

公安部“公安理论及软科学研究”重点支持项目
《警务现代化基本范畴及实现路径研究》研究成果

现代警务论 苏州实践

XIANDAI JINGWULUN
SUZHOU SHIJIAN

■ 主编 张跃进 张 光



中国人民公安大学出版社

公安部“公安理论及软科学研究”重点支持项目《警务现代化基本范畴
及实现路径研究》研究成果

项目编号：2013LLYJJSST006

现代警务论

——苏州实践

主 编 张跃进 张 光

中国人民公安大学出版社

·北 京·

图书在版编目 (CIP) 数据

现代警务论. 苏州实践 / 张跃进, 张光主编. —北京: 中国人民公安大学出版社, 2015. 9

ISBN 978 - 7 - 5653 - 2343 - 0

I. ①现… II. ①张…②张… III. ①警察—工作—研究—苏州市
IV. ①D631

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 204244 号

现代警务论

——苏州实践

主编 张跃进 张 光

出版发行: 中国人民公安大学出版社

地 址: 北京市西城区木樨地南里

邮政编码: 100038

印 刷: 北京市泰锐印刷有限责任公司

版 次: 2015 年 9 月第 1 版

印 次: 2015 年 9 月第 1 次

印 张: 20

开 本: 787 毫米 × 1092 毫米 1/16

字 数: 324 千字

书 号: ISBN 978 - 7 - 5653 - 2343 - 0

定 价: 54.00 元

网 址: www.cppsups.com.cn www.porclub.com.cn

电子邮箱: zbs@cppsup.com zbs@cppsu.edu.cn

营销中心电话: 010 - 83903254

读者服务部电话 (门市): 010 - 83903257

警官读者俱乐部电话 (网购、邮购): 010 - 83903253

电子音像与数字出版分社电话: 010 - 83901601

本社图书出现印装质量问题, 由本社负责退换
版权所有 侵权必究

现代警务论

编委会

学术顾问：张桂岳

主 编：张跃进 张 光

副 主 编：吴建伟 刘保瑞 魏永忠

编 委：（以姓氏笔画为序）

马家才 刘保瑞 朱泽昊 张跃进

张 光 吴建伟 吴 成 宋征宇

赵 瑞 涂津菁 黄一戎 阎 龙

魏永忠 魏 来

序 言

背景

主编张跃进同志要我为《现代警务论》写篇序，我首先想到的和想说的不是书的本身，而是朝夕相处与共、须臾不可离或弃的成书的背景。苏州市公安局在副市长、局长张跃进带领下，奉行一种富有创意的思维方式和工作实践方式，他把学习、学术研究与工作生活实践融为一体，纳入公安警务和人生体系的范畴。在这里，学习与思考、思考与研究、研究与著述、学术与实践、主观与客观进行了全方位的整合，环环相扣链接，形成了系统谋划、统筹推进的新常态氛围。正是这些全国罕见、苏州公安独到独创的方式使苏州市公安局成为了学习型、服务型和创新型的先进单位，既创造性地完成公安使命和任务，又取得丰硕的学术成果，出版了一系列学术著作，其中尤以著名的“警务三部曲”受到公安系统、学术界和广大读者的深度好评和高度赞扬，产生了重大的社会正能量。这三部曲分别是成书和出版于2010年的《创意警务论》为其一曲，成书和出版于2013年的《理性警察论》为其二曲，这两曲是《现代警务论》的逻辑前奏和思想理论基础，《现代警务论》则是其中具有开拓性、战略性和集大成意义之作，彰显了这些年来苏州市公安局警务改革创新、转型升级、现代化进程的光辉历程，在全国开启了警务现代化理论和实践系统性研究的先河。

辩证唯物主义世界观的指导

公安、警察和警务现代化属上层建筑范畴，是唯物史观的重大课题，既是重大的理论问题，又是战略实践问题。对于这样重大课题的研究，首先必须确立正确的指导思想，以统率全局，这就是世界观问题。一切唯心主义、形而上学、本本主义和经验主义等都难以担当世界观指导思想的重任。

有着理性的先知和自觉，善于运用唯物辩证思维谋划改革和警务现代化的发展，是苏州公安局一大鲜明特点、优点和优势。《理性警察论》从理论与实践结合提炼和概括的哲学等九大理性是其标志性著述，以系统理性、哲学世界观武装苏州公安。《现代警务论》正是以此系统理性、哲学世界观思维指导警务现代化宏伟蓝图制订，指导警务改革进行，指导学术研究写作。全书内容、概念、观点及其论述，既高屋建瓴、极目全球，又立足本土、落地生根、开花结果，充满唯物论，充满辩证法，诸如客观性思维、规律性思维、辩证性思维、实事求是思维、开放思维及实践标准思维等哲学世界观思维，全书随处显现，交相辉映，呈现在读者面前的是一幅唯物辩证思维盛开的百花园，体现了马克思主义哲学思维的升华和深化，体现了世界观、人生观、价值观的统一。

顶层设计与问题导向结合

警务现代化是一项复杂的系统工程，顶层设计尤显重要。这些年来，苏州市公安局极其重视，将之置于战略高度，取得了可贵的经验。

首先，顶层设计需要一个智慧的设计师。苏州市副市长、公安局局长张跃进具有哲学头脑、战略思维，具有40余年从警实践经验。他既是一名优秀的警察、公务员，又是一名学者、学术人，他敏于思维、勤于学习、勇于实践，既有天赋，更勤奋有加，是一名警务现代化出色的设计师，驾驶着苏州警务航船乘风破浪，驶向警务现代化的彼岸。

其次，顶层设计必须重视智库的作用。苏州市公安局尊重人才，尊重知识，吸纳内（公安局自身）外（各高校、党校、研究机关）各路精英

(学者、专家)组成智库。智库的参与为苏州警务现代化的设计提供了难能可贵的理论和智力支撑。

再次,顶层设计必须以问题为导向。顶层设计不是高高在上、关门设计、主观设计、凭空设计。苏州市公安局在顶层设计过程中,始终坚持问题导向、需求引领,做得很成功、成效显著。

一是坚持问题导向的唯物主义客观性基础。因为问题都是客观存在的。

二是坚持问题导向的群众路线基础。因为问题都是与群众利益息息相关的。

三是坚持问题导向的矛盾分析。因为问题都是矛盾体,一个问题就是一个复杂的、纵横交织的矛盾体系。

苏州市公安局充分认识问题导向的意义,十分重视问题的解决。“世界上使社会变得伟大的人正是那些有勇气在生活中尝试和解决人生新问题的人”一位著名诗人如是说。苏州市公安局张跃进就是这样的人:他敢于直面问题,善于解决问题。“以人为本”、“民本思维”完全彻底地确立和践行,这既是一个永恒的课题,又是时刻不能忘的重大问题。

为了从思想上、理论上、实践上、政策上深度解决这个根本性、本源性问题,早在本世纪初,张跃进就主编了《民本思维研究》一书,并以此书出版为契机,召开了全国性民本思维学术研讨会。进而针对社会最底层的农民工问题进行调查和研究,设计了农民工三部曲,2007年出版了《中国农民工问题解读》,2011年出版了《中国农民工问题新解》,第三曲《中国农民工问题再解》正在进行中。这些研究和成果大大加深了对民本思维、以人为本的认识,大大提高了执政为民的自觉性,大大密切了公安与群众的鱼水关系。为了解决苏州面临的公安警务繁重、警力严重不足的问题,苏州市公安局开创性地推出了创意警务,形成了完善的创意警务体系,从而调动了广大民警的积极性、主动性和创造性,拓宽了众创空间,形成了全警创业、万警创新的氛围,建议、创意、发现、发明、创新、创造纷纷涌现,警力不足的问题得到缓解,加速了警务现代化进程。2010年研究出版《创意警务论》,将创意警务上升到理论层次,实现了实践上升到理论、理论指导实践的良性循环。

顶层设计与问题导向的结合,辩证思维的运用,苏州市公安局警务现代化美好蓝图应运而生,其鲜明的特点是目标理想性(苏州公安警务梦)、全局战略性、整体关联性、理论清晰性,具体可操作性及统筹权威性。

警务体系与警务能力现代化并驾齐驱

这是苏州警务现代化的核心内容，是苏州警务现代化的总目标。将警务体系与警务能力现代化联系起来，这在全国属首创，对于警务现代化建设具有重大的理论和实践意义。

警务体系现代化属客体、客观范畴，警务能力现代化属主体、主观范畴。客体与主体、客观与主观的合一，构成了警务的全体、整体，形成了警务现代化合规律的运动、发展。只有客体（警务体系）而无主体（警务能力）或是只有主体而无客体或主客体不相匹配，都无法实现警务现代化的目标。

苏州公安警务现代化体系是深化改革创新的体系，是时代前瞻先进的体系，“62360”是这个体系的数字表示，其内容包括六大类、23大项、60个子项。

苏州警务现代化体系是实践创新与理论创新融于一体的体系。作学术分析，这个体系由一个核心范畴：警务现代化；六大基本范畴，即六化：警务人本化、警务集约化、警务智能化、警务法治化、警务社会化、警队生态化；还有众多外围范畴，组成一个内在联系的范畴网。作实践分析，“62360”都是现代化进程的艰巨任务，从实践中提炼概括出来的是实践创新，这种创新介乎经验与理论之间，“62360”的范畴网就是对苏州实践创新的范畴提升和理论概括，是实践创新和理论创新的统一。这个独创的警务现代化范畴体系，蕴含着一系列新思想、新概念、新观点、新判断，具有很高的理论价值和实践价值，同时留有学术界和警界研讨探索的广阔空间。

苏州警务现代化体系是兼具学术价值、社会价值、生态价值和人才价值（人的现代化素质）相统一的体系，尤其是对人才的培育、警察素质的提升，贯穿警务现代化始终，给予了高度重视，使警务能力与警务体系相匹配，比翼双飞、相得益彰。在这方面提出了警队生态、生态育警新理念，提出了一系列人才培育、能力提升的得力措施，在警务现代化实践和学术研究过程涌现了一批思维水平、理论素养、研究能力、工作能力迅速提升的人才队伍，有的能成为驾驭全局、参与顶层设计具有战略能力的人才，他们努力掌握思想领先、思想兴警的思维力，适应法治公安建设要求

的执法力，警务现代化保障的体制力，警务现代化聚能的科技力，基础巩固和稳定的社会力，诸力的综合形成合力，警务主体从事警务活动的主客观条件综合形成合力体系，这就是实现警务体系战略目标的警务能力，进而达到警务体系和警务能力的现代化。

本书导论指出，“警务现代化是国家治理体系和治理能力现代化在警务领域的具体实践，是国家治理体系和治理能力现代化的重要组成部分”。这一精到的论述可视为对本课题准确的定位，也是对本课题战略意义的科学评价。

中共江苏省委党校教授 张桂岳

自序

从警40多年来，从任基层派出所民警起，直至辗转无锡、苏州两地任公安局局长，我亲历了我国改革开放和经济社会快速发展，也见证了公安事业不平凡的发展过程。因为工作原因和兴趣爱好，我一直非常关注我国警务工作的发展变化，也对现代警务发展进行了一些探索和思考。2013年，我们申报了公安部软科学项目——《警务现代化基本范畴及实现路径研究》，并被公安部批准为部级重点课题。我们之所以敢于申报这样一个兼具理论性、前瞻性、实践性的重大课题，并能够顺利完成，主要得益于我国警务工作飞速发展的实践，得益于苏州警务现代化的实践探索，也得益于本人和团队同仁长期公安理论研究的一些积淀。

理论源于实践。由于长期处在公安实战一线，先后从事派出所基层工作、公安调研及公安管理等岗位，还先后担任无锡市公安局副局长、局长，苏州市公安局局长等基层公安领导职务，我对社会治安形势变化、警务事业的发展变迁等都感触颇深。改革开放后，我国经济社会发展迅速，市场化、工业化、城市化、国际化进程不断加快，人、财、物出现大流动，由此也带来社会治安形势的不断变化，传统静态的、封闭的社会管理逐步向动态的、开放的社会管理转变，违法犯罪问题呈现新的特点，影响社会平安稳定的因素增多，这倒逼警务工作必须推进警务改革创新，推动警务转型发展，加快从传统警务向现代警务转变。作为一名警务实践者，不得不直面这些复杂问题，必须坚持问题导向，认真思考和谋划警务发展。“如何维护一方平安”、“如何更好地预防和减少犯罪”、“如何推动公安工作科学发展”、“经济社会发展对平安稳定有何影响”等许多问题，一直萦绕在我的脑海中，我也时常对这些问题进行思索。在无锡工作时，对加强社会治安防控体系建设、流动人口管理、警务科技建设等进行了改革探索，也积累了一些心得体会。2008年到苏州工作后，我与局党委班子先后提出并实践了“四做”警务发展策略、“五度”考核体系，建立

“警民恳谈日”制度、民意处理反馈机制等制度机制，积极推动警务人本化；先后在全省乃至全国率先建立合成研判、合成侦查、联合指挥等警务机制，推动警务集约化；大力推动技防监控、大数据建设、警务物联网应用等警务科技信息化建设，探索开展智能交通、智能消防、智能指挥、智能安全监管等智能警务模式，推动公安机关战斗力生成模式转变，推动警务智能化；加快推进执法规范化建设，率先开展轻微刑事案件侦查阶段刑事和解，积极推动警务流程再造工程，利用信息化手段规范警务执法，积极推进依法维稳、依法安全监管等工作，利用法治思维、法治方式来破解社会治理难题，推动警务法治化；积极探索“义警”制度，建立行政执法协作机制，积极整合社会资源，推动“系统治理、依法治理、综合治理、源头治理”，推动警务社会化；充分尊重民警主体地位，探索实践创意警务，建立健全“警营恳谈日”制度，健全教育培训制度，推动干部任用选拔改革，积极开展警营生态建设，探索新时期警队管理新方法，推动警队生态化。

2011年年底，江苏省以及苏州市党代会明确提出了“率先基本实现现代化”的战略规划。2013年，经国务院同意，国家发改委正式印发《苏南现代化建设示范区规划》。在这种背景下，我和我的团队没有被动地等待，而是主动顺应经济社会现代化要求，在全国率先制定了基本警务现代化发展规划，制定实施了基本警务现代化指标体系和实施意见，警务现代化从理论概念正式成为警务实践。经过三年实践，苏州警务工作实现了质的飞跃，不仅社会治安掌控力显著提高，而且可持续发展能力明显提升。在没有现成经验和理论参考的基础上，苏州市公安局用自身实践回答了“现代警务发展方向”、“警务现代化基本内涵”、“警务现代化实现路径”等问题。苏州警务实践为开展警务现代化课题研究提供了实践土壤和研究样本。

研究源于责任。我们对警务现代化研究的最初动力，是源于对公安事业负责的态度，是源于对推动警务事业不断发展的期盼。警务现代化是一个较为宏大的课题，而且国内外鲜有专家学者对其进行过系统性研究。我和我的苏州公安团队之所以敢于率先开展警务现代化实践探索，敢于承担警务现代化课题研究，不仅是形势任务的倒逼，更多是做好警务工作的责任感、使命感使然。2011年以前，我们对警务现代化（或者现代警务）的探索，更多是一种自发行动。比如，针对流动人口管理问题，主动转变管理思路和管理方式。在2002年左右，我还在无锡市公安局工作的时候，

就全国较早开展了流动人口管理改革探索，尝试通过建立“新市民理事会”等方式，从过去管制式、限制式的管理，转变为人本化、人性化管理，鼓励企业通过集宿区建设等方式，积极引导流动人口融入当地，减少隔阂，减少违法犯罪问题；后来，我到苏州工作后，苏州市公安局又开始探索居住证制度，推动流动人口的均等化服务。这些警务实践是我们“警务人本化”的一个缩影和体现。2004年，我还依托无锡市逻辑学会，牵头组织开展了民本思维专题征文活动，并出版了《民本思维及其应用研究》一书，这不仅加强了民本思维相关研究，而且将民本意识和民本观念真正融入了警队。后来，我和我的团队又相继开展了《中国农民工问题解读》、《中国农民工问题新解》（均为光明日报出版社出版）等课题研究。这些警务实践和课题研究，为提出“警务人本化”提供了实践基础和理论基础。再比如，针对传统警务“粗放式”、“被动式”、“机关化”模式难以适应现实需要的问题，我们不等不靠，主动开展改革探索，积极寻找破解难题的办法。在无锡市公安局任职期间，就通过“精简机构、归并职能”的办法，进行警务体制机制改革，加强对现代警务的实践探索。近年来，我先后完成《关于城市国际化与警务现代化的思考》（《江南论坛》2006年第11期）、《从传统警务走向现代警务》（《江苏警官学院学报》2007年第5期）、《以警务现代化建设服务和保障国家治理体系和治理能力现代化的探索与实践》（《江苏社会科学》2015年第1期）等一系列调研文章，对现代警务发展有了一些初步思考。这些研究和思考都是个人利用业余时间完成的，都是出于对警务工作的热爱。这些研究思考，深化了我对警务发展规律的认识，也使得我们苏州警务改革从自发转变为自觉行动，从过去单纯的“摸着石头过河”转变为现在的“问题导向”与顶层设计相结合。

成果源于积累。《现代警务论》这本书的观点、论点来自我和我的团队多年工作经验的积累，是在对公安工作不断反思、总结和研究的基础上形成的。本书中很多理念、思路不是“头脑发热”或者“闭门造车”提出的，而是我们长期持续开展警务理论研究的思维火花的结晶。2006年，我在无锡市任公安局局长期间，我们就申报了公安部理论研究课题《公安勤务制度改革》，对现代公安勤务制度进行了初步探讨。2008年到苏州工作以后，开始对警务现代化进行全面实践和系统研究。其间，我们坚持边探索、边实践、边总结，先后开展了《创意警务论》、《理性警察论》以及《现代警务论》等一系列研究，初步构建起有关警务现代化的理论架

构。比如,《创意警务论》着重研究现代警务发展的动力从哪里来,为现代警务发展寻找动力源泉,着重研究怎么样来激发队伍活力,为警务改革创新提供不竭动力。《理性警察论》解决现代警务发展中警队的思维问题,为警务现代化提供思维保障。如西方学者马克斯·韦伯所言,“现代化就是从传统社会向现代社会的理性化过程。人的现代化过程正是人的理性化过程,人的理性化程度越高,人的现代化程度也就越高”。《理性警察论》课题研究为我们培养警察理性提供了理论支撑,为深入推动警务现代化提供了思维保障。2013年,申报的软科学项目《警务现代化基本范畴及实现路径研究》被公安部批准为重点项目后,加快了我们警务现代化研究步伐。如果说《创意警务论》、《理性警察论》等课题研究是有关警务现代化理论研究的前期阶段,那么,《现代警务论》则是对警务现代化理论的全面系统研究,对“什么是警务现代化”、“警务现代化的基本内涵”、“警务现代化的实现路径”以及“苏州警务现代化的生动实践”等做了较为系统的研究探索和总结分析。理论源于实践,理论又指导实践。警务现代化课题既得益于我们警务现代化实践探索,又为我们深入推动警务现代化建设提供了理论支撑。

当然,警务现代化仍然是全新的课题,我们苏州市公安局警务现代化实践还处于探索阶段,很多提法不一定科学,很多警务改革也需要实践来进一步检验。本书中提出的理论架构以及相关论述,很多都是带有探索性的,并非成熟的警务理论,有待于进一步推敲论证和分析研究,有的表述也不一定完全准确合理,也有待进一步完善。而且,本课题研究团队成员主要是来自一线实战部门的民警,囿于研究能力和精力有限,课题所运用的研究方法还比较单调,研究视野还有待进一步拓宽,观点论证的严密性也需要加强。但无论如何,我们开展警务现代化研究探索都是为了推动公安工作科学发展,为了让我们为之奋斗的警务事业走得更远更好。真心希望我们的抛砖引玉,能够引起全国警界同仁的共鸣,也希望全国警界同行为苏州警务现代化建设、为我们的警务现代化课题研究多提宝贵意见!

书中借鉴了一些专家学者的研究成果,在此表示诚挚谢意!苏州警务现代化建设以及本课题研究得到了公安部、江苏省公安厅、公安大学、众多专家学者以及兄弟单位同行的帮助支持,在此表示衷心感谢!

江苏省公安厅党委委员、
苏州市人民政府副市长、苏州市公安局局长 张跃进

目 录

导论	(1)
第一节 警务现代化的概念	(1)
第二节 警务现代化的基本内涵	(6)
第三节 警务现代化建设的必要性	(11)
第四节 警务现代化发展的主要特征	(14)
第五节 理解警务现代化需要把握的几大关系	(19)
第一章 苏州警务现代化的基本构想	(23)
第一节 苏州率先提出警务现代化的背景	(23)
第二节 苏州警务现代化的基本特征	(27)
第三节 苏州警务现代化的规划思路	(31)
第四节 苏州警务现代化的规划内容	(36)
第五节 苏州警务现代化的推进方式	(41)
第二章 苏州警务现代化指标体系解读	(47)
第一节 警务现代化指标体系的构建原则	(48)
第二节 警务现代化指标体系的构建思路及方法	(52)
第三节 警务现代化指标体系的基本构成	(55)
第四节 警务现代化指标体系的监测方法	(71)
第三章 警务人本化	(76)
第一节 牢固树立“千方百计讨好百姓”的理念	(76)
第二节 建立以群众满意为根本标准的考核体系	(79)
第三节 健全新时期警民沟通新平台	(83)
第四节 建立健全民意处理反馈机制	(89)

第五节	持续优化公安行政管理服务·····	(92)
第四章	警务集约化·····	(97)
第一节	优化警务结构布局·····	(97)
第二节	实施情报主导警务·····	(103)
第三节	扎实做好专业队·····	(113)
第四节	健全合成作战机制·····	(119)
第五章	警务法治化·····	(131)
第一节	警务执法标准制度化·····	(132)
第二节	警务执法控制流程化·····	(136)
第三节	推动执法监督全程化·····	(141)
第四节	警务执法效果立体化·····	(147)
第五节	警务执法主体专业化·····	(152)
第六章	警务智能化·····	(157)
第一节	注重理念引领·····	(157)
第二节	注重顶层设计·····	(160)
第三节	注重需求导向·····	(162)
第四节	注重科技集成·····	(165)
第五节	注重自我创新·····	(167)
第六节	注重与时俱进·····	(169)
第七节	注重持续推进·····	(171)
第八节	注重匹配机制·····	(173)
第七章	警务社会化·····	(178)
第一节	推动政府部门联动·····	(178)
第二节	整合社会组织资源·····	(192)
第三节	整合公共数据资源·····	(196)
第四节	整合群防群治资源·····	(202)
第八章	警队生态化·····	(211)
第一节	生态育警·····	(211)

目 录

第二节 公正评警.....	(216)
第三节 素质强警.....	(218)
第四节 理性管警.....	(224)
第五节 规范用警.....	(227)
第六节 科学励警.....	(233)
专家点评.....	(239)
附 录：关于苏州警务现代化的相关报道.....	(253)
主要参考文献.....	(297)
后记.....	(299)

导 论

警务现代化研究既可以说是“新课题”，也可以说是“老课题”。说其是老课题，是因为很多学者已对警务现代化相关问题进行了研究探讨，很多地方公安机关对现代警务机制建设进行了一些探索。说其是新课题，是因为明确提出警务现代化这个命题的论述论著还不多，对于警务现代化问题进行系统研究的更是寥寥无几，警务现代化研究还缺少较为完整的理论体系。鉴于此，本章主要对警务现代化理论进行初步探讨，对警务现代化的概念、基本内涵以及发展的主要特征等进行论证分析。

第一节 警务现代化的概念

警务现代化是与经济社会现代化紧密相关的概念。探讨“什么是警务现代化”，必然绕不开“什么是现代化”这一命题。但是，关于什么是现代化，学界并没有形成统一的观点或者看法。“谈及现代化这个词，人们首先想到的，可能是近百年来喋喋不休的争论”；“甚至关于什么是现代化，因为标准、角度及其利益的不同，也一度众说纷纭”。^①从西方来看，现代化研究起步较早，有的专家学者从经济发展角度进行研究，更多的是从社会变迁的角度进行研究分析。德国社会学家韦伯认为，现代化是一种理性取代传统和感情的过程。美国社会学家柏森思认为，现代化是随着传统社会向现代社会变迁而发生的人们的行为模式和社会关系性质的变化。穆尔认为，现代化就是传统社会像西方先进国家那样向经济富裕、政治稳定的社会的总体过渡，同时，“他把工业化作为这一意义上的现代化的始

^① 于歌著：《现代化的本质》，江西人民出版社2009年版，第2页。