

派出所主防视角下社会治安治理 共同体的建构与思考

■ 许莹星

摘要 社会治安治理共同体是党委、政府、企业、社会组织、公众等多元主体基于互动协商、权责对等的原则，以社会治安秩序有效维护为共同目标，自觉形成的共生互助且关系稳定的组织网络。社会治理共同体建构包含重塑治理结构、完善治理规则、引入治理技术、共创治理价值等要素。近年来，上海公安立足“派出所主防”定位，充分发动多元主体参与安全治理过程，探索“关系重塑、制度保障、数据赋能、价值共创”的共同体建构路径，形成了可复制、可推广的经验做法。为进一步守护超大城市安宁、护航经济发展，建议以“人民性”为价值标准，持续推进社会治理制度化、社会化、智慧化，力求深化共建共治共享的社会治理格局。

关键词 派出所主防 社会治安治理共同体 公共精神

党的二十大报告围绕“完善社会治理体系”，提出“强化社会治安整体防控”“发展壮大群防群治力量”“建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体”等具体要求，为以建设“共同体”为核心的社会治安治理模式提供了理论遵循和行动指南，是适应当前社会风险隐患不确定、常态化及安全需求多层次、多元化的必然选择。2022年8月，公安部召开全面深化公安改革推进会，明确“派出所主防”的战略定位。2023年2月公安部印发《加强新时代公安派出所工作三年行动计划（2023-2025年）》，围绕

加强基层组织、基础工作、基本能力建设的整体思路，部署实施基层提振、基础提质、基本能力提升三大行动。

近年来，上海公安机关扎实推动“派出所主防”理念落地，依托社会治安治理共同体建设，创造性地加强以派出所为重点的基层基础工作，取得了实实在在的成绩。构建社会治安治理共同体成为推动公安工作现代化，建设安全韧性城市的重要抓手。

作者：上海公安学院治安系讲师

一、社会治安治理共同体建构的理论分析

社会治安治理共同体是党委、政府、企业、社会组织、公众等多元主体基于互动协商、权责对等的原则，以社会治安秩序有效维护为共同目标，自觉形成的共生互助且关系稳定的组织网络。学界以习近平总书记“社会治理共同体”系列重要论述为基础，深入探讨社会治安治理共同体建构路径：一方面强调优化治安治理网络，通过健全治理机制、完善治理规则、引入“治理技术”，促进多元主体协同参与治安治理；另一方面着眼于推动各治安治理主体的深度联结，通过营造邻里守望氛围、培育公共精神，促进共同体情感有机体形成。实践中，两种视角互鉴互补，为社会治理共同体建构提供了丰富的理论指导。

（一）重塑治理结构

社会治安治理共同体是负有治安治理职责的不同治理主体的紧密联结。共同体的形成重塑了原有的治理关系，公安机关不再是承担治安责任的唯一主体。党委、政府、企业、社会组织、社区以及居民群众等不同治理主体广泛参与治理过程，承担不同角色与职能。党委与政府是共同体的政治领导力量，承担着跨组织协调、搭建治理网络、推动治理共同体成长等职责；公安机关是维护治安秩序的专职力量，在共同体中发挥着主导性作用，特别是基层派出所承担着维护辖区稳定、守护一方平安、服务人民群众、推进社区治理的重要职责；企业、社会组织、社区乃至居民个人是维护共同体治安的中坚力量，是社会治理的行动者、倡议者和监督者。

（二）完善治理规则

社会治安治理共同体稳定、持续的运作依赖于一定的治理规则，用以厘清多元主体职责权限及行为边界。法律法规、村规民约、行业自律规范等制度的完善，一方面可搭建网络式的参与、议事的合作平台，凝聚治理共识；另一方面则推动共同体各主体法律责任与社会责任的落地。此外，共同体的建设与运作应有足够的激励或强制性惩罚。否则，共同体不仅难以生成，其自治行为也难以以为继。无论是物质奖励、表扬赞誉等正向激励，还是批评、罚款、停业整顿等强制性惩罚，都为社会治安治理主体践行共同体责任提供常态化保障。

（三）引入治理技术

社会治安治理共同体是多元主体的高度联结。大数据、人工智能等现代技术手段的介入，为深化共同体内部各主体之间的联系提供了现实可能。一方面，新兴技术与网格化管理的深度融合，牵引带动了安全服务供给主体的变革和行动流程的优化，推动了共同体内部的资源共享和业务协同，提升了社会治安治理的效能；另一方面，微信、微博等社交媒体的普及，为人际互动创造了超越时空的平台，拓展了警民对话空间和民意收集渠道，有助于增进理解、组织动员、集结行动。

（四）共创治理价值

社会治安治理共同体的建构本质上是求同存异、培育共同体意识的过程。具有不同思维方式、价值观念和利益诉求的多元主体在交流互动中建立信任与情感，凝聚价值共识，有效促成了处理公共事务、抵御社会风险的集体行动。在长期集体行动中，多元而分散的“原子化”个体联系更为紧密，形成了互相支持、守望相助的共生依赖关系。同时，基于这种关系，共同体参与各方都从

中受益，实现了“人人有责、人人尽责、人人享有”的具象化。

二、派出所主防视角下基层社会治安治理共同体建构的实践探索

公安派出所担负着基层平安建设的重要使命，在社会治安治理共同体中发挥着主导性作用。近年来，在上海市各级党委、政府牵头引领下，基层公安机关立足派出所主防，围绕打造韧性安全城市的公共利益，充分发动辖区企业单位、社会组织、居民群众等多元主体广泛参与治安治理过程。通过重塑治理关系、完善治理规则、融入治理技术、共创治理价值，形成了“警社联动、警企协作、警校互动、警民融合”的社会治安治理共同体，诠释了“警力有限、民力无穷”深刻内涵，为实现报警类“110”、命案数、电信诈骗案件既遂数下降，公众安全感、公安工作满意度提升的“三降两升”目标交上了出色的成绩单。

（一）关系重塑：搭建“一核多元”的治理网络

上海公安机关在党委政府领导下，打破传统公安机关一元治安治理模式，不断创新多元主体参与社会治理的工作机制，积极构建“一核多元”的社会治安治理网络。所谓“一核多元”是指以党的领导为核心，多元主体在平等基础上协商、合作的新型治理关系，其达成路径为：

1. 强化党建引领功能

充分发挥党组织总揽全局、协调各方的作用，全面推行派出所所长进驻街镇党委班子、社区民警兼任居民区党组织副书记等举措，推进基层党建与社区警务相结合，增强派出所在基层社会治理、平安建设等工作

中的话语权。同时，鼓励派出所党支部“走出去”，与属地单位共建共治，打造多部门、跨领域的基层党建联盟。如嘉定分局戩浜派出所党总支与属地村党组织、辖区企业“两新组织”开展联合党建活动，结合“三会一课”组织生活制度为共建单位定期开展安全知识讲座，最大限度地将基层党建优势转化为社会治理效能。

2. 织密治安防控网络

依托城市运行“一网统管”机制，加强派出所综合指挥室与街（镇）城运中心的系统对接、资源整合，加大对各类社会安防力量的统筹协调，将基层相关职能部门、居（村）委会工作人员、物业人员、网格员、平安志愿者等主体引入巡逻值守、应急处置、为民服务、隐患清零等治理活动中，全力构建纵横交织、立体多维的治安防控网络。自 2021 年以来，上海各基层派出所依托原有住宅小区、企业、便利店、学校医院门卫室等资源，先后搭建“平安屋”3601 个；组织发动沿街商铺、繁华商圈、经济园区物业等，携手共建“平安商户联盟”429 家；打破过去社会安防力量“自扫门前雪”的传统模式，统筹“平安屋”及“平安商户联盟”成员累计协助处置突发案（事）件 730 余起、服务群众 9 万余次，实现了问题联治、工作联动、平安联创。

3. 创新矛盾化解机制

坚持继承与发展新时代“枫桥经验”，将矛盾纠纷化解作为落实“派出所主防”工作的重中之重。以习近平法治思想为引领，在“警调对接”的基础上，全面推广派出所、司法所、律师事务所“三所联动”机制，打造多元主体参与的矛盾纠纷“会诊室”，促进矛盾纠纷的就地化解、依法化解、多元化解和便利高效化解。两年来，全市 16 个区

已有 353 个基层派出所完成“三所联动”机制建设，950 名人民调解员相继入驻派出所人民调解工作室、770 名律师已完成签约参与调解工作，累计排查化解矛盾纠纷 67.7 万余起，化解率达 99.5%，因矛盾纠纷激发引发命案同比下降 27.5%。此外，虹口公安分局率先在全区九家派出所探索建立由青年民警组成的“警察哥哥姐姐听你说”社区少年服务队。针对在社区走访和矛盾纠纷化解工作中发现的需要支持的青少年及其家庭，提供长期的“一对一”关爱帮扶。并协同市阳光社区青少年事务中心和共青团虹口区委，对遭遇家庭暴力或欺凌的特殊青少年给与心理援助、法律咨询、教育指导等全方位的社会支持，从源头上防止事态恶化升级。

（二）制度保障：维护有序、活跃的治理环境

上海公安机关全力推动社会主体参与治安治理相关制度建设，明确党委、政府、社会在社会治安治理共同体中的角色定位和职责边界，确保激励与约束措施的有效实施，积极维护有序、活跃的治理环境。

1. 强化主体责任

全市基层派出所转变大包大揽的管理思维，结合自身职责会同政府职能部门，督促属地单位、基层组织落实主体责任，有效发挥不同主体在治安治理中的作用，确保各司其职、各尽所能。奉贤公安分局南桥派出所针对行业场所治安顽疾，以“两队一室”改革为契机，与区文化旅游局执法大队建立了“双联双管”机制，将辖区宾馆、网吧、KTV、酒吧全部纳入日常联合检查、联合督导的范畴，并推动行业场所负责人落实治安管理责任，形成了“公安主导、政府共抓、场所自律”的场所管理格局。

2. 落实激励约束

坚持正向激励和问责处罚并举，充分调动多元主体参与社会治理积极性，为践行共同体责任提供常态化保障。如奉贤分局南桥派出所通过设立专项奖励基金、申请“见义勇为”奖励，对工作表现突出的“平安员”“平安志愿者”予以嘉奖，切实激发群防群治力量参与平安建设的积极性和荣誉感。同时，该派出所依托“平安物业联盟”每月例会制度，通过物业履职情况排名、抄告镇平安办、城建中心约谈等方式，指导物业公司自查自纠，切实推动社会主体履行自治责任。

（三）数智赋能：促成共建、共治的集体行动

上海公安机关依托数智互联技术，搭建多元主体参与的线上治理空间，扩大社会参与的规模和范围，坚持从群众需求和治安问题出发，不断丰富共建、共治的集体行动形式和内容。

1. 拓展警民对话空间

充分借助各类警民微信群打造线上社区警务，实现公共服务咨询、安全知识宣传、风险隐患报告、治安问题共商等功能，拓展了倾听群众呼声、回应群众关切渠道。如宝山公安分局在自主研发的“警民智联”平台基础上，接入警民微信群数据，形成由社区民警担任“群主”、派出所综合指挥室提供支撑，容纳 1.3 万个警民微信群、覆盖逾 60% 辖区人口的“平安互联网”。据统计，自平台推出以来，累计回复居民提问咨询 2 万余条，做到了“民有所呼，我有所应”。

2. 促成多场景协同行动

基于数字化工作平台，基层派出所整合分散于社区的各类资源，经统一指挥、调度，形成多主体协同行动的工作闭环。如闵行分局吴泾派出所依托“平安联盟”APP，全量

采集辖区保安员信息及所内民警、辅警、警车信息，实现了线下街面防控力量在线上可直观、可追踪、可调度；根据“110”警情需要，派出所综合指挥室在指派民警前往现场处置的同时，通过 APP“点对点”向就近保安员推送协助处置指令；在保安员配合民警完成工作任务后，由现场民警在 APP 内对其工作表现进行反馈评价，形成闭环管理。目前，寻人寻物寻宠、迷途走失、物业服务、挪车求助等多项工作场景作为首批试点稳步推进。

（四）价值共创：培育“人人有责，人人尽责”的公共精神

上海公安机关持续提高群众工作能力，最大限度动员社会力量，畅通社会主体参与渠道，提升人民群众获得感、幸福感和安全感，培育“人人有责，人人尽责”的公共精神。

1. 营造守望相助氛围

围绕平安建设，基层派出所大力倡导守望相助的公共精神，积极缔造互联共治的新型邻里关系。如宝山分局顾村派出所针对水产西路、祥和路段沿街商铺较多的情况，鼓励相邻的商铺经营者结对互助，对日常多发的消费纠纷等警情开展先期处置，在民警到场前稳住事态，确保问题不激化；虹口分局嘉兴路派出所结合辖区瑞虹天地太阳宫日均客流量大、治安问题复杂的特点，发动商家成为商场治安治理合伙人，签订《瑞虹天地太阳宫平安商户联盟告知书》，引导联盟成员积极参与常态化联勤联防队伍，共同维护商场治安秩序。

2. 延伸治安信息采集触角

基层派出所充分发动居（村）委、物业、网格员、平安志愿者等群防群治力量，主动排查矛盾纠纷、及时上报治安信息。如奉贤分局五四派出所在“平安商企联盟”成员单

位中建立治安信息员制度，选拔一批责任心较强、能力突出的人员，及时将各类风险隐患信息反映至派出所，通过“群众的眼睛”延伸安全风险感知触角；宝山分局顾村派出所针对辖区群租现象较多、人员流动频繁的特点，组建“平安二房东联盟”，通过二房东将租户全部建群纳管，确保及时掌握人员动向、发现隐性矛盾。

3. 扩大安全防范宣传“朋友圈”

充分发挥社会主体的特有优势，从其“朋友圈”入手，营造人人知晓安全知识、人人参与安全宣传的浓厚氛围。如奉贤分局南桥派出所依靠辖区 26 家“平安校园联盟”成员，创新“小手拉大手”2.0 升级版，推出“三个一”计划，即由一名学生带动几名家长、由一名老师带动几名朋友、由一所学校带动几个单位，以学校为中心，将安全宣传辐射至师生、家长的朋友圈、社交圈和工作圈；宝山分局高境派出所积极搭建由居委干部、平安志愿者、小区楼组长及电信网络诈骗亲历者组成的“反诈劝阻联盟”，把身边“熟人”作为劝说对象，使见面劝阻率提升至 98.7%。

三、下一步加强社会治安治理共同体构建的思考

社会治安治理共同体建设是顺应基层社会治理创新的要求，其具体实践必须始终以“人民性”为价值标准，着力推进社会治安治理的制度化、社会化、智慧化，以期形成“公安机关一呼百应”“人民群众全民皆防”的社会治安治理新格局。

（一）坚持“人民性”为社会治安治理的价值标准

习近平总书记强调：“要把增进民生福

祉作为城市建设和治理的出发点和落脚点，把全过程人民民主融入城市治理现代化，构建人人参与、人人负责、人人共享的城市治理共同体。”为此，公安机关要将不断满足人民群众对美好生活新需求作为构建社会治安治理共同体的出发点和落脚点，确保“以人民为中心”的价值标准贯穿社会治安治理全过程。

1. 畅通沟通渠道，强化需求回应

要畅通和规范群众意见表达、信息反馈渠道，及时发现解决群众反映强烈的突出治安问题，提升各类主体对警务工作及治理效果的认同，打造警民良性互动的平安共同体。要坚持开展“枫桥式公安派出所（所长）”“马天民式”优秀社区民警等创建评选活动，以群众安全感和满意度作为评价治理效果的重要标准，努力使警务工作考核导向与群众需求相融合。

2. 缔结共同愿景，强化协作联动

要坚持深入群众、深入基层，在党委政府统筹协调下，搭建更宽口径、更具平等性特征的警社群对话平台，在权衡和争论中缔结安全责任共担的共同愿景；持续引导“共同体”成员围绕共同关心的公共事务、安全问题开展平等协商、分工协作，摆脱“集体行动困境”。

（二）夯实社会治安治理的制度根基

习近平总书记强调：“要坚持全面依法治国，实施公民道德建设工程，健全基层党组织领导的基层群众自治机制”。为此，公安机关要坚持法治、德治、自治“三治融合”，夯实社会治安治理的制度根基。

1. 坚持依法治理，充分发挥法治保障作用

在党委政府牵头领导下，尽快理顺政府部门间、政府与社会的职责边界、明确权责

分工，进一步规范各方行为、落实主体责任。同时，基层派出所要不断创新法治教育、安全教育的责任和形式，深入社区、农村、企业、学校、网络开展安全防范知识、普法教育宣传，让遵纪守法履责践约成为全社会共同遵守的行为准则和思想自觉。

2. 坚持德治为魂，充分发挥德治教化作用

在基层派出所倡导下，逐步完善村规民约、行业自律公约、平安联盟工作制度等非正式规范。注重文化治理的作用，大力弘扬社会主义核心价值观和中华传统美德，积极创建文明家庭、美好社区、和谐村居、平安商企，形成向上向善、惩恶扬善、守望互助的良好社区氛围，更好地发挥德治在社会治安治理中的道德引领作用。

3. 坚持基层自治，充分发挥自治强基作用

在党委政府支持下，持续探索各类社会主体参与治安治理实践路径，通过政府购买服务、建立志愿服务“时间银行”、引入自治力量等方式，积极培育和引导社会组织、群防群治力量有序参与平安社区（村居）建设。不断总结成功经验，细化多元主体参与治理的制度安排，实行民事民商、民事民办、民事民管，确保小矛盾小问题不出村（社区）。

（三）激发多元主体参与社会治安治理的内在动力

习近平总书记强调：“要发挥社会各方面作用，激发全社会活力，群众的事同群众多商量，大家的事人人参与。”为此，公安机关要不断强化党建引领和群众工作，注重培育公共精神，激发多元主体参与社会治安治理的热情与意愿。

1. 提升动员整合能力，强化组织联结

要充分发挥基层党组织凝聚共识的作用,最大程度地把行政资源、社会力量组织起来,围绕基层党组织构建“群众自治圈”“社会共治圈”“网格服务圈”“平安共享圈”。要持续提升基层派出所动员组织能力,努力挖掘不同社会主体在治安巡逻、矛盾纠纷化解、安全防范宣传、帮扶教育等治理活动中的“偏好”和“赢利点”,在“合作共赢”的基础上,真正做到责任共担、平安共保、利益共享。

2. 加快公共精神培育,强化情感纽带

要充分发挥先进典型的示范效应,加大对治安治理中涌现出的先进单位、个人的宣传表彰力度,增强社会主体参与社会治理的荣誉感和责任意识。要借助基层党组织、各类平安联盟及自治组织,不断丰富共同体活动的内容和形式,促进邻里交往、警民交流、社群互动,提升共同体成员的归属感和认同感,强化共同体凝聚力。

(四) 提升社会治安治理智慧化水平

习近平总书记强调:“要运用大数据提升国家治理现代化水平。要建立健全大数据辅助科学决策和社会治理的机制,推进政府管理和社会治理模式创新。”为此,公安机关要注重数智互联技术的运用及社会治理专业人才的培养,提升社会治安治理智慧化水平。

1. 推动数据互联互通,做好“硬件”支撑

要坚持数据融合共治,进一步推动政府间各类平台信息融合、公安机关内部业务系统整合、警社群沟通平台信息交互,全时空、全方位汇聚社情、民情、警情等各类数据,从根本上推进数字化赋能社区风险隐患排查及社会治安治理决策,为促进社会治安治理共同体紧密联结做好“硬件”支撑。

2. 推动专业人才培养,做好“软件”保障

要坚持人才引领驱动,进一步加强业务培训、经验交流、应急演练,挖掘、培养治安治理所需的专业化人才,建立活跃于基层的治安巡逻、应急救援、纠纷调解、法律咨询、情绪疏导队伍,从根本上提高安全服务供给的水平和能力,为推动社会治安治理共同体协同合作做好“软件”保障。

四、结语

社会治安治理共同体建设对提升治安治理效能、深化公安工作改革、构建新格局具有重要意义。在派出所主防视角下,基层派出所转变工作重心,成为了推动共同体形成与发展的主要力量,其实践路径为:一是搭建多方沟通平台,缔结新型的治安治理关系;二是推动法治、德治、自治“三治融合”,改革治安治理模式;三是强化组织与情感联结,激发共同体治安治理活力;四是融入技术手段及专业人才,实现治安治理效能提升。

参考文献:

- [1]费广胜. 治理共同体:城市社会治理创新的路向选择——以碎片化治理为视角[J]. 2018. 11
- [2]卢国显. 共同体治安治理理论的内涵及实现路径[J]. 福建警察学院学报. 2022. 5
- [3]魏莲芳. 现代治安共同体的内涵、建设困境及实现路径[J]. 中国人民警察大学学报. 2023. 7
- [4]陈艾、李雪萍. 民族地区的社会治理共同体建设:一个分析框架[J]. 江汉论坛. 2022. 11
- [5]陈艾. 社会治理共同体建设:一个理论分析框架[J]. 江汉论坛. 2023. 12
- [6]朱志萍. 新时代社会治安治理共同体构建:逻辑必然、现实困境与实践进路[J]. 河南警察学院学报. 2023. 12
- [7]车峰、周雅琳、原珂. 刚柔并济:社区治理共同体建构的一个解释性框架——基于C市X社区的考察[J]. 上海行政学院学报. 2024. 1

责任编辑 尚钰涛