

现代警务体系构建探索

——以徐州公安实践为视角

■ 王巧全

摘 要 推进国家治理体系和治理能力现代化要求公安机关建立与时代相适应的现代警务体系。在近些年的实践中，沿海经济发达地区公安机关已经在现代警务体系建设中积累了丰富的经验，为徐州公安的发展提供了借鉴。公安机关要准确把握时代变的新需求，做到准确识变、科学应变，从而实现主动求变。扁平高效的情报指挥体系、全要素管控的治安防控体系、快侦多破的刑事侦查体系、支撑有力的警务保障体系、全程全量的公共安全监管体系、严优并重的队伍管理体系构成了现代警务体系的主要内容。

关键词 治理能力现代化 现代警务体系 智慧警务 社会治安防控体系

推进公安工作现代化是建设社会主义现代化强国、推进国家治理体系和治理能力现代化的重要组成部分，是新时代公安工作的发展方向。2021 年是“十四五”开局之年，构建符合新阶段要求的现代警务体系，实现公安工作高质量发展，已经成为新时代公安工作的鲜明主题。徐州公安积极探索现代警务体系这一重大命题，准确识变，科学应变，主动求变，明确以全力打造全国最安全城市为目标，着力构建“六大体系”，加快推进公安工作高质量发展。

一、准确识变：从社会发展进步

溯源建立现代警务体系时代基础

党的十九届五中全会坚持历史与现实、理论与实践、国内和国际相结合，深入分析了我国发展环境面临的深刻复杂变化，指明了错综复杂的国际环境带来的新矛盾新挑战、我国社会主要矛盾变化带来的新特征新要求。我们要深刻认识我国仍然处于社会主义初级阶段、我国发展长期向好的基本面没有变、我国社会主要矛盾发生作用的全局性和长期性没有变，充分把握当前社会环境新变化，正确认识和处理“变”与“不变”的关系，把握建立现代警务体系的时代需要和

作者：江苏省徐州市副市长、公安局局长

基础。

（一）城镇化发展带来社会结构变化

改革开放以来，我国社会结构的一个显著变化，就是从“农村中国”走向“城市中国”，城镇化率由1978年的17.92%提高到2019年的60.6%。徐州市的这一指标更为明显，从11.5%提高到66.7%（摘自《2019年徐州市国民经济和社会发展统计公报》）。可以说，城市已成为国家治理的一个“基本盘”、“主阵地”。现代城市社会具有跨界、流动、快速、传导等显著特征，这对以行政区划为治理边界、以层级政府为治理主体、以职能部门为治理抓手、以居住地管理为治理核心的传统警务模式提出了新的挑战和难题。城市社会具有高密度、高风险、强技术性显著特征，城市风险特征和治理需求较以往发生巨大变化。突如其来的新冠肺炎疫情防控实践表明，分割式、被动式、运动式传统警务模式在应对社会风险时力不从心，具备强大跨界整合、快速反应和精准施治能力的现代警务体系可以大显身手。

（二）网络科技的发展带来犯罪形态变化

马克思主义经济学告诉我们，经济基础决定上层建筑、生产力决定生产关系、生产关系反作用于生产力。将这一科学理论运用在公安工作中，就是社会治安决定警务体系构建，警务体系反作用于社会治安。研究现代警务体系既要从理论出发，开展前瞻性思考，更要从实际入手，遵从事物发展的客观规律。徐州市地处江苏省北部，是一座古老的历史文化名城，具有中原文化的鲜明特征，历史悠久、交通便利、产业众多、高速发展，城市的包容性、交通的便利性、经济的发达性要素，使得这座城市的社会治安囊括了全国社会治安的主要特征，在全国设区

市公安机关中具有鲜明的代表性和普适性。通过分析研究“十三五”以来徐州社会治安状况和公安工作发展规律，可以“一叶而知天下秋”，对全国公安机关的现代警务体系发展提供借鉴与参考。近年来，徐州市社会治安总体形势持续好转，特别是2016年以来，刑事案件总量年均下降8.5%，八类案件总量持续下降。命案从2000年的200起左右，持续下降至2020年的30起左右。另一方面，传统犯罪加快向网上蔓延变异，通讯网络诈骗等非接触式犯罪急剧上升，成为影响社会治安突出的问题。目前，徐州市诈骗案件发案数已超过盗窃案件，通讯网络诈骗案件占刑事案件总量的60%。这就要求进一步整合资源手段、创新技术战法，健全完善打击治理网络犯罪的新机制，积极构建共同应对网络犯罪的新格局。

（三）社会主要矛盾的转变带来公众需求变化

随着我国社会主要矛盾的转变和全面脱贫，人民群众对物质生活的需求不再是第一位，而对公共服务的高质量、均等化、可及性、精准性等方面的需求日益突出。党的十八大以来，我们党和政府积极回应人民群众日益增长的美好生活需要，推动公共服务水平再上新台阶。2020年，徐州公安警务有效投诉同比下降33.2%，公安队伍满意度显著提升。在此基础上，要继续应百姓之需、行简政之道、开便利之门，精准把脉服务难点、办事堵点，做实做细公共服务管理。同时，公共安全风险与经济社会快速发展相伴而生，随着各类新基建新业态加快涌现，公共安全范畴不断扩大，发生公共安全事件的几率也不断增大，而安全与有序恰是公众的基本诉求和重要福祉。为此，徐州市公安局注重加强对新技术、新业态的跟踪研究，提

高对新型风险的识别、预警、防控能力；同时，针对人民群众最盼、最急、最忧的突出问题，逐步健全经常性的专项打击整治。

（四）社会治安防控体系建设带来勤务模式变化

马克思主义哲学告诉我们，事物总是不断向前发展的，具有螺旋式上升的规律特点。公安工作同样如此。在刑事犯罪面广量大、大要案件频发的时期，公安机关提出“打防并举、以打开路”，必须把有限的人力物力财力投入到大要案件侦办上来。当前，依托现代科技手段建立起来的社会治安防控体系在维护社会秩序方面发挥了重要作用，传统案件和暴力案件总量呈现下降趋势，打击犯罪的主业需求有所转变，为公安机关推进防范提供了更多的空间，在打防两端都抓紧的基础上，更应溯本求源，注重强基导向，把重点放在基础防范方面。综观徐州警务工作，从人海战术到精准打击、从层级指令到扁平化指挥、从手工作业到智能化比对、从被动应付到主动作为，警务理念和警务模式发展到如今的“上医治未病”阶段。我们根据“海恩法则”科学原理，改变以往“坐等警情”的惯性运作，积极探索“梳网清格”主动警务模式，把网格中涉及人、事、物的风险隐患，主动梳理清楚，集中清理干净，精准治理到位，把大量的苗头隐患解决在萌芽初始状态。

进入新阶段，我们将勇敢面对新形势新任务提出的新挑战新要求，坚定信心、抓住机遇，加快构建现代警务体系，逐步提升公安机关核心战斗力，奋力开创徐州公安工作新局面。

二、科学应变：从警务创新实践探索现代警务特质

今年年初，江苏省公安厅认真贯彻公安部部署要求，提出了全面实施“六六战略”，即以“六大警务”贯彻新发展理念，以“六大工程”构建公安工作新发展格局，奋力推动新时代江苏公安工作高质量发展走在前列。我们必须准确把握新发展阶段，深入贯彻新发展理念，按照中央、部厅决策部署，找准找实构建现代警务体系的目标追求。经过调研和论证，现代警务体系应当包含“创新、主动、融合、智慧、规范、精准”六个关键词。

（一）创新是现代警务的根本动力

创新不仅是引领发展的第一动力，也是构建现代警务体系、实现公安工作现代化的强大引擎。纵观警务发展历程，每一次警务变革都伴随着价值理念、制度机制、技术手段、模式架构等方面的创新。要将创新作为推动公安工作发展的“动力源”、培育战斗力生成新的增长点，坚持系统观念，树牢实战导向，强化科技引领，推动力量布局、要素配置、人才队伍体系化、协同化，全面破除影响和制约公安事业发展的体制性障碍、结构性矛盾、深层次问题，以创新促发警务工作质量变革、效率变革、动力变革。

（二）主动是现代警务的内在要求

应对复杂局势、掌握战略先机，要以自身工作的主动性、确定性应对风险挑战的不确定性。主动式警务体现在主动攻防、抓早抓小、防患未然，与传统的从发案、受立案到破案的被动反应式警务形成鲜明对比，充分彰显了时代性、实践性和人民性。要强化不主动担当就会被动兜底的认识，坚持关口前移、工作前置，主动回应群众需求、管控隐患风险、攻克难点问题，做到既打好防范和抵御风险的有准备之战，又打好化险为

夷、转危为机的战略主动战。要大力开展“砺剑”工程，打造主动进攻、克敌制胜的“杀手剑”。要充分发挥服务和打击双重职能，主动服务重大战略，更好护航高质量发展大局。

（三）融合是现代警务的基本方式

融合是万物互联时代的鲜明特征。党的十九届四中全会提出：“坚持和完善共建共治共享的治理制度，保持社会稳定、维护国家安全。”融合警务模式是贯彻习近平总书记新发展理念，将联动共治理念转化为警务治理效能的生动实践。实现融合警务，必须坚持内聚合力、外引助力、协同发力，推动公安机关要素集成、部门地区共建共治、安全风险全域联防，架设跨越条块分割的桥梁，铺设贯通部门壁垒的隧道，构建高度合成、广泛共享、深度交互的警务运行新机制。

（四）智慧是现代警务的重要路径

习近平总书记在全国公安工作会议上强调：“要坚持政治建警、改革强警、科技兴警、从严治警，履行好党和人民赋予的新时代职责使命”。大数据智能化，是现代警务的重要组成部分。经济发达地区公安机关前期已经在智慧警务上积累了丰富的经验。要坚定科技兴警的目标导向和智慧智能的发展方向，深入实施公安大数据战略，全面整合数据资源，精准赋能警务实战，用“智慧警务”、“科学警务”代替“汗水警务”、“惯性警务”，让公安工作更聪明、让警务活动更高效、让民警和群众更有获得感。

（五）规范是现代警务的鲜明特征

公安机关的基本活动是执法活动，公安队伍是党领导下的纪律部队，规范性也是内在要求和外在特征。要更加坚定法治信仰、执法良知，提升运用法治思维和法治方式维护稳定、化解矛盾、处理问题的能力，让公

平正义的价值取向在每一次执法活动、每一个执法环节充分展现。要始终坚持从严治警的总要求，深化推进“铸警”工程，制定完善纪律规范，严格执行警规条令，常态加强督察检查，确保队伍健康、稳定发展。

（六）精准是现代警务的目标取向

“精准思维”是习近平总书记强调的“六大思维方法”之一。用历史的、发展的眼光审视公安工作，传统的“大呼隆”、粗放型作战模式已经无法胜任现代警务的要求，实行更加精准精细、集约高效的警务模式势在必行。要坚持情报信息的主导地位，用“诊断”技术引领“治疗”行为，实现“大情报”支持下的“小行动”，提高警务工作的精确性、实效性。要以“织网”、“靖网”工程为重要载体，升级完善网上网下综合防控体系，提高精准预测预警预防各类风险的能力。要把建设更加精准的考核评价体系作为重要保障，坚持全员全量、科学高效，创新考核机制，提升打防质效。

三、主动求变：从“六大体系”构建加速现代警务建设

在现代警务建设实践中，徐州公安以习近平新时代中国特色社会主义思想为指引，深入贯彻习近平法治思想和重要训词精神，以打造全国最安全城市为目标，更加注重系统观念、法治思维、强基导向，持续固根基、补短板、强弱项，着力建设情报指挥、治安防控、刑事侦查、警务保障、公共安全监管、队伍管理“六大体系”，加快推进公安工作高质量发展。

（一）构建扁平高效的情报指挥体系，做到“真指挥”

扎实推进指挥运行机制改革，制定总指

挥长工作规范，明确市局领导进驻情报指挥中心职责，建立健全以市局情报指挥中心为龙头，以道路交通指挥中心、巡特警指挥中心、合成侦查作战中心为支撑，各县（市）分局指挥中心协同的“1+3+N”的现代警务指挥体系，组建多警种参与的应急处置小组，不断提升“情指勤舆”一体化合成作战效能。牢固树立全警情报战略，全面加强与国家、部队等单位协作对接和情报互通，打造最强“情报联盟”，健全完善 24 小时全天候情报研判支撑和紧急、重大案事件快速响应机制，真正实现“大内勤、小外勤，大情报、小行动”。

（二）构建全要素管控的治安防控体系，做到“全时空”

在圈层防控上，高质量建成社会治安防控体系“烽火台”工程，加强淮海经济区公安机关警务协作，定期组织攻防演练，科学评估防控的密度和强度，做到严丝合缝、滴水不漏。在单元防控上，高标准建成“风铃塔”工程，紧盯重点目标单位和人员密集场所，深入开展平安校园、平安医院等“平安+”和“七无村（社区）”创建活动，打造更多零发案小区、零发案村居、零发案单位，大力推行交警“路长制”和巡特警“巡长制”，连片成面、堡垒推进，以一个个单元小平安累积全市大稳定。在要素管控上，深化公安大数据中心建设，建强“警务大脑”，实现对危险人、危险车、危险物的全要素、可视化管控；持续完善梳网清格日常梳清和集中会战工作机制，把不放心的人、存隐患的物、有风险的事梳干净、清彻底、治到位。

（三）构建快侦多破的刑事侦查体系，做到“快运转”

以“念好快字诀、打好合成仗”为方向，围绕构建大侦查格局，进一步落实主办侦查

员制度，将全市分为“五大盯案战区”，压实支队长、大队长、主办侦查员三级“盯案”责任，健全市县两级执法警种部门直接自办案件考核评价和警种部门班子成员捆绑侦查责任区机制，常态化开展“揭榜挂帅、破案竞赛”活动，完善即案即侦、快侦多破、破案即追的侦查办案模式。做大做强市县两级合成侦查作战中心、反通讯网络诈骗中心、新型犯罪研究中心，升级智能拦截、技术阻断、资金止付等反制手段，持续建强网侦、资金查控、刑事技术等专业手段，建设全国一流的专业实验室，分类分层分级细化侦查资源，不断加强视频侦控、预审办案等专业队伍建设，让专业的人干专业的事，打造“最强刑侦”徐州品牌。坚持依法严打方针不动摇，以严打整治“汉风行动”为统揽，集中警务资源、发起集群战役，严厉打击整治人民群众反映强烈的突出违法犯罪，加大追赃挽损力度，努力让人民群众的安全感更加充实、更可持续、更有保障。

（四）构建支撑有力的警务保障体系，做到“高效能”

在科技支撑保障方面，全面加强大数据、云计算、区块链、人工智能等前沿科技应用，立足“实战管用、基层爱用、民警受用”，不断优化更新社区警务终端、人员管控平台和单元防控地理系统，积极研发交通指挥机器人、处警助理机器人等人工智能装备，形成从“多对一”信息收集研判到“一对多”支撑服务实战的完整闭环，设立科技应用创新奖、鼓励基层科技创新，营造简单、便捷的用户体验，实现民警减负、工作提效、打防精准。在法治支撑保障方面，进一步提升市县两级“一站式”执法办案管理中心建设应用水平，严格落实盯警、盯案制度，教育引导广大民警学好用好《民法典》，把“严

格执法”挺在前面、保障执法管理“刚性运行”、让不严格执法者付出代价，提高执法质量和执法公信力。在基础支撑保障方面，将公安基础设施建设纳入全市“十四五”总体规划，加强业务技术用房、基层派出所、警务工作服务站等建设，把“梳网清格”作为加强公安基层基础工作的基本理念、基本方法，围绕重点关注的人、事、物等基础要素，强化基础管控工作，不断发展壮大社区警务力量，努力实现基础牢、出事少、治安好、党和人民满意目标。

（五）构建全程全量的公共安全监管体系，做到“全周期”

加快智慧安检、智慧交管等智慧监管平台建设，实现数据流、业务流、管理流“三流融合”，动态感知数据、精准有效预警，做到对人、车、物等安全生产要素的全覆盖掌握、全周期监管。围绕校车、电动车、散装汽油等安全监管难点问题，加强与相关部门的联动协作、数据共享，提升监管效能。聚焦道路交通、群租房安全等重点领域，常态化开展公共安全隐患“梳网清格”，加大源头隐患清除和重点违法查处力度，以查处立规矩、以治标促治本，不断提升全域安全、本质安全水平。充分发挥公安机关在“放管服”改革、优化营商环境等方面的职能作用，实体化运作24小时不打烊的服务企业办公室，优化“3公里便民服务圈”，抓好为民办实事项目落实，为全市构建新发展格局、实现高质量发展保驾护航。

（六）构建严优并重的队伍管理体系，做到“精细管”

坚持政治建警筑忠诚，发挥试点先行优势，扎实抓好政法队伍教育整顿，深入开展党史学习教育，严格落实“第一议题”制度，

常态化开展政治轮训、政治练兵，用好《彭城警学》载体，全力打造“最强党支部”，组织全警更加深入地学习习近平新时代中国特色社会主义思想，不断夯实高举旗帜、听党指挥、忠诚使命的思想根基。坚持实战实训提能力，针对维护安全稳定工作面临的形势任务和一线执勤执法中存在的短板弱项，构建分级分类分层的新型训练体系，用好县级训练基地和基层所队“训练角”，建强教官队伍、提高教材质量，因人而异、因地制宜开展实战训练和专攻精练，切实提高实战练兵效果。坚持严优并举激活力，建立覆盖全警、动态变化的“队伍风险码”、“民警健康码”机制，常态化开展队伍风险隐患“梳网清格”和警示教育，加强民警八小时之外有效监管，用好监督执纪“四种形态”，健全铁规禁令制度体系，完善具有徐州公安特色的“大监督”格局，保证队伍能干事、干成事、不出事。秉持没有以厚爱为底色的严管不可持续的理念，坚持以警为本，深入实施文化育警工程，全面落实暖警爱警措施，不断增强队伍凝聚力、向心力、战斗力。

全市公安机关要以现代警务“六大体系”建设为契机，推动公安工作的全面发展，实现徐州公安工作的“六降两升”，即：违法犯罪警情数、刑事案件立案数、交通事故数在2020年分别下降21.1%、23.8%、21%基础上，今年要实现降幅均不低于10%的目标；现行刑事案件破案率在2020年同比上升22.17%基础上，今年要实现升幅超过10%的目标；公安涉法涉诉信访、警务有效投诉、民警违法违纪数在2020年分别下降34.8%、33.2%、50%基础上，今年要持续推动下降，进一步提升人民群众的安全感和对公安队伍的满意度。

责任编辑 黄新春