出成效来，稳定工作进入敏感阶段，我们各基层单位要牢牢把握稳定这个大局，进一步落实稳定工作领导责任制，进一步加大工作力度。对我们在基层一线工作，直接接触群众的干部来说，要时时想到稳定大局，不利稳定的话不说，不利稳定的事不做，要按照党的政策和国家的依法行政，主动做好各自工作，保证不给上级党委、政府帮倒忙、添乱子，不要在这方面犯错误。

（二）继续深入开展“三创”活动，把创建治安模范县活动推向高潮。

1、提高认识，加强领导。创建治安模范县活动和继续开展创建治安模范村镇、治安模范单位、安全文明小区为主要内容的“三创”活动的意义重大，各级领导要高度重视。乡镇、街道是所有“创建”活动的基层组织，是创建活动非常重要的组成部分，各项综治措施最终必须落实到基层。作为乡镇、街道的政法综治领导，要充分认识创建活动的重要性，在创建活动中要充分发挥其领导作用，以取得最好的效果。各乡镇、街道要在创建活动中加强领导，确定专人负责

抓这项工作，保证创建活动的深入开展，取得实实在在的效果。

2、采取有力措施，加大宣传声势，搞好创建活动。首先，各乡镇、街道要在创建活动中进行广泛的宣传发动，充分动用各种宣传工具进行宣传发动，通过召开各种会议，利用各种形式把创建活动的宣传与党中央、国务院、全国人大常委会《关于加强社会治安综合治理的决定》的宣传结合起来，与普法宣传结合起来，与社会治安综合治理的宣传工作结合起来，形成强大的宣传声势，使这一活动家喻户晓，深入人心。其次，全市各乡镇、街道要紧密联系自己的实际，对照各项创建活动的达标条件，逐条检查，肯定成绩，总结经验，找出差距，制定操作性强的工作方案和实施细则，真抓实干，一项一项工作狠抓落实。

3、认真开展自我评估，力争取得优异成绩。今年市综治委、市委政法委要对创建社会治安模范市工作进行达标验收，各乡镇、街道要把这项工作作为社会治安综合治理目标管理责任制的重要内容，按照属地管理的原则，对辖区内的村、居委会和机关企事业单位，按照标准，进行检查验收，采取考评、抽查、检查、评比、表彰等方式认真进行检查考核，实行奖惩兑现。在自我检查评比的基础上，推荐一批优秀单位参与所属县市区的验收考核，力争一批优秀单位进入全市乃至全省的先进行列。

（三）加大领导力度，进一步落实综合治理领导责任制。中共中央、国务院和全国人大常委会颁布关于加强社会治安综合治理两个决定中对社会治安综合治理目标管理责任制和领导责任制专门作了强调，中央五部委又联合下发了《关于

实行社会治安综合治理领导责任制的若干规定》。中央对综治领导责任制的规定是明确的。但是，各级、各部门领导同志的重视是落实领导责任制的_{关键}。要认真落实社会治安综合治理领导责任制和_{目标管理责任制}，必须增强领导干部抓社会治安综合治理工作的自觉性和主动性。希望全市乡镇、街道的领导特别是党政主要领导，一定要把抓综治工作提高到坚持党的基本路线的高度来认识，正确处理稳定和改革、发展的关系，坚持“两手抓，两手都要硬”的方针，建立和落实综合治理领导责任制，真正做到“层层有人领导，层层有人办事，层层真抓实干”，切实承担起“保一方平安”的政治责任。各级党委、政府（包括乡镇、街道党委和政府）都要把综治工作摆上重要议事日程，纳入总体规划，统筹安排，狠抓落实，做到年初有部署，年中有检查，年底进行考核评比，把各级领导抓社会治安综合治理的能力和实绩同政绩考核、职级升降、经济奖惩结合起来，坚持贯彻“谁主管，谁负责”的原则，不断强化“一票否决权制”等制约手段。

（四）以法制教育为先导，全面强化社会治安综合治理基层基础工作。

党的十五大把依法治国，建设社会主义法制国家，列入治理国家的基本方略和政治体制改革的重要内容，贯彻落实这一决策，政法综治部门负有义不容辞的重大责任。在创建活动中，我们要紧紧抓住法制教育这个根本，全面强化基层基础工作，具体要抓好以下几点：

一是要持续加大法制教育力度，建立过硬的普法机制，继续抓好具有衡阳特色的中小学生法制课教学，坚定不移地

推行普法合格证考试及凭证办事制度。坚持“二五”普法教育中行之有效的作法，并在实践中不断总结、完善，要进一步推出新举措，实施“三个工程”，掀起普法，依法治市新高潮，使“三五”普法迈向新的台阶。

二是要进一步加强乡村级组织建设，巩固农村基层综治堡垒。坚决克服农村基层党组织涣散现象，增强凝聚力和战斗力，充分发挥领导核心和战斗堡垒作用，整顿村级治保，调解组织，充分发挥农村基层第一道防线的作用。

三是要进一步健全基层组织，搞好综治网络建设。村居委会一定要配齐配强专抓综治工作的党支部副书记和副主任，以保证综治工作在基层的落实。同时，要充分发挥公安在乡镇、街道治安综治工作中的主力军作用，进一步健全内部单位保卫组织。充分发挥治安岗亭、警务站、报警点和治安执勤室的作用，真正做到综合执法，打击现行，惩恶扬善。

四是要加大流动、暂住人口管理力度，强化治安小区建设工作。对出租房要严格进行登记、办证、签约、建档制度，对暂住人口坚决实行办理暂住证，建立暂住人口信息登记卡制度。对流动人口管理，市里两次专门召开了会议，各乡镇街道要加以重视，认真贯彻落实省市下发的《关于加强流动人口管理工作的意见》，既要严格管理，又要热情服务，做到管而不死，活而不乱，提高管理水平，对流出人口要加强法制教育，提供业务信息，实行跟踪管理。治安小区建设，要真正做到“看好自己的门，管好自己的人，守好自己的物，办好自己的事”。全面落实群防群治措施，使小区建设，流动人口管理迈向一个新的台阶。

(五) 切实加强政法综治队伍建设，造就一支政治业务素质过硬的队伍。

搞好社会治安综合治理，必须重视抓好政法、综治队伍建设。作为一名政法综治干部，首先政治上要合格，要过得硬。现在我们有些政法综治干部不讲政治，不愿听大道理，单纯业务观点抬头，这是不行的。政法综治部门是人民民主专政的工具，是国家机器的重要组织部分，不讲政治的人，根本没有资格进门坎；政法综治干部必须讲政治、讲学习、讲正气，坚定正确的政治方向。要通过上党课、过民主生活会、形势报告会等各种形式，运用自学和灌输相结合的办法，理直气壮地组织广大政法综治干部学习党的十五大精神，学习邓小平特色理论，学习为人民服务的宗旨，提高辨别是非、美丑、善恶的能力，树立正确的世界观、人生观、价值观，自觉抵制拜金主义、享乐主义和极端个人主义、经受住义和利、苦与乐、安与危、权与法的考验，进一步增强政法综治干部政治责任感和使命感，不断激化工作热情，保持高昂斗志，要抓住全省政法综治队伍集中教育整顿这个有利契机，严格执行“四条禁令”（即绝对禁止政法干警接受案件当事人请吃喝，送钱物；绝对禁止对告状求助群众采取冷漠、生硬、蛮横、推诿等官老爷态度；绝对禁止政法干警打人、骂人、刑讯逼供等违法乱纪行为；绝对禁止政法干警参与经营娱乐场所或为非法经营提供保护。）和“八个不准”（即不准贪赃枉法；不准以权谋私；不准敲诈勒索；不准徇私舞弊；不准欺压群众；不准刑讯逼供；不准吃拿卡要；不准损公肥私；），采取措施，防止特权思想，行业不正之风重新抬头和“三乱”反弹。不断完善和实施内部执法监督制度

及错案追究制度，大力查处违法违纪案件，采取有力措施，坚决刹住吃请受礼、贪赃枉法，冷硬横推，刑讯逼供等几股歪气，对搞利益驱动，越权办案，办人情案，以罚代刑，降格处理等违法行为要在制度纪律和法律上加强约束，真正建设一支过硬的政法综治队伍。

第一讲

社会治安综合治理的基本概论

衡阳市委政法委副书记、市综治办主任 阳祖光

社会治安综合治理是我国治理社会治安的根本方针，是一项教育人、挽救人、改造人的“系统工程”。是社会主义精神文明建设的一个重要组成部分，是全党的一项重要政治任务。党中央提出社会治安综合治理方针已经七年多了，全国各地在贯彻执行中积累了丰富的经验，并取得了重大成效。但是由于种种原因，使得不少同志，包括一些从事综合治理工作的同志，对什么是社会治安综合治理，其具体任务、方法、内容、措施是什么及工作原则等等，不甚全面了解。本课着重就社会治安综合治理的基本理论、基本内容、基本原则进行扼要的论述，供同志们在工作中参考。

一 社会治安综合治理的形成与发展

（一）社会治安综合治理的概念

江泽民同志在中国共产党第十五次全国代表大会上的报告中指出：“搞好社会治安，是关系人民群众生命财产安全和改革、发展、稳定的大事。要加强政法工作，依法严厉打击各种犯罪活动，坚决扫除黄赌毒等社会丑恶现象。加强社会治安综合治理，打防结合，预防为主，加强教育和管理，落实责任制，创造良好的社会治安环境。”江泽民总书记这段论述只有103个字，但内涵非常丰富，对政法综治工作的地位、解决社会治安问题的方针、加强政法综治工作的措施以及需要达到的目标，阐述的非常全面、深刻、具体。对于

我们理解社会治安综合治理的概念，加强社会治安综合治理工作具有非常重要的意义。

社会治安综合治理——就是在各级党委和政府的领导下，在大力加强政法公安机关战斗力的同时，充分发挥我们的政治优势，动员全社会的力量，各部门齐抓共管，各条战线通力合作，动员广大人民群众充分运用政治的、经济的、思想的、教育的、文化的、行政的、法律的各种手段，打、防、教、管、建、改六管齐下，打击犯罪，改造罪犯，挽救失足者，并积极地消除产生犯罪的各种因素和条件，达到预防犯罪的目的，争取社会风气和社会治安的稳定好转。这是一条具有中国特色的搞好社会治安的新路子，也是社会主义优越性在治安工作中的体现。有的把综合治理的特征归纳为：力量上的综合，措施上的综合，手段上的综合和目标内容上的综合。

（二）社会治安综合治理的依据

实行社会治安综合治理的主要依据有以下三个方面：

1、实行社会治安综合治理是客观的需要。社会治安问题是社会上各种矛盾的综合体现，违法犯罪是一种复杂的社会现象。犯罪的发生，犯罪的存在和变化，具有社会性、“综合性”。解决这个问题必须采取综合措施，必须依靠全社会的力量进行综合治理。单靠某一方面的力量，某一种方法，某一种手段是不够的。

2、社会主义制度给社会治安综合治理提供了客观可能性。在社会主义国家里，国家和人民的利益是根本一致的。在共产党领导下，全国人民能够统一步伐，组织和动员各方面的力量，齐心协力，共同解决包括犯罪在内的各种问题。

这是任何资本主义国家所不能做到的。因此，实行社会治安综合治理也是发挥社会主义制度优越性的一个重要原则问题。

3、实行社会治安综合治理的理论基础。综合治理完全符合马克思主义的科学原理，是正确运用阶级分析方法作出的论断，是运用历史唯物主义原理正确认识犯罪这一社会现象和规律，从根本上控制、预防、减少犯罪的伟大创举。马克思主义的阶级、阶级斗争学说和我国的情况表明，在剥削阶级被消灭后，完全的剥削阶级不复存在，但阶级斗争并没有熄灭，阶级斗争在一定的范围内仍然存在着。敌视社会主义事业的犯罪分子，一遇到时机，就会进行破坏和捣乱。同时，我国还处在复杂的国际环境中，西方敌对势力和敌视我国社会主义制度的势力，还会对我们进行侵蚀和破坏，资本主义腐朽的东西，也会乘着对外开放、对内搞活的形势钻进来。我们面临的敌情和社会治安情况是严峻的、复杂的，必须实行综合治理。实行综合治理，也体现了辩证法。把惩罚与教育结合起来，把专政手段、法律手段、行政手段、教育感化手段结合起来，正确处理打击、预防、改造三者的关系。

4、综合治理的实践基础。我们党和政府领导并依靠人民改造社会，治理犯罪积累了丰富的经验。其中一个重要的经验，就是在党的领导下，充分发动和依靠人民群众，实行专门机关与群众相结合的工作路线，采取多种手段、多种方式、多种渠道改造社会、治理犯罪。对于稳定社会、维护治安作出了重大贡献。这些经验的取得，对于我们全面、深入开展社会治安综合治理打下了坚实的基础。

（三）社会治安综合治理的发展过程

综合治理与其他方针、政策一样，有一个形成、发展、完善的过程，大致可以分为三个阶段：

第一阶段，初步形成阶段（1978—1984）。这一阶段经历了孕育萌生、方针的提出和初步成熟的过程。在新中国成立后系统的社会治安工作经验中，就包含着社会治安综合治理的实践和理论因素，从这个意义上说，它的孕育期有 40 多年的历史。但就其直接的实践孕育过程来说，应当是 1978—1984 年。十年动乱后，由于社会治安、社会犯罪的严重性、复杂性、犯罪原因的综合性以及青少年犯罪的突出，单靠公安司法机关的力量，仅仅用惩罚的手段，完全沿袭以往的工作方法不能适应新的治安形势。必须依靠全社会的力量，采取多种手段，解决社会治安问题。这种新思维、新实践的初步总结，概括在中共中央 1979 年 58 号文件里，要求在党委领导下，把宣传、教育、劳动、公安、文化部门及工会、共青团、妇联等各个方面的力量，组织起来，通力合作，积极解决青少年犯罪问题，强调着眼于预防、教育、挽救、改造，但也指出对少数严重刑事犯罪分子应依法予以严厉惩处。这个文件虽然没有使用综合治理的词语，但通篇贯穿了综合治理的思想，是综合治理方针确立的一个重要的历史性文件，也是在实践的土壤里生长出来的第一株综合治理的新芽。随着实践的发展，1981 年 5 月中央召开了北京、上海、天津、广州、武汉五大城市治安座谈会，根据会议精神，中央下发了 21 号文件，明确指出：“争取社会治安根本好转，必须依靠各级党委来抓，全党动手，实行全面综合治理”。从此，社会治安综合治理正式确立。1984 年“严打”