

中共中央、国务院关于加强社会治安综合治理的决定

文 号：中发〔1991〕7号

发布日期：1991年2月19日

中央早在十年前就提出了社会治安综合治理的方针。这个方针以后在中央文件和国务院文件中又多次重申。十年来，各地在社会治安综合治理方面做了大量卓有成效的工作，创造了不少经验，取得了很大成绩，对维护治安秩序和社会稳定起了重要作用。但是，从目前情况看，各地社会治安综合治理工作发展很不平衡，不少地区尚未落实到各部门和基层单位，这一状况远不适应形势发展的要求。当前，我国社会治安形势仍很严峻，刑事犯罪和其他治安问题有增无减，不少地方人民群众缺乏安全感。为了贯彻落实党的十三届七中全会精神，维护国家长治久安，保障社会主义现代化建设和改革开放顺利进行，必须进一步在全国范围大力加强社会治安综合治理工作。为此，特作以下决定：

一、充分认识在新形势下加强社会治安综合治理的特殊重要性。

社会治安综合治理是中央总结历史经验提出的正确方针。十年来的实践证明，加强社会治安综合治理具有多方面的重要意义：(一)它是解决我国社会治安问题的根本出路。社会治安问题是诸多社会矛盾和消极因素的综合反映。必须长期坚持依法从重从快严厉打击严重危害社会治安的刑事犯罪活动，但是仅靠打击不可能有效地减少产生犯罪和社会治安问题的复杂因素，必须全面加强综合治理才能奏效。(二)它是为实施国民经济和社会发展十年规划和“八五”计划创造稳定的、良好的社会秩序的重要保证。(三)它是社会主义精神文明建设的重要组成部分。社会治安综合治理的许多工作就是精神文明建设的重要内容，综合治理搞好了又能推动精神文明建设。(四)它是坚持人民民主专政的一种重要形式和途径，是社会主义制度优越性的重要体现。(五)它是密切党同人民群众联系的迫切需要，是顺应民愿、深得人心的一件大好事。(六)它是加强社会主义法制建设的重要措施。通过依法治理、依法行政，可以把各项管理工作纳入法制轨道。(七)它是新形势下坚持专门机关工作和群众路线相结合原则的新发展，是具有中国特色的解决社会治安问题的新路子。

二、社会治安综合治理的任务、要求和目标。

社会治安综合治理的基本任务是：在各级党委和政府的统一领导下，各部门协调一致，齐抓共管，依靠广大人民群众，运用政治的、经济的、行政的、法律的、文化的、教育的等多种手段，整治社会治安，打击犯罪和预防犯罪，保障社会稳定，为社会主义现代化建设和改革开放创造良好的社会环境。

社会治安综合治理工作的要求是：(一)各级党委和政府都要把综合治理摆上重要议程，健全社会治安综合治理的领导机构和办事机构，定期研究部署工作。(二)各部门、各单位齐抓共管，形成“谁主管谁负责”的局面。(三)各项措施落实到城乡基层单位，群防群治形成网络，广大群众法制观念普遍增强，敢于同违法犯罪行为作斗争。

社会治安综合治理的主要目标是：社会稳定，重大恶性案件和多发性案件得到控制并逐步有所下降，社会丑恶现象大大减少，治安混乱的地区和单位的面貌彻底改观，治安秩序良好，群众有安全感。

三、社会治安综合治理的工作范围。

社会治安综合治理的工作范围，主要包括“打击、防范、教育、管理、建设、改造”六个方面。

打击是综合治理的首要环节，是落实综合治理其他措施的前提条件。必须长期坚持依法从重从快严厉打击严重危害社会治安的刑事犯罪活动；坚持常年除“六害”，随时发现随时取缔，任何时候都不能有丝毫放松。既要进一步加强政法部门的专门工作，大力提高侦察破案等对付刑事犯罪的能力，又要在各部门、各单位的积极配合下，充分发动和依靠广大人民群众，形成人人勇斗歹徒、抵制“六害”的态势。

大力加强防范工作，是减少各种违法犯罪活动和维护社会治安秩序的积极措施。要加强思想政治工作，广泛发动和组织群众，采取各种防范措施，消除不安定因素和安全隐患。特别是要大力疏导调解各种社会矛盾和民间纠纷，正确处理人民内部矛盾，避免矛盾激化。要加强机关、学校、企事业单位内部的安全保卫工作和技术防范措施；加强城镇居民楼院的安全防范设施，并纳入城市建设规划。要广泛组织职工、群众，积极协助人民警察，加强城乡治安联防，健全群防群治机制，并充分发挥民兵维护社会治安的作用。大中城市和沿海、沿边地区要组织军、警、民联防。在加强管理的前提下发挥保安服务公司的作用。群防群治队伍可以是义务的，也可以是有偿服务的。对有偿服务的，除地方财政适当拨款外，经当地人民政府按规定审批后，可以由企事业单位和居民适当集一点资，出一点人，用于维护本单位或本地区的社会治安。但要坚持自愿、受益、适度、资金定向使用的原则，尽可能减轻企业和群众的负担。对敢于同违法犯罪分子作

斗争的人，应给予表彰和奖励。有些地方建立“见义勇为奖励基金会”的办法值得推广。对人民群众同违法犯罪分子斗争中依法采取的正当防卫，司法机关应坚决给予支持和保护。

根本的问题在于加强教育，特别是要加强对青少年的教育。这是维护社会治安的战略措施。各部门、各单位都要认真进行坚持四项基本原则和反对资产阶级自由化教育，持续开展“五爱”教育和“四有”教育，反对极端个人主义和无政府主义。要在全体公民中继续广泛深入、扎扎实实地开展普法教育和各种形式的法制宣传教育，进一步提高全民的法律意识，增强护法、守法观念。学校教育重在育人，要狠抓学生的品德教育，认真上好法制课，特别是要做好“双差生”、工读生的思想转化工作。宣传、文化、艺术、影视、出版等部门和单位要把社会效益放在第一位，多出健康有益的精神产品、剔除文化垃圾。共青团、工会、妇联要与单位、街道(乡村)、学校、家庭密切结合，加强对青少年的政治思想教育，尤其是要做好后进青少年、轻微违法犯罪青少年的教育挽救工作。基层党政组织和公安派出所要落实对刑满释放、解除劳教人员的帮教安置工作。

加强各方面的行政管理工作，是堵塞犯罪空隙，减少社会治安问题，建立良好社会秩序的重要手段。当前要突出抓好各项社会治安管理工作，特别是要加强对流动人口的管理，旅店、废旧物品回收点、舞厅、录像放映点等特种行业的管理，文化市场和出版物的管理，集贸市场的管理和金库、重要物资仓库等要害部位的管理。

加强基层组织建设和制度建设，是落实综合治理的关键。各级党委和政府必须认真贯彻中央有关指示精神，抓紧整顿建设好城乡基层组织，特别是要加强以党支部为核心的村级组织建设，使综合治理的各项措施落实到基层，落实到群众中去。要建立健全各种治安防范制度，特别要普遍推行各种形式的综合治理责任制。加快制定和完善综合治理的法律、法规。

改造工作是教育人、挽救人、防止重新犯罪的特殊预防工作。劳改劳教机关要努力克服困难，坚持“改造第一，生产第二”和“教育、感化、挽救”的方针，进一步提高改造质量。要继续实行改造工作的“向前、向外、向后延伸”，动员全社会都来参与、支持改造工作。劳动部门要按照国家介绍就业、自愿组织起来就业和自谋职业相结合的就业方针，积极妥善地安排刑满释放、解除劳教人员就业。企事业单位在招工、招工时，对刑满释放、解除劳教人员应与城镇待业人员一视同仁，不得歧视。

上述六个方面的工作环环紧扣，相辅相成，缺一不可，不能有所偏废。总之，要坚持打防并举，标本兼治，重在治本的原则，切实落实综合治理的各项措施。这样坚持数年，必有大的成效。

四、狠抓落实“谁主管谁负责”的原则。

落实“谁主管谁负责”的原则，是实现社会治安综合治理的核心。这项原则适用于所有党政军各部门和各人民团体。各部门都要根据社会治安综合治理的任务、要求和工作范围，主动找准自己的位置，明确本部门、本系统的职责，切实承担起共同维护治安的社会责任。

各部门的并同责任主要包括三个方面：一是从中央到地方，党政军各部门和各人民团体，都要发挥自己的职能作用，结合本身业务，认真抓好本系统参与社会治安综合治理的工作，防止因本部门工作偏差而对社会治安造成消极影响，主动承担起减少违法犯罪、维护社会治安和社会稳定的整体责任。二是党政军各部门和各人民团体，都要抓好本系统的综合治理工作，防止发生重大犯罪和重大治安问题。三是各机关、厂矿、学校、企事业单位和人民团体，都要“管好自己的人，看好自己的门，办好自己的事”，切实加强内部人员的思想教育和各项安全防范工作。一旦发生问题，要酌情追究有关部门、单位直接领导者的责任。

落实“谁主管谁负责”的原则必须逐步制度化、法律化。对各主管部门应负什么责任，怎么负责，不负责怎么办，都要制定法律、法规或者规章，作出明确规定，做到有法可依、有章可循。

社会治安综合治理需要把“抓系统、系统抓”同“条块结合，以块为主”有机地结合起来，实行属地管理原则。有关部门下属的企事业单位，应当服从所在地党委和政府的统一领导，主管部门要积极配合地方党政组织，督促所属单位做好综合治理工作，消除条块分割、各自为政、无人负责的现象。

五、加强领导，努力把社会治安综合治理的措施落实到基层。

搞好社会治安综合治理，领导是关键。各级党政领导要从思想上、组织上、工作上加强对综合治理的领导，认真组织、协调各部门的工作，解决落实中的问题，保证各项措施落实到基层。

(一)各级领导要真抓实干。要将社会治安综合治理列入各级党委和政府的重要议事日程，认真研究解决落实工作中存在的各种问题。各级党政领导要亲自动手，一级抓一

级，一级包一级，一抓到底，层层落实。要及时动员部署，一项一项抓落实，一个部门一个部门抓落实，抓住不放，持之以恒，并认真检查督促，奖惩兑现。

(二)健全领导体制，充实和加强办事机构。社会治安综合治理工作涉及全党全社会各个方面，必须由党委统一领导。同时，政府也要担负起重要的领导责任，大量的工作要由政府去组织实施。社会治安综合治理的领导体制是，在党委统一领导下，党政齐抓，办事机构具体指导协调，各部门、各单位各负其责。最重要的是各级党政主要领导要亲自过问，把一般号召和具体指导结合起来，真正担负起抓社会治安的责任。

为了加强对社会治安综合治理工作的领导和具体指导，中央决定成立社会治安综合治理委员会，下设办公室。各地从省、自治区、直辖市到地市、县区，都要建立健全社会治安综合治理领导机构，以党委一名领导同志为首，政府一名副职协助，各有关部门负责同志参加。县以上各级社会治安综合治理的办事机构要进一步充实加强，并同政法委员会合署办公。乡镇、街道也要设立相应的社会治安综合治理领导机构，健全办事机构或配备专人负责。可以由上级选派一名有经验的公安、司法干部，到街道办事处、乡(镇)政府任副职，专抓社会治安综合治理工作。

各级社会治安综合治理领导机构是党委和政府领导综合治理工作的参谋和助手，其主要职责是：(1)研究贯彻党和国家关于社会治安综合治理的方针政策。(2)对本地区、本部门一个时期的社会治安综合治理工作作出总体部署，并监督实施。(3)组织指导各部门、各单位落实综合治理措施。(4)总结推广典型经验，表彰先进，推动后进。(5)办理党委和政府交办的有关事项。社会治安综合治理领导机构以同级党委领导为主，同时接受上级社会治安综合治理领导机构的指导。

(三)层层建立社会治安综合治理目标管理责任制。地方各级党政领导之间，党政领导和各部门、各单位之间，厂长、经理和车间、班组负责人之间，都要层层签订责任书。要把社会治安综合治理的任务、要求分解为若干具体目标，制定出易于执行检查的措施，建立严格的检查监督制度、定量考核制度和评比奖惩制度。要把社会治安责任制同经济责任制、领导任期责任制结合起来，将社会治安综合治理目标管理同责任人的政治荣誉、政绩考核、职级提升和经济利益挂钩，同评选文明单位、企业晋级挂钩，实行社会治安综合治理一票否决权制。落实责任制要定期检查考核，每年进行认真的总结评比，表彰先进，形成比学赶帮的热潮。但要防止形式主义和不切实际的高指标，避免出现立案不实、弄虚作假等错误做法。

(四)加强分类指导，把推广典型经验和重点治理结合起来。各级党委和政府要结合实际情况，尽快作出规划，分期分批地把各种类型的社会治安综合治理经验逐步推广，扩大覆盖面，使全国的社会治安综合治理工作向前大大推进一步。要重视理论研究，及时把实践经验上升为理性认识，加强对综合治理工作的理论指导。

重点治理是迅速改变局部地区治安面貌的有效方法。从全国来看，大中城市、沿海开放地区和交通干线是综合治理的重点，要先行整治。就各地来说，要集中力量整顿治理好秩序混乱、治安问题较多的少数地区、街道、乡镇、村落、交通线段和单位。

(五)下功夫把社会治安综合治理的各项措施落实到基层。社会治安综合治理的各项措施能否落实到基层，县市、乡镇、街道的党政领导负有特殊重要的责任。社会治安综合治理措施落实到基层的主要标志是：基层党政领导重视，建立了社会治安综合治理工作的议事制度；社会治安综合治理的领导机构和办事机构健全，有专人办事；建立了一定形式的目标管理责任制；有群防群治队伍和严密的防范措施；群众充分发动起来，敢于同违法犯罪作斗争；犯罪和社会治安问题较少，对发生的问题能及时处置。

六、充分发挥政法部门特别是公安机关在社会治安综合治理中的职能作用。

政法部门是人民民主专政的重要工具，是惩治违法犯罪，维护社会治安的专门机关。加强社会治安综合治理，对政法部门的要求不是降低了，而是更高了。

政法部门在社会治安综合治理中的主要任务是：(一)当好党委和政府领导社会治安综合治理工作的参谋和助手，带头贯彻执行党委和政府的总体部署，积极参加党委和政府统一组织的社会治安综合治理活动，并经常向党政领导和社会治安综合治理领导机构反映情况，报告工作，提出建议。(二)依法严厉打击严重危害社会治安的刑事犯罪分子，及时查处、取缔“六害”活动，坚决防止境外黑社会势力和丑恶现象侵入。(三)严格各项治安管理措施，检查指导各单位内部的安全保卫工作和基层治保组织、群防群治队伍的工作。(四)采取各种措施改变就案办案现象，尽力扩大办案的社会效果，并积极提出司法建议和检察建议，协助有关单位总结经验教训，健全管理制度，完善防范机制。(五)结合各自业务工作，开展法制宣传教育和维护国家安全的教育。(六)公安机关、检察院、法院都要积极配合司法行政部门，大力加强劳改、劳教工作，提高改造质量，并做好对轻微违法犯罪人员和刑满释放、解除劳教人员的帮教工作。(七)加强对人民调解工作的组织领导，依法积极疏导、调处各种民间纠纷，化解社会矛盾。(八)研究刑事犯罪和社会治安问题增多的原因及其规律，提出有效的对策。

公安机关是社会治安工作的主管部门，在社会治安综合治理中居于特别重要的地位。公安机关应当根据加强社会治安综合治理的需要，适当调整工作重点、警力部署和勤务制度，改进工作方法，用更多的人力和精力加强基层治安基础工作，以更好地发挥职能作用。

政法各部门都要重心下移，精简上层，充实基层，转变作风，为基层多办实事，大力加强公安派出所、人民法院、法律服务所等政法基层组织建设。各级人民政府要尽量拿出一些经费，改进政法基层单位的装备，改善他们的工作条件和生活条件。

七、今年的工作重点。

今年要在全面加强社会治安综合治理各项工作，大力开展舆论宣传的同时，扎扎实实地着重抓好以下几项工作：(一)加强领导。调整和健全各级社会治安综合治理领导机构和办事机构，做到层层有人领导，层层有人办事，层层真抓实干。(二)制订规划。从省、自治区、直辖市到地、市、区、县，各级党委和政府都要制订出与“八五”计划相适应的落实社会治安综合治理的五年计划和每年的实施方案。从今年起，一个市一个市、一个县一个县地抓落实，每年落实一部分市、县，力争到一九九五年底使人多数市、县社会治安综合治理的各项措施得到基本落实。(三)重点治理。各地都要在调查研究的基础上，排查出治安问题多的地区和单位，集中力量进行重点治理整顿，务使这些地方尽快改变面貌。(四)建设基层。对城乡少数瘫痪半瘫痪的基层党政组织，下决心进行彻底整顿，并落实各项综合治理措施。(五)群防群治。在尽可能多的地区和单位组织好群防群治队伍，制订和落实各种形式的目标管理责任制。首先要把机关、企事业单位内部的责任制落实好，使单位内部的治安问题明显减少。(六)制定法规。建议全国人大常委会就加强社会治安综合治理作出决定。各省、自治区、直辖市尚未制定社会治安综合治理法规的要在今年内制定出来，付诸实施。(七)评选先进。各省、自治区、直辖市都要在扎扎实实工作的基础上，于今年底开展一次评比社会治安综合治理先进单位和先进个人的活动，并召开表彰大会。明年在全国范围开展评比活动，并在适当时候召开全国社会治安综合治理先进单位先进个人表彰大会。

社会治安综合治理是一项艰巨复杂的系统工程，也是全国人民十分关注的一件大事。它直接关系着国家的长治久安，关系着我国社会主义现代化建设第二步战略目标的顺利实现。各级党委和政府要带领广大党员、干部和群众，上下一心，共同努力，扎实工作，为创造我国良好的社会治安秩序，做出更大的努力。