

传承红色基因 汲取奋进力量 全力推动自贸港公安工作迈上更高水平

■ 闫希军

摘 要 站在“两个一百年”历史交汇的关键节点，海南省公安机关和广大公安民警从党史学习教育中传承发扬优良传统，以伟大精神引领公安工作和队伍建设实践。传承琼崖革命斗争精神，海南公安民警用热血铸就忠诚，诠释了人民公安为人民的誓言。在新时代，海南省公安机关要以学习党史、公安史为契机，不断提高思想认识，更好地践行初心使命，自觉把公安工作融入到国家发展大局，切实担负起服务保障海南自贸港发展的历史重任。

关键词 海南公安史 思想政治 传承发展 自由贸易港

风雨百年路，奋斗铸辉煌。站在“两个一百年”历史交汇的关键节点，党中央作出在全党开展党史学习教育重大决策部署，这是牢记初心使命、推进中华民族伟大复兴历史伟业的必然要求，是坚定信仰信念、服务保障海南全面深化改革开放和自由贸易港建设的必然要求，是锤炼党性修养、锻造公安铁军的必然要求。海南省公安机关和广大公安民警要从党史学习教育中传承发扬优良传统，以伟大精神引领公安工作和队伍建设实践，把党的事业、公安事业不断推向前进，在服务保障海南自贸港建设中扛起公安担当、贡献公安力量。

一、在百年辉煌党史中回顾海南公安史，更好地践行人民公安的初心使命

观今宜鉴远，无远不成今。习近平总书记指出，无论我们走得多远，都不能忘记来时的路。全面回顾海南公安史，才能更清楚地知道所处的历史方位，知道背后承载的历史意义，更好地传承发展人民公安的红色基因。

（一）海南公安机关诞生在艰苦卓绝的琼崖革命斗争烽火中

在二十三年红旗不倒的琼崖革命期间，海南公安在血雨腥风中诞生，经受住了严苛

作者：海南省政府副省长、公安厅党委书记、厅长

的革命洗礼，在党的领导下和全国人民一起完成开天辟地的救国大业。1926 年 6 月，中共琼崖第一次代表大会筹建组为防范国民党当局的破坏、保卫大会的安全，选调一批骨干人员组成特别保卫队。从某种意义上讲，一大特别保卫队就是海南人民公安保卫队伍的萌芽和雏形。自 1932 年向母瑞山撤退开始，在琼崖革命最艰难的时期，党的保卫队克服与上级失去联系、组织指挥行动孤立无援等困难，始终坚决服从琼崖特委领导，进行了肃清国民党反动分子、汉奸分子和保卫人民政权等艰苦卓绝的斗争，并先后更名成立琼崖肃清反革命委员会、抗日民主政府保安科、琼崖人民政府保安厅等公安保卫组织，直至革命取得胜利。

（二）海南公安机关成长在筚路蓝缕的新中国建设发展中

1950 年海南岛宣告解放，6 月成立海南军政委员会公安处。1951 年 7 月，成立海南行政公署公安总局。1953 年 8 月，更名为海南行政公署公安局。在海南解放后，公安机关的职能就是巩固国防和保卫人民利益，实行专门工作与群众路线相结合的方针，正确处理敌我矛盾和人民内部矛盾问题，紧密依靠人民群众力量加强肃特、剿匪、惩盗、禁娼、禁毒及全国镇反运动，为国民经济的恢复和发展保驾护航。

（三）海南公安机关壮大在波澜壮阔的改革开放大潮中

党的十一届三中全会开启了改革开放新的历史时期。海南公安机关坚决贯彻中央重大战略部署，迅速将公安工作的重心转移到服从和服务于经济建设这个中心上来，坚持“稳定压倒一切”，正确处理“改革、发展、稳定”的关系，组织开展了三次大规模严打专项斗争，依法从重从快严厉打击严重刑事

犯罪和重大经济犯罪活动，为捍卫党的领导、保卫国家政权、维护社会治安平稳、保障改革开放和社会主义现代化建设做出了重要贡献。1984 年 10 月，海南行署公安局改为海南行政区公安局。1988 年 4 月，海南建省办经济特区；5 月 6 日，海南省公安厅成立。

（四）海南公安机关扬帆在新时代中国特色社会主义新征程中

党的十八大以来，特别是习近平总书记“4·13”重要讲话以来，海南公安机关坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，在省委、省政府和公安部的坚强领导下，以服务保障海南自贸港建设为主线，以创建全国最安全地区为目标，全力以赴防风险、保安全、护稳定、促发展，忠实履行了捍卫政治安全、维护社会安定、保障人民安宁的新时代使命任务。至“十三五”末，全省刑事案件立案数、治安案件受理数达到 10 年来最低，八类严重暴力犯罪案件数为 20 年来最低，命案发案数为建省以来最低，较大交通事故起数和死亡人数为 10 年来最低，全省政治社会安全稳定形势进入 10 年来最好时期，全省人民群众安全感综合指数达 97.33%，再创历史新高。

在非凡的奋斗历程中，一代又一代公安保卫干警顽强拼搏、不懈奋斗，涌现了一大批视死如归的革命烈士、顽强奋斗的英雄人物、忘我奉献的先进模范，形成了一系列伟大精神，构筑起了海南公安机关的精神谱系。在琼崖革命时期，共有 2093 名公安保卫人员被评为烈士，他们是琼崖革命二十三年红旗不倒精神的重要组成。海南解放后，公安民警传承革命先烈的牺牲奉献精神，为国家稳定发展和人民安居乐业做出巨大贡献，涌现出王光生、王志明、余玉全、李觉荣、吴春忠、朱国茂等一批英雄模范。建省至今，

共有 109 名民警壮烈牺牲在工作岗位上，他们用热血铸就的忠诚、汗水浸染的担当和辛劳付出的奉献，诠释了人民公安为人民的铮铮誓言。深入开展党史学习教育，就是要深刻认识党的各个历史时期的伟大精神，传承弘扬光荣的革命传统，珍视精神财富、传承红色基因、补足精神之钙，鼓起迈进新时代、奋进新征程的精气神。

二、在百年辉煌党史中获得启迪，更好地为海南公安工作指明前进方向

历史是最好的教科书，也是最好的营养剂。习近平总书记指出，要更好应对前进道路上各种可以预见和难以预见的风险挑战，必须从历史中获得启迪，从历史经验中提炼出克敌制胜的法宝。回望海南公安发展历史，蕴含着不断攻坚克难、从胜利走向胜利的成功之道。

（一）对党忠诚是建警之魂

伴随着党在烽火中诞生，人民公安一路走来，名称在变、职能在变，但对党忠诚、政治过硬的红色基因不曾变，英勇无畏、不怕牺牲的革命本色不曾变。公安机关是人民民主专政的重要工具，是党和人民手中的“刀把子”，必须旗帜鲜明讲政治，牢牢把握公安姓党这一根本政治属性，牢牢把握对党忠诚这一永远不变的根和魂，毫不动摇地坚持党对公安工作的绝对领导，毫不动摇地坚持政治建警方针，在思想上政治上行动上始终同以习近平同志为核心的党中央保持高度一致，确保公安队伍坚定纯洁、忠诚可靠、让党放心。

（二）服务人民是立警之本

“山不藏人，人藏人。”琼崖革命能坚守二十三年红旗不倒，是与广大人民群众的支持

帮助分不开的。海南公安队伍自诞生之日起，为了人民的利益赴汤蹈火、英勇奋斗，在广大人民群众的支持与帮助下，从一个胜利走向又一个胜利。公安机关来自人民、植根人民，必须坚持以人民为中心的发展思想，坚定贯彻执行党的群众路线，忠实践行人民公安为人民的初心使命，把实现好维护好发展好最广大人民的根本利益作为一切公安工作的出发点和落脚点，做到一切为了人民、一切依靠人民。

（三）作风优良是强警之基

党的作风就是党的形象，关系人心向背，关系党的生死存亡。古往今来，只有过硬的作风才能锤炼英勇善战的队伍。海南公安机关在长期的革命和建设实践中，培育形成了艰苦奋斗、无私奉献、勇于拼搏等光荣的传统和优良的作风，这是公安机关赢得人民支持、保持良好形象、具有强大战斗力的重要法宝，必须大力弘扬和传承，锲而不舍、驰而不息地将作风建设引向深入，为更好履行新时代使命任务提供坚强的作风保证。

（四）纪律严明是治警之要

严明的党纪，是我们党创建、发展、壮大的根本保障。公安机关是党领导下的一支纪律部队，自创建伊始就把纪律视为生命线，必须毫不动摇地坚持从严治警方针，牢牢绷紧“严”的这根弦，始终保持“严”的主基调，深入推进公安队伍教育整顿，努力使公安队伍在革命性锻造中更加坚强有力，以铁一般的纪律，打造一支党和人民信得过、靠得住、能放心的公安铁军。

三、在百年辉煌党史中汲取奋进力量，更好地开拓自贸港公安工作新局面

习近平总书记指出，要把学习党史同总结经验、观照现实、推动工作结合起来，把学习成效转化为工作动力和成效。全省公安机关要突出学党史、悟思想、转作风、办实事、开新局，教育引导广大党员民警弘扬传承党的伟大精神，把学习教育焕发出来的活力激情转化为攻坚克难、干事创业的实际行动，以服务保障海南自贸港建设为主线，以创建全国最安全地区为目标，全力做好防风险、保安全、护稳定、抓改革、促发展各项工作，奋力推动海南公安工作迈上更高水平，以优异成绩庆祝建党 100 周年。

（一）夯实对党忠诚、听党指挥的思想根基

把学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想作为首要政治任务，严格落实“第一议题”制度，推动理论武装常态化制度化，在学懂弄通做实上下功夫，全面掌握这一伟大思想的核心要义、精神实质、丰富内涵、实践要求，坚持不懈用以武装头脑、指导实践、推动工作。不断提高政治判断力、政治领悟力、政治执行力，牢牢坚持中国共产党的领导、坚持中国特色社会主义道路，切实增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”。善于从政治上领会党中央和省委省政府、公安部的决策部署，准确把握其中的政治内涵、政治要求，找准贯彻落实的结合点、着力点、突破口，确保各项部署要求在工作中得到坚决贯彻、有力落实。

（二）坚持一切为了人民、一切依靠人民的根本宗旨

忠实履行人民公安为人民的初心使命，毫不动摇地坚持以人民为中心的发展思想，把人民对美好生活的向往作为奋斗目标。坚持和发展新时代“枫桥经验”，全力做好矛盾排查调处和风险化解工作，积极回应群众

正当合理诉求，切实维护群众合法权益，把各类矛盾纠纷解决在基层、解决在当地、解决在萌芽状态和初始阶段。深入开展群众反映强烈的突出违法犯罪专项打击整治，深化“控发案、多破案”工作，持续推进扫黑除恶常态化、新一轮禁毒三年大会战和电信网络新型违法犯罪打击治理，聚焦影响社会治安稳定的命案、盗抢骗、食药环、涉赌涉黄涉枪涉爆等违法犯罪活动研究建立预防治理体系，守牢自贸港不搞“黄赌毒”的底线。进一步健全完善公共安全风险防控体系，深入开展道路交通安全专项整治新一轮三年攻坚战，深化中小学生交通安全防护工程建设，建立健全旅游景区和大型活动安全防控分级管理机制，严防发生重特大道路交通和治安灾害事故。扎实开展“我为群众办实事”实践活动，深化公安“放管服”改革，优化执法服务，着力解决群众“急难愁盼”的操心事、烦心事、揪心事，不断增强人民群众的获得感、幸福感、安全感。

（三）扛起服务保障自贸港建设的责任担当

海南自贸港作为对外开放的前沿阵地，政治安全风险防范任务日趋加重。全省公安机关要心怀“国之大者”，把防范政治安全风险置于公安工作首位，聚焦防范抵御“颜色革命”、聚焦服务保障国家重大战略、聚焦互联网主战场，常态化运行重大风险研判防控机制，严密防范、强力打击境内外敌对势力各种渗透颠覆捣乱破坏活动，坚决守住不发生暴恐现实危害的底线红线，牢牢掌握对敌斗争主动权。进一步争取更加便利的移民和出入境政策落地实施，提升外国人服务管理能力，为来琼外籍“高精尖缺”人才申请居留提供便利，服务好全省人才工作大局。健全完善反走私综合治（下转第 64 页）

新时代区域社会治理视角下 创新基层人房管理的实践与思考

■ 朱炳文

摘 要 北京市公安局昌平区分局准确把握新时代区域社会治理的方法路径，抓住流动人口和出租房屋管理这一重点，探索推出了以“组织牵动一体化、运行保障规范化、人房管理法治化、自管自治模式化、服务管理信息化、权责利效一致化”为主要特征的基层人房管理新模式，有效维护了地区安全稳定。进一步加强基层人房管理，要在做大人房管理工作格局、做精为民服务举措、做强人房管理科技支撑上、做实人房管理基层创新上持续发力。

关键词 区域社会治理 流动人口 人房管理 自管自治

党的十九大报告指出，要“加强社会治理制度建设，完善党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体系，提高社会治理社会化、法治化、智能化、专业化水平”。这一要求为推进区域社会治理提供了遵循、指明了方向。近年来，北京市公安局昌平分局在市局党委和区委、区政府的坚强领导下，立足“人多、房多、隐患多”这一最大区情，牢牢把握新时代区域社会治理方法路径，探索推出了以“组织牵动一体化、运行保障规范化、人房管理法治化、自管自治模式化、服务管理信息化、权责利效一致化”为主要特征的人房管理新模式，有效维护了地区安全稳定。

一、区域社会治理背景下创新基层人房管理的重要意义

昌平区区域面积 1352 平方公里，实有人口 251.2 万人，其中流动人口 144.3 万人，是全市流动人口第三大区、唯一的流动人口倒挂区，由此辐射产生了一系列严峻复杂的社会治理问题。因此，针对性加强和创新流动人口和出租房屋管理成为昌平区域社会治理的必由之路和必然选择。

（一）创新基层人房管理是坚持以人民为中心的发展思想的必然要求

人民对美好生活的向往就是我们的奋斗

作者：北京市昌平区副区长、公安分局局长

目标，具体到公安工作，就是要让人民群众的安全感更有保障。昌平区流动人口和出租房屋管理已经成为严重影响全区群众安全感的明显短板。根据市委平安办《全市群众安全感调查情况分析》通报，昌平区 2020 年前三季度群众安全感均达到 99.5% 以上，总成绩有两季度位列全市第一，但在“流动人口、群租房、流动摊贩”问题这一单项指标上，全市排名则明显偏后。由此可见，虽然全区群众安全感总体水平较高，但群众对流动人口和出租房屋管理状况并不满意，成为影响全区群众安全感的重要因素。

（二）创新基层人房管理是服务首都发展大局的现实要求

按照首都“四个中心”战略定位和城市总体规划，昌平区属于城乡综合治理和协调发展的先行示范区，大力推动人居环境改善，持续推进城乡区域高质量发展，不断提升公共服务整体水平，才能更好服务首都发展大局。当前，昌平城乡发展不平衡，人居环境仍需改善，尤其是城乡结合部重点村整治、违法占地违规建设以及“回天地区”超大型社区的升级，都是全市关注的重点。上述问题的解决均牵涉到流动人口和出租房屋的服务管理，已成为区域社会治理的关键一环。

（三）创新基层人房管理是履行新时代公安使命任务的基础工程

捍卫国家政治安全、维护社会安定、保障人民安宁是新时代公安的使命任务，其根基在于基层基础工作，而基层基础工作的关键在于人房管理。流动人口作为治安要素中最活跃的部分、出租房屋作为治安要素中最大的变量，均是必须牢牢掌控的重点。根据 2020 年案件和人口数据统计分析，昌平区抓获的违法犯罪嫌疑人、接报的被侵害对象中流动人口均占 80%，而区域内近 80% 的流

动人口居住在出租房屋。由此可见，有效掌握流动人口和出租房屋是做好昌平公安工作的前提和基础。

二、积极探索创新实践以“六化”为特征的基层人房管理模式

面对严峻复杂的人房管理形势，昌平分局在市局党委和区委、区政府的坚强领导下，在市局人口基层总队等职能部门的精心指导下，抓住疫情防控的有利契机，深入开展以人房信息采集为主线的“夯基”系列行动，创新形成了独具特色的昌平人房管理模式，人房数据掌握更实、违法行为处罚更实、基层管理力量更实、服务管理质效更优和群众守法意识显著提升。

（一）发挥党委统揽作用，实现组织牵动一体化

社会治理是一个复杂的系统工程，必须充分发挥党总揽全局、协调各方的作用，才能发挥出应有的治理效能。昌平分局主动争取各级党委支持，调动全区力量，形成了人房管理齐抓共管、一体牵动、同向发力的有利态势。一是党委领导有力，形成全区合力。推动成立由区长总负责、相关区领导分工负责、十个委办局参与的昌平区实有人口管理工作领导小组，在分局设立办公室，全面统筹全区人房管理工作。同时，制定《昌平区实有人口管理实施意见》，召开全区实有人口管理工作大会，区领导出席并进行动员部署。二是专班牵动有力，形成警种合力。分局成立人房管理工作领导小组，由双正职领导总负责，分管刑侦、人口、警务支援的党委副书记具体主抓，充分发挥合成作战优势。在分局人口基层大队增设流管中队，专人专班、内外协调、统筹牵动。三是基层执行有

力，形成实战合力。各镇街比照区级组织架构，搭建由主要领导负责、公安派出所参与的组织领导体系，牵动本辖区人房管理工作；同时，区实有办将人房管理工作纳入平安昌平建设考核，有效压实了属地责任。

（二）发挥政府主导作用，实现运行保障规范化

社会治理责任在政府，资源和力量也在政府，必须构建政府主导、公安主力、各方尽责的工作格局。昌平分局坚持将人房管理融入“全区一盘棋”，努力实现资源配置最优、基层力量最强、综合保障最足，为全区人房管理注入持久动力。一是争取资金支持，确保财力保障最足。区财政每年固定投入9300余万元，集中保障专职管理力量和基层站室建设运行；每年固定投入5000万元，集中保障公安派出所建设运转，让基层底气更足。二是争取力量支持，确保人力保障最足。比照社工的待遇标准，全区集中招录专职实管员1016名，专门从事人房管理工作，全面实现实管员队伍专职化、正规化，让专职的人干专职的事。三是争取政策支持，确保组织保障最足。在区委组织部的大力支持下，选派288名优秀社区民警兼任社区（村）党组织副书记，提升社区民警在基层人房管理工作中的话语权，更好发挥组织发动作用。

（三）发挥法治保障作用，实现人房管理法治化

法治是社会治理现代化的重要标志，要善于用法治思维推进社会治理，用法治方式破解社会治理难题，引导社会成员循法而行。昌平分局坚持“依法管理、依法处罚、以罚促管”原则，在法治框架内解决人房管理问题。一是解决“执什么法”的问题。坚持以“用法”推动“找法”，针对“不如实登记、存在安全隐患、硬件不达标、窝住违法犯罪

人员”等常见问题，细致研究《反恐法》、《消防法》、《治安管理处罚法》、《北京市房屋租赁管理若干规定》等法律法规，细化人房管理执法程序、证据标准、裁量标准等，为基层执法奠定基础。二是解决“怎样执法”的问题。为解决基层不会执法、不敢执法、不善执法的问题，分局推出了“三个一”举措，即编制《人房管理常用执法手册》，形成问答式指南，制定询问笔录模板及案卷要求，为基层民警答疑解惑，使“零基础”民警也能迅速上手。录制《人房管理执法微课堂教学视频片》，实景呈现处罚案例，提示执法注意事项，保障处罚规范、程序合法。组建人房管理执法指导小分队，发挥各警种部门专业优势，始终做到大额处罚提前介入、疑难案件联合会商、重大专项主动攻坚、联合执法主动协调、巡回指导送训到岗。三是解决“规范执法”的问题。建立人房管理执法常态化监督考核机制，组建工作专班，坚持处罚前阅卷、处罚时指导、处罚后监督，将执法监督贯穿于执法全过程，保障人房管理执法工作依法规范进行。分局适用反恐法处罚相关责任人，创造了全市首例适用反恐法处罚房产中介公司、“日租房”的经典案例，极大调动了群众自觉登记、自动申报的积极性，流动人口新登率环比上升21.7%。

（四）发挥自治基础作用，实现自管自治模式化

基层群众自治是社会主义民主的重要形式，要创造自治条件、搭建自治平台、发挥群众创造力和自觉性，做到民事民议、民事民办、民事民管。昌平分局坚持群众自治理念，在市局《推行出租房屋旅店式管理模式指导意见》框架下，着眼破解“谁来管”、“管什么”、“怎样管”三个问题，选取成熟社区、农村自建楼、商住楼房三类样本，挑选七家

试点派出所，探索实践出租房屋“旅店式”自管自治模式。一是破解“谁来管”的问题，比照旅店业治安管理硬件、软件、人员标准，落实“三个一”，即社区建设一个安居驿站场所，作为旅店式管理中枢；线上建设一个安居通系统，作为旅店式管理平台；线下建设一支实管员队伍，作为旅店式管理力量。二是破解“管什么”的问题，比照旅店业“店、房、责清楚”的标准，全面盘清地址库，掌握出租房屋空间所在；全面摸清户型图，掌握出租房屋层户结构；全面理清户口本，掌握出租房屋产权归属，为落实以房管人奠定基础。三是破解“怎样管”的问题，坚持依法管理，做到处罚违法、引导守法、保护合法；坚持精细管理，做到考核到所、考核到警、考核到员，运用奖优罚劣机制，激发工作积极性；坚持智慧管理，做到旅店式管理与智慧平安小区同步推进、一体建设，提升管理效能。自试点以来，共建成安居驿站 7 个、采集标准地址 2.2 万处、掌握出租房屋 4.2 万户、流动人口登记率达 97.5%、110 警情下降 6.23%，初步取得了“便民利民”的服务效果、“底数清、情况明”的管理效果和“控高危、打现行”的实战效果。

（五）发挥科技支撑作用，实现服务管理信息化

科技进步是提高社会治理效能的推动力，新时代首都公安要善于运用现代科技推动建立智能化治理新模式。昌平分局坚持“科技赋能、共治共享”的建设思路，深化警企合作，共同研发人房信息申报、采集、应用系统，有力提升了人房管理水平。一是优化自主申报系统。研发“安居通”微信小程序，服务于租房主、中介机构、用工单位等不同登记主体，在前期严格管理的基础上，畅通采集登记途径，采集周期由过去的 7 天缩

短为 1 天。二是优化采集登记系统。研发流动人口采集专用 APP（以下简称“采集宝”），实现采集、比对、上传的即时应用，大大节省信息录入时间，工作效率提升了 6 倍。三是优化实战应用系统。将“采集宝”同盘查核录相结合，形成“三即时”方法，即社区民警和实管员捆绑结合，每组 2 至 3 名民警、3 至 4 名实管员，选取高峰时段定点设卡，利用“采集宝”即时核查、即时登记、即时处罚。在 2020 年全国“两会”安保期间，7 个试点派出所运用“三即时”方法，核查流动人口 5.42 万人次，新登流动人口 2621 人。

（六）发挥绩效导向作用，实现权责利效一致化

社会治理的主体是群众、重心在基层，要完善人人尽责、人人享有的公众参与机制。昌平分局充分发挥绩效导向作用，坚持有部署必有考核，有考核必有运用，有运用必兑现奖惩。一是考核到所，调动派出所的积极性。派出所是基层人房管理的主力军，分局精细设定“考核规则”，5 项“基础分”、5 项“加分项”、14 项“扣分项”，每日通报、每周汇总、每月排名；严格执行监督措施，每日组织实地检查、电话回访，依据检查结果下发“提示、警示、督办”三单，压实派出所执行责任；全面压实领导责任，对全局 22 名派出所所长、64 名派出所社区警务队队长加强考核，排名靠后的派出所所长要在全局大会上作表态发言，履职不积极的社区警务队队长、民警由分局主管部门约谈，对表现优秀的派出所，以通报表扬等多种形式予以表彰奖励。二是考核到警，调动基层民警的积极性。分局制定“大绩效”考评机制，增加基层基础工作权重，并将基础工作成绩同后备干部推荐、民警职务晋升有效关联，先后有 25 名优秀的社区警务队长被提拔为

正科职以上干部，极大激发了分局民警重视基础、投身基层、建功基层的热情。三是考核到员，调动专职实管员的积极性。坚持依规管人，制定《昌平分局实管员日常工作规范》，严格一日流程，规范日常管理。坚持从严监督，采取实地检查、电话回访、系统监测、轨迹分析等四类手段，强化监督检查。坚持细化考核，按照优秀 10%、合格 70%、不合格 20% 的比例拉开实管员绩效考核档次，形成内部竞争机制。

三、加强新时代区域社会治理背景下基层人房管理的思考

经过探索实践，昌平分局初步形成的基层人房管理模式，一定程度上夯实了区域社会治理基础，但在以下方面仍需深化、巩固和提升。

（一）依靠党政，在做大人房管理工作格局上持续发力

做好人房管理工作，党政领导是核心。要在党委政府坚强领导下，主动融入经济社会发展和市域、区域社会治理，为全区人房管理创造更大的工作格局。坚持长远规划与立足当前相结合，既要抓住全市、全区“十四五”规划和二〇三五年远景目标契机，站在首都“四个中心”、昌平“两区”建设的高度，深度谋划昌平区人房管理整体规划；又要紧盯城乡结合部整治、回天新三年行动计划、违建别墅拆除等当前重点工作，发挥人房管理的基础作用。

（二）回应民意，在做精为民服务举措上持续发力

做好人房管理工作，要坚持以人民为中心的发展思想，走好群众路线，让人房管理成为提升群众安全感、满意度、获得感的重

要抓手。既要一切为了群众，通过建设更加安全、高效、便捷的管理服务模式，为群众营造更加安全、和谐的人居环境；又要一切依靠群众，变“硬性管理”为“柔性引导”，继续发挥群众自管、自治优势，提升群众主动性和参与度。

（三）科技赋能，在做强人房管理科技支撑上持续发力

做好人房管理工作，科技应用是动力。要紧紧抓住首都公安智慧警务“祥云计划”实施有利契机，进一步解放思想、转变观念，狠抓科技建设和应用，为人房管理注入持续发展的动能。既要“眼光向外”，加强外部人房数据、信息资源的采集、汇入、整合，做到“广开源头”，将人房管理与雪亮工程、智慧平安小区等科技项目协同推进、一体建设；又要“眼光向内”，依托大数据系统、区人口基础信息管理平台的建设、升级、应用，加强数据清洗、分析、研判，做到“精耕细作”，将人房数据资源的应用效果发挥到最佳。

（四）守正创新，在做实人房管理基层创新上持续发力

做好人房管理工作，基层创新是关键。要创新社会治理，引导、鼓励、支持基层创新实践，最大限度调动基层积极性、激发基层活力。既要立足人房管理的实际，深入把握研究人口、房屋、中介物业企业、群众组织、社会团体等要素在人房管理中的作用，将“旅店式”管理的理念、形式、内容进一步丰富和拓展；又要立足昌平区情特点，深入把握研究回天超大型社区因“职住分离”“户居分离”产生的系列问题，坚持综合施策、对症下药，针对性运用行政的、法律的、经济的方法和手段，为人房管理提供“昌平方案”。

责任编辑 张树彦

关于做好基层矛盾纠纷 排查化解工作的思考

■ 郑为太

摘 要 近年来，随着城镇化进程加快，以及经济下行压力的影响，各类社会矛盾纠纷日益增多，矛盾调处难度加大，处置不当极易引发民转刑案件、群体上访事件。如何准确把握新形势下社会矛盾纠纷的基本特征，积极探讨矛盾纠纷的对策和措施，切实做到“纠纷可解、命案可防”，是当前公安机关亟待研究和解决的问题。笔者结合台商区近三年来矛盾纠纷的现状、特点，就矛盾纠纷排查化解工作做一些探讨。

关键词 矛盾纠纷 排查 调解 机制

台商区作为泉州城市副中心，当前全区城市化进程持续加快，各种利益诉求引发的矛盾纠纷也随之增多，从近两年来台商分局案件办理情况来看，因矛盾纠纷引起的行政案件占总量比超三成，并呈逐年上升的态势，民转刑案件虽然总量不多，但产生的影响也不容忽视。去年以来，台商区仅劳务、劳资纠纷的警情同比上升了78.8%，警情上升幅度较大，因前期警情排查及时，相关部门联动协调解决得当，未引发影响稳定的群体事件。“纠纷可解、命案可防”是当前做好社会矛盾纠纷排查化解的一项重要课题，分局联合区综合办围绕如何有效地组织开展好社会矛盾纠纷化解工作，专门组织力量深入乡镇、村

（居）、基层单位开展调研并做了一些思考和探索。

一、全区基层矛盾纠纷调解现状和特征

目前，全区共组建82个人民调解委员会，其中乡镇4个、村（居）78个，镇村调委会规范化建设率达100%，“郭志坛”志愿调解室、“莉姐”调解工作室、东园片区指挥部调解工作室等镇级个人调解室5个，建设率达125%，按照“一村一专职调解员”标准，在全市率先试点聘用村级专职调解员39名，镇级15名、区级3名，从各单位选聘125名调解员

作者：福建省泉州市公安局台商分局局长

组建专家库,初步构建了区、镇、村三级联动的矛盾纠纷化解格局。我区矛盾纠纷排查化解工作总体是向上向好、逐步深入的,但仍有些影响全区安全稳定、制约全区稳步发展的矛盾纠纷亟待解决。为进一步做好新形势下社会矛盾化解工作,分局对全区近三年来的矛盾纠纷进行梳理分析,总体矛盾纠纷呈现五个特征。

(一) 矛盾纠纷总量居高不下

近年来,人民群众对民主法治、公平正义、公共安全等领域的期盼日益提升,相应带来个人或群体利益交织情形变多、利益冲突不断升级,个人、群体之间的矛盾纠纷也随之增多。从分局近三年接报的矛盾纠纷类警情总量看,呈逐年上升趋势。

(二) 矛盾纠纷主体日趋多元

随着社会发展进步,个人、群体、组织之间的联系更加紧密,矛盾触及点也明显增多,矛盾纠纷的主体不再仅限于个体之间,而是发展为个人或群体与企业、基层组织、政府部门之间,主体结构更加多元。2017年全区个体之间的纠纷警情占总量的80%以上,但2018年、2019年还不到70%,而随之增加的是,个体与商铺的消费纠纷,个体、群体与企业的劳资纠纷、与政府部门的执法拆迁纠纷等。

(三) 矛盾纠纷类型复杂多样

当前,全区正处于大开发大建设阶段,涉及的征地拆迁项目多、体量大,群众利益诉求与经济建设发展存在矛盾,新旧矛盾交织,纠纷内容日趋多样,从传统情感、债务、邻里纠纷发展为征地拆迁、环境污染、非法集资、劳务用工、执法权属纠纷等生产生活的各个方面;纠纷类型也日趋复杂,不再是单一的民事纠纷,而是多伴有经济纠纷、行政纠纷、涉法涉诉纠纷等。

(四) 矛盾纠纷诱因更加凸呈

受传统观念和时代潮流相互交织影响,诸多不稳定因素日益呈现,个人与群体以及群体与群体之间的交流开始注重利益,双方之间发生利益冲突日益明显,群众对自身利益的追求也逐渐最大化,涉及利益分配、权益保障等方面的问题也层层暴露出来,消费纠纷、劳资纠纷、租赁纠纷、征地拆迁纠纷明显增多。

(五) 矛盾纠纷行为更易激化

随着经济发展水平不断提高,人民群众生产生活方式和思想观念的变化,部分涉及群体和纠纷当事人在寻求矛盾纠纷化解的过程中,往往为尽快且最大限度维护和追求自身利益,进而产生一些冲动过激行为,致使打架斗殴、缠访闹访等违法犯罪行为时有发生。

二、全区基层矛盾纠纷调解工作面临的困境

(一) 涉事对象存在“三种”心态

一是利益至上的心态。受市场经济发展的冲击,部分涉事对象形成了错误的金钱观,对人待事总是用金钱来平衡,矛盾处理过程中“不讲感情、讲价格”“不讲道理、讲利益”,从而产生一种“不是工作不到位,只是价格没谈妥”的现象。二是自以为是的心态。由于普法教育不深不细,大多数群众对法律常识一知半解,但在涉及纠纷时,却总以自认为懂法的心态来对待纠纷,强调维护自己的权益,忽略自己应承担的责任,不愿意听取处置人员的意见。三是猜忌怀疑的心态。全区仅四个乡镇,地域不广、人口不多,处理村民间的纠纷时,多以网格调解员或镇级调解员为主,难免会与当事人多少有些联系,使得一些涉事主体认为参与调解人员处事不

公，偏袒一方。

（二）处置主体存在“三不”问题

一是主动意识不强。从全区近年来掌握的矛盾纠纷来看，多数是通过 12345 服务热线、信息系统以及接处警平台等渠道掌握的，而主动排查发现的明显偏少。究其原因，主要是一些村镇干部、网格力量矛盾纠纷排查主动性不强，对排查隐患心存顾虑，担心发现了、上报了，最后还要自行解决、解决不好还被追责，从而出现不愿主动发现、积极化解，存在被动处理的问题。二是调处能力不足。当前全区人民调解力量多以村小组长、村干部以及退休职工等为主，基本法律法规掌握不熟、表达能力欠缺，一些参与调解的司法部门工作人员经验阅历不足，业务不熟等原因，致使一些常见矛盾纠纷因解决方法不当演变成大问题，甚至导致群众将矛头指向调解人员，极大地降低了矛盾纠纷化解率。三是工作作风不实。少数网格力量对了解到的小矛盾小纠纷不重视，听之任之、放任自流，认为有小矛盾实属正常，会随着时间的慢慢淡化消失，不会产生严重后果，不愿花时间去做好化解工作，致使一些不稳定因素没有及时发现、及早化解，错失最佳调处时机，导致矛盾愈演愈烈，最后小毛病、小问题拖成影响广泛的大事件；一些民警执法不够规范，遇有矛盾纠纷或可调解的治安警情，第一时间就想着要把纠纷案件调解，而忽略了前期的取证，一旦调解不成，再去调查取证时往往已失去了最佳时机，无法准确查明事实，增加了后期调解工作甚至是办理案件的难度，往往拖大拖暴。

（三）顶层设计存在“三个”不够

一是法律规范不够完善。近年来，国家颁布了一系列法律法规和政策，为调整各类社会关系、化解社会矛盾提供了有力指导。

但是，法律的制定跟不上社会政治、经济、生活等多方发展，在一些新生问题的处理上，缺少可遵循的依据。比如：目前，赔偿内容仅局限于明文规定的医药费、误工费等，而对于当事人经常提出的精神补偿、后续治疗、家庭困难补助等方面没有明确法律依据，导致一些赔偿问题双方很难达成一致。二是部门联动不够密切。当前矛盾纠纷错综复杂，涉及部门不再单一，但全区部门间的调解联动机制还不健全，比如与惠安法院、检察院以及区各行政部门间的对接渠道不畅，调解队伍和调解资源分散，没有形成整体工作合力，导致信息共享不及时、对策措施不具体、问题解决不得力，制约了矛盾排查调处工作的有效开展。三是奖惩措施不够健全。去年，全区制定出台了《关于加强矛盾纠纷多元化解体系建设的实施意见》，明确了有关奖惩方面的措施，有效地提升了矛盾纠纷的化解率，但在主动排查、事后问责等方面还需进一步细化，缺乏可量化、可参照的执行标准，致使有些人员、部门不愿主动排查发现隐患，有些对纠纷处置应付了事，一些纠纷久拖不结，当事人极度不满。

三、基层矛盾纠纷调解工作初探

近年来，分局结合本地治安形势和矛盾纠纷特点，充分借鉴新时代“枫桥经验”，积极探索矛盾纠纷联调联处模式机制，矛盾纠纷化解率明显提升，有力维护了社会稳定。特别是今年以来，分局深入实践习近平总书记关于坚持发展新时代“枫桥经验”重要指示，贯彻落实党的十九届四中全会精神，全面启动“一室两中心三同步”基层网格化治理工作模式（即：综治中心、网格化服务管理中心、警务室，同格运行、同网采集、同步治理），

专职社区民警（警务助理）、综治网格员、村居干部“三员协同”，深入社区、乡村和单位，利用入户走访、防范宣传等时机，全面排查各类矛盾纠纷，从源头排清摸透辖区矛盾纠纷情况；深入推进“警格+综治网格（乡镇工作片）”融合发展，探索综治指挥调度平台建设，依托12345服务热线、110接处警、“汇智理”移动基础信息采集和上级交办指令信息等平台载体，确保遇有矛盾纠纷快速反应；以网格为基本作战单元，充分发挥各类调解力量作用，采取“排调分离、多元调解”机制，专职社区民警（警务助理）、综治网格员主要负责矛盾纠纷的排查，可视情参与调解；村级调委会主要负责矛盾纠纷的核查调处工作，对本级无法调处的，依托综治指挥调度平台选择相应调处力量，最大限度将矛盾纠纷发现在网格、解决在网格，维稳创安成效逐渐显现。下步将按照市局明确的“五个一”工作思路，积极协调区委区政府，全力构建“1234”矛盾纠纷“排调分离、多元调解”新模式。

（一）树牢一种理念，即“大调解”理念

矛盾纠纷排查化解是社会治理的重要环节，仅靠各部门单打独斗肯定行不通，必须树牢“大调解”理念，坚持党政领导、综治主抓、部门联动、公众参与、科技支撑的“大调解”体系。将矛盾纠纷排查化解作为加强党的执政能力建设的重要工作，明确“一把手”是化解本系统、本行业矛盾的第一责任人，对排查出的社会矛盾，建立健全交办、承办、督办制度，按照“谁主管、谁负责”和归口处理的原则，落实领导和牵头配合单位以及具体办理单位责任人，切实把化解责任落实到部门、单位、个人身上，努力形成矛盾纠纷共治的局面。

（二）建立两个平台，即“汇智理”移动基础信息采集平台、综治指挥调度平台

“汇智理”移动基础信息采集平台通过该手机APP，实现三项功能。情报预警，发挥行政部门对上级决策部署熟悉的优势，加强风险评估，通过平台及时向“网格”力量推送需关注人群、事件的预警信息；信息收集，发挥“网格”力量，及时将社区内存在的实有事件、风险隐患、矛盾纠纷等情况收集上报；资源调取，依托该平台全面采集辖区实有、流动人口以及实有、出租房屋信息；全面整合扎根群众、覆盖基层和各行业的调解力量，建立人民、行政以及司法等多元调解人才库，实现纠纷人员信息通过平台掌握、纠纷调解力量通过平台调取。目前，分局已完成“汇智理”APP V1.8版本开发，实现基础数据移动前端采集、入户访查（安全隐患采集、情况上报）、签到/签退功能、统计功能、后台管理以及收藏夹等功能。综治指挥调度平台是拓展区公安分局110报警服务台，依托台商区智慧城市建设，在公安分局建立“统一平台、统一通信、统一指挥、统一调度”的平台，综合12345便民服务热线管理平台、微信平台、门户网站等，设立24小时接警席，实现一个平台受理、流转、监督等功能。通过两个平台实现矛盾纠纷信息全方位、多渠道收集、分门别类归整、及时流转推送、随时调取掌握、动态跟踪督导等功能，从而达到第一时间预警、第一时间发现、第一时间受理、第一时间流转、第一时间督导的效果。

（三）用好三种力量，即警务网格力量、村调力量、其他调解力量

坚持“1+1>2”的理念，探索深化“排调分离、多元调解”机制。用好专职社区民警（警务助理）、综治网格员，全面开展矛盾纠纷排查。明确其不再参与纠纷调处，促使其消除思想顾虑，提升矛盾纠纷排查主动性；制定相关追责问责机制，打消其消极侥幸心理，倒

逼其扎实开展矛盾纠纷排查；发挥其“人熟、地熟、情况熟”优势，结合基础信息采集、入户走访等日常工作，提升矛盾纠纷排查效率。用好村级调委会，扎实开展矛盾纠纷核查。对平台收集汇总的矛盾纠纷，第一时间开展核查，弄清双方纠纷原因、真实诉求、涉及部门等有关情况，立足自身做好矛盾纠纷化解工作。用好行政、司法等多元调解力量，全力开展矛盾纠纷化解。对村级调委会无法调解的，采取“平台调配、联动联调”模式，对需特定人员调解的，由纠纷双方在资源库中自主选择人民调解员；对需多部门共同调解的，通过平台派发指令通知相关部门和单位的调解力量联合调处；对现场无法控制、事态扩大的，通过平台立即发出应急指令，启动应急处置预案，调配力量迅速到场，稳妥处置各类群体性事件。对调而不结、调解反复和矛盾激化、闹访缠访等问题，从资源库调取行政、司法调解力量，通过调解、仲裁、行政裁决复议和诉讼等方式，公平公正的处理矛盾纠纷，并将处理情况公开告知相关人员，同时讲明法律程序和义务，明确反映诉求的正确途径，以及法律禁止的行为，确保依法解决问题。

（四）完善“四项”机制，即会商机制、奖惩机制、宣讲机制、选培机制

会商机制，明确由区综治办牵头，定期召开由公检法、司法行政、信访、乡镇综治办等多个部门和基层治保组织负责人等参加的联席会议，原则上由区每季度召开一次，乡镇由党委政府牵头组织有关职能部门每月召开一次，通过分享有效做法、反映存在困难、共商解决对策、明确关注重点、定实责任分工等方式，对重大、复杂、疑难的矛盾纠纷进行集体会商。奖惩机制，积极争取党委政府支持，

把化解矛盾纠纷、预防可防性案件作为一项重要职责任务，纳入单位等级考评之中。在前期调研的基础上，分局联合区综治办正在研究制定《矛盾纠纷多元化工作考核办法》、《专职调解员绩效工资实施细则》等，对主动发现、精准研判、积极预防的单位和个人给予表彰奖励倾斜。对矛盾排查不到位、纠纷化解不力、推进缓慢，不作为、乱作为的，给予相关责任单位、责任人严格通报、约谈领导、挂牌督办、取消评先资格、重点管理等手段，督促其限期整改；因工作不力导致矛盾激化转化为恶性案件、群众性事件或群众性上访的，严肃追责问责。宣讲机制，将法治宣传教育工作纳入精神文明创建、法治建设，共同推进。以村为单位，每周召开一次咨询会，召集驻村律师、调解员以及司法人员进驻调解室，听取群众诉求、解答群众困惑、宣讲法律常识。成立普法志愿服务队、组织法律顾问团、普法讲师团等，利用110宣传日、315消费者权益日、124普法日等时机，采取专题宣传、随机教育相结合的方式，深入基层、群众、企业单位，有针对性地宣传各种法规和政策；注重发挥法治文化阵地和媒体的普法功能，促使群众知法、懂法、守法、用法，从而以群众素质的提升减少社会矛盾纠纷的产生，同时也为矛盾纠纷的化解工作打下良好的基础。选培机制，有计划、有步骤地对调解队伍进行补充壮大，把法制观念强、思想意识好、群众威信高的人员引进到调解队伍；采取现场授课、座谈交流、案例分析等方式，定期开展调解员岗前培训、业务培训等，不断强化法治素养，提高调处能力；以乡镇为单位，建立微信业务交流群，邀请业务精、专业强、经验足等人员进群，交流经验、解疑释惑，确保遇到问题能一次解答。

责任编辑 尚钰涛