

主 编 张学兵  
副主编 程九龙

# 加强三项管理 完善现代警务机制

上海公安机关社会管理创新的实践探索

上海人民出版社



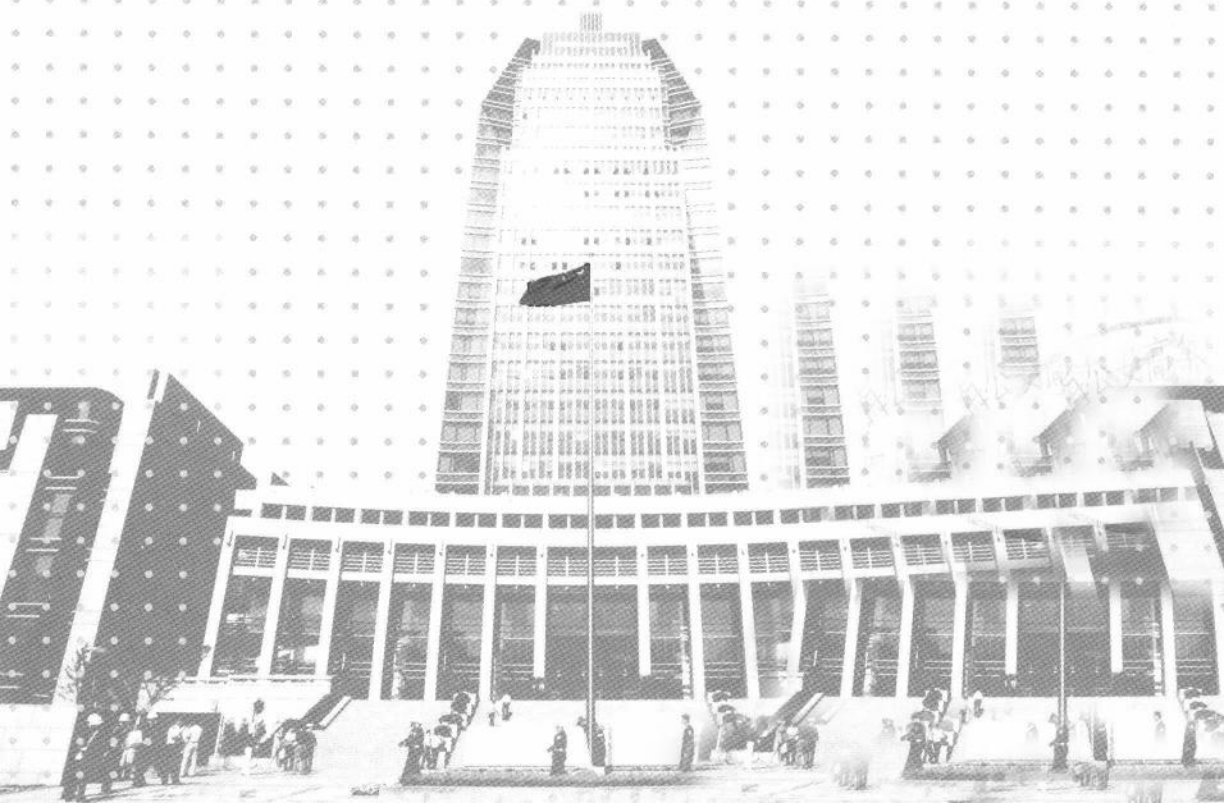
主 编 张学兵  
副主编 程九龙

# 加强三项管理

# 完善现代警务机制

上海公安机关社会管理创新的实践探索

上海人民出版社



图书在版编目 (CIP) 数据

加强三项管理 完善现代警务机制:上海公安机关  
社会管理创新的实践探索/张学兵主编. —上海:上海  
人民出版社,2011

ISBN 978 - 7 - 208 - 09833 - 6

I. ①加… II. ①张… III. ①公安机关—社会管理—  
研究—上海市 IV. ①D631

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 027185 号

责任编辑 罗 湘

封面装帧 Delay

美术编辑 杨德鸿

加强三项管理 完善现代警务机制

——上海公安机关社会管理创新的实践探索

主 编 张学兵

副主编 程九龙

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.cc)

世纪出版集团发行中心发行

上海商务联西印刷有限公司印刷

开本 720 × 1000 1/16 印张 17.25 插页 2 字数 251,000

2011 年 4 月第 1 版 2011 年 4 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 208 - 09833 - 6/D · 1844

定价 35.00 元

## 编委名单

主 编:张学兵

副主编:程九龙

编 委:吴延安 陈 臻 江宪法 倪建玉 朱伟明  
郭永华 陆卫东 刘 凯 胡顺康 姚志荣  
俞 烈 潘子罕 励肇华 戴 民 陈 超

# 序 言

## 加强三项管理 在新的起点上 推进上海现代警务机制建设

加强实有人口、社区警务、虚拟社会的“三项管理”，是近年来上海公安机关根据公安部加强“三基”工程（抓基层、打基础、苦练基本功）、“三项建设”（信息化、执法规范化、和谐警民关系建设）战略部署，紧密结合上海实际，深化完善现代警务机制，创新社会管理的重点探索实践课题。这一探索实践课题的提出，是对上海公安机关所处战略环境、战略全局以及自身发展战略的深刻认识和把握。

进入新世纪新阶段，我国改革开放和现代化建设历经多年的发展，实现了从高度集中的计划经济体制到充满活力的社会主义市场经济体制、从封闭半封闭到全方位开放的历史性转变，整个经济社会发生了意义深远的变化。当前，我国正处在进一步发展的重要战略机遇期，在新的历史起点上向前迈进，经济建设、政治建设、文化建设、社会建设以及生态文明建设全面推进，工业化、信息化、城镇化、市场化、国际化深入发展。

环顾全球，国际形势正在发生新的深刻变化，世界多极化、经济全球化和社会信息化深入发展，中国与世界的联系从来没有像今天这样紧密。现代科技的进步更是以令人吃惊的速度日新月异、极大地影响和改变着人们的生产、生活方式。

变革、变化的时代，呼唤着警务的改革创新。公安机关是社会秩序和安

宁的守护者,担负着维护国家安全和社会稳定的重任。我国经济社会已经并继续发生着的这种复杂而深刻的变化,使公安工作面临着诸多的挑战。

挑战主要表现在:伴随着我国改革开放和社会主义市场经济的深入发展,在赋予经济社会发展巨大活力的同时,社会日益呈现复杂多样的形态,公安工作所依赖的体制环境、社会结构、社会条件发生了重大变化,超出传统经验、传统思维框架之外的新事物、新情况、新矛盾、新问题不断出现,社会管理对象日益增多。同时,在经济转轨、社会转型的这一特殊历史时期,不同社会阶层的利益诉求、价值观念趋于分化,人们思想活动的独立性、选择性、多变性、差异性明显增强,各种不稳定、不确定、不和谐因素不可避免地增多,社会在总体稳定中呈现出人民内部矛盾凸显、刑事犯罪高发、对敌斗争复杂的阶段性特征。

尤其是全球化、信息化时代的到来,境内因素与境外因素的相互影响、虚拟社会与现实社会的相互作用、传统安全与非传统安全威胁的相互交织越来越明显、越来越突出,维护社会稳定工作的难度、深度和广度不断增加,可以预见、难以预见的风险加大。

与面临的形势和承担的任务相比,公安工作中不少形成于高度集中的计划经济年代的思想观念、习惯做法、手段方式、体制机制等,存在着一些不适应的问题,社会管理上还存在着一些薄弱环节。

上海地处全国改革开放的前沿,在加快建设“四个中心”和社会主义现代化国际大都市进程中,各种不稳定、不确定的因素往往表现得更早、更多样、更凸显、更复杂,因此,上海公安机关有着一种更为强烈的忧患意识和改革的紧迫感。

这是来自内部与外部的双重压力。从内部而言,如何以改革的精神不断地加强和完善自己,使上海公安工作与时代发展要求相适应;就外部而言,如何有效应对公安工作面临的挑战和风险,为上海经济社会发展创造和

谐稳定的社会治安环境。这两道难题,迫切需要上海公安机关去面对、去解答。

本世纪之初,上海公安机关确定了构建上海现代警务机制的战略目标,力图在现行体制条件下,通过对机制的系统创新和完善,推进警务改革,解决警务运行模式滞后于时代发展和公安工作实际需要的问题,实现警务活动的规范化、信息化、集约化,提高公安机关应急反应、打击犯罪、治安防控能力。

从2002年起,经过六年多的探索实践,上海现代警务机制建设实施完成了“两步走战略”,取得了阶段性建设成果。即,第一步,从2002年到2004年,用三年时间基本建成上海现代警务机制基本框架;第二步,从2005年到2007年,再用三年左右的时间深化完善并初步建成上海现代警务机制。

上海现代警务机制,就是上海公安机关为主动适应经济社会全面、协调、可持续发展需要,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。上海现代警务机制涵盖了决策、实战、保障三个方面。上海现代警务机制建设推动了上海公安工作的整体发展进步。

机制固然具有相对稳定的特性,但这是在动态中的相对稳定。构建上海现代警务机制,本质上是一个随着经济社会发展而发展、渐进的实践过程,不可能一蹴而就,也决不会停滞不变。一方面,已经建立的机制需要在实践中不断成熟、成长,进入良性运作的状态;另一方面,形势和任务对公安工作提出的新挑战,人民群众对公安工作的新期待,也不断赋予现代警务机制建设新的实践探索要求。而我们的最终目标,是要建成一个面向未来、动态开放、具有自我完善功能的制度体系,以适应不断变化的社会环境。

也正因为此,在初步建成上海现代警务机制后,现代警务机制建设仍是推

动上海公安改革、发展的一以贯之的工作主线。建设方式由以往集中的、全面的、大规模的建设转移到常态化的建设上来,与各项重点工作的推进有机结合。

立足新的起点,2008年下半年,市公安局党委在深入学习实践科学发展观活动中,围绕上海推进“四个率先”和举办2010年世博会的工作大局,结合贯彻落实公安部加强“三基”工程、“三项建设”的部署要求,提出了以进一步解放思想为先导,加强三项管理,推动上海现代警务机制建设创新突破的工作思路。这一工作思路——

在战略指导思想,把加强和改进社会管理放在了更加突出的位置。党的十七大报告指出,“必须在经济发展的基础上,更加注重社会建设”。作为中国特色社会主义事业总体布局中的社会建设,是新世纪新阶段构建社会主义和谐社会的一项重要任务。而加强和改进社会管理,则是社会建设的重要内容。市公安局党委认为,公安机关作为政府的职能部门,担负着大量的管理社会事务的职责,是社会管理的重要主体,也是社会管理的推动者和参与者。要主动融入社会建设,把握社会建设进程,在构建和谐社会中加强社会管理,在加强社会管理中促进社会建设。这是深化完善上海现代警务机制的题中应有之义和必然选择,亦即在社会管理的实践中,找准自己的位置,明确思路、创新机制,提高管理效能。三项管理中的实有人口管理是社会管理的核心内容,社区警务管理是社会管理的基础和依托,虚拟社会管理是社会管理新领域、新要求。加强三项管理,不仅是深化完善上海现代警务机制的必然要求,也是加强和改进社会管理的现实逻辑起点,具有提纲挈领的意义和作用。

在工作布局上,将完善内部工作机制同探索外部合作机制建设更紧密地结合起来。社会管理的完善,离不开社会参与机制的形成。市公安局党委认为,在历史上,公安工作从来就不是“单打独斗”走过来的,而今在社会



利益多元化的背景下,公安工作更需要用好社会力量,更要善于寻求同社会多方面的合作。深化完善上海现代警务机制,要有跳出公安看公安、立足全局看公安的宽视野、大布局,既要公安内部不合时宜的工作机制进行调整和改革,也要主动建立与外部的合作机制,使警务机制更好地与社会相关管理工作机制衔接配套,充分发挥政府相关部门和社会相关机制的作用,提高公安工作的社会化水平。三项管理与公安工作的方方面面相关,并与社会其他部门、其他领域的工作密切联系。推进三项管理的过程,是一个统筹整合社会各方面资源、构建社会参与机制的过程,是拓展公安机关与社会合作的行动载体和工作抓手。

在操作层面上,致力于在加强基层基础性工作上取得新突破。基层基础性工作,对公安工作建设和发展起着支持、保障的作用。市公安局党委认为,三项管理工作具有根本性、源头性、长期性的特点,是管全局、利长远的重要基础性工作,也是连接其他各项基础性工作的支点,是深化完善上海现代警务机制的重点和关键,必须始终抓住不放。通过加强三项管理,研究解决多年来始终困扰和制约工作落实的体制性、机制性、操作性等难点问题,把基础性工作做得更细致、更扎实、更到位,改变基层基础性工作仍然相对薄弱的状况。

在目标设定上,用最短的时间形成工作体系和工作规模,为上海世博会安保工作提供直接支撑。2010年世博会举办权的成功取得,给予了上海继20世纪90年代浦东开发之后又一次城市发展的重大历史机遇。确保实现“平安世博”,是上海公安机关面临的一场前所未有的大考验。市公安局党委认为,上海世博会安全保卫工作,对三项管理提出了更高的要求 and 更紧迫的需求。无论是整个社会面的控制、还是园区的安全保卫以及各项安全保卫工作措施的落实,都离不开扎实有效的实有人口管理、社区警务管理和虚拟社会管理。三项管理工作越扎实,上海世博会的安全系数就越高。同时,

上海世博会安全保卫工作也是推进三项管理的历史性机遇,许多平时难以解决的问题,通过上海世博会安全保卫工作这个大舞台,可以在很大程度上得到解决。抢抓机遇,借势发力,全面推进三项管理,可以为上海世博会安全保卫工作奠定良好的社会基础和群众基础。

如果说,当初构建上海现代警务机制,更多地是基于对当下与未来所面临的风险和不确定因素的忧虑,以及对于度身打造上海公安工作可持续发展进步之路的考虑;那么,在新的起点上深化完善上海现代警务机制,则更多地着眼于对牵动上海公安工作全局与长远发展的、以往建设中尚未完全解决的重点和难点问题的攻坚,以及对实践中新出现问题的探索,体现了连续性与开创性的有机统一,体现了一种求真务实的精神和不断探索创新的自觉。

谋发展知难而进,上海公安机关以极大的决心来推进三项管理工作。经过深入调研、精细计划、周密部署,2009年,各项工作措施全面展开实施。2010年,面对如此繁重、如此长时间的上海世博会安全保卫工作任务,三项管理工作的推进力度仍然不减,坚持“两促进”、“两不误”。

在市委、市政府、公安部的领导下,以及相关职能部门与各区(县)党委政府的大力支持下,两年来,三项管理工作取得实质性突破和进展,工作的成效和作用不断显现,并在上海世博会安全保卫工作中经受住了检验和考验。同时,作为一项基础性建设,特别是在理念、机制、手段方面的创新,其对上海公安工作所产生的长远影响和推动作用将是深远的。

生动的实践总是蕴涵着重要的思考与成功的经验和启示。编写本书,就是试图从理论与实践的结合上,对近年来上海公安机关加强三项管理的探索实践进行全面、系统的研究和总结。通过研究和总结,将在探索实践中已经取得的创新成果和工作经验上升到理论层面来认识,使之系统化,以有效地指导实践,以期实现常态化和长效化;通过研究和总结,探究公安社会

管理规律,厘清和完善公安社会管理思路,进一步激发全局上下锐意改革的热情和欲望,为全面推进上海公安社会管理创新奠定认识上、观念上的准备和基础。同时,通过研究和总结,也期待着引发更多的思考,并为全国同行提供借鉴。

我们正处在一个大变化、大变革、大发展的时代。时代赋予了我们改革创新的使命和舞台。紧紧抓住历史机遇,坚持以党的理论创新成果武装自己、不断以与时俱进的精神要求自己,勇敢地在实践中探索前进,努力走出一条具有时代特征、中国特色、上海特点的公安社会管理之路,是维护上海社会和谐稳定的需要,也是我们必须和应当肩负起的一份沉甸甸的历史责任。

# 目 录

序言 .....	1
<b>第一章 公安机关在社会管理创新中的地位与作用 .....</b>	<b>1</b>
<b>第一节 社会发展与社会管理创新 .....</b>	<b>1</b>
一、建国以来我国社会管理的发展 .....	2
二、我国社会管理创新的背景:趋势与挑战 .....	4
三、创新:社会管理在当代中国的独特内涵 .....	7
四、顺应社会发展:公安社会管理创新的逻辑起点 .....	12
<b>第二节 公安机关在推进社会管理创新中的职责任务 .....</b>	<b>14</b>
一、履行捍卫者和建设者的双重职责 .....	14
二、推动传统公安管理目标模式、运行方式的变革与创新 .....	17
三、推动公安机关社会管理体系创新 .....	19
<b>第三节 上海公安机关社会管理创新的战略目标 .....</b>	<b>21</b>
一、立足我国加速推进工业化、城市化进程的历史阶段， 为城市社会管理提供经验 .....	21
二、围绕上海“四个中心”功能定位、“四个率先”发展 战略，构建上海特点的公安社会管理体系 .....	24
三、把握超大规模城市治安问题的先发性和复杂性特点， 弥补公安社会管理的薄弱环节 .....	27
<b>第二章 三项管理:上海公安社会管理创新的战略选择 .....</b>	<b>30</b>
<b>第一节 三项管理的提出:新挑战、新战略 .....</b>	<b>30</b>

	一、上海公安机关社会管理面临的客观环境 .....	30
	二、上海公安社会管理面临的难题与困境 .....	34
	三、上海世博会安保工作给社会管理带来的新考验 .....	39
	四、以新战略应对新挑战 .....	40
<b>第二节</b>	<b>三项管理的基本构想:管好人口、稳定社区、规范虚拟 .....</b>	<b>42</b>
	一、管好人口 .....	43
	二、稳定社区 .....	45
	三、规范虚拟 .....	48
	四、上海公安机关实施和推进三项管理的现实基础 .....	51
<b>第三节</b>	<b>三项管理与上海现代警务机制 .....</b>	<b>52</b>
	一、上海现代警务机制是三项管理的制度资源和实践基础 .....	53
	二、三项管理必然推动上海现代警务机制的发展和完善 .....	54
	三、以三项管理推动上海现代警务机制在运作层面的 创新与发展 .....	56
<b>第三章</b>	<b>三项管理的价值取向与基本理念 .....</b>	<b>59</b>
<b>第一节</b>	<b>价值取向 .....</b>	<b>59</b>
	一、以人为本 .....	60
	二、群众路线 .....	62
	三、依法办事 .....	64
	四、和谐发展 .....	67
<b>第二节</b>	<b>基本理念 .....</b>	<b>70</b>
	一、主动靠前,以建设者的姿态积极作为 .....	70
	二、寻求合作,借社会之力解决社会问题 .....	73
	三、共治共赢,打造警民利益共同体 .....	74
	四、服务为先,寓管理于服务之中 .....	76
	五、善于沟通,主动争取理解支持 .....	78
	六、全警协作,注重整体作战合力 .....	80

<b>第四章 三项管理的制度安排与实施:实有人口管理</b> .....	83
<b>第一节 公安人口管理工作的新趋势</b> .....	83
一、新情况、新挑战 .....	84
二、新认识、新观念 .....	85
<b>第二节 调整与完善实有人口管理工作体制</b> .....	87
一、上海实有人口管理体制的沿革 .....	88
二、上海实有人口管理新体制的建立 .....	89
三、上海实有人口管理新体制的关键要素 .....	90
<b>第三节 探索与推进实有人口、实有房屋的全覆盖管理</b> .....	92
一、“两个实有”全覆盖管理基本思路的形成 .....	92
二、“两个实有”全覆盖管理的试点工作 .....	93
三、“两个实有”全覆盖管理试点工作的总结评估和 全面推开 .....	97
<b>第四节 建立与健全实有人口、实有房屋全覆盖管理工作机制</b> .....	99
一、明确“四个提供”的工作目标 .....	100
二、确立“二十个字”的运行机制 .....	101
三、建设人口信息资源互通共享平台 .....	104
四、做强社区综合协管队伍 .....	105
<b>第五节 创新与完善实有人口常态长效管理制度</b> .....	106
一、建立人、房基础信息质量管理的“四项制度” .....	106
二、用好“处罚、宣传”两大手段 .....	108
三、强化问题管理 .....	110
四、坚持“以房管人、以证管人、以业管人”相结合的 管理方式 .....	111
五、建立完善内外合作机制 .....	113
<b>第五章 三项管理的制度安排与实施:社区警务管理</b> .....	115
<b>第一节 社区警务的新发展</b> .....	116
一、我国社区警务实践与上海社区警务建设概述 .....	116
二、时代特征赋予社区警务新内涵 .....	119

第二节	以“责任区警种联动”为重心创新社区警务管理机制 .....	122
一、	建立健全责任区警种联动机制 .....	123
二、	建立健全警民沟通机制 .....	128
三、	建立健全警社合作机制 .....	133
四、	建立健全科学考核机制 .....	136
第三节	向网上拓展社区警务 .....	139
一、	探索建设“网上社区警务室” .....	139
二、	“网上社区警务室”改建为“派出所网上工作站” .....	142
第四节	以专业部门“反哺”加强社区警务管理 .....	144
一、	结合职能自觉融入社区警务管理中 .....	144
二、	社区警务专业指导委员会“攻坚克难” .....	146
三、	促进社区警务与信息化的高度融合 .....	148
<b>第六章</b>	<b>三项管理的制度安排与实施:虚拟社会管理 .....</b>	<b>151</b>
第一节	互联网虚拟社会的形成、特点及带来的新挑战 .....	152
一、	互联网虚拟社会的形成及特点 .....	152
二、	虚拟社会给公安工作带来的新挑战 .....	154
第二节	加强虚拟社会管理的主要举措 .....	158
一、	以服务树品牌,取得网民的支持与响应 .....	158
二、	建立虚拟社会与现实社会的对接工作机制 .....	161
三、	加强网侦、打击犯罪 .....	163
四、	探索行政管理与社会自治的有效衔接和良性互动 .....	166
五、	注重运用信息技术手段提高管理效能 .....	169
第三节	建立全警化运作的组织架构和机制 .....	170
一、	警力跟着警情走,各警种工作向网上延伸 .....	170
二、	建立公安内部网上专业部门和专门职能部门协调 运作机制 .....	172
三、	鼓励全警触网 .....	173
第四节	建立与外部的合作机制 .....	174
一、	与社会执法管理部门的联动协作机制 .....	175

---

二、与兄弟省市公安机关的联动协作机制 .....	177
<b>第七章 三项管理推进中的支持与保障 .....</b>	<b>180</b>
<b>第一节 组织保障 .....</b>	<b>180</b>
一、建立整体谋划、分工负责、相互对接的工作机制 .....	181
二、运用项目化管理的推进方式 .....	182
三、实行全过程的跟踪督导 .....	183
四、坚持以问题管理为抓手 .....	185
<b>第二节 激励保障 .....</b>	<b>186</b>
一、坚持“干部从基层出”的原则 .....	187
二、坚持福利保障向基层一线倾斜 .....	187
三、坚持表彰奖励向基层一线倾斜 .....	187
<b>第三节 教育培训支持 .....</b>	<b>188</b>
一、大规模基层领导培训 .....	188
二、全面的民警专业培训 .....	189
三、技能养成教育训练 .....	191
<b>第四节 综合考评制度改革 .....</b>	<b>192</b>
一、改革分(县)局综合考评制度 .....	193
二、规范派出所综合考评工作 .....	195
<b>第五节 宣传引导 .....</b>	<b>196</b>
一、加强警察公共关系建设 .....	197
二、强化公安新闻对外工作 .....	199
<b>第六节 后勤保障 .....</b>	<b>200</b>
一、建立完善基层公安经费保障机制 .....	200
二、推进三项管理装备建设和规范使用 .....	201
三、全面完成派出所基础设施集中建设任务 .....	202
<b>第八章 三项管理的基层实践 .....</b>	<b>203</b>
<b>第一节 以基层创新为助推器 .....</b>	<b>203</b>
一、鼓励基层创造性地开展工作 .....	204



	二、加强基层典型的培育与扶持 .....	206
	三、从点到面的“模块化”推广 .....	207
第二节	基层单位的创造性实践 .....	209
	案例一：卢湾公安分局在社区警务建设中探索实践	
	“三会一公约”制度 .....	209
	案例二：杨浦公安分局探索创新由闲置厂房改建的规模性	
	租赁房管理工作 .....	213
	案例三：虹口公安分局探索建立实有人口常态长效管理	
	机制 .....	215
	案例四：浦东公安分局探索互联网虚拟社会管理工作 ...	218
	案例五：闵行公安分局牵头区域“大联动”机制建设 .....	220
第三节	基层民警的典型工作法 .....	224
	案例一：宝山公安分局大华新村派出所吴萍工作法 .....	224
	案例二：嘉定公安分局叶城派出所社区民警钱清工作法	
	.....	226
	案例三：普陀公安分局社区民警徐志刚工作法 .....	228
	案例四：长宁公安分局新华路派出所社区民警费兴耀同志	
	工作法 .....	229
	案例五：宝山公安分局海滨新村派出所“以问题为导向的	
	《民情日记》”工作法 .....	231
	案例六：奉贤公安分局开通“涉案财物认领网站”、拓展	
	网上便民利民服务新方法 .....	232
<b>第九章</b>	<b>三项管理的成效分析与前景展望 .....</b>	<b>234</b>
第一节	成效分析 .....	235
	一、为上海世博会安全保卫工作提供了有力的支持和保障	
	.....	235
	二、在解决困扰社会管理的薄弱环节上取得了新突破 ...	239
	三、进一步完善了上海现代警务机制 .....	243
	四、深化了对公安社会管理规律性的认识 .....	244