



New Developments in Criminal Justice and Crime Control

上海政法学院学术文库
刑事法学丛书

· 严励 主编 ·

刑事司法与犯罪控制的新发展

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE



New Developments in Criminal Justice and Crime Control

上海政法学院学术文库
刑事法学丛书

• 严励 主编 •

刑事司法与犯罪控制的新发展

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

责任编辑：冯雨春

图书在版编目 (CIP) 数据

刑事司法与犯罪控制的新发展/严励主编. —北京：中国法制出版社，2007. 8

(上海政法学院学术文库·刑事法学丛书)

ISBN 978 - 7 - 5093 - 0087 - 9

I. 刑... II. 严... III. ①社区 - 治安管理 - 研究 - 中国②预防犯罪 - 研究 - 中国③监狱制度 - 研究 - 中国④社区 - 监督改造 - 研究 - 中国 IV. D631.3 D926.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 122255 号

刑事司法与犯罪控制的新发展

XINGSHISIFAYU FANZUIKONGZHIDEXINFAZHAN

主编/严励

经销/新华书店

印刷/三河市紫恒印装有限公司

开本/787 × 960 毫米 16

版次/2007 年 11 月第 1 版

印张/30.25 字数/462 千

2007 年 11 月印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 0087 - 9

定价：60.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

传真：66031119

网址：<http://www.zgfsz.com>

编辑部电话：66010405

市场营销部电话：66033393

邮购部电话：66033288

前 言

马里兰大学成立于1856年，是美国马里兰州办学规模最大的学校，为美国大学联合会成员，是美国最好的20所公立大学之一。马里兰大学的刑事司法系是全美在该领域最有影响的系科之一，其科研及教研水平在全美均处于领先地位，该系主任查尔斯·威尔福德教授是美国国家科学院院士，也是此领域的唯一院士。马里兰大学是较早与中国司法部开展合作交流的美国高校，先后与中国司法部联合举办了两次关于刑事司法的国际研讨会，引起了较大反响。

近年来，上海政法学院与马里兰大学建立了紧密的合作关系，特别是上海政法学院在建设上海市教育高地——法学（刑事司法方向）的过程中，借鉴马里兰大学的办学理念，积极与马里兰大学开展学术交流。经过双方多次磋商确定后，于2006年10月在上海联合举办了“刑事司法与犯罪控制新发展”国际学术研讨会，并由上海市司法局协办。当前，犯罪问题已成为世界性问题，如何预防和控制犯罪，各国既积累了相关的经验，又面临着共同的难题，对此开展国际交流与合作，对建设和谐社会，乃至和谐世界有着重大意义。为此，大会确立了三个主题：社区警务、犯罪预防与控制、监狱行刑与社区矫正。会议共收到论文58篇，其中外方论文6篇。

本次研讨会的筹备与举办受到了司法部、上海市领导的高度重视，司法部副部长张军、上海市委副书记刘云耕、上海市委副秘书长陈旭、上海市政法委副书记林化宾、上海市司法局局长缪晓宝等领导亲临会场，致以祝贺。美国马里兰大学也非常重视本次研讨会，邀请了美国联邦监狱局局长哈利·岚宾、美国司法研究院副院长汤姆·费彻特、美国社区监管服务法院副院长托马斯·哈里逊·威廉姆斯、英国英格兰和威尔士刑署东英格兰区域总监汤姆·麦克兰、澳大利亚格里菲斯大学洛林·安梅兹罗尔教授等知名专家、学者参加大会，并在大会上进行了交流发言。

本次研讨会围绕社区警务、监狱行刑与社区矫正、犯罪控制与预防三个主题进行了深入的研讨。关于社区警务：外方专家、学者认为社区警务包括哲学层面、策

略选择、实施措施、组织原则等方面，要利用警察机构以外的人员和组织等社会资源，构成“第三方警务”，共同应对社区治安，在减少犯罪、促进社会稳定方面发挥作用；中方学者从我国当前社区治安的形势出发，提出了构建现代社区警务制度的具体模式，认为要依靠社区，依靠人民，化“有限警力”为“无穷民力”，全面调整和创新警务。关于监狱行刑与社区矫正：与会外方专家主要探讨了犯人分类系统、社区服务机构、社区监管系统、犯人矫正目标与测评等；中方专家结合我国当前社区矫正的现状，分析了社区矫正的意义和存在的问题，并就如何健全法律规范、建立社区矫正的惩罚机制以及人员培训、资金来源、促进和谐社会的建设提出了建议。关于犯罪控制与预防：外方学者主要就毒品犯罪的控制与预防进行了探讨，认为应从教育和预防吸毒措施、戒毒和刑事审判系统程序以及打击非法药品市场着手；中方学者认为控制犯罪要重视战略观念，不能局限于刑罚预防犯罪的传统思维，要将犯罪问题作为社会问题来解决，通过减少社会矛盾，创造和谐社会来预防犯罪。要建立社会治安防控体系，以“打防管控建一体化”为工作思路加强基层基础建设，有效化解矛盾纠纷，最大限度发挥防控犯罪的效能。学者还就网络犯罪进行了专门研讨，认为网络犯罪是一种新的特殊犯罪形态，对此要树立更新防控理念，加强网络立法和技术防范，开展国际合作，全方位预防网络犯罪。

外方专家、学者在大会上作了交流发言，但提出不公开发表。因此，为尊重外方意见，本论文集只收录了国内提交的论文，没有将外方论文收录。本次会议的举办受到了国内高等院校、科研机构以及学界同行的高度关注，收到了数量不菲的专题论文，在此非常感谢大家的支持，但限于篇幅，论文不能全部收录，深表歉意。

严 励

上海政法学院副院长、教授、
博士生导师、法学博士、
中国犯罪学研究会副会长

第一编 社区警务与刑事政策

关于构建上海现代警务机制的探索	袁志航 张 虹(3)
警务制度改革与犯罪预防控制	
——以上海为例	汤啸天(15)
中国刑事政策基本范畴解读	
——社会治安综合治理的概念分析	王 娜(27)
中国的社区与社区警务	张 君 徐志林(35)
从罪必罚到罪必防再到罪必限考量	
——和谐社会犯罪对策的宽严和谐	金其高(43)
建立科学社区警务体系的思考	胡屹立(49)
试论社区犯罪控制	傅跃建 张应立(56)

第二编 监狱行刑与社区矫正

刑事司法的十大发展趋势	何家弘(65)
论社区矫正在和谐社会建设中的作用	朱久伟(84)
中国社区矫正的问题与前景	吴宗宪(92)
试论建立适合我国国情的社区矫正惩罚机制	刘 强(100)
论矫正社会工作者的角色	丁寰翔 陈立峰(109)
国际视角下我国社区矫正的思考	王志亮 李宏伟(117)
对社区矫正服刑人员实施惩罚的法律规定探析	朱沅沅(131)
检察机关介入社区矫正工作的完善	何斐明 龚卫清(141)
建设平安监狱需要“以人为本”的狱政管理	吴志铭(153)

人口迁移中的犯罪和预防

——关于本市监狱外省籍服刑人员的调研报告	张 浩(163)
对我国社区矫正适用范围的质疑	
——以社区矫正的性质为视角	杜 辉(172)
论社区矫正中的分管分矫制度	连春亮(181)
外省籍罪犯的特点及监狱的矫正对策	陈士涵 余 飞(188)
论我国社区矫正的管理体制	陈和华(200)
社区矫正概念之辨析	武玉红(210)
论社区矫正的社会支持系统	姚建龙(221)
社区矫正与社区建设的分离与磨合	封志晔(227)
中美两国社区矫正管理体制的比较	赵 波(237)
论社区矫正与“法治浙江”	翁 里 汪 莹(246)
论监狱干警的改造罪犯信仰	贾洛川(261)
“一体论”下社区矫正惩罚机制之建立	高文婷(268)
论刑释人员在社区矫正中的工作安置与作用	康 伟(275)
社区矫正之理论溯源	荣道福(284)

第三编 犯罪控制与预防

完善社会治安防控体系建设促进预防犯罪工作持续发展	乐伟中(295)
网络犯罪特征和预防	杨正鸣(301)
控制犯罪的战略观念	王 牧(315)
我国人口性别比失衡相关违法犯罪问题研究	王顺安 孙江辉(321)
中外遏制保险诈骗犯罪立法之比较	任青萍(330)
证券犯罪惩治国际协作研究及我国的法律对策	孙 放(338)
论国际环境犯罪的概念与构成要件	何艳梅(348)
《反腐败公约》与我国贿赂犯罪刑事立法之完善	吴益民(357)
法律的最小化之我见	
——犯罪预防与控制的法社会学分析	张 慰(369)
网络犯罪的辨识和防控	徐世甫(377)
论洗钱犯罪的预防与控制	王丽华(385)

人口流动中的犯罪预防对策

- 以农民工流动现象为视角 刘守芬 林 岚(394)
- 社会分层视野中的中国流动人口犯罪 刘晓梅(404)
- 犯罪预防和控制中的见义勇为与政府责任 杜雄柏(413)
- 犯罪控制与预防
- 以 2010 年上海世博会安全保障为基础 陈冬沪(421)
- 涉黑犯罪的控制与预防 岳 平(428)
- 中国毒品犯罪形势分析及禁毒战略研究 胡训珉 田 硕 李晓珊(437)
- 我国知识产权刑事司法保护的若干思考 陈大钢(452)
- 中国区际犯罪的控制与预防 江维龙 田春晖(461)
- 和谐社会视野下流动人口犯罪的综合治理 梁玉超 黄书建(469)

第一编

社区警务与刑事政策

关于构建上海现代警务机制的探索

上海市公安局研究室 袁志航 张虹

□—————□

构建上海现代警务机制，是跨入 21 世纪以来上海公安机关重点探索和实践的重大课题，也是上海公安机关在重要战略机遇期应对新形势、新挑战所作的战略抉择。今天的中国，已经不是计划经济时代那个封闭、落后、缺乏活力的中国；今天我们所遇到的问题，也不是靠传统的观念、体制和方法能够有效解决的问题。在控制社会治安问题上，公安机关正越来越面临着开放、动态的社会环境与相对封闭、静态的治安管理模式之间，公众日益增长的安全需求与有限的警务资源之间这两大矛盾的制约，何去何从，直接关系到公安事业的成败，关系到我国现代化进程的安全保障。出于上海在改革开放中的先驱地位，出于公安机关维护社会稳定的政治使命，上海公安机关艰难而又义无反顾地踏上构建现代警务机制的征程，开始了一项全新的、系统的警务改革。

一、构建上海现代警务机制的提出背景

早在上世纪 90 年代末，上海公安机关就提出了“率先建设一支高素质的公安队伍、率先走上科教强警之道、率先构建上海现代警务机制”的奋斗目标，之后经过对现实状况和种种制约因素的综合考虑，最终确定把突破口放在率先构建现代警务机制上，以期提高公安机关应急反应、打击犯罪和治安防控三大能力，带动上海公安工作整体进步。

构建上海现代警务机制的提出，具有显著的时代特征和区域特点：

首先，构建上海现代警务机制是社会主义初级阶段公安工作面临的形势和任务所决定的。

刑事犯罪高发，是当前我国社会治安一个带有一定普遍性和趋势性的突出问题，不论是在全国还是在上海，都不是短期内可以改变的。以上海为例，前几年刑事案件发案

虽时有起伏,但基本上在每年10万起上下波动,2004年上海发案突破了12万起,如果按以往的规律,2005年应该会有所下降,至少是持平,但从实际情况看,尽管我们尽了最大努力,全年的发案仍然超过了12万起。这说明整个发案很可能已经突破近年来形成的框体,正在构筑一个新的平台。认清这个大趋势,我们就必须做好长期作战的准备,以改革、攻坚的姿态,探索和把握新形势下维护社会稳定的客观规律,建立主动适应时代发展要求的警务运作机制。

其次,构建上海现代警务机制是上海城市的功能定位和建设目标所决定的。

上海已进入了新阶段发展的关键时期,加快国际大都市建设和建成国际经济、金融、贸易和航运中心之一的目标已经非常明确。上海经济社会发展的基本方向和总体格局,不仅为公安工作发展创造了良好条件,也对公安机关控制社会治安局势的能力提出了更高要求。尤其随着上海城市的进一步开放、人口和社会资源的进一步流动、信息化程度的进一步提高以及利益格局的进一步调整,各种影响社会稳定和城市安全的不确定因素已经在上海先期凸现,其中最突出的有三个方面:

一是双重压力的因素。我们既面临着外来人员特别是低端就业者的大量涌入而带来的、人均GDP在1000到3000美元阶段的传统犯罪(尤以暴力犯罪和侵财类犯罪最为突出)增多的压力,又面临着人均GDP从5000向8000美元过渡阶段的新型犯罪多、治安新“热点”多的压力。在许多发达国家的大城市,“经济飞跃——犯罪剧增”都曾经成为现代化进程中的最大代价之一。如果我们应对不力,上海就很可能成为“经济发展的高地、犯罪流入的洼地”。

二是重点目标的因素。从各国情况看,经济发展总是由一个或几个城市来引领。上海作为中国经济发展的龙头,由于其所处的特殊地位,随时面临着各种突发事件的考验,一些暴力恐怖组织很可能把上海作为恐怖袭击的一个重要目标。近几年来,纽约、莫斯科、伦敦等国际大城市相继遭受暴力恐怖袭击,这对上海是一个预警。

三是承受能力的因素。总体上说,上海社会治安持续稳定,得到人民群众的广泛认同,但越是在这种情况下,社会对公共安全的需求往往会越来越高,而心理承受力却越来越脆弱,治安状况一旦稍有波动,很容易反过来对整个社会治安形势作出放大化的负面评价。特别是在信息时代,一些负面的东西,包括虚假信息会通过种种现代传媒手段,在很短的时间内传播、变异,给社会治安稳定带来不利影响。

这些考验和挑战,是躲不过也绕不过的。美国学者亨廷顿说过:“现代性产生稳定性,而现代化却产生不稳定性。”现代性是一个社会完成整合最终要达到的目标,而现代化是向这一目标推进的过程,也就是一个社会转型的过程,在此期间,种种在社会分

化与社会整合过程中产生的矛盾是不可避免的，这些矛盾的存在和演化，必然会对社会治安产生很多直接或间接的影响。

要应对这些问题，必须跳出公安看上海，站在上海看公安，将公安工作置于经济社会发展大局中审视、思考和展开。构建现代警务机制，就是试图通过机制的调整和创新，确保现有警务资源的充分运用和警务运作的规范高效，以主动适应上海经济社会发展，使上海公安工作的发展水平与上海经济社会的发展水平相一致，使上海公安工作能够为国家发展战略和城市发展目标的实施提供更大的支撑和保障。

第三，构建上海现代警务机制是警务工作的实际需要和发展趋势所决定的。

一方面是突飞猛进的形势发展，一方面是不容乐观的工作现状。对照市场经济要求，公安机关在体制机制、实战能力、队伍建设、物质保障等方面都存在着比较明显的不适应，突出表现在：

一是警务体制不适应。从历史沿革看，建国以来我们所采用的警务体制，很大程度上是照搬前苏联的模式，带有明显的计划经济色彩，这个模式在社会主义市场经济条件下，已越来越难以适应经济社会发展的需要。

二是治安控制手段不适应。计划经济体制时期我们控制社会治安、维护社会秩序，主要靠的是一簿（户口簿）一证（工作证）和人口的基本不流动，一簿一证基本上就能把人给拴住了，而现在对社会人的管理，就远非那么简单，“人户分离”现象，是经济社会发展的必然产物，是不以公安机关的意志为转移的。

三是勤务模式不适应。当时除刑警等少量警种外，大部分警种基本上实行“早八晚五”的作息制度，这在五、六十年代“路不拾遗、夜不闭户”的情况下可能不会有什么问题，但随着治安形势的变化，这种机关化的勤务方式，很容易形成“老鼠晚上出动，猫却白天上岗”的错位状况。

四是应急指挥方式不适应。长久以来，公安机关的指挥中心基本上就是一个大的值班室，发生重大情况首先要报告领导、报告局长，很少有预案，也没有专职指挥人员。一旦遇到突发事件，各方警力都往现场赶，但到了之后却不知做什么、怎么做，指挥中心的“龙头”地位难以体现。

五是教育训练制度不适应。重学历教育，轻职后培训，重理论，轻实战。这种教育训练制度造成的结果就是，相当一部分民警“说不过、跑不过、打不过”不法分子。

六是情报工作不适应。虽然机构、渠道众多，但没有一个部门专职收集、研判情报信息，情报过于分散，难以形成共享，领导决策很少有翔实的情报基础，实际上是在凭经验、凭感觉作决策。

当前的困惑，是老问题没解决，新问题又涌现，公安工作可用的资源在减少，管用的手段在流失。而与此同时，地区差别、贫富差距、社会分化等诱发犯罪的因素却在迅速增加，旧的工作模式已经或正在失效，新的工作模式还没有形成或确立，这就出现了管理上的真空，亟待通过综合性、系统性的改革来予以解决。

关键是怎么改，当前有多种选择：

选择一：从体制改革着手。根据国家政治体制和政府管理模式的改革，对公安工作进行相应调整，这样做，风险小，工作难度也较小，但问题是：体制改革经常是自上而下的，公安的自主空间相对有限，受制于外的程度很大，而且往往远水难解近渴。

选择二：从增加投入着手。社会治安需要投入，虽然上海市委、市政府对于公安工作很重视、很支持，但限于政府的财力水平，要想在警力、经费等方面按需要完全得到满足，不仅不切实际，而且从大方向看，随着社会主义民主政治建设和人大监督工作的加强，国家财政的粗放式管理很快会成为历史，今后公安机关花钱必须精打细算。而相对于一些兄弟省市而言，上海的警务成本是偏高的，比如，上海增加一个警力的投入，内地也许能增加两到三个警力；上海公安民警占人口总量的比例已远远高于全国平均水平，进一步增编的空间很小，其他地区可以通过增加警力解决的问题，我们却不一定行得通。

选择三：从机制建设着手。所谓机制建设，就是立足现实，在体制不作大的调整、警力不作大的增加、财力不作大的增量投入的前提下，通过对全局警务机制的全面调整 and 系统创新，盘活用好现有警务资源，减少警务运作中的资源虚耗，实现警务效能的显著提升。

综合比较上述方案，我们最后把工作重点放在了率先构建上海现代警务机制上，明确：主要通过机制创新来解决影响公安工作发展进步的一系列瓶颈因素和突出问题。

二、构建上海现代警务机制的理念和方法

目标既已确定，上海公安机关就立即着手制定建设方案，并从2002年起，正式启动各项建设。

（一）上海现代警务机制的基本涵义

科学理解上海现代警务机制的内涵，必须紧紧抓住“现代”和“机制”这两个关键词。“现代”是指包含动态开放、主动高效、与时俱进和时代性、先进性、科学性等诸特征在内的基本元素。“机制”，是指一个系统结构组成部分的相互联系和内在工作

方式。因此,上海现代警务机制的基本涵义是指:上海公安机关为了主动适应经济社会全面、协调、可持续发展的需要,切实增强驾驭社会治安局势的能力,而建立的能够准确体现公安工作内在规律、有效联系警务系统组成部分的一系列科学规范的警务制度和集约高效的运作模式。

上海现代警务机制,究其实质,就是按客观规律办事,按制度规范办事,并以实际成效来检验是否按照客观规律和制度规范办事。其中,遵循客观规律是机制的内在特质;制度规范是机制的外在表现;实际成效是机制本身以及运作的检验标准。

(二) 上海现代警务机制的主要特征

现代警务机制的特征,是区别于传统警务机制的主要标志。我们通过对现代警务机制内涵的深刻把握,将现代警务机制的主要特征概括为:规范化、信息化、集约化。之所以这样概括,是因为我们感到,最能体现“现代”特征的是信息社会、信息化;最能体现“警务”效能的是合成作战能力、集约化;最能体现“机制”属性的是运作流程、规范化。三者有机结合,恰好构成“现代警务机制”的完整涵义。

规范化、信息化、集约化的特征,延伸到现代警务机制的各个方面和环节,具体体现为:

一是警务理念现代。这个理念是多层面的,包括法治理念、人权理念、公共服务理念等与现代社会共生的思想观念,也包括动态的稳定观、渐进的发展观、有限的目标定位等对警务工作发展规律的理性认识,还包括效益理念。公安工作的路线方针政策措施可以用正确或者错误来评判,而警务机制只有优劣,没有对错,衡量警务机制优劣的唯一标准就是效益。警务改革的最终目标是提高警务效益,因此,在现代警务机制建设中,从方案设计到组织实施,都必须注重对投入产出比的评估,致力于对机制本身的不合理成分和“内耗”进行修正,力求以最小的警务成本获取最大的警务效益。

二是警务资源集约。这也是效益理念下的必然要求,理想的状态是,不仅公安内部人、财、物、信息等各类警务资源得到整合和共享,使用效能提高,而且全社会的治安辅助力量和各种可用资源也得到较为充分的利用。机制建设的一切工作,包括规范化、信息化建设,其实都是围绕“集约高效”这四个字进行的对原有警务运作方式有目的、有步骤的改良、改造和创新。

三是警务运作一体。要求各警种、各部门的职责与权限非常明确,警务工作的各环节各环节联系紧密和运作顺畅,各个警种、部门乃至具体工作环节之间,均能有机衔接、相互关联,整个公安队伍成为一个非常高效能的战斗整体。

四是警务行为规范。规范是保持转型期动态环境下警务运作模式相对稳定的前提，同时也体现了法治社会对警务工作的基本要求，就是指公安机关的一切警务活动、警务行为都严格遵循法律和规则，不缺位、不越位、不错位。

五是警务装备标准。建立有与社会主义市场经济体制和财政体制相适应的、符合事权划分原则的公安经费保障和管理制度，现代通信技术和网络技术得到充分应用，警务装备的科技含量和现代化水平得到长足发展。

六是警务评估科学。对社会治安状况、警力配置状况和队伍状况，都要有科学合理、切实可行的评估办法。比如委托社会中介机构和专业调查公司，采取随机抽样方式，向市民询问警察的工作态度和工作成效，为改进警务工作提供较为客观准确的参考依据等。

七是警务管理正规。任何一个岗位、任何一项工作，要求是什么，职责是什么，应该做什么，怎么做，相应的奖罚措施是什么，都应该有明确的标准和规范。规范的警务管理，是必然性很大、或然性很少的管理，在规范民警当下工作的同时，也给民警职业发展一种可靠的预期，激发民警长久的工作动力。

八是警务改革常态。我们所要建设的现代警务机制，既是严密的体系，也是开放的结构，能够根据内外形势的变化，不断自我修正和完善，随着机制的推进和深化，其本身具有的改革创新的功能会逐渐健全，当现代警务机制基本建成之后，警务改革可能就会从集中一个时期的大规模的脱胎换骨，变成日常化的小修小补，真正成为一个与现代社会相适应的相对稳定的警务运作体系。

（三）上海现代警务机制的总体架构

上海现代警务机制有三个层面构成。

第一层面，是决策、实战、保障三大功能板块。其中，决策是关键，决定着实战和保障的运行方向及功能发挥，它的核心内容是推进公安决策的科学化、民主化、程序化，保证政令、警令畅通。实战是核心，是在正确决策的前提下，依靠警务保障的支撑，全面、有效履行公安机关职能的直接体现，它的核心内容是提高公安机关的应急响应、治安防控和打击犯罪能力。保障是基础，从警力、法制、科技、监督、经费等方面确保各项警务活动有序开展，它的核心内容是建立警务责任体制，并通过对人、财、物、信息等警务资源的合理开发和科学管理，提高保障效能，为决策、实战的正常运作提供必要的条件。三大板块相辅相成、关联互动，从内容和逻辑上共同构成上海现代警务机制的完整体系。

第二层面，是围绕三大功能板块构筑的框架性机制。由重大警务事项决策机制、综合评估机制、情报工作机制、应急反应机制、治安防控机制、犯罪侦查机制、维稳工作机制、行政执法机制、信息化工作机制、警力资源开发与管理机制、监督制约机制、后勤保障机制等 12 个机制组成。

第三层面，是构成 12 个框架性机制的主要项目。也就是说，每一个框架性机制中，均包含若干个必备的主要项目，是直接构成该机制的最基本要素。如应急反应机制中，包括统一指挥制度、应急联动制度、机动备勤和应急调集制度、水陆空治安查堵制度、突发案事件处置制度 5 个主要项目。与框架性机制不同，这些主要项目会随着机制建设的深化不断加以补充、完善，目前我们确定的主要项目共有 58 项。

上述三个层面既有纵向上的相互传承，又有横向间的关联互动，从内容和逻辑上共同构成上海现代警务机制的完整体系。

（四）上海现代警务机制建设的推进实例

三年多来，我们按照“整体规划，稳步推进，重点突破，协调发展”的思路，陆续推出了一些重大改革举措，这里择要介绍一些机制建设的特色做法和成效。

实例一：实行街面“网格化”治安巡逻。

从新中国成立到上世纪 90 年代初，在长达 40 余年的时间里，我国警务工作的重点一直放在社区，通过警民的共同合作，保持了社会治安的长期稳定。在公安机关内部，已经没有巡警的警种，治安巡逻基本上采用由少量民警带队、治安辅助力量（志愿者）为主进行的方法。这件在国外同行看来不可思议的事情，在当时的上海是完全行得通的。原因是那时社会的开放度相当低，流动人口很少，街面犯罪屈指可数。

随着改革开放的发展，人、财、物迅速向大城市流动，街面的抢劫、抢夺等犯罪成倍增长，上世纪 90 年代初，公安部作出了加强巡警建设的决定。但由于受传统思维的影响和对巡逻工作规律把握不够，从全国情况看，巡警在遏制街面犯罪方面的成效并未得到充分发挥，机械的巡逻模式很容易被犯罪分子钻空子，巡警与犯罪分子碰面的机率很低，在有些地方巡警成了一种奢侈的摆设。

严酷的现实逼迫我们把建立与控制社会治安要求相适应的巡逻机制作为警务改革的突破口。2001 年，我们借鉴香港及国外警察经验，在全国公安机关率先实行街面“网格化”巡逻。在指导思想上，把巡逻工作当成公安机关最基本警务活动之一，明确了警察在巡逻工作中的主力军地位。在警力布局上，不断精简机关、充实基层，巡警数量得到明显增加。工作方式上，将辖区划分为若干地区，统一编号，网格布警，采取徒步、