



【编者按】社会治安综合治理这一方针,指明了新形势下解决社会治安问题的根本途径,创新了治安管理的思路。这是党在加强和创新社会管理方面探索总结的一条成功经验,它不仅指明了解决社会治安和社会稳定问题的方向和途径,而且顺应党心民意,贯彻了执政为民的宗旨,坚持了马克思主义的思想路线,丰富了中国特色社会主义理论与实践。

作为这一方针的参与者、见证人,湖北省综治办、维稳办副主任黄仕明,在20多年的工作实践中,深刻领会这一精神并坚决贯彻执行,连续两次获得中央综治委等五部委的表彰。他结合综治工作实践,在对社会治安综合治理工作深入探索和研究的基礎上,撰写此文,以此作为对综合治理方针提出30周年和《决定》颁布20年综合治理工作的回顾和总结,值得推广。

综合治理是我党创新社会管理的成功经验



黄仕明(右二)在襄阳市检查社会综合治理工作

湖北省综治办副主任、维稳办副主任 黄仕明

党的十一届三中全会以来,我党在“两手抓”战略方针的指导下,总结历史经验,适应犯罪规律的新变化,于1981年提出社会治安综合治理的方针,并于1991年以中共中央、国务院、全国人大常委会名义作出加强社会治安综合治理的两个《决定》,作为社会治安综合治理的纲领性文件,系统明确了该方针的指导思想、基本原则、重要任务和措施,强调“打防并举、标本兼治、重在治本”的方针是解决我国治安问题的基本方针。2001年、2005年中央又下发《关于进一步加强社会治安综合治理的意见》和《关于深入开展平安建设的意见》两个重要文件,进一步丰富和深化了这一方针的内涵和外延。

作为这一方针贯彻执行30年的实践者、参与者、见证人,笔者深深体会到这是十一届三中全会以来我们党在加强和创新社会管理方面,所探索总结的一条成功经验,它不仅把握了新时期犯罪的特点规律,指明了解决社会治安和社会稳定问题的根本途径,而且顺应党心民意,贯彻了执政为民的宗旨,坚持了马克思主义的思想路线,丰富了中国特色社会主义理论与实践。30年来,这一方针从提出到完善、直至广泛深入付诸实践,体制不断完善,路子不断扩展,有效服务和保障了改革与发展。实践表明,这一方针是我们解决社会治安问题的重要法宝。

“打防并举”方针的提出,指明了新形势下解决社会治安问题的根本途径,创新了治安管理的思路。

社会治安综合治理方针的提出,是十一届三中全会以后,我党在治安管理思路和方式上的重要突破,重大进步,也是社会管理方面的一项重要创新,它打破了单纯依靠公安机关和打击手段来解决治安问题的传统模式,确立了动员全社会力量齐抓共管、综合各种手段多管齐下,即专群结合、标本兼治的治安管理思路和方式,这在理论和实践上都是完全符合我们党的思想政治路线和工作路线的。

这一方针的形成是一个渐进的过程。上世纪80年代,我国在十一届三中全会精神指引下,步入以经济建设为中心的新时期,对外开放、对内搞活,而社会管理各项配套措施严重滞后,治安管理面临许多新情况、治安情况出现许多新问题,犯罪的特点和规律发生了很大变化,包括青少年犯罪突出,刑事犯罪上升、作案手段国际化、智能化、团伙化明显。中央在认真分析研判治安形势重大变化的基础上,于1981年在五大城市治安座谈会上,提出“争取社会治安根本好转,必须各级党委来抓,全党动手,实行全面综合治理”的思路。清醒认识到社会治安不好,是多种因素造成的,是一种综合症,光靠政法部门抓不行,光靠法律

一种手段不行。如果仅靠政法部门打击来维护社会治安,则会打不胜打,防不胜防。历经十年的探索总结,认识进一步统一、进一步深化、进一步系统、进一步成熟,在1991年初,以中共中央、国务院和全国人大常委会名义形成加强社会治安综合治理的两个《决定》,对综合治理方针的内涵和外延作出全面系统规定,正式提出社会治安综合治理的指导方针是“打防结合、标本兼治、重在治本”,2001年中共中央、国务院《关于进一步加强社会治安综合治理的意见》、2004年中共中央《关于加强党的执政能力建设的决定》,对此指导方针先后表述为“打防结合、预防为主”,“打防结合、预防为主,专群结合、依靠群众”,这些表述虽有差异,但本质精神是一致的。

这一方针的确立,使我们的治安管理工作实现了两个重大转变,即由光靠公安政法部门跳独角舞向各部门齐抓共管的转变,由光靠打击一手向多种手段并用的转变。运用政治的、经济的、行政的、法律的、文化的、教育的诸种手段多管齐下,采取打击、防范、教育、管理、建设、改造的措施多策并举,对社会治安问题实行标本兼治。与传统模式不同,与西方国家模式不同。

事实表明了这一方针的正确性。改革开放30年,我们在打开国门、放开人员流动的条件下进行经济建设,诱发犯罪的因素有增无减,警力增加不多,始终低于发达国家的万之之八的比例,但由于我们持之以恒地坚持贯彻综合治理方针,坚持打防结合、专群结合,使发案总量始终处在可控范围,群众安全感指数多年来保持在80%以上。尤其在预防减少青少年犯罪和刑释人员重新犯罪方面成效明显,从我省法院判决人数看,青少年犯罪比重从上世纪90年代前后5年的60—70%,下降到现在的30—40%左右,刑释解教人员重新犯罪始终低于千分之五,明显低于西方发达国家。实践表明,综合治理方针的确是具有中国特色的解决社会治安问题的新途径。

三项基本制度和原则的确立,促进了党政主导下的齐抓共管,创新了治安管理工作机制。

坚持“属地管理”、“谁主管谁负责”、“谁受益谁出资”的三项基本原则,实行领导责任制、目标管理责任制、一票否决制三项基本制度,是社会治安综合治理工作最重要的特点、最基本的要求,中共中央、国务院、全国人大常委会的两个《决定》对此作出了明确规定,2001年中共中央国务院《关于进一步加强社会治安综合治理的意见》对此进一步强调。按此规定,社会治安综合治理工作实行“条块结合,以块为主”,由各级党委政府统一领导,党政主要领导担负第一责任,各部门各单位明确分工、各负其责;全面进行目标管理,在各级党委政府之间,党委政府

与各部门单位之间,层层签订综合治理目标管理责任书;并严格考核奖惩,实行一票否决权制,将领导干部抓社会治安综合治理的能力和实绩同干部考核选拔任用挂钩,把“保一方平安”的政治责任首先落到党政主要领导的肩上。

这一作法极大增强了各级党政领导抓平安建设的自觉性和责任感,为有力推动全社会齐抓共管,综合治理治安问题,提供了强有力的政治保证。从理论上讲,是抓住了主要矛盾和矛盾的主要方面,抓住了事物的关键;按照老百姓的话,就是“老大难、老大难、老大出面就不难”。这些年来,我们的各项综合治理措施所以能够得到逐步落实,关键就在于坚持了领导责任制、抓住了工作的龙头,并形成了与此相适应的工作机制,层层建立综合治理领导机构和办事机构,明确方方面面的职责,建立相应的工作制度,形成目标管理体系和工作网络,使社会治安综合治理工作在各级有人抓、有人管,从上到下构成了党委政府统一领导、综治机构组织协调、各部门齐抓共管、广大群众参与的综治工作格局。这种治安管理机制的建立与完善,是十一届三中全会以来我党在社会管理方面的伟大创新,是中国特色的社会主义事业的有机组成部分,具有旺盛的生命力和明显的政治优势。

“两个排查”制度的建立,体现了积极治安的思维,创新了治安管理的方式。

建立矛盾纠纷排查调处制度和治安混乱地区、突出治安问题重点治理制度,是中央两个《决定》和《意见》的重要要求,其后,中央“两办”及中央综治委在一系列文件中多次强调要建立和坚持这两项综合治理工作制度,建立长效工作机制,使之常态化。中央强调建立和坚持这两项工作制度的目的,就是要采取积极措施,消除不安定因素和安全隐患,预防和减少违法犯罪,是把它们作为一项基础性工作、防范性措施乃至治本之策,体现的是源头治理的精神。

20多年来,各地各部门在中央综治委有力指导下,积极贯彻《决定》和《意见》精神,把矛盾纠纷排查调处和重点治理作为推进综合治理的着力点和长效性工作,常抓不懈,不断深化工作,不断总结经验,不断完善制度,不断扩大效果,作到年年有部署、有重点、有成效,牢牢把握了工作的主动权。通过积极主动地化解各种社会矛盾纠纷,正确处理人民内部矛盾,防止了大量的矛盾纠纷激化成群体性事件或转化为刑事案件,有力地维护了社会和谐稳定;通过不间断地开展重点治理,综合整治,及时地消除了一些乱点及乱源,限期改观了一些地方的治安面貌,满足了人民群众的治安需求,积小胜为大胜,有效地维护社会治安秩序。实践证明,建立和坚持这两项工作制度,体现了积极治安的思维,是治安管理工作上的一项重大创新。

四项主要工作目标的设立,贯彻以民为本的思想,创新了治安管理的评价体系。

把中共中央、国务院《关于加强社会治安综合治理的决定》和中央“两办”《关于深入开展平安建设的意见》结合起来领会,按照事物性质的逻辑分类来看,中央对社会治安综合治理或平安建设的主要目标的界定,准确地归纳就是四条,即社会稳定、案件减少、事故下降、群众有安全感,其中事故包含了治安灾害事故和生产安全事故。这一概括体现了与时俱进,反映了各方面对社会和谐稳定的全面要求。而且应该特别注意到,主要目标的内容中有一条叫做“群众有安全感”,这一条是过去对治安状况的评价标准所没有的。在综合治理工作主要目标中设立这一条标准,不仅向我们提出了如何进行考评的技术问题,更重要的是向我们提出了该用什么样的标准来衡量综合治理工作成效的原则问题,小平同志曾经讲过,我们应该把人民群众满意不满意、答应不答应、拥护不拥护,作为衡量我们一切工作的根本标准。这条标准的设立,是一种改革和创新,它亦体现了以民为本的思想,符合综治工作是民心工程、德政工程的本质特征,符合我们党为人民服务、执政为民的宗旨,有利于促进工作的落实,有利于接受群众监督,有利于密切党群关系,有利于增强各级领导的政治责任感。从实践效果来看,正是由于有了这项目标要求,促进我们在相关工作考核办法方面进行了重大改革,引进了问卷调查和统计部门进行治安满意率、公众安全感的民意测评,使我们的考核结果更加接近客观,使我们的工作努力更加贴近群众要求。近年来,湖北省的公众安全感测评指数呈稳步上升势头。更为可喜的是,综合治理工作这种考评方法,已被许多部门借鉴。

五项专门工作的侧重,突出了重点人群和部位的管理与服务,创新了治安管理的理念。

中央综治委在贯彻落实两个《决定》的过程中,突出了重点人群和部位的管理与服务,于上世纪90年代初始,先后成立铁路路路联防、刑释解教人员安置、流动人口管理、学校及周边治安综合治理、预防青少年违法犯罪等五个专项工作领导小组,将流动人口、刑释解教人员、青少年三个特殊人群和铁路和学校及周边两个特殊部位管理和服务工作摆在突出位置,作为各级综治委的子系统,建立专门工作机构,落实专项工作责任,进行专题研究部署,乃至落实专项工作经费,如征收铁路路路联防费,并进行专门考核。体现了突出工作重点、实行分类管理的工作方法,抓住了治安管理的重点对象,增强了综合治理的针对性和

实效性,把握了新形势下治安问题的特点和规律。

改革开放30年的治安规律表明,青少年、流动人口和刑释解教人员的违法犯罪,始终是困扰社会治安的突出问题,铁路交通沿线、学校及周边始终是犯罪重点侵犯部位,抓好了这三类人群和两个部位的综合治理,就掌握了预防减少违法犯罪的关健,这些年来综合治理工作经验证明,对这些特殊人群和特殊部位,什么时候我们综合治理措施不到位,什么时候案件就会上升;什么时候我们综合治理措施落实好了,什么时候案件就会下降。

平安建设活动的推出,增添了综合治理工作的活力,创新了治安管理的含义。

平安建设活动是对两个《决定》精神的落实和深化。

1997年中央综治委在总结基层综合治理工作经验的基础上,在全国范围部署进一步开展基层安全创建活动,把它作为落实社会治安综合治理各项措施的有效载体大力推进,提出到2000年使平安小区(乡镇、单位)的覆盖率在城市不低于80%、在农村不低于60%的阶段目标,并规划了到2010年的长远目标,从此,在全国拉开了平安建设的序幕。2003年,中办、国办又部署在全国开展平安建设,强调平安建设是新形势下加强社会治安综合治理工作新举措,是构建社会主义和谐社会、促进经济社会协调发展的保障工程,是维护广大人民群众利益的民心工程,是巩固党的执政地位的基础工程。提出要在深入开展基层创建活动的基础上,重点开展建设平安县市区活动,进而开展建设平安市地、平安省市区活动。按照构建和谐社会的要,建立长效工作机制,加强基层基础工作,落实各项综治措施,确保人民群众安居乐业,加强社会稳定和国家长治久安。这一部署使基层安全创建活动提档升级,为贯彻综合治理方针,提供了更加强大的动力,文件提出的十条工作措施和要求,进一步拓宽了综合治理工作的领域,提高了综合治理工作的层次,特别明显的是增加了加强社会管理的诸多内容,给综合治理方针的贯彻落实,注入了新的活力。在这一精神的指引下,全国各地争先部署了平安建设活动,使综合治理方针的贯彻迈上了一个新台阶,掀起了一个新的高潮。

作为一名政法综治老兵,回顾改革开放以来贯彻执行社会治安综合治理方针的历程,倍感欣慰;展望未来,坚信在党中央的正确领导下,中国特色的社会主义事业将会继往开来、承前启后,更加繁荣昌盛、兴旺发达,由两个《决定》开创的社会治安综合治理的道路将会越走越宽广。



黄仕明(右)陪同中央综治委副主任陈冀平(中)检查湖北省恩施自治州社会治安综合治理工作时留影