# 社会治安综合治理的三个维度

□ 黄振威

党的十八届五中全会指出，建设平安中国，要完善党委领导、政府主导、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体制，完善社会治安综合治理体制机制。政府的政策和行为都可以从“职责—能力—效率”维度进行分析，运用此分析框架，并结合对具体实践的观察，可以对当下社会治安综合治理工作有一个新的思考和认识。




## 效率维度：“人防+技防”与大数据的运用

总的来看，多地正在用“人防+技防”相结合的方式努力维护社会稳定大局，并且正在通过加大技防的比重，使得整个综治维稳工作更为高效、更加稳定、更为持久。当然，这种管理方式还是有点偏于静态，重视了人和属地的管理，但是相对忽视了事件的管理；重视了管控和预防，却相对忽视了突发情况预测。而对于有些地方而言，如何充分运用现代信息技术破解社会治安难题，提升社会治安立体防控体系建设水平，尤其是如何利用大数据服务于社会稳定维护工作，仍然是一个必须重视的课题。

时至今日，大数据所带来的信息风暴正在急剧地改变着我们的工作和生活。大数据时代的思维变革、商业变革和管理变革之深刻，比之以往任何一次都毫不逊色。在公共安全方面，一些城市已能很娴熟地运用大数据预防犯罪。利用庞大的数据集，可较为轻松地展现犯罪热点所在，预测可能发生犯罪行为，并将被动化为主动，而这对于我们提高预测突发事件的能力，更好地优化维稳的资源配置，具有重要的启发意义。

## 能力维度：公共产品的供给与需求

民生连着民心。民生问题关系到最广大人民群众的切身利益，直接影响社会稳定。实践表明，多地党委政府都坚持民生优先、群众第一的原则，高度重视公共产品的供给，通过改善公共产品供给水平来争取人心、凝聚民心、稳定民心。正是这些措施得力，老百姓普遍反映和政府的关系更近了，对政府也更信任了，而社会治安综合治理工作也更好做了。

但我们也发现，比之公共产品供给本身，我们对于公共产品真正的利用率相对忽视。曾经有个地方的领导同志公布了一组工作摸底情况：村里面的文化室和书屋，有的没有按时开放，开放了也没人在里阅读；报刊阅读栏没人看，也没专人负责更新……公共产品都供给了，对老百姓究竟有没有效果？老百姓为什么对此不关心？这些都值得思考。

可以看到，近年来我国加快了政府职能转变和公共产品供给体制改革的步伐，尤其对农村地区的公共产品发展倾注了大量的心血。但由于长期受“自上而下”的供给模式的影响，我国有些地方农村公共产品的提供还带有很强的指令性，导致农村公共产品出现了“供需错位”、农民对服务满意度较低。这极大地影响了社会治安综合治理工作的实效。为改变这种现状，提升农民的满意度，可以从农民的需求出发，依靠一套完善的农民公共产品需求表达机制，让农民需求能够有效地传导到决策系统，影响公共产品决策。

## 职责维度：推进网格化管理

在社会流动不断增强、社会阶层结构深刻变化的背景下，“网格化管理”这种社会治安综合治理工作中的新方式得以运用。比之传统管理模式，网格化管理要更加精细化、扁平化，其背后是服务与控制理念的复合，服务是手段，治理是目的。

值得注意的是，网格化管理也在不断改进。从多地实践来看，网格化管理面临两大难题：一是网格化管理虽然重心体现了服务，却忽略了治理内涵；虽然侧重于民生工作，却片面化了群众工作，没有让群众成为社会管理与发展的主体，主动参与社会公共事务的治理中来。二是社会信任不足。少数地方基层党组织软弱涣散、社会稳定问题突出，这与公众对基层政府与基层组织干部的信任缺失有一定关系。

在这种情形下，必须对网格化管理工作采取进一步改进措施。首先是实施三网融合。网格化不仅仅是社会治安网络，还是城市管理网络和社会服务管理网络。必须将电子地图技术与市政管理相结合，将城市管理落实到责任区、责任人；将社会治安综合治理系统信息平台建起来，特别是在完善摄像头网络和社区居民电子档案方面需要做大量工作；将包括人、地、事、物、组织服务管理在内的社会服务管理网格化体系建设全面推开、快速推进。其次是争取从网格化走向网络化。这意味着价值理念上强调互相合作、彼此信任、利益协调；治理主体上强调党委、政府、社会组织、公众作为社会治理的多元主体；主张通过价值共识形成合作机制，通过公众组织化形成信任机制，通过利益共享形成协调机制，通过公共文化建设培养公众的公共精神与公民意识，从而真正实现“党委领导、政府主导、综治协调、各部门齐抓共管、社会力量积极参与”的社会治安综合治理工作新格局。

社会聚焦

# 以社会保障服务助力乡村社会治理

□ 林瑜胜

在构建全民共建共享社会治理格局的今天，不断拓展社会保障服务空间，发挥社会保障服务功能，有利于增强农村居民社会安全感，助力农村“精准扶贫”，推动农村社会乡风文明，促进农村社会事业建设和协调城乡关系发展，提升农村社会治理成效。

**以社会保障服务增强农村居民社会安全感。**加强农村养老保障、医疗保障、最低生活保障及其他各项救助服务，为农村居民提供稳定的养老保障预期，降低医疗费用增长对生活水平提升的威胁，生成社会保障政策的托底效应，帮助农村居民从容应对生产和生活变故，稳步提升社会安全感。一是加快农村基础养老金调整。继续加大农村基础养老金调整频次和调整幅度，当地政府要依据本地财政收支状况加大农村基础养老金补助水平，进一步改善和保障民生。二是防范因病致贫、因病返贫。以切实减轻农民医疗费用负担为切入点，扩大医疗药品报销种类范围，提高医疗总费用报销比例，发挥大病保险“防大病、保生活”的功能，防范因病致贫、因病返贫现象发生。三是发挥社会保障“托底效应”。农村最低生活保障要实行全国统一标准，加大贫困地区低保标准的财政补助。发挥社会救助“补缺”作用，对部分享受低保保障后仍然生活困难的群众进行临时救助。

**以社会保障服务助力农村“精准扶贫”。**考虑到农村贫困人口不少是集贫集病于一身，要重点加强农村医疗保障服务，斩断贫病之间的链条，摆脱贫病恶性循环。一是提高农村医疗卫生服务效率，坚持分级发展，县级医院以救治疑难杂症和大病重病为主要方向，乡镇卫生院以救治农村常见病和提供基本公共卫生服务为主要方向，村卫生室以轻微病和意外伤害临时救治为主要方向。二是提高农村医疗卫生服务的前期介入能力，加大农村贫困地区科学文明生活方式普及宣传，开展农村常见病防治知识讲座，增加贫困人口健康防护意识，通过医疗保障服务对农村常见病和意外伤害的前期介入和应急救治，大大降低疾病的发生率。

**以社会保障服务推动农村社会乡风文明。**乡风文明是社会主义新农村建设的一个基本要求，也是更高水平小康社会的重要标志。社会保障服务涵盖物质和精神两个层次的保障内容，在推动农村乡风文明方面大有可为。一是增加物质保障服务供给。加强农村养老保障、医疗保障、最低生活保障和各种社会救助服务，提高农村居民的可支配收入总量，改善生产和生活条件，提升生活品质，帮助其积极参与农业生产和农村社会治理，增强社会主义制度信心。二是加大精神保障服务供给。以促进人的全面发展为目标，重视社会保障中精神需求服务资源供给，推动农村社会尊老孝老养老文化普及，关爱农村留守人员精神需求，促进农村公共文化服务结构转变和内容升级，推广社会成员平等观念，从而提高农村居民精神文化素质涵养。

**以社会保障服务促进农村社会事业建设。**农村社会保障服务涉及农村养老保障、医疗保障、最低生活保障和各项社会救助服务，加强农村社会保障服务就要加快幸福院、卫生院、卫生室和公共服务活动场所等相关基础设施建设和相关服务配套完善，促进农村社会事业建设。一是发挥农村幸福院老人生活新中心功能。农村幸福院建设要立足于为老年人提供就餐、生活照顾、日间休息、休闲娱乐等综合性日间照料服务，帮助农村老年人开展自助和互助养老，将幸福院建设成为农村老年人新的生活中心。二是发挥卫生院、卫生室居民健康守护屏障功能。依据乡镇卫生院基层医疗卫生服务需求中间层的定位，通过提高乡镇卫生院诊疗服务水平和报销比例来缓解基层群众“看病难”“看病贵”。实施新的农村卫生室“行动计划”，改善农村居民就医环境，提高初诊疗效，力争小病不出村，中病不出镇，大病不出县。三是发挥公共服务活动场所救助功能。加强农村公共服务活动场所建设，及时接受、储存、发放国家和社会救助资源，制定享受农村低保及接受社会救助服务的制度和程序，确保物尽其用，弱有所助。同时，为遭遇生活变故的困难群众提供临时安置服务。

**以社会保障服务协调城乡关系发展。**新型城镇化战略实施以来，农村地区从城镇经济发展中获益增多，但由此带来的农村留守人员关爱服务、农民工社会保障权益维护等社会问题，在一定程度上影响着城乡关系协调发展。一是加强农村留守人员关爱服务。我国农村留守人员以儿童、妇女和老年人为主，他们的生活和健康为外出务工人员所牵挂。加强农村留守人员养老、医疗、最低生活保障和困难救助等各种关爱服务，维护留守人员生产生活权益，有利于外出务工人员增强心理支撑，更好地参与城镇经济建设和社会发展。二是加强农民工社会保障权益维护服务。农民工社会保障权益维护是农村留守人员重要的心理负担。要在城镇单位确立以岗位而非户籍为标准的社会保障强制参保要求，扩大工伤保险、失业保险对农民工的覆盖面。三是加大对农民工社会保障缴费水平、待遇领取等方面的稽查力度，防止农民工参加社会保障形式大于内容。农民工就业的流动性决定了农民工社会保障关系的片段化特征。社会保障服务部门要克服畏难情绪，杜绝懒政甚至刁难思维，利用好的工作作风和工作态度打消农民工社保关系转移接续困难的顾虑，促使农民工积极参保，顺畅转保，在城乡之间自由流动，推动城乡关系协调发展。

基层治理

（上接1版）

从政治上深化全面从严治党，就是要立足于党是政治组织、而不是经济组织或别的什么组织，旗帜鲜明讲政治；就是要在党中央集中统一领导下，立足于党的性质和宗旨，充分发挥党的优良传统和政治优势，不断提高党的自我净化、自我完善、自我革新、自我提高的能力。

政治性是党内政治生活始终如一的要求。但一段时期以来，党内政治生活出现庸俗化、娱乐化乃至“去政治化”的现象。《准则》勾勒出既有高标准又坚守底线的党内政治生活的空间和行为规则。《准则》突出强调牢固树立政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识，充分体现政治性的要求，使党内生活回归到“政治”这个根本。这些政治要求，在这里成为了与生活相生相伴的土壤和空气。这个空间生态健康，党就身强体壮。

《准则》以党章为根本依据，针对党内存在的突出矛盾和问题，从12个方面作出规定、提出明确要求，既指出了病症，也开出了药方；既有治标举措，也有治本方略。《准则》聚焦于党内，专注于政治，针砭时弊，药力集中，培元固本，扶正祛邪。富有政治性、战斗性、时代性、创新性。

深化全面从严治党，还必须从根本上解决主体责任缺失、监督责任缺位、管党治党宽松软的问题，把强化党内监督作为党的建设重要基础性工程，使监督的制度优势充分释放出来。

作为党内政治生活的重要内容，党内监督毫无疑问是政治监督。但是，一段时期以来，党内存在不愿监督、不敢监督，甚至抵制监督等现象。有的监督工作目标、任务和内容也偏离了方向，党内监督被其他监督检查甚至业务工作代替；有的监督工作则跑到了别人家的田里，种起了别人的庄稼，既没有专注于党内监督的政治目的，又没有监督的实际效果，不能发挥应有的政治约束作用。

党的十八大以来，这一状况得到显著改变。从中央巡视定位为“政治巡视”，到纪检机关“三转”回归党章，聚焦监督执纪问责，再到纪律审查作为“政治审查”突出“对党是否忠诚”的审查，党内监督的政治性体现得越来越鲜明。这次全会通过的《条例》，从阐述立规目的，到提出建立健全党中央统一领导的监督体系；从明确监督任务和内容，到对各项监督制度作出具体规定，都贯穿了“讲政治”的原则，既从政治上提出要求，又针对问题提出切实可行的措施、办法，突出了监督的政治任务、政治内容和政治性的方式措施，使党内监督真正成为第一位的监督形式，带动其他监督形式发挥合力作用，有力地推动了从政治上深化全面从严治党。

## 提高纪律建设的地位、重视发挥其治本作用

党的十八大以来的管党治党历程，加强纪律建设的地位和作用突出。

这是因为十八大以来随着反腐败斗争揭露问题的深入，一个显而易见但却一直被忽视的规律终获重视，那就是违法必先违纪。正是由于党的纪律松弛，纪纲不彰，而执纪者退守法律防线，纪法不分，所以造成越来越多的党员干部尤其是领导干部行走在法律边缘，造成一种典型现象：刚刚还在台上大讲廉政建设，下来就被带走接受调查。这就是所谓“要么好同志，要么阶下囚”。这种现象很有戏剧性，但对执政党的形象却是极大损害，政治影响十分不利。

这种纪纲不彰、纪法不分造成的更大的政治危害，是党员队伍的大多数脱管，只要不犯法就没事，犯了纪律无所谓。这样纪律松弛，组织涣散，党组织就不可能发挥有效的领导力。如此，党的领导无从体现，执政之基危矣。

针对这种情况和问题，习近平总书记强调：“依规治党，首先是把纪律和规矩立起来、严起来，执行起来。党的性质、宗旨都决定了纪严于法、纪在法前。要把党的纪律和规矩挺在前面，用纪律和规矩管住大多数，使所有党员干部严格执行党规党纪、模范遵守法律法规。”

纪严于法，对共产党员的要求高于普通公民，普通公民能做的，党员不一定能做；纪在法前，在法律惩罚之前，纪律先予以处理，也就是先由纪律解决突破共产党员底线的问题，再由法律解决突破普通公民底线的问题。纪律的归纪律，法律的归法律。

党的纪律分六大类，政治纪律排在第一位。广泛意义上说，所有违纪者都可以被视为违反了政治纪律，因为所有违纪问题都是破坏了党的形象，破坏了执政之基，其最大的危害是政治危害。

正是着眼于人心向背这个最大的政治，才更要通过“纪严于法、纪在法前”——在法律之前执行严明的纪律，将严重违纪违法分子当作一个毒瘤，与党的肌体进行切割剥离，向世人昭示“中国共产党与腐败水火不容”的政治态度。由此可见，把纪律挺在前面，就是在“旗帜鲜明讲政治”，就是从政治上推进全面从严治党的体现。

把纪律挺在前面，在实践中最有效的途径，就是运用监督执纪“四种形态”。

实践告诉我们，管党治党不能只盯着极少数严重违纪违法的党员领导干部，8800万党员光靠办几个案子是管不住、治不好的。把纪律和规矩挺在前面，用党的纪律衡量党员干部的行为，把管和治更多体现在日常，真正管住绝大多数，才能实现管党治党“全面”和“从严”的有机统一。

2015年9月，王岐山同志在福建考察调研时指出，要运用好监督执纪“四种形态”：党内关系要正常化，批评和自我批评要经常开展，让咬耳扯袖、红脸出汗成为常态；党纪轻处分和组织处理要成为大多数；对严重违纪的重处分、作出重大职务调整应当是少数；而严重违纪涉嫌违法立案审查的只能是极少数。

这是减存量遏增量、既解决老问题又防止产生新问题的有效方式。实践“四种形态”一年多来，面对依然严峻复杂的反腐败斗争形势，一方面惩治腐败高压态势持续不减，另一方面又区别对待，本着“惩前毖后，治病救人”原则，通过思想政治工作教育挽救一批党员干部。但这也不是大事化小、小事化了，却恰恰是把许多以前没有突出关注的事和习以为常不当回事的事，管了起来，发挥了标本兼治的作用。

相信许多人还记得山东巨野县一镇干部收受摊贩送的两个苹果被通报的事件。挺纪在前想要告诉人们的就是这样的感受：对共产党员的要求标准，高于普通群众，就是要严，尤其是在政治纪律和政治规矩方面，更是必须严格遵守。这是党的先进性的具体体现，也是党的传统政治优势。从政治上把全面从严治党抓紧抓好，就必须把党的这些政治优势都充分发挥出来。

把纪律挺在前面、实践“四种形态”还有力地推动了纪检机关的组织制度创新、纪检机构改革、纪检机关“三转”等，纪检机关一度泛化的职能得到收缩，聚焦主业监督执纪问责，使纪检机关作为党内监督专责机关的作用大大加强。

事实上，加强纪律建设被视为全面从严治党的治本之策，其作用不仅来源于它的制度属性，更重要的是来源于它的政治属性，来源于党的先进性和纯洁性。所以，从政治上深化全面从严治党，就必须重视提高纪律建设的地位、发挥其治本作用。

《条例》总则里提出“党内监督必须把纪律挺在前面，运用监督执纪‘四种形态’”。这一要求鲜明地体现在从党的中央组织的监督、党委（党组）的监督、纪委的监督到党的基层组织和党员的监督制度安排中，成为开展党内监督工作的基本遵循，也使党内监督成为从政治上深化全面从严治党的有力抓手。

## 坚决维护党中央权威是严肃党内政治生活、加强党内监督的重要目的和任务

党的十八届六中全会最有标志性的历史贡献，就是明确习近平总书记为党中央的核心、全党的核心。这对于坚持党的领导、加强党的建设、全面从严治党，对于党和国家事业的发展，具有重大现实意义和深远历史意义。

坚决维护党中央权威，是加强和规范党内政治生活的重要目的，也是加强党内监督的重要任务。

全会强调，全党必须切实增强“四个意识”特别是核心意识、看齐意识，自觉在思想上政治上行动上同以习近平同志为核心的党中央保持高度一致。

增强“四个意识”，是维护党的团结统一、推进全面从严治党的关键，是维护党中央权威、维护党的核心的重要思想基础。增强“四个意识”，集中体现为增强核心意识、看齐意识。检验政治意识、大局意识，首先要看是否向党中央看齐、向党的核心看齐。

纪律严明是全党统一意志、统一行动、步调一致前进的重要保障，是加强和规范党内政治生活、加强党内监督的内在要求。实践表明，维护党中央权威，必须把党的纪律挺在前面，用铁的纪律从严惩治破坏党的政治纪律和政治规矩、破坏党的集中统一、挑战党中央权威的行为，坚决防止“七个有之”，切实做到“五个必须”。

领导干部、特别是高级干部是严肃党内政治生活、加强党内监督的重点。周本顺任省委书记期间，河北一些地方党委主要领导严重违纪违法，全省在落实中央八项规定精神方面存在很多问题；山西省委常委、秘书长聂春玉自己跑官卖官，给他行贿的领导干部，也大肆收受下属党员干部的贿赂……实践证明，领导干部尤其是“一把手”、高级干部在管党治党中负有不可推卸的直接责任和主要领导责任，甚至决定着一个地方、单位的政治生态。至于周永康等造成的危害之巨，更是使“政治安全”的问题凸显在人们面前。

所以，从政治上推进全面从严治党，首先要突出高级干部这个特殊环节。而对于高级干部自己而言，必须清醒认识自己岗位的特殊重要性，自觉遵守党的政治纪律和政治规矩，坚决维护党中央权威，维护党的团结统一。凡是要求党员干部做的，自己首先做到；凡是要求党员干部不做的，自己首先不做。同时，认真履行管党治党政治责任，在加强和规范党内政治生活、加强党内监督各个环节敢抓敢管，既能及时发现问题，又能及时有效解决问题。

然而对于某些领导干部而言，在快步紧跟中央精神的同时，还是要切实转变一些习惯认识，把政治意识的基础再夯实一些。因为这些党员领导干部在党不言党，只要“生活”而不要“政治”，早已不知政治为何物了。

巡视发现，有的中央部委司局级干部连“四个全面”“新发展理念”都答不全，甚至忘记了自己入党年月；有的一听要补交党费甚至嚷嚷着要退党。有的党组织负责人更愿意称呼自己是“搞业务的”，党委书记只记得自己是局长、董事长，单位工作总结里只有业务而没有党建。以经济指标代替政治方向，以业务工作代替政治生活，在许多地方早已成习惯。

政治意识首先是身份意识。明确自己的党员干部身份是政治身份，不管干什么具体工作，都是受党指派、为党工作，讲政治是本分。

政治意识还应该是立场意识。要自觉地站在政治的立场、高度，分析事物和处理问题。比如对待经济工作，党员领导干部应该认识到“没有离开政治的经济，也没有离开经济的政治”，既要抓住经济建设这个“中心”不动摇，同时不能忘了加强党的领导和深化改革，要在执行党的基本路线、新发展理念的立场上考虑全局。

政治意识还应该是高度敏感的意识，必须拥有政治警觉性和政治辨别力，比如现在，如果还有领导干部不知道自己对管党治党该负什么责，那就离被约谈不远了。