

QuanGuo GongAn JiGuan SanJi GongCheng JianShe

QUANGUO GONGAN JIGUAN

SANJI GONGCHENG JIANSHE

DIAOYAN BAOGAO XUANBIAN

全国公安机关三基工程建设 调研报告选编

全国公安机关基层基础建设领导小组办公室 编



中国人民公安大学出版社

PHCPPSU

D631-57
14

全国公安机关三基工程建设 调研报告选编

全国公安机关基层基础设施建设领导小组办公室 编

(公安机关 内部发行)

中国人民公安大学出版社

• 北 京 •

图书在版编目 (CIP) 数据

全国公安机关三基工程建设调研报告选编/全国公安机关基层基础建设领导小组办公室编. —北京: 中国人民公安大学出版社, 2007. 1

ISBN 978-7-81109-541-8

I. 全... II. 全... III. 公安机关—基层组织—组织建设—研究报告—中国 IV. D631

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 139829 号

全国公安机关三基工程建设调研报告选编

QUANGUOGONGANJIGUANSANJIGONGCHENGJIANSHEDIAOYANBAOGAOXUANBIAN

全国公安机关基层基础建设领导小组办公室 编

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: 北京蓝空印刷厂

版 次: 2007 年 1 月第 1 版

印 次: 2007 年 1 月第 1 次

印 张: 34.25

开 本: 787 毫米×1092 毫米 1/16

字 数: 680 千字

ISBN 978-7-81109-541-8/D·511

定 价: 68.00 元 (公安机关 内部发行)

本社图书出现印装质量问题, 由发行部负责调换

联系电话: (010) 83903254

版权所有 翻印必究

E-mail: cpep@public. bta. net. cn

[www. phcpsu. com. cn](http://www.phcpsu.com.cn) [www. jgclub. com. cn](http://www.jgclub.com.cn)

前 言

2005年10月,全国公安厅局长会议在北京召开,会上,公安部党委决定把2006年作为全国公安机关的“基层基础建设年”,组织全国公安机关抓基层、打基础、苦练基本功,并坚持不懈、一抓三年,真正增强基层实力,激发基层活力,提高队伍素质,提高工作水平,为公安工作的长远发展进步奠定坚实的基础。这是公安部党委贯彻落实胡锦涛总书记、温家宝总理和罗干同志等中央领导同志的重要指示精神,进一步深化和扩大“大讨论”、“大练兵”、“大接访”的活动成果,全面推进公安工作和公安队伍建设的重大战略部署。

为认真贯彻落实部党委决策,切实加强基层基础工作,2005年11月4日,公安部发出《关于在全国公安机关开展基层基础建设专题调研活动的通知》(公办[2005]94号),要求在全国公安机关深入组织开展基层基础建设专题调研活动,正确认识和准确把握公安机关基层基础建设的基本内容和科学内涵,正确认识和准确把握当前基层基础工作的现实状况,切实找准基层基础工作中存在的突出问题和薄弱环节,有针对性地研究提出解决问题的有效办法和工作措施。通知下发后,各级公安机关都把深入开展基层基础建设专题调研活动摆到重要位置,切实加强组织领导,迅速组织精干力量,制定详细方案,集中时间,集中精力,深入开展专题调研,认真分析研究,积极撰写调研报告。截至4月底,我们共收到各省、自治区、直辖市公安局和铁道部公安局、交通部公安局、民航总局公安局、国家林业局森林公安局、海关总署缉私局报送的调研文章530余篇。这些调研文章紧紧围绕基层基础建设的方方面面,题材广泛,内容丰富。现将其中85篇选编成为《全国公安机关三基工程建设调研报告选编》,供各地参考。

全国公安机关基层基础建设领导小组办公室

目 录

北京市

- 论充分发挥警力效能为基层基础工作提供强有力的警力资源保障
..... 北京市公安局政治部 (1)
- 关于强化派出所基础工作的几点思考
..... 北京市公安局人口管理处 (10)
- 加强刑侦专业基础建设提升精确打击水平
..... 北京市公安局刑侦总队 (14)

天津市

- 对影响派出所民警工作积极性的主要问题的分析与思考
..... 天津市公安局指挥中心 杨伦涛 (22)
- 新形势下提高驾驭社会治安的能力必须打牢做强治安基础工作
..... 天津市公安局治安总队 刘顺来 (30)
- 新形势下增强打击刑事犯罪整体能力的必由之路
——对刑侦部门在做强派出所战略中发挥职能作用的思考
..... 天津市公安局刑侦局 赵 军 (36)

河北省

- 关于加强基层公安队伍正规化建设的研究思考
..... 河北省公安厅 (42)
- 做好公安调解工作是构建和谐社会的助推器
..... 河北省石家庄市公安局 高红军 (47)
- 对新形势下加强外国人管理工作的几点思考
..... 河北省沧州市公安局副局长 代文福 (52)

山西省

- 山西省晋城市公安机关基层基础工作的现状与对策
..... 山西省晋城市公安局 (57)
- 城区社区警务工作初探..... 山西省孝义市公安局 武有安 (66)

内蒙古自治区

- 关于警力下沉工作重心下移的几点思考
..... 内蒙古自治区公安厅基层基础工作处副处长 胡 峰 (69)

强化流出地流入地协作配合做好流动人口管理与服务工作

..... 内蒙古自治区包头市公安局户政支队 冯 涛 (73)

在治安薄弱的农村地区实行所队联控的构想

..... 内蒙古自治区赤峰市公安局松山分局 高殿军 肖志广 (81)

辽宁省

辽宁省公安基层基础建设调查..... 辽宁省公安厅 (85)

辽宁省葫芦岛市公安基层基础建设基本情况及基本思考

..... 辽宁省葫芦岛市公安局 (99)

辽宁省朝阳市公安基层基础建设情况调研报告

..... 辽宁省朝阳市公安局 (109)

吉林省

关于吉林省公安交警部门基层基础建设情况的调研报告

..... 吉林省公安厅交警总队 (122)

关于吉林省经侦基层基础工作情况的调研报告

..... 吉林省公安厅经侦总队 (130)

关于吉林省刑侦基层基础工作的调研报告

..... 吉林省公安厅刑警总队 (135)

黑龙江省

在“基层基础建设年”全面提高黑龙江省“追逃”工作水平的思考

..... 黑龙江省公安厅刑警总队 阎子忠 刘君鹏 (140)

加强基层基础工作应避免的几个认识误区

..... 黑龙江省公安厅办公室 战明显 (145)

领导机关要以好的作风抓好基层建设

..... 黑龙江省公安消防总队 邓立刚 (148)

上海市

以民警岗位责任制为抓手促进基层基础工作的落实

..... 上海市公安局政治部 (152)

关于上海公安派出所基础工作建设的调研报告

..... 上海市公安局 (158)

当前“社会人”管理中存在的问题及对策研究

..... 上海市公安局 夏春琴 林 琳 (166)

江苏省

加强基层基础建设应着力构建和谐和谐的警察公共关系

..... 江苏省常州市公安局戚墅堰分局局长 王 辉 (173)

建立“四长”论坛和民警随岗培训基地的实践与思考

..... 江苏省无锡市公安局局长 张跃进 (177)

加快警务运行机制改革促进基层基础建设的思考

..... 江苏省南通市公安局局长 秦剑平 (180)

浙江省

对加强公安边防群众工作的思考

..... 浙江省公安厅边防总队总队长 徐宽宥 (185)

对杭州市派出所勤务机制改革的调查与思考

..... 浙江省杭州市公安局 (193)

试论在城区实行外口信息采集责任制之可行性

..... 浙江省慈溪市公安局 苗利波 (201)

安徽省

以科学发展观为指导 建立科学合理的公安机关绩效考评体系

..... 安徽省芜湖市公安局办公室副主任 吴胜祥 (209)

合肥市“社会人”的现状及管理对策

..... 安徽省合肥市公安局治安支队 陈春芳 (216)

浅谈新形势下预防和处置群体性事件工作

..... 安徽省马鞍山市公安局办公室 范奉 祥景晨 (220)

福建省

关于福建省当前基层公安队伍建设存在的主要问题及对策的调查报告

..... 福建省公安厅政治部、纪委 (224)

关于漳州市加强县级公安机关基层基础建设的调查报告

..... 福建省漳州市公安局 (231)

刍议社区治安防范资源的挖掘与利用

..... 福建省尤溪县公安局办公室主任 黄清观 (239)

江西省

试论农村派出所的纠纷调解工作

..... 江西省铜鼓县公安局 蔡励华 (244)

浅谈如何加强刑侦队与派出所之间的协作

..... 江西省广丰县公安局刑警大队 吕茂龙 (248)

打牢“五项基础”夯实发展后劲

..... 江西省铅山县公安局政委 张荣来 (251)

山东省

关于青岛市公安基层基础建设专题调查报告 ... 山东省青岛市公安局 (255)

信息主导防控“五网”保障平安——对治安防控体系建设的实践与思考

..... 山东省德州市公安局 (266)

强化基层夯实基础为公安工作可持续发展提供强劲支撑

..... 山东省滨州市市长助理、公安局局长 毕宝文 (274)

加大四个投入强化十项措施扎实推进公安基层基础建设工作

..... 山东省聊城市公安局局长 任建军 (277)

河南省

加强公安基层基础建设的若干思考

..... 河南省周口市公安局局长 许大刚 (282)

念好九字经练好基本功

..... 河南省鹤壁市副市长、公安局局长 王德周 (287)

关于加强派出所基础建设的调查与思考

..... 河南省济源市公安局 (290)

湖北省

加强基层基础建设要处理好三个关系

..... 湖北省公安厅办公室主任 夏先禄 (295)

社区民警基层基础工作存在的问题及对策

..... 湖北省十堰市公安局张湾分局汉江路派出所 张浩 夏羽 (299)

基层公安机关深化大练兵之我见

..... 湖北省仙桃市公安局 李生云 (303)

湖南省

关于以等级管理促进队伍正规化建设的思考

..... 湖南省公安厅政治部主任 袁友方 (306)

关于刑侦基础工作的思考

..... 湖南省桃源县公安局办公室副主任 李志华 (312)

基层基础工作是公安工作和队伍建设全面协调可持续发展的基石

..... 湖南省湘潭市公安局局长 黄桂生 (316)

广东省

浅议城市公安基层基础建设

..... 广东省广州市公安局局长 吴 沙 (321)

创新公安基层基础工作坚定不移地走内涵式发展道路

..... 广东省深圳市公安局调研处 (329)

以警务规范化建设为载体进一步夯实公安基层基础工作

..... 广东省中山市委常委、公安局局长 黄树安 (335)

广西壮族自治区

以加强和改进公安刑侦工作为突破口促进打防工作协调发展

..... 广西壮族自治区柳州市公安局 李根记 曾 鹤 (341)

海南省

加强和改进基层所队工作协作的几点思考

..... 海南省海口市公安局 彭晓敏 陈 文 王世生 (345)

对海南省警力资源开发的调查与思考

..... 海南省公安厅政治部 胡友成 高佳 林鸿鹤 (351)

关于海南省农村派出所警务改革的调研报告

..... 海南省公安厅 林 捷 吴天雷 陈兴虎 (362)

四川省

关于加强公安基层基础工作的思考 四川省公安厅 (367)

贵州省

树立科学发展观稳步推进贵州省公安机关基层基础建设

..... 贵州省公安厅常务副厅长 杨广生 (372)

怎样抓基层打基础苦练基本功

..... 贵州省公安厅副厅长 彭德全 (380)

全面加强农村消防工作努力服务社会主义新农村建设

..... 贵州省公安厅消防总队总队长 张高潮 (385)

云南省

论“三基”工程建设的思想方法

..... 云南省公安厅副厅长 张思祥 (394)

云南省州(市)、县(市、区)公安机关深化机构改革推动警力下沉调研情况

..... 云南省公安厅政治部 (398)

实有人口管理的实践体会与思考

..... 云南省公安厅警令部 俞 涛 (405)

西藏自治区

正视困难 迎接挑战 全面加强公安基层基础建设

..... 西藏自治区党委常委、公安厅厅长 王宾宜 (412)

关于对拉萨市公安机关基层基础工作调研情况的报告

..... 西藏自治区公安厅副厅长 孙凤鸣 (421)

陕西省

关于基层基础建设的几点思考

..... 陕西省公安厅研究室主任 吴仲飞 (429)

关于基层公安队伍正规化建设的调查与思考

..... 陕西省西安市公安局纪委书记、督察长 李海胜 (433)

夯实基层基础贵在崇实创新和激活

..... 陕西省合阳县公安局局长 高中仓 (439)

甘肃省

以“六大机制”建设为载体全面推进甘肃省基层基础建设进步发展

..... 甘肃省公安厅厅长 赵聚忠 (444)

结合农村实际积极推进农村警务改革

..... 甘肃省会宁县公安局 (451)

试论新形势下如何加强对“社会人”的治安管理工作

..... 甘肃省兰州市公安局西固分局 (457)

青海省

关于青海省公安交通管理工作的调查报告

..... 青海省公安厅副厅长 宋传明 (462)

关于青海省基层公安机关经费保障问题的调研报告

..... 青海省公安厅装备财务处 (470)

宁夏回族自治区

关于加强宁夏回族自治区公安交管基层基础建设工作的调查报告

..... 宁夏回族自治区公安厅交警总队 (474)

治安系统做好“基层基础建设年”工作的思考

..... 宁夏回族自治区公安厅治安管理总队 (485)

新疆维吾尔自治区

新疆公安基层基础工作调研报告

..... 新疆维吾尔自治区公安厅办公室 (494)

铁道部公安局

提高三个素质改革三项机制筑牢三道屏障夯实铁路沿线治安基础

确保运输安全畅通 济南铁路公安局 (505)

关于兰州铁路公安局基层基础建设的现状与设想

..... 兰州铁路公安局局长 高荣宝 (512)

国家林业局森林公安局

关于浙江省森林公安基层基础建设情况的调查报告

..... 浙江省林业厅森林公安局 (520)

湖北省森林公安局关于森林公安基层基础建设的调研报告

..... 湖北省林业厅森林公安局 (528)

论充分发挥警力效能 为基层基础工作提供强有力的警力资源保障

北京市公安局政治部

市局党委提出的“整体防控、精确指导、精确打击”工作思路是一种全新的警务理念，是带有革命意义的警务模式改革。这种工作思路的贯彻落实具有基础层面的操作要求，是随着警情的变化，在不同时间、空间进行的警力布局机制。这种警务模式需要用相对固定的组织形式、机构设置和人员素质给予保障。因此，准确评价和测算警力效能，是推进基层基础建设的重要手段。通过理顺机构职能、优化警力配置、完善警务运行模式等途径，达到警力效能的最大化。

一、警力效能的内涵

要正确认识和理解警力效能，就必须建立两个基本概念。其一，什么是警力。广义上讲，警力是指广大民警在进行警务活动中为达成一定的目标而投入的体力和智力的总和，是民警能力和素质的综合体现。其二，什么是效能。效能在经济学上是投入与产出之间的一种比例关系，是对经济成果的核算。在警务工作中，警力效能主要体现在开展警务工作中，通过民警体力和智力的投入所取得的实现精确打击、发案少、治安稳定、群众满意的最大成果，以及这种成果达到公安工作预期目标的程度，其具有社会性、可控性、可持续性、可变性、可拓展性等特性。要深入把握警力效能内涵，须从以下几个方面加以理解。

（一）警力效能以公安机关追求的社会效益为第一要务。公安机关肩负着打击敌人、保护人民、惩治犯罪、服务群众、维护国家安全和社会稳定的重要历史使命，承担着巩固共产党执政地位、维护国家长治久安、保障人民安居乐业三大政治和社会责任，这是公安机关追求的首要的、最大的社会效益，是最终决定警力效能是否真正得到实现，是警力效能的决定性因素；警力效能要以公安机关的社会效益为纲领，是社会效益的具体体现，它服务于社会效益，围绕社会效益达到本身的最大化。

（二）警力效能追求成本效益。公安机关开展各项工作，实现各项目标，都需要投入大量的警力和其他各种物质资源。警力效能讲究的是，追求社会效益最终实现最大化的同时，尽可能地降低警力成本的投入，以最小化的警力成本投入来实现最大化的公安机关的社会效益。以往开展公安工作，采用超常规的人海战术，虽然取得了很好的社会效益，但它是在警力巨大投入基础上取得的，是不计成本、高消耗的社会效益，以这种方式取得的社会效益，它的价值打了很大的折

扣。现在追求警力效能，就是要突破传统理念，保障常态工作模式运转高效，在获得社会效益的同时，也能体现成本效益。

（三）警力效能与基层基础建设具有互动关系。它们是相互独立又有机统一的整体，彼此相互作用、相互促进。夯实基层基础工作，为提高警力效能奠定了坚实的基础，是提高警力效能的必由之路。同时，警力效能是检验公安基层基础工作的成绩，衡量队伍管理效果的重要尺度。警力效能的提高可以推动基层基础工作的落实和完善，推动公安业务的深入改革，更好地为公安改革实践提供服务。

二、提高警力效能的现实意义

随着经济的高速发展，在相当长一段时期内社会将处于高发案时期，治安形势日趋复杂的状况仍将持续。在这种形势下，要完成2008年“平安奥运”的历史使命，首都公安机关在赢得新的发展机遇的同时，必须直面挑战，顺应时势，积极建立科学、统一、快捷、高效的警务运行机制，通过不断提高警力效能，利用有限的警力资源，为“整体防控、精确指导、精确打击”战略性工作思路的实施提供强有力的警力资源保障。为此，我们必须站在全局的高度，深刻认识提升警力效能的现实意义，切实增强重视警力效能、提高警力效能的自觉性和主动性。

（一）提高警力效能是利用有限警力资源，应对日益繁重公安工作的有效途径。多年来，首都公安机关和广大民警在市委、市政府和公安部的领导下，为维护首都政治稳定和社会安定做出了重大贡献，赢得了上级领导的充分肯定和人民群众的广泛赞誉。但是，也应当看到，取得这些成绩在很大程度上靠的是广大民警夜以继日加班加点的超常工作方式，往往是打击率、处理率上去了，民警的健康率、休假率下来了，并且非战斗减员现象严重。用科学的发展观来判断，用可持续发展的要求来衡量，这种超常措施或多或少带有“急功近利”和“竭泽而渔”的色彩，不能从根本上解决保持社会治安形势长期平稳的问题，也不利于广大民警长期保持昂扬向上的精神状态，长此以往将有可能力不从心，难以为继。

着力解决公安任务日趋繁重与警力资源有限的矛盾，通过内部挖潜，实现低投入、高产出成为必然选择。提升警力效能，就是要在正确认识警力资源稀缺性的基础上，从可拓展性上着手做好“文章”。各单位、各级领导必须提高认识，立足本单位实际，配置好、使用好现有警力，自觉将提升警力效能作为深入推进首都公安工作可持续发展的有效途径。

（二）提高警力效能是贯彻“整体防控、精确指导、精确打击”工作思路，建立常态警务模式的必然要求。改革开放以来，随着经济的发展，各类违法犯罪活动数量不断攀升，重大恶性案件时有发生。为履行好打击违法犯罪的法定职责，公安机关投入了大量警力，采用“人海战”、“拉网战”等各种战术战法，有

力打击了违法犯罪分子的嚣张气焰。但这些战术战法并非常态工作方式,警力效能不高,并使队伍经常处于疲劳作战状态,长久下去必然使广大民警不堪重负。市局党委审时度势,在对外部社会环境和内部队伍建设、业务工作进行全面研判后,适时提出了“整体防控、精确指导、精确打击”的整体工作思路。从理论和实践两个层面来看,整体工作思路的确立和贯彻实施都是一场深刻的警务革命,需要破除滞后观念、原有体制和过时做法的束缚,并在全新观念的指引下,建立和实行常态的警务模式。

建立常态警务模式,就必须不断地提高警力效能。提高警力效能追求的是在警力资源有限的情况下,通过对有限警力的有效整合,挖掘警力资源的最大潜能,达到 $1+1>2$ 的效果,使工作效率进一步提高,确保公安机关与其肩负的职责任务更相适应,以常态的警务工作模式完成繁重的公安工作。因此,首都公安机关必须牢固树立成本意识和效能意识,以全面提高警力效能为切入点和着力点,建立常态警务模式,全面贯彻落实市局党委“整体防控、精确指导、精确打击”的整体工作思路。

(三) 提高警力效能是还原政治工作行政管理职能,保障业务工作开展的最佳着力点。近年来,政治工作不断向业务工作延伸和渗透,紧紧围绕、主动配合业务工作的开展,使政治工作的地位和作用得到了进一步加强。政治工作作为上层建筑,在全部公安工作中处于生命线地位。政治工作包含了思想发动、宣传教育、激励惩戒、干部管理等多方面的内容,对提高队伍战斗力具有重要作用。在新的历史时期,政治工作要更好地适应业务工作需要,更好地发挥生命线作用,必须赋予政治工作新的内涵,还原政治工作的行政管理职能。

政治部门加强行政管理的唯一目的是提升队伍的战斗力,确保业务部门履行好行政执法和刑事司法的职能。从政治工作和业务工作关系看,政治工作为业务工作提供强有力保障和服务,业务工作检验并促进政治工作的完善。发挥政治工作对业务工作的保障作用,检验政治工作的成效,主要从警力效能上来体现。警力效能高,实战能力强,业务工作自然开展得就好。因此可以说,警力效能是评判政治工作是否到位的重要指标,是政治工作服务业务工作的最佳着力点。

三、提升警力效能的基本途径

多年来,公安机关从增加警员数量、健全教育训练体制、提高队伍管理水平、实施科技强警等诸多方面围绕提升警力效能,进行了积极探索和有益实践。提升警力效能不仅是个体警员素质的提高,更主要的是要从公安工作大局出发,以提高公安机关行政管理水平和增强公安业务能力为着眼点,清除机构编制设置、警力配置、警务工作模式中诸多束缚警力效能发挥的因素,建立起一套统一高效、上下互动的警务工作运行模式,形成覆盖全警全岗的组织管理体系,从而有力保证警力效能的最大限度发挥。同时,我们也要充分认识到,警力效能具

有宏观性和系统性的特点，决定了追求警力效能的最大化，必然是一个复杂的系统工程，需要一个过程，不可能一蹴而就。面对提高警务效能工作中诸多的困难和挑战，我们必须结合公安工作实际，拓宽思路，扎实推进，稳步实施。

（一）提升警力效能必须科学划分组织结构。组织结构是公安队伍产生战斗力的关键环节。结构决定功能，只有科学合理的组织结构才能使各种物质要素有机地结合起来，最大限度地形成和发挥其应有的战斗力，产生最大效能。为了履行预防、制止、打击违法犯罪的根本职责，经过多年演变，公安机关内部划分出了一定的组织结构。从历史角度而言，这种组织结构的形成都有其客观原因，符合当时的实际情况。但随着形势的发展变化，反过头来看，职责交叉、相互扯皮、精简和膨胀的反复循环问题逐渐显现，制约了警力效能的发挥。出现这种情况，对公安机关组织结构缺乏通盘考虑和理论研究是一个重要原因。

从公安机关的根本职责入手，有些机构直接承担着打击违法犯罪的实战任务，有些机构为队伍战斗力提供精神动力和智力支持，有些机构为实战机构提供服务和保障。对这些机构进行分类，大致上可分为三种类型：警令系统、警政系统、警务系统。其中，警令系统负责指挥调度、勤务组织指挥等。警政系统负责队伍的组织建设、思想建设、干部管理和监督及提供资源、情报信息和技术支持等工作。警务系统承担各种实战职能，完成实战任务。这三个系统各自职责清晰、明确，构成了有机整体，涵盖了全部公安工作，成为验证各机构设置、撤销、合并、职能调整的根本准则。

理论层面的研究转化为实践成果，必须在组织结构系统整体框架下，对市局、分（县）局的内设机构进行全面判研，按照突出根本职责原则，精简和效率原则，有利于机构间配合协作原则，新设一些机构，整合一些机构。总体而言，直接产生警力效益的机构必须做强，从专业警力、财物、科技投入等方面给予优先保障；间接产生警力效益的机构要做精，配备具有较高管理能力的警力。

（二）提高警力效能必须优化机构设置。警力效能的提高，需要有一个警令畅通、关系协调、职责清晰、人员精干、结构合理、运转高效的公安组织机构体系。科学合理设置机构，开展机构的“三定”工作，是提高警力效能的体制保障。

公安机关的机构、职能、编制是三位一体的。职能是机构、人员编制存在的基础；机构是职能、人员编制的载体；人员编制是职能、机构的承担者和具体体现。在三者中，职能是核心，牵一发而动全身，是机构调整和人员编制的依据。在“三定”工作中，应该把体现公安本职工作的职能强化，需要突出的职能专业化，警力编制要增加；职能相近的要合并，弱化的职能要进行压缩，人员编制要减少，节约用警，防止浪费。通过机构的“三定”，理顺各单位的职能，消除职责交叉和重叠的弊端，使得各单位间关系协调，结构合理；同时，通过机构“三

定”工作,实现编制法定化,将警力合理地固定到岗位上去,可以有效防止警力从基层一线回流,使人员更加精干,走出“膨胀—精简—再膨胀—再精简”的怪圈,这是优化警力配置的体制保障,是从机构体制上解决警力配置问题,是治本之策。有了职责清晰、关系协调、人员精干、运转高效的公安机构体系,保障警力效能能够得到很大的提高。近两年,市局直属20多个单位开展了机构调整工作,按照各单位的职责任务,调整和精简各单位的内设机构。通过此次市局的机构调整,努力克服机构臃肿、人浮于事、效率低下的弊端,警力效能得到了有效提升。

(三) 提高警力效能必须优化警力配置。公安任务最终是靠基层实战单位和一线民警执法来完成的。在现有警力资源有限,警力编制、民警素质既定的情况下,警力效能的大小直接与投入的警力数量成正比。因此,提高警力效能的一个重要途径就是通过各种方式优化警力配置,建立正确的警力流向,最大限度地吧警力推到基层一线,推到实战单位,推到执法岗位上,使有限的警力在执法办案和为民服务中直接产生效能。

优化警力配置,就是以警力的数量性配置为主要方式,有步骤、分阶段地将警力在宏观与微观两个层面进行科学合理的配置。宏观层面的警力配置,一是运用均衡工作量理论,以此为尺度衡量市局、分(县)局与基层派出所及一线实战单位的工作强度,使市局、分(县)局相对富余的警力充实到基层一线;二是通过明确界定各层机关与实战类别,削减机关人员,充实到本部门实战单位,使警力由机关向实战单位横向流动;三是对各单位岗位进行定性分析,研究警务与非警务岗位,探索政府雇员机制,将警力从非警务岗位上解放出来,保证警力警用。微观层面的警力配置主要是在具体的警务活动中,依据警力跟着警情走的原则确定警力的投向。优化警力配置,把警力尽可能多地推上街面、沉到社区,让他们到基层一线和实战单位去执法办案,增加与犯罪分子碰撞的机会,压缩犯罪时空,有效维护社会治安稳定和真正增强百姓安全感,从而切实提高警力效能。2004年,我局深入贯彻“二十公”精神,开展警力数量性配置,将2786名市局和分(县)局警力配置到了基层一线。经过一年的实践证明,基层一线发案得到了一定的控制,破案率有了较大的增长,社会秩序进一步改善,百姓对公安工作的满意度有了很大的提升,警力效能真正得到了提高,取得了良好的效果。

(四) 提高警力效能必须优化警力组合。优化警力组合就是要根据警种的不同、职能的不同、实战特点的不同,对基层警力进行优化组合,使其发挥最大功效。石墨和金刚石都是由碳原子组成,但由于碳原子的组合方式不同,形成两种完全不同的物质,石墨非常脆弱,金刚石则坚硬无比。优化警力组合就是要实现这个“由石墨变成金刚石”的过程,通过规范基层一线最基本作战单元的设置和组织形式,实现警力效能的最大化。一是要用组织机构形式固定规范基层一线作

战单元的设置,通过赋予其相应职能,配备相应人员,明确相应责权,落实定岗、定责、定人的“三定”工作,解决过去警探长责权分离、有责无权的弊端,理顺关系,做到责权利的统一。二是要通过规范设置基层一线作战组织形式,使全局的机构按上下层级关系形成完整、统一、有序的垂直组织结构,保证各项工作延伸到警组、探组等基层一线最小作战单元,促进行政管理力的下移,强化执行力,保证各项公安工作一贯到底,落到实处。三是要对性质类别相同的警组、探组,统一规范职责任务、勤务方式、警力配备,通过建立公平、公正、统一的绩效考评体系,进一步激发广大民警的工作积极性。四是要通过规范警(探)长设置,使具有丰富经验的业务骨干不会因年龄因素而过早地离开负责人岗位,从而充分发挥业务骨干的作用。

(五)提高警力效能必须优化警力结构。警力结构包括人才结构、年龄结构、性别结构等多种结构。长期以来,公安机关由于警力结构的不合理,致使一些部门不同程度地存在着人岗不匹配、队伍老龄化、男女比例失衡的问题,造成了警力资源的浪费,影响了警力效能的发挥。实践表明,只有优化警力结构,才能保证警力资源的布局合理,做到人岗相宜,确保警力整体效能的发挥。在警力布局上,可以采取职能定位、规范机构设置的方法,形成警员从基层到中层、上层的金字塔状的分布格局,达到基层一线警力充足,管理机构人员少而精干的目的;在人才结构上,以职位分析为基础,建立职位说明书,有效规范岗位职责、标准,有利于合理使用民警,预测警力需求,加强培训和绩效考评;同时,通过规范非领导职务设置和管理,最大限度地发挥非领导职务在队伍建设中的管理和激励作用,达到等级化管理机制的导向性作用,保障和促进业务工作开展;在同一单位、同一部门或在一个领导班子中,要考虑到警员的素质类型以及才干专长等方面的合理搭配,以利于警员之间的优势互补;在领导与民警比例结构中,可以通过规范机构编制设置,严格界定领导与民警比例标准和男女比例,达到最佳管理效果,保证警力效能的发挥。

(六)提高警力效能必须加强教育培训工作。警力效能的源泉是民警的素质与战斗力。警察职业的特殊性决定了警察教育培训的重要地位。没有素质良好、纪律严明的民警队伍做基础,实现警力效能的最大化只能是无源之水、无本之木。第二十次全国公安会议明确提出了“三个必训”制度,胡锦涛总书记在观摩全国公安民警大练兵汇报演练时也明确指出大练兵活动要常抓不懈,夯实公安队伍的政治、业务、体能素质,切实提高公安机关的“四个能力”。从严格意义上讲,警察素质并不必然等于能力与战斗力,必须通过教育培训,内化或转化为能力与战斗力。因此,警察教育培训有其特殊规律,强调实战、追求实战,目标是提升警察的职业技能,提升职业意识,固化职业习惯,最终提升警力效能。

教育培训在公安业务工作和队伍建设中起着基础性、先导性作用,是队伍建

设的基础和前提,是实现警力效能最大化的基础,必须不断改革与创新教育培训的方法与模式,探索建立适应公安实战需要的教育培训机制,夯实民警素质基础。

四、当前着重需要解决的几个问题

研究警力效能,就是要最大限度地发掘、释放警力资源所蕴涵的能量,确保圆满完成公安机关在新时期肩负的三大政治和社会责任。为此,首都公安机关必须努力实现机构设置与履行职能相匹配,警力调整方式与工作运行机制相匹配,民警素质与工作岗位相匹配,警力投入与警务效能相匹配,并最终将“四个匹配”转化为可评价的警务执法成果。随着2008年的日益临近,当前着重需要解决以下几个方面问题:

(一) 严格界定机关实战类别,理顺提升警力效能的基本脉络。根据法律关于级别管辖和地域管辖的规定,以及实行垂直管理的需要,首都公安机关主要业务机构基本上按照对口原则进行设置,市局层面具有的机构,分(县)局层面一般也相应设立。这种设置的本意是有效地应对现实生活中复杂程度不同、性质类别不同、社会影响不同的各类案件,有其必要性和合理性。但从实践操作层面来看,上级单位既有自身业务范围内的工作事项,又有对下指导的功能,而且渐有重指导、轻实战的倾向。这一点在各业务机构对派出所的指导上体现得尤为突出,上面“千条线”都穿派出所这“一根针”,结果是业务部门自身业务没搞好,派出所疲于应付、无所适从,上下都投入了不少警力,但效能却不高。

为有效地发挥实战单位、机关单位的直接和间接警力效能,必须从界定机关和实战类别入手。所谓机关,是指日常工作和主要职责是对局内单位、人员进行管理、组织、指导、协调、检查、监督、保障等,不与社会团体、法人、公民等直接发生法律关系,不直接产生警力效益,不以公安业务指标进行考核的单位。实战单位,是指日常活动、工作职责和执法活动直接与社会团体、法人、公民等发生法律关系,背负相应公安业务指标,直接产生警力效益的单位。通过这种界定,市局和分(县)局的一些业务部门或多或少都存在着机关化倾向,机关岗位人员偏多。

要改变这种现状,一是应通过职位分析、工作内容界定、工作流程设计、工作量测算等方法,定岗、定责,进一步裁减机关岗位冗员,充实到本部门一线实战岗位。二是要通过对近几年业务工作数据的测算,以常态工作量为依据,建立一套项目完整、符合实际的业务绩效考核体系,明确市局和分(县)局两个层次实战部门的具体工作任务和指标。三是要整合各业务部门对派出所的检查、指导职能,对派出所的人口管理、国保、刑侦、治安、巡逻、内保、安全防范等业务工作进行统一、综合指导。通过明确界定各层级的机关、实战类别,理清机构脉络,从具体职责界定上为发挥警力效能提供保障。