

总主编 李春生

民本警务的理论与实践

——珠海现代警务新思维与公安改革新探索

| 广 | 东 | 警 | 务 | 实 | 践 | 探 | 索 | 丛 | 书 |



主编 张强 李六伶

④ 群众出版社

广东警务实践探索丛书

总主编 李春生

民本警务的理论与实践

——珠海现代警务新思维与公安改革新探索

张 强 李六伶 主编

(公安机关内部发行)

群众出版社

·北 京·

图书在版编目 (CIP) 数据

民本警务的理论与实践: 珠海现代警务新思维与公安改革新探索/张强, 李六伶主编. --北京: 群众出版社, 2017. 4

(广东警务实践探索丛书. 地市卷)

ISBN 978-7-5014-5663-5

I. ①民… II. ①张… ②李… III. ①公安机关-体制改革-研究-珠海
IV. ①D631

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 054195 号

民本警务的理论与实践

——珠海现代警务新思维与公安改革新探索

张 强 李六伶 主编

出版发行: 群众出版社

地 址: 北京市丰台区方庄芳星园三区 15 号楼

邮政编码: 100078

印 刷: 北京辉腾印刷有限公司

版 次: 2017 年 5 月第 1 版

印 次: 2017 年 5 月第 1 次

印 张: 16.75

开 本: 787 毫米×1092 毫米 1/16

字 数: 236 千字

书 号: ISBN 978-7-5014-5663-5

定 价: 56.00 元 (公安机关内部发行)

网 址: www.qzcbbs.com

电子邮箱: qzcbbs@163.com

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

综合分社电话: 010-83901870

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

广东警务实践探索丛书

编 委 会

主 任：李春生

副 主 任：樊京玉 曹诗权 李庆雄 郑 东
张文彪

编 委：杨江华 徐文海 赵存良 郭少波
苏全贵 彭 会 任云凯 江理达
逯 峰 林伟雄 孙少斌 孙太平
李世威 蔡 辉 黄守应 张 锐
邓建伟 张彬照 温国辉 郑江涛
毕洪波 李正祥 朱永强 陶文辉
执行编委：孙太平 田全华 白玉生 夏 蔚
陈双阳 张 光 张 成 李志雄

在探索中实践 在实践中探索

——为《广东警务实践探索丛书》而作

孟建柱

当今世界正处于一个充满机遇和挑战的时代，我们正在进行具有许多新的历史特点的伟大斗争。这既是伟大的实践，也是空前的探索。勇于、善于实践和探索的精神理应成为这个时代最具特色的品质。

广东是我国改革开放的“高地”，也是社会治安问题的“洼地”，不仅在我国经济体制改革中发挥着敢为人先的“先行者”作用，也在社会治理领域发挥着无可替代的“试验田”作用。改革开放的大环境和严峻复杂的治安形势，倒逼、催生广东省公安机关“敢闯、敢试、敢为天下先”的独特品质。特别是党的十八大以来，在广东省委、省政府和公安部领导下，广东省公安机关坚持一手抓当前、一手谋长远，积极探索实践，勇于改革创新，战胜了一个又一个挑战，破解了一道又一道难题，创造了一系列符合时代发展要求、具有鲜明广东特色的经验、做法，为中国特色社会主义公安事业发展进步贡献了智慧和力量。

伟大的时代产生全新的实践，孕育深邃的思想。2015年以来，广东省公安厅组织全省公安机关，会同省内外高校社科机构，就事关广东省公安工作发展进步的一些重大理论和实践问题

进行了深入调查研究，凝聚集体智慧编纂了《广东警务实践探索丛书》。这套丛书从打击犯罪、治安防控、行政管理服务、网络安全等角度切入，全面梳理了广东省公安工作的历史进程、发展路径、创新亮点，全景式展现了近年来广东省公安机关活跃跃的创造。这是广东省公安工作成果的集大成之作，也为全国公安工作创新发展作了有益尝试。我认为，这套丛书主要有三个特点：一是理论性比较强。对广东省公安工作热点、难点问题进行了深度思考，提炼出不少可圈可点的理论成果，深化了对公安工作规律性的认识。二是前瞻性比较强。着力把握时代发展脉搏，紧贴公安实践前沿问题，合理借鉴国内外公共安全领域最新研究成果，对今后一个时期公安工作发展作了积极探索。三是操作性比较强。既有新理念、新思路，又有新办法、新措施，其中不少是经过实践检验的实招，对全国公安工作具有借鉴意义。

当今世界，一切都在快速变化，唯一确定的就是不确定性，唯一不变的就是变化。面对新形势、新任务，改革创新的前沿永无止境，改革的未来激动人心。希望广东省公安机关继续坚持以变应变、以新应新，顺应时代潮流、扎根南粤沃土，强化改革创新思维、挖掘改革创新潜能、提高改革创新能力，进一步当好全面深化公安改革的“排头兵”、公安事业创新发展的“先行者”。希望全国广大有志同仁永远充满对工作进步的渴望，自觉养成善于适应新变化进行思考的习惯，以开放、持续的学习方式完善自己，努力做到在研究状态下工作、在总结反思中提高、在探索实践中成长，敏锐把握经济社会发展新趋势、新特点，善于发挥制度优势和技术优势，应对好社会治理领域新情况、新问题，不断提高平安中国、法治中国建设水平，促进国家治理体系和治理能力现代化。

应丛书编委会之邀，特作此序，与同志们共勉！

2017年5月16日

前言

珠海，位于广东省珠江口的西南部，东与香港隔海相望，南与澳门水陆相连，西邻广东省江门市新会区、台山市，北与中山市接壤，是我国最早实行对外开放政策的四个经济特区之一，也是近代中西方文化交流与融合发展的重要窗口。珠海经济特区自设立 36 年来，经济社会与生态文明协调发展，成为全国最宜居的花园式海滨旅游城市、珠江口西岸核心城市和广东省最安全城市。

平安稳定是经济社会发展的重要前提和基础。在护航特区发展、守卫珠海平安的征程中，珠海公安推出了一系列重大改革创新举措，取得了良好的政治效果、法律效果和社会效果。当前，我国经济正在深刻调整，面对经济增长换挡期、结构调整阵痛期、刺激政策消化期“三期叠加”的经济发展新常态，珠海公安工作也呈现出执法环境改变、管理主体多元、服务领域延伸、社会需求激增等诸多新的变量，给维护平安稳定、推进社会治理和深化公安改革带来了前所未有的新考验。面对新常态、新形势、新考验，珠海公安必须站在时代的潮头，担负起公安改革尖兵的历史重任，投身于公安改革的时代洪流。第一，珠海公安应当更加突出毗邻港澳的特殊地缘区位优势，以“地方队”发挥“国家队”作用的担当精神，全力履行保障“一国两制”顺利实施的历史使命。第二，珠海公安应当在开放多元的社会环境下，坚持理论与实践探索相结合，以全球视野和战略思维，积极探寻有效破解警务困境和治安管理及社会治理热点难点问题的新举措，探索建构与经济社会发展

相适应的现代警务战略与警务运作模式，为促进珠海经济社会的跨越式发展保驾护航。第三，珠海公安应当顺应人民群众对公安工作的新期待、新要求，坚持专门工作与群众路线相结合，创新公安群众工作的方式方法，将公安改革成果真正惠及特区广大市民百姓，让人民群众拥有更多的获得感。

党的十八大以来，在公安部、广东省公安厅和珠海市委、市政府的正确领导下，珠海公安继承发扬敢闯能创的优良传统，立足于国内外形势和珠海经济社会发展的阶段性特征，紧紧围绕经济社会发展大局，顺应历史潮流，再扬改革风帆，全市公安民警大力实施民本警务战略，牢固树立“铸忠诚警魂、造为民警队”的新时期珠海公安核心价值理念，坚持“社会安全感、群众满意度、执法公信力、管理科学化”的主题主线，逐步走出了一条警务理念适度超前、警务机制科学合理、警务运行顺畅高效的警务改革新路子，全市公安工作和队伍建设在改革创新中取得了长足进步。珠海市公安局连续三年荣获全省公安综合考核一等奖；在珠海市公安局连续三年荣获全省公安综合考核一等奖；在珠海市公安局连续三年荣获全省公安综合考核一等奖；在珠海市公安局连续三年荣获全省公安综合考核一等奖。2014年12月17日，中共中央政治局委员、中央政法委书记孟建柱，国务委员、公安部部长郭声琨亲临珠海视察，要求珠海市公安局“深化改革、继续努力、先行先试、推动各项公安工作科学发展，力争走在全国地市级公安机关前列”。2015年4月14日至15日，公安部在珠海市召开全国公安机关改革办主任座谈会，珠海市公安局作为全国唯一的地市级公安机关代表，在会上做了经验交流。2015年5月28日，珠海市被公安部确定为四个公安改革综合试点城市之一。2015年12月31日，郭声琨部长在珠海市委、市政府报送的《关于珠海公安改革创新工作的报告》上作出批示，充分肯定了珠海公安改革创新工作，并对珠海公安大胆探索、勇于创新的做法给予了高度认可，认为许多改革举措“具有示范性、可学可借鉴”。

当前，全国各级公安机关正根据中央《关于全面深化公安改革若干重大问题的框架意见》及相关改革方案的总体部署和要求，全面推进深化公安改革各项工作，着力从根本上破解影响和制约公安机关科学发展的体制性、机制性与保障性问题，完善与推进国家治理体系和治理

能力现代化，建设与中国特色社会主义法治体系相适应的现代警务和执法权力运行机制。为进一步丰富和完善民本警务战略，夯实新形势下深化公安改革创新先的理论支撑，我们组织撰写和编辑出版了《民本警务的理论与实践——珠海现代警务新思维与公安改革新探索》一书。该书分为上、中、下三编，分别从民本警务的理论建构、战略布局和实践探索等方面，系统阐述了珠海公安在“民本”宗旨指引下的一系列新观察、新思维与新论断，在时代浪潮驱使下的新谋思、新布局与新战略，在深化改革背景下的新探索、新路径与新取向，是对珠海公安开展民本警务理论研究的全景记录和民本警务实践经验的全面梳理与系统性总结。

张 强

2017年3月

目 录

上编 民本警务的理论建构

第一章 内涵——民本警务概论	3
第一节 民本警务的思想内涵	4
第二节 民本警务的主要特征	8
第三节 民本警务的革新意义	11
第四节 民本警务的基本要求	14
第二章 要义——警察权本质属性的回归	17
第一节 警察权的基本含义、内在属性及其 演进规律	17
第二节 当前警察权运行中存在的主要问题	22
第三节 民本警务与警察权的关系	26
第四节 民本警务建构下警察权的合理运行	28

中编 民本警务的战略布局

第三章 审势——时代浪潮的驱使	55
第一节 时代发展的背景	55
第二节 科学发展的环境	57
第三节 改革创新的发展趋势	59

第四章 谋划——全面系统的布局	61
第一节 民本警务的党建统领	61
第二节 民本警务的核心理念	63
第三节 民本警务的主题主线	65
第四节 民本警务的重要抓手	68
第五节 民本警务的队伍保障	71

下编 民本警务的实践探索

第五章 路径——科学实践的遵循	79
第一节 民本警务的工作方法	79
第二节 民本警务的路径选择	86
第六章 力行——创新求变的成效	93
第一节 深化平安创建 社会安全感全面增强	93
第二节 创新社会治理 群众满意度全面提升	120
第三节 建设法治公安 执法公信力全面彰显	151
第四节 打造为民警队 科学发展能力全面提高	178

参考文献	211
-------------	------------

附录一 相关媒体报道	213
-------------------	------------

珠海：深化改革促发展 民本警务保平安	213
珠海特色警务改革增加百姓获得感	218
珠海：每项“微改革”“微创新”都有民本情怀	221
珠海成为全省唯一公安综改全国试点	224
珠海全面深化公安改革的四维探索	231

附录二 珠海公安实施民本警务战略大事记	239
----------------------------	------------

跋	248
----------	------------

未来与展望（代后记）	252
-------------------	------------

上 编

实践
SHIJIAN TANSUO
探索

民本警务的理论建构

“民本”宗旨指引下的新观察、新思维与
新论断，以理性的思考激发警务改革新动能

第一章

内涵——民本警务概论

党的十八大报告明确指出，必须更加自觉地把以人为本作为深入贯彻落实科学发展观的核心立场，始终把实现好、维护好、发展好最广大人民群众的根本利益作为党和国家一切工作的出发点和落脚点。《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》进一步指出，要坚持以人为本，尊重人民主体地位，发挥基层首创精神，紧紧依靠人民推动改革，促进人的全面发展。民本警务是近年来珠海公安深入贯彻落实科学发展观，努力践行“人民公安为人民”根本宗旨，并始终坚持以马克思主义群众观、人民主体论和善治理论等为指导，积极探索的一种警务发展战略和警务改革模式，是新时期珠海公安促进社会管理创新、构建和谐警民关系、推进国家治理体系和治理能力现代化的重要举措，代表了现代警务改革的发展方向。习近平同志指出：“坚持和发展中国特色社会主义，需要不断在实践和理论上进行探索、用发展着的理论指导发展着的实践。”开展民本警务研究，创新民本警务实践，不仅有利于深入探讨民本警务的基本理论，科学解析警务改革的内在动因、基本规律和核心要义，促进相关理论研究成果的系统化、科学化，而且能够在操作层面不断凸显和发挥警务理论的实践指导作用，更好地探索、创新和建构与发展中国特色社会主义、全面建成小康社会要求相适应的现代民本警务运行新机制、新模式和新路径，具有重要的理论与实践价值。

第一节 民本警务的思想内涵

民本警务代表了一种发展着的、全新的警务理论思想，要全面探讨和深刻认识民本警务的思想内涵，可从古今中外、国家和社会等多个维度进行系统诠释，尤其要以“民本”的概念为逻辑起点，追溯民本思想的历史渊源，并结合警察职能、警权运行和警务发展等进行全面考察。

一、民本

民本思想根植于源远流长的中国传统文化，充满了马克思主义哲学的光辉。深刻认识、理解和借鉴民本思想的丰富内涵及其哲学意蕴，对于推动我国警务工作科学发展具有重要意义。从民本的概念来理解，古代“民”与“人”常连用，意为平民百姓。而民本是相对于君本（国本）、官本而言的，其原意是指中国古代的明君、贤臣为维护和巩固其统治地位而提出的一种统治观，其基本思想主要表现为重民、贵民、安民、恤民、爱民等，所谓“民为邦本，本固邦宁”，都体现为统治阶级对民众的一种统治观。其根本目的是冀望通过迎合“民意”，以维护、巩固和强化特定的统治秩序和社会秩序，进而谋求特定的阶级利益，以实现特定的政治目标。就历史渊源而言，早在两千多年前的春秋战国时期，齐国政治家管仲就提出了以人为本的原则。到了近代，较早界定民本思想的学者是梁启超，他将古代的“重民”思想直接称为民本思想，并认为民本思想乃我国政治思想的一大特色。我国学者陈力祥撰文认为：“民本即是在政治生活中，以‘民’作为官员行政的灵魂和核心，以关注民之利益为宗旨，以提升民之地位为出发点，以为民谋利的爱民、利民、恤民、便民的原则来进行基础性的社会实践活动，官员为官、行政均要以民为其出发点与宗旨。”在西方，民本概念与我国传统的概念有所不同，西方国家民本中的“民”指的是公民，强调的是每一个具有平等身份的公民。因此，在西方语境中的民本思想，强调的是公民意志的集中表达，公民参与的顺畅无阻，与“民主”概念比较接

近。马克思主义群众观认为，人民群众是实践和认识的主体，是历史的创造者，是社会变革的决定力量。马克思主张的“人本”或“民本”，首先是以工人、穷人为本，最终达到无产阶级、全人类乃至每个人的解放。

显然，在当前全面深化改革、推进国家治理体系和治理能力现代化的大环境下，倡导“以民为本”主要包括了以下四层含义：一是尊重民意，即无论是代议决策，还是民主决策，任何权力都来源于人民，依靠权力作出的决策应该充分尊重和吸纳多数人的意愿。二是共同治理，即正确处理好政府与社会的关系，端正人民群众的主体地位，使群众参与到社会治理当中，而非一种旁观者角色，群众的广泛参与是表达社会利益诉求的主要渠道，凸显了社会善治模式的人民性。三是为民行权，即树立正确的国家权力观，改革公权力运行模式，实现为民掌权和科学行权。正如武汉大学法学院秦前红教授所言，我们国家正在“打破过去那种片面的‘国家权力统治观’或‘国家权力无限观’，树立有限与有效结合的、公正与公平结合的、诚实与为民结合的宪政国家权力观”。四是保障权益，即以维护和保障最广大人民群众的根本利益为出发点，彰显政府施政的民本导向与价值追求。

二、民本警务

民本警务是构建在马克思主义群众观、人民主体论、善治理论和民本思想基础之上的警务战略、警务模式和警务活动。从理论渊源来看，民本警务继承了中国古代“重民贵民、爱民仁民、安民保民”的民本思想传统，遵循了马克思主义关于“人民是社会和历史主人”的历史唯物主义哲学观点，践行了中国当代马克思主义者关于群众路线、群众工作方法论、“三个代表”重要思想、科学发展观等思想体系的科学精神，借此丰富、发展和夯实了警务工作的理论基础。作为警务战略，民本警务是公安机关顺应时代发展命题转换的一种具有全局性的战略选择，是指导警务工作科学发展的思想方略。作为警务模式和警务活动，民本警务是以民意为基础导向，将“社会安全感、群众满意度、执法公信力、管理科学化”作为其主题主线的一种警务运行模式，服务和

保障人民群众的合法权益是警务工作的重要目标，代表着新形势下警务改革的发展方向。

从警务改革发展的角度看，民本警务是珠海公安在长期警务探索与实践过程中提出的一种新型的警务改革与发展战略构想。故此，对民本警务思想内涵的界定应该从世界、历史、国家和社会等多个不同维度进行全面、系统、深入的探讨。在全球化的背景下，我国警务改革发展进程深受世界警务发展总体变革趋势的影响，在充分学习借鉴国外警务发展理论与经验的基础上，基于中国特定的政治与经济制度、基本国情因素和经济社会发展阶段，我国的警务改革发展模式呈现出新的变化。如今，警务模式在经历了职业化、专业化、现代化和社会化的发展阶段后，现正进入民本化的新时期。以民本警务为代表的现代警务发展模式的产生与兴起，既是中西方警务理念、警务文化相互交流与融合的结果，也是根据形势的发展、问题的倒逼和改革的需要所进行的一种创新性探索和突破，是现代警务理论引导下中国警务改革发展的必然产物。

从问题导向的角度看，民本警务就是要坚决破解长期影响和制约警务工作科学发展的困境与障碍，解决好传统警务所客观存在的与时代发展不相适应的问题。例如，传统一元主体的管理模式与现代日益多元化的社会大环境不相适应，必须努力向人民主体、警民协同的多元主体共同治理模式转变；传统管治型警务与现代注重服务管理的和谐社会语境不相适应，必须努力向更加便民、利民和亲民的服务型警务转变；传统警力跟着警情走的被动式警务模式与日益繁杂多变的社会治安发展形势不相适应，必须努力向警力跟着民意和情报走的主动式警务模式转变；传统的静态社会管理模式与动态社会发展环境不相适应，必须努力向讲求警务资源科学有效配置的动态化、科学化的警务运行模式转变；传统的以法律效果为主的警务理念与现代警务绩效评价体系建设不相适应，必须努力向政治效果、法律效果和社会效果相统一的警务理念转变；传统的以人海战术为主的粗放型警务模式与信息化时代的发展不相适应，必须努力向以警务科技为支撑的信息化警务模式转变；传统的现实社会管理的警务模式与现代虚拟社会发展的趋势不相适应，必须努力向网上网下管理相结合的警务模式转变，等等。基于上述警务问题与现实困