

关于公安基层基础工作的调研思考

■ 黄瑞雪

摘要 公安派出所是公安机关的基层综合性战斗实体，处在社会治理的第一线、服务群众的最前沿，一头连着人民群众，一头连着党和政府，在公安工作中发挥着不可替代的作用。本文坚持理论与实践相结合，将基层基础工作置于以公安工作现代化支撑和服务中国式现代化的时代背景下思考，深入分析了派出所工作面临的困境和问题症结，研究提出了破题之策。

关键词 基层治理 公安工作现代化 公安派出所工作

郡县治则天下安，基层强则社会稳。习近平总书记高度重视抓基层打基础，深刻指出“基层是党的执政之基、力量之源”，“各级都要重视基层、关心基层、支持基层”。公安机关夯实打牢以派出所为重点的基层基础工作，既是维护国家政治安全和社会大局稳定的必然要求，也是培育提升新质公安战斗力、推进公安工作现代化的重要支撑，还将为提升基层治理效能注入强大动能。

一、基层基础工作正处于新的发展方位

党的二十届三中全会审议通过了《关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》，要求“坚持和发展新时代‘枫桥经

验’，健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的城乡基层治理体系，完善共建共治共享的社会治理制度”，为加强基层治理指明了前进方向，公安基层基础工作随之进入新的发展阶段。

（一）纵观派出所发展史，其职能定位随着形势变化而不断调整、不断适应

总体来看，派出所职能演变经历了五个阶段：镇反防特的“前沿哨”。新中国成立初期，国内百废待兴，社会环境极为复杂，派出所负责维护新接管的城市和新解放的农村地区秩序，全面参与镇反运动，民警24小时背着枪在大街上巡逻。人口管理的“主阵地”。社会主义建设时期，派出所中心工作逐步由巡逻打击过渡到户口管理，为国家计划经济建设提供人口资料。严打整治

作者：甘肃省副省长、省公安厅厅长

的“生力军”。改革开放后一个时期，社会不安定因素较多，在两轮“严打”的背景下，派出所主要精力投入侦查破案，事实上成为“第二刑警队”。支撑全警的“千斤顶”。进入新世纪，派出所逐步转变为集防范、管理、打击、服务于一体的基层综合性战斗实体。基层治理的“排头兵”。进入新时代，派出所职能逐步与社区治理融合，工作目标调整为“基础牢、出事少、治安好、党和人民满意”。派出所工作发展史，就是一部社会治理变迁史，是随着经济社会发展和治安形势需要，从简单到复杂、从浅表到深入、从解决具体治安问题到推进源头治理的过程，体现了治理理念和治理能力的持续提升。

（二）对标党中央和部省决策部署，打造预防警务、推进前瞻治理的信心更加坚定

2019年5月，习近平总书记在全国公安工作会议上强调，要树立大抓基层、大抓基础的导向，推动重心下移、警力下沉、保障下倾，增强基层实力、激发基层活力、提升基层战斗力。2022年8月，公安部全面深化公安改革推进会提出“派出所主防”理念，强调要将派出所工作重心转移到辖区管理防范上来，提高全天候服务群众和保障安全的能力。2024年全国公安工作会议对深化基层基础建设，实施主动警务、预防警务作了细化部署。王小洪部长在地方调研时，强调要把派出所建设摆在突出位置，不断夯实公安基层基础。2023年，甘肃省委在全省组织开展为期3年的主动创稳行动，公安机关充分发挥主力军作用，推动被动维稳向主动创稳转变。这些都与党的二十大提出的“安全第一、预防为主”“塑造高水平安全”和提高市域社会治理能力的要求高度统一。从工作实践来看，维护稳定更多倾向于“治己病”，主要通过强力手段来处置风险；塑

造安全更加注重“治未病”，主要通过前瞻治理化风险于无形，这方面，派出所的作用至关重要。“派出所主防”是防患未然的防、止于未萌的防、见微知著的防，是打造先发警务、前瞻警务、预防警务的必然选择，从根本上廓清了派出所的职能定位，有利于统一各级公安机关思想，走出以破案打击“论英雄”的惯性思维和认识误区，进一步明确了基层警务现代化的发展方向。

（三）聚焦新目标新任务新要求，甘肃公安把做强基层、做实基础置于突出位置来抓，破解了一些瓶颈难题

近年来，按照部党委决策部署和新一轮加强派出所工作三年行动计划，甘肃公安将基础警务确定为创新发展的“四大警务”之一，点面结合、强力推进。面上注重统筹联动。深化落实“情指行”一体化、“两队一室”等机制改革，在城区派出所设置综合指挥室，构建省市县所纵向贯通的合成作战警务模式。制定出台派出所工作标准化建设实施意见、办理刑事案件负面清单规定，明确部门警种40余项重点基础工作任务，统一纳入考评，推动形成全警抓建的“大基础”格局。点上聚焦难题破解。大力推进“一村一辅警”建设。甘肃辅警紧缺的问题十分突出，去年警辅比仅为1:0.45，远低于全国水平。我们积极推动“一村一辅警”纳入平安建设考核范畴，厅班子成员包抓市州，专门成立辅警管理科规范管理使用，“一村一辅警”覆盖率由26.4%提升至83%。打通事业编民警晋升通道。2014年，省上为派出所统一招录了9490名事业编警察，由于身份原因无法套改职级、晋升警衔。坚持具体问题具体分析，在县级公安机关设立直属事业单位，打通了万名事业编民警职业发展通道。省强制医疗所全面建成投用。通过积极

汇报争取，建成投用省强制医疗所，实现省内重性精神障碍患者应收尽收。

通过点面结合的举措，一定程度上缓解了警力资源不足的压力，调动了基层队伍的主观能动性，推动基层警务现代化开好局、起好步。基层基础工作是一项永不竣工的工程，只有开始没有结束、只能加强不能削弱。新征程上，公安机关肩负着塑造高水平安全、保障高质量发展的历史重任，基层基础工作愈显重要，必须常抓不懈、久久为功。

二、当前基层派出所面临的工作困境

通过走访调研发现，基层工作面貌较过去明显改观，很多同志有想法、想干事，但也面临不少实际困难，特别是人员、机制、保障等方面的一些老问题长期存在，严重制约基层提振。

（一）“巧妇难为无米之炊”——警力相对不足的矛盾依然突出，难以支撑警务规范化运行

甘肃共有 1631 个派出所，警力占县分局的 44.3%，社区民警占派出所的 56.8%，但警力紧缺仍是基层反映最集中的问题。究其原因，一是事增警不增。随着城市扩容、人口增长、社会流动加速，城区派出所的工作任务越来越繁杂，但在严控编制的政策背景下，警力增长跟不上实际需要。比如，兰州市一县级公安机关近 20 年未增加编制警力，社区民警人均管辖 8000 人以上，客观上存在管不过来的情况。城区所事多人少，农村所事少人更少，调研发现，个别农村所仅有 2 名正式民警。二是下沉有水分。一些地方在推动警力下沉过程中，把年龄偏大、患病不能参与值班备勤的民警安排到派出所，导致越到基层队伍老化越严重。有的县

级公安机关为达到“两个 40%”要求，让机关民警在派出所“兼职”“挂名”，还有一些部门警种长期借调派出所民警参与专项工作，包括近年来各级公安机关设置了不少“中心”“专班”等非常设机构，人员主要从基层遴选抽调，造成一线精干力量上行，派出所实际警力少于账面警力。三是辅警缺口大。甘肃属于西部欠发达省份，地方财政捉襟见肘，“一村一辅警”招录难、保障难。一些地方辅警薪资待遇低、层级化管理未落实，每年约有 10% 辞职离岗，人员频繁变动，不利于工作开展。受警力制约，派出所警务机制改革举步维艰，甘肃按照“两队一室”运行的派出所 351 个，仅占户籍派出所总数的 25.5%。

（二）“处不完的警、执不完的勤”——执勤处警牵制了派出所大部分精力，基础工作被后置弱化

上世纪末公安机关提出的“四有四必”承诺式服务和“有困难找警察”的观念深入人心，由此产生地方政府对公安机关过于依赖，以及群众对警察期望值过高的问题，导致警情居高不下，近 5 年甘肃 110 警情年均增幅 30 万起。派出所往往被警情和临时性工作牵着鼻子走，“警务围着警情转”的传统模式没有改变。

大量增多的矛盾纠纷类警情成为基层最棘手的问题。受三年疫情和经济下行影响，社会戾气上升，家庭、婚恋、邻里、债务等矛盾纠纷类警情明显增多，2023 年全省接报家庭、婚恋、邻里、债务等纠纷类警情 20.8 万起，同比上升 53.8%，且此类警情具有反复性，处置起来耗时费力，还容易引发投诉炒作。

分流非警务警情的高呼声与“有进口无出口”的现实形成强烈反差。国务院推进

110 与 12345 联动分流改革后，甘肃出台了实施方案，但尚未实现平台对接互通，主要通过话务转接的方式分流，效率相对较低。与公安机关强调“警情快处”不同，12345 的勤务模式呈现“细报慢处”特征，处置工单需要 3 至 5 个工作日，且分流机制难以从根本上解决部门推诿问题，派出所考虑首接责任，很多还得自己处理。

“条块结合、以块为主”的管理体制下临时性任务层出不穷。基层反映，近几年信访处置、征地拆迁和地方政府交办的安保任务增多，有的派出所每年参与执勤 50 次以上，部分地方还让派出所参与流浪犬清理、噪音污染治理等工作。这些本不属于公安职责范围的事，派出所不能拒绝、只能执行，时常打乱正常工作节奏。面对接处警、执勤安保等大量必须优先完成的“硬任务”，派出所忙于眼下、难顾长远，致使基础工作一定程度上沦为“副业”。

（三）“上面千条线，下面一根针”——派出所既为公安工作兜底，也为基层社会治理兜底

派出所是基层综合性战斗实体，但一些同志反映，现在坏就坏在“综合性”的定位上，各方面工作层层下压到派出所，使其陷入任务应接不暇、工作孤立无援的两难境地。

令出多门让派出所无所适从。县级公安机关部门警种与派出所是业务指导与被指导的关系，但一些警种为了提高在同级特别是派出所的话语权，通过考核指标和考核分值设定将指导权转化为指挥权，多头指挥、交叉指挥与指令打架、指令不通等问题依然存在，也间接导致派出所参会多、报表多、迎检多，减负感受不明显。

部门警种支援机制有名无实。虽然各地

建立了支援派出所机制，但支援场景不够具体、流程不够清晰、责任不够明确，没有相应的实施细则和考评机制来保障落实，导致支援不到位、受援效果不够好。有派出所长反映，“不让我们支援就不错了，哪还指望支援我们”。

基层治理中相关部门联而不动。由于相关职能部门的基层力量不足、非全天候上勤等客观因素，风险防范、矛盾化解等联动机制运行不畅，派出所往往被推在最前面，既难以从根本上解决问题，还面临“既靠前又兜底”的窘境。比如群体访、严重精神障碍患者肇事肇祸等，根子不在公安，但追责少不了派出所，基层反映“上面千把刀、下面一个头”。在权力有限、责任无限的背景下，派出所民警普遍感到压力山大，不愿扎根基层甚至想着逃离派出所。

三、基层基础工作中存在的问题及症结

基层不强，基础工作就很难做实。客观审视甘肃公安基层基础工作，最普遍的情况是社区民警下沉少，最现实的问题是治安要素管控不到位，最突出的短板是群众工作有所弱化，最明显的差距是智慧应用水平低，与基层警务现代化的要求不相适应。结合实际剖析深层次原因，主要是“四个根子”：

（一）“表象在工作，根子在思想”，对“市县主战、派出所主防”的改革要求领会把握不准

一些市县公安局内设机构多、职责分工细，但掣肘于资源获取、考核评价、工作对接等，仍倾向于同省厅在组织机构上保持一致，机关运转耗费了过多警力。有的领导干部政绩观有偏差，“重打轻防”思想根深蒂

固，对基础工作说起来重要、抓起来次要，落实派出所办理刑事案件负面清单搞变通、打折扣，派出所本就有限的警力围着案件转、追着逃犯跑，对社区警务投入不足，一警多岗、一警管多村格的现象较为普遍。

（二）“瓶颈在警力，根子在能力”，基层能力建设不适应形势任务发展变化

警力不足是客观的、相对的，但素质能力不提高，补充多少人都解决不了根本问题。当前，基层能力建设正处于“青黄不接”的阶段：很多年轻民警不善于做群众工作，下社区进不了门、说不上话，加之社区警务与网格化服务管理融合不够，传统的治保会组织名存实亡，群防群治流于形式。公安信息化工作“长板在建设、短板在应用”，越到基层人才越紧缺，很多民警还停留在查询、比对等较低层次，懂专业、会研判的风毛麟角。省厅为派出所综合指挥室授予了系统平台高级权限，但大多数用不起来，主要开展综合管理、视频巡查、接收反馈上级指令等工作，大数据赋能实战的“最后一公里”没有打通。

（三）“问题在民警，根子在领导”，未能充分调动基层民警工作积极性

基层民警长期超负荷工作，身心压力较大，一些同志抱有“多干多错、不干不错”的消极思想，有的甚至处于“躺平”“半躺平”状态，这与领导机关和领导干部的领导能力、领导方法有很大关系。“严”的一手不敢用，抓班子、带队伍不敢动真格，队伍作风疲沓。“优”的一手没跟上，缺乏行之有效的激励措施，派出所民警特别是社区民警在提拔晋升、立功受奖方面较专业警种少，职业认同感和工作积极性不高。另外，在各地严控一般性支出的背景下，公安机关公用经费普遍减少，个别市州降至最高时期的一

半，大多农村派出所仅有1辆警车，民警下沉无车辆、驻村无阵地。

（四）“差距在落实，根子在作风”，形式主义官僚主义问题树倒根存、积习难改

作风问题具有顽固性，很多工作出现问题，背后都是形式主义官僚主义作祟。比如在“一标三实”工作中，社区民警多靠打电话核对信息，个别民警不经核实直接编造数据；有的民警不经走访见面，就在系统平台中更新人员访查记录、风险评估等信息。这些情况，县分局领导和基层派出所长都掌握，有的甚至持默许态度。基层的形式主义往往是机关的官僚主义造成的，一些地方下达任务脱离实际、层层加码，基层落实起来有难度，只能被动应付、被迫造假。

通过调研，总体感到派出所长有“四难四怕”：工作统筹难、联动协作难、争取经费难、队伍管理难，怕多头下单、怕随意抽调、怕追责问责、怕投诉炒作；派出所民警有“四苦四怨”：值班接警苦、走村入户苦、工作条件苦、聚少离多苦，怨劳而无功、怨层层加码、怨官僚主义、怨脱离实际。这些现实问题严重困扰基层民警，如果解决不好，也会影响公安事业长远发展。

四、加强公安基层基础工作的对策思考

基层强与不强、基础实与不实，既是关系公安工作高质量发展的重大问题，也是提升基层社会治理能力的关键所在，更关乎广大人民群众切身利益。必须深入贯彻落实习近平总书记“大抓基层、大抓基础”重要指示要求，深入实施加强派出所工作三年行动计划，通过“三破三提升”，全力打好基层基础工作突围战。

（一）基层基础工作中的问题，归根结底是认识问题、重视问题，需要以思想“破冰”、机制“破题”、督导“破局”为牵引，进一步树牢强基导向，全面强化派出所主防定位

思想“破冰”，解决抓不好的问题。积极争取各级党委政府关心支持，全面落实《中共中央关于推进公安工作现代化的意见》有关要求，每半年听取一次整体公安工作汇报，定期专题研究公安基层基础工作，推动“一村一辅警”、公用经费等制约发展的保障性难题在更高层面重视解决。各级公安机关把基层基础作为“一把手”工程来抓，主要领导定期听取汇报，围绕重点问题牵头开展调查研究，持续推动重心下移、警力下沉、保障下倾。

机制“破题”，解决防不住的问题。坚持以防控风险为核心，统筹考虑城区、农村派出所警力配置、工作体量的不同，以及中心城市、民族地区等形势任务、工作重心的差异，强化分类指导，实施分类考评。考评设计上突出预防警务的理念，注重结果、淡化过程，将控发案、压警情、除隐患、保安全作为衡量派出所实干实绩的首要标准，重点考核发案率、出事率、群众满意度、“双向熟悉率”等能够客观反映防范效果的项目，对出现问题的倒查防范漏洞、查纠防控责任，推动工作重心转移到管控治安要素、防辖区发案、防涉稳事端、防治安事故上来。

督导“破局”，解决落不实的问题。坚持抓两头带中间、抓先进促后进，领导包所抓建，常态化开展基层基础工作督导检查。深化落实派出所权责清单、办理刑事案件负面清单、基础信息采集清单“三张清单”制度，督促专业警种承担起专业打击、专业基础工作任务，对向派出所超范围下达、变相

转嫁任务的，追究领导责任。落实“一案双奖”制度，对实战中发挥关键作用的信息采集人员及时表彰奖励，对数据造假、误导实战的，追究录入单位和社区民警责任，确保基础工作实字托底，干好干坏不一样。

（二）基础不实源于基层不强，需要从做强基层入手，以改革创新提升“硬实力”，以减负增效提升“软实力”，以借力共治提升“巧实力”，推动实现基层警务现代化

提升“硬实力”，实现警力无增长改善。一是向改革要警力。坚持将加强派出所工作置于全面深化公安改革全局中统筹谋划，把精简的编制、职数、警力更多地投入到基层一线，新招录民警和“团圆计划”等跨区域调动人员优先安排到派出所，严格限制从派出所借调民警，确保“两个 40%”落到实处。坚持辅警配备向派出所倾斜，严格落实薪酬待遇、层级化管理等配套政策，确保招得进、留得住、用得好。二是向科技要警力。健全完善“情指行”一体化运行机制，最大限度向派出所开放数据资源和专业手段，做精做强派出所综合指挥室。加快完善新一代警综平台功能，整合执法办案、社区警务等常用应用，让基层民警只进一个平台、办完所有业务。加大智能安防小区和前端感知源建设力度，建立完善基础信息智能维护机制，提高“基础工作信息化、信息工作基础化”水平。三是向素质要警力。树立崇尚实干、倾斜一线的用人导向，优先从精通基层业务、善于抓班子带队伍的民警中选拔派出所长和班子成员，健全完善所队、所间、所内交流轮岗机制，继承发扬公安机关“传帮带”的优良传统，提升民警综合业务能力。坚持分级施训，强化岗位练兵，把信息化应用作为必备技能，做到“多数民警能常规应用、业务骨干会研判攻坚、少数尖子能研发

创新”。

提升“软实力”，让派出所所有所不为、更有作为。一是减负。坚持把破除形式主义官僚主义突出问题和为基层松绑减负一体推进，制定减负清单，严控下发到派出所的文件报表和开到基层的会议，对派出所的指令任务下达由指挥中心归口管理。推动110报警平台与12345等政府公共服务平台和相关职能部门、社会组织的对接，进一步明晰职责分工和工作流程，有效分流非警务警情。探索完善专职保安参与安保勤务机制，减少大型活动安保对派出所警力的占用。二是支援。健全完善部门警种支援派出所工作机制，在警力、技术、装备、智力等方面提供“无条件、有时限”的支援。建立实施派出所评议部门警种制度，纳入市县公安机关绩效考评，推动形成“机关围着基层转”的支援体系。通过合成作战综合研判，助力派出所早发现、早打击、早控制预谋中的违法犯罪活动。三是创新。支持各地因地制宜、因情施策，分层分类推动“两队一室”改革，警力充足的严格按照“两队一室”标准运行；警力较少特别是广大农村派出所探索推行“大所带小所”“交所合一”等差异化运行机制和勤务模式。探索建立“巡防+接处警”机制，减轻派出所接处警压力。四是激励。树立“管警要严、爱警要深”的理念，在全面加强派出所队伍监督管理的基础上，创新推出更多爱警暖警措施，坚持基层津补贴高于机关，职级晋升和立功受奖向一线倾斜，推动落实执行重大安保等专项任务特殊保障政策，健全完善容错免责、澄清保护机制，不断提高基层吸引力，让更多民警愿到基层工作。

提升“巧实力”，构建社会治理责任共同体。一是警网融合。积极推动派出所长进乡镇（街道）党委班子、社区民警进村社“两委”班子，把党的政治优势、组织优势转化为基层社会治理优势。以“枫桥式公安派出所”创建活动为抓手，推动社区警务深度融入网格化管理，捆绑作业、一体考核，构建社情民意联报、群防群治联建、矛盾纠纷联调、服务宣教联动、基础信息联采的工作格局。二是部门协作。明晰派出所在基层社会治理中的职责定位，靠实行业部门主体责任，对发生的重大案事件及时复盘回溯，反思查找治理短板，向相关部门通报，为党委政府“吹哨”预警，形成“公安排查风险、属事治理风险、属地管控风险”的闭环处置机制，共同扎好基层社会治理的安全篱笆。三是群防群治。充分发挥社区民警牵动作用，打造包括辅警、义警、治保会等群防群治队伍以及各方社会力量在内的社区警务团队，延伸社会治理触角，提高社会治安驾驭能力。组织开展平安社区、平安乡村等示范创建活动，深化多样化的群众参与机制，推动落实见义勇为、以奖代补等激励措施，充分凝聚基层社会治理合力。

明者防祸于未萌，智者图患于将来。对公安机关来讲，打造预防警务是防控社会风险、塑造平安态势的必由之路，也是以基层警务现代化助力社会治理现代化的必然选择。只有深度融入基层社会治理，持之以恒提升基层实力，坚定不移深化派出所主防，推动前置防线、前瞻治理、前端控制、前期处置，解决“打不胜打”“防不胜防”的问题，才能实现“主动防范—发案下降—解放警力—更好防范”的社会治安良性循环。

责任编辑 尚钰涛