



郑中平 / 著

大转移

——
基层公安机关
发展战略探索



群 众 出 版 社

郑中午／著
群众出版社





郑中平

序 一

值此“科教兴国”的春风吹拂华夏大地之际，从吕梁山区的乡宁县调任山西第一人口大县洪洞县公安局长的郑中午，将他新近脱稿的《公安大转移——基层公安机关发展战略探索》一书，铺陈在了我的办公桌上。怀着一种亲切而又期盼的心情，我读了这本26万余字的书稿，欣喜、掩卷之后，便萌发了写点东西的念头。

我担任中国人民公安大学校长期间，郑中午是第二届全国公安局长培训班的一名学员。他中等身材，脸部线条棱角分明，一望即知是个精明干练、极富进取心的人。他举止有度、待人真诚、勤奋善学、思维活跃的儒雅之风，给我留下了很深的印象。

后来，我不断地听到、看到过一些有关他的信息：

为了提高民警素质，请专家教授们到乡宁去讲课；

作为唯一的县级公安机关特邀代表，参加公安部召开的全国人口信息计算机管理研讨会；

把洪洞基层民警送往公安大学设班培训；

经常在报刊上发表一些颇有见地的文章……

1993年，学校对毕业学员进行追踪考察，他当然地被

“追踪”了。考察之后，大家发现，郑中午不仅在短期内使一个基础条件很差的山区小县的公安工作迅速走上正轨，连续三年被评为全区先进公安局，被记功授奖，并荣获“红旗单位”的称号；更难能可贵的是，他在实践中对当前基层公安工作中的现状和所存在的问题进行了认真的观察，作出了理性的思考，并孜孜不倦地寻求适应形势需要，实现公安工作现代化管理战略转移的突破口。他首先选择了将计算机这一高新科学技术广泛运用于公安业务与管理。在取得一定成绩的同时，也获得了“电脑局长”这一洋溢着时代特征的称号。从此，他对基层公安工作的理性思索和大胆实践一发而不可收。

通过对郑中午和其他一些基层公安局长的考察，大家一致认为，对公安局长进行专业培训，是县级公安工作的有效催化剂，更是夯实公安工作根基的必由之路。

1996年，我调公安部科技司工作后，对全国公安工作如何从科教入手、提高民警素质、改善警务保障、增加科技含量、增强战斗力等方面的问题一直在进行着思考和探索，同时也期盼警界能有更多的同仁来参与这一关系中国公安事业前途的实践。可喜的是，郑中午已经跨出了这一步。

观微知著。通过书稿，通过郑中午这位全国优秀人民警察，我们对全国基层广大公安民警艰苦奋斗、忠于职守、开拓进取、勇于创新的精神有了更深的了解，并由此产生了以下四点认识：

其一，竭诚敬业的精神，来自对党的忠诚，对人民的

真情。

处理基层公安机关繁忙的日常公务，完成一局之长肩负的重任，需要时间；大刀阔斧地强化两个县的公安机关领导班子和民警队伍素质，需要精力；改善工作环境和条件、增添科技装备，需要经费。若无竭诚敬业的精神和全心全意为人民服务的真诚，仅有八年警龄的郑中午无论如何也做不出那么多突出的成绩，这部著作更是无从谈起。与全国正在推广的漳州110服务台、济南交警为人民服务、本溪市公安体制改革一样，郑中午在乡宁和洪洞公安局所进行的“大转移”探索和实践正是我国公安民警竭诚敬业精神的生动体现。

其二，超前的意识，源于对国家未来前途命运的使命感。

“居庙堂之高，则忧其民；处江湖之远，则忧其君。”这是大家所熟悉的名句。它所体现的忧患意识是我们中华民族优秀传统文化的精华之一。今天，面对世界迅速变化的客观挑战和错综复杂的具有国际背景犯罪趋势；面对转轨过渡时期各种社会利益的碰撞及高科技犯罪、团伙犯罪、流窜犯罪、暴力犯罪、智能化犯罪高发不下的治安形势；面对公安机关在思维观念、管理方式、运行机制、队伍素质、业务建设、警务保障等方面与新形势极不适应的现状……郑中午和全国人民警察一样，忧心忡忡，寝食难安。“位卑未敢忘忧国”的使命感和过硬的自身素质，在他身上衍化成了可贵的超前意识。这种超前意识当然与范仲淹等封建文人的思想有着本质区别，它

是一种在传统文化积淀的基础上高层次的升华，是诞生于社会主义现实土壤中的全心全意为人民服务的崇高精神境界的具体表现。

其三，大转移的观点产生于对基层公安工作呼唤改革的深切体会。

县级公安局肩负着“维护国家安全，维护社会治安秩序，保护公民的人身安全、人身自由和合法财产，保护公共财产，预防、制止和惩治违法犯罪活动”，“保障改革开放和社会主义现代化建设顺利进行”的光荣而艰巨的任务。县治则国安，从这个意义上讲，县级公安局乃是国家长治久安的基石。但由于诸多主、客观原因的制约，我们的工作与党和国家、与时代和人民的需求和希望，还有相当距离。有鉴于此，郑中午和洪洞县公安局的同志们从讲政治的高度响亮地提出了公安工作现代化管理战略大转移的思路，并为形成一个“指挥灵敏、反应快速、适应新形势需要、克敌制胜的新模式、新格局”，进行了艰辛的、顽强的努力，“建立人民警察序列化、阵地化、整体作战、统一指挥的规范、科学、现代化管理体系和管理系统”，取得了令人振奋的成果。我想，如果全国警界同仁都能像洪洞局的同志那样，勤于思索，勇于实践，那么，“科教强警”宏伟目标的实现，将指日可待。

其四，敢为人先的勇气，生发于坦荡的人生态度。

郑中午是个创业型的人。他做事的指导思想是：在其位，谋其政。这本书就是他“谋”得的一大理论成果。任乡宁县公安局局长，他致力争先，使全局十个派出所实现了

人口信息计算机管理联网，在山西省乃至全国都走在了前头；到洪洞任职后，他率领一班人提出了管理工作战略“大转移”的思路，并付诸实施，这些又是他“谋”得的实践成果，而这一切又与他达观的人生态度密切相关。从书中不难窥见，无论顺境逆境，他均能安之若素，认准一个正确的目标，即以韧性的战斗精神去夺取胜利。至于个人荣辱得失一概置之度外，正可谓“不以物喜，不以己悲”。这和一班孜孜于名利、汲汲于富贵、唯书唯上、无所作为的人判若泾渭。改革要付出代价，其中包括改革者自身的代价，这一观点是痛定思痛后的深刻认识，也是每个立志公安改革的同志应有的思想准备。

这本书是郑中午在繁杂的日常工作之余写就的，它饱含着一名基层公安领导者的赤子之情。书中的许多见解和做法的确很有价值，特别是对科教强警、体制改革、运行机制等方面的认识和所进行的尝试，实为可资全国警界借鉴的有益资料，也是我们公安战线上的一份宝贵的精神财富。

中午同志不避艰难，拨冗著述，其锲而不舍的精神确实让人敬重。我希望公安战线有更多的像郑中午同志这样求实创新的好干部涌现出来。

公安部科技司司长

柳晓川

序 二

在我们山西，有一大批像郑中午这样的基层公安局长，他们勤于思考、勇于探索，忠诚于党、忠诚于人民，严格执法，恪尽职守。他们是公安工作的基石，是社会治安取得根本性好转的希望之光。所以，当我拿到这部沉甸甸近 30 万字的书稿时，内心非常激动，同时也为有这样的警察同行而深感骄傲！

作为经济尚不发达的内陆省份，山西的公安工作势必受制于诸多客观因素。如何摆脱困境，走出困惑，使公安工作紧跟现代化建设的步伐，这是我们多年来致力研究和探索的课题。在这方面，洪洞县公安局局长郑中午迈出了可喜的一大步。他立足基层，着眼全国，追求发展，把自己日常工作的经验（当然也有教训）积累纳入理性思维的轨道，以探险者的胆略和科学求实的态度，精心写出了这本关于基层公安机关发展战略的好书，并且在 1997 年这个具有深远历史意义的年份出版发行，这完全可以说是我们公安战线的一件幸事。

据我所知，全省基层公安局长中著书立说者不多，郑中午是这其中的佼佼者，多年来，他关于公安业务探索的

文章不断见诸报端，像他这样在公安实践和理论结合上作出深刻而系统的开拓的，可以说凤毛麟角。郑中午肩挑着山西第一大县公安工作的重担；他率先将电脑运用于公安业务，在行动和意识上领先跨入科教强警的行列；他还率先提出基层公安管理现代化转移的思路，并努力在实践中加以完善和推广。在多年的工作交往中，中午给我深刻的印象是：思想敏锐，作风过硬，具有超前意识，极富开拓精神，在工作中知难而进，不向上伸手，不推诿责任。他在乡宁、洪洞两地公安局的探索实践和突出成绩，也正是源于他的这种秉性，“电脑局长”的美称，“全国优秀人民警察”等荣誉的取得也基于此。

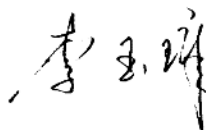
作为一名公安战线的老兵，我深知工作在基层第一线公安局长写出这样洋洋 30 万言的著作需要耗费多大的心血。党的政策、国家的法律、特定时期的特定任务等等，都要靠基层的具体工作来体现。“上面千条线，下面一根针”，料理千头万绪之余，挤时间著成此书，确实难得。

这本书的核心是谈“转移”，基层公安工作的各个方面都涉及到了，内容丰富，观点新颖，论述深刻，有许多独到之处。我以为，“转移”不仅仅是工作手段、管理方式的“转移”，更重要的是观念的“转移”，完成这个“转移”难度更大，意义更大。社会主义市场经济的飞速发展和改革开放的不断深入，要求我们的公安工作摆脱过时的格局束缚，全面进取，发展自身，更好地完成全心全意为人民服务的使命。在这样一个历史时期，出版此书，可

谓“著逢其时”。我想它也许意味着基层公安工作的一个新时代的开端。

郑中午在实际工作中做出了许多突出成绩，又在公安改革的思想理论领域走在最前方，“大转移”一书很值得公安工作者特别是公安工作领导者认真读一读，这对于开阔思路、服务工作大有裨益。我对勤勤恳恳战斗在第一线的广大公安民警的感激之情和对他们的殷切希望，也在这篇短文里了。

山西省公安厅厅长、一级警监

Handwritten signature in black ink, appearing to read '李玉阳' (Li Wuyang).

前 言

“在其位，谋其政。”这是古往今来妇孺皆知的为官之道。谋政的目的，仅在于造福一方。然而真正能够名副其实地做到身居其位，全心谋政，又善谋政，谈何容易！个中甘苦甚至风险，从秦商鞅车裂于市、王安石两度罢相、六君子血溅黄尘、邓小平三落三起的史实中便可窥见消息。故而，面对复杂纷纭的政事，为官者可谓心态各异，但大而化之，不外四种：有的清楚装糊涂；有的糊涂装清楚；有的清楚不糊涂；有的糊涂不清楚。明弊知危，畏葸退缩，委蛇自保，只求无过者，为清楚装糊涂；无能理政，不分皂白，却大愚若智，趾高气扬，颐指气使者，为糊涂装清楚；名利不计，忧国忧民，愈挫愈奋，舍身忘死，一心为国者，为真清楚；尸位素餐，不学无术，脑满肠肥，不忧不愁者，为真糊涂。统而观之，为官之人中，真清楚者不多，真糊涂者不少；为官之态度也只有知难能进、不计个人得失和不思进取、只图邀宠固位两种。

1990年，当人民将我这枚棋子从县林业局副局长的位置摆到公安工作的棋盘上时，作为局长我同样面临着为官态度的艰难选择。或许由于自幼偏好古文的缘故罢，当时我不由得想起了北宋政治家、军事家和文学家范仲淹因提出择长官、修武备等十条革除积弊的变法主张，而遭到保守势力的攻击、排斥，终被贬到蛮荒之地，于此他写下了脍炙人口的千古名篇《岳阳楼记》。文中所表现的“不以物喜，不以己悲”的达观的人生态度和“先天下之

忧而忧，后天下之乐而乐”的忧患意识，引起了我很强烈的共鸣，冥冥中给了我很大的启示和力量。

我清楚地知道，我是一局之长，但也是一个门外汉式的局长。我的风格决定了我要去开顶风船，走崎岖路。因为我懂得，当人民把我这个卒子推过界河之后，我唯一的出路就是只能义无反顾地勇往直前，而丝毫没有退后一步的可能。因此，必须摒弃一切杂念，尽快进入角色，迅速地对公安工作及其所处的周围世界作出正确的认识，对前进的道路作出抉择。

孙子兵法有云：“知己知彼，百战不殆。”欲求战则必胜，首要的是正确地认识自我，此即“知己”。

如果用唯物辩证法的眼光审视一下我们的公安机关和公安队伍，就会发现如下问题：政治素质不强，文化水准偏低，单兵技能欠缺，经费来源匮乏，技术装备落后，管理水平不高。尤其是在市场经济条件下，拜金主义、享乐主义、极端个人主义对公安队伍的腐蚀，种种消极因素对公安执法工作的侵袭……都是不争的罪名，然而最使人担忧和痛心的还是思想观念的守旧和思维定式的顽固。你想改善工作环境，增添先进实用的急需设备，有人会同堂而皇之地举起“艰苦奋斗”的幌子，声讨你要牌子、摆阔气、浪费国家资财，振振有词地说什么“住破房子，靠脚杆子不也扛过先进红旗？”你若想严肃执法、整饬警纪、加强训练、提高文化，他会说这是与自己人过不去；你想总结经验，诉诸新闻媒介，借以鼓舞士气，提升自信，他会说这是沽名钓誉，为个人树碑立传。总之，有些人常以“反对派”自居，用阴暗的心理观察一切，摇唇鼓舌，散布流言蜚语，捕风捉影，颠倒黑白，罗织种种莫须有的罪名，深文周纳，四处“反映情况”，令想干事的、正干事的人手足无措，动辄得咎。其中，少数人显然是道德品质存在严重问题，但多数人则是为思想僵化所累。汉代贾谊在《过秦论》中说过：“灭六国者，六国也。”“族秦者，秦也。”用现代哲学的语汇

来表达，即为“内因是变化的根据”。不幸的是，我们的同志却普遍地“当局者迷”，看不到自身的不足，不承认自己的落后，只愿听顺耳奉承之言，不愿闻逆耳批评之词，更不用说勇敢地正视现实，拿起自我批评的武器，自揭伤疤，自绘败绩，严厉地解剖自己了。当然，把这种作风的产生、存在，完全归因于这些同志本人，也有失公允。其实泱泱华夏地，悠悠五千年，根深蒂固的封建主义传统浸透到社会生活的各个角落，公安机关和队伍亦不能幸免。久在公安系统工作的人，往往不能从其禁锢中脱身而出，努力去吸纳当今世界的新鲜空气，脱胎换骨，改弦易辙；而是抱残守缺，夜郎自大，却不自知，甚至心安理得。这正是公安工作的悲哀与危险之所在。沉痾须用猛剂。对这种人，我们必须予以当头棒喝，促其猛醒，让他们真正了解邓小平所说的“思想再解放一点，胆子再大一点，步子再快一点”的深刻含义，懂得解放思想对寻求发展的重要作用，除旧履新，开创公安工作的新局面。这恐怕应该是解决公安系统内部问题的当务之急。

其次是要认识公安工作所处的国内外、省内外、县内外的大小环境及工作对象，此即“知彼”。

首先，应当对本地的治安状况及其成因进行了解和分析。

一方水土养一方人。一方水土有一方水土的风俗民情。一方水土上的风俗民情又必然构成一方水土上的治安特点。作为基层公安机关，特别是作为基层公安机关的领导干部，全面了解所辖区域内的文化传统、地理风俗、个性特点，是掌握基本信息，搞好综合治理，控制治安形势，保障社会安定，推动文明建设，促进经济繁荣，实现为官一任，确保一方平安的至关重要的基础工作之一。

我现在供职的洪洞县，人们并不陌生。一曲《玉堂春》唱遍了神州，“苏三离了洪洞县”妇孺皆知；“问我祖先在何处，山西洪洞大槐树”的口碑，更是传扬五洲四海，并使洪洞获得了“槐

乡”的美称。洪洞悠久的人文历史、丰厚的文化积淀，不仅名噪三晋，而且声誉九州。据史料记载，洪洞在西周为杨侯国，秦置杨县，隋朝改洪洞。一说，因境内有“洪崖”、“古洞”二处自然景观而得名。广胜寺的琉璃飞虹塔和元代戏曲壁画、明代（苏三）监狱和大槐树迁民遗址，为全国少见的珍贵文物遗存。

洪洞古代曾出现过皋陶、师旷等风流人物；道光年间，曾有曹顺领导农民揭竿起义；辛亥革命爆发，洪（洞）赵（城）人民积极响应参加。抗战期间，著名的洪赵民兵支队和八路军一起打响了韩略战斗，一举歼灭日军少将以下军官 180 余名，击毁日寇汽车 13 辆。解放战争中，洪赵两县人民及民兵等地方武装，转战汾河两岸及铁路沿线，配合正规部队两次解放洪洞，三次解放赵城，涌现了卫勋之、徐生芳、高步云、高辉达等英雄人物，有 3114 名洪赵儿女为革命献出了宝贵的生命；涌现了南汉宸、王世英、孟传哉、董寿平、苏光等令洪洞人民骄傲的当代英才。“洪崖古洞出英雄”，“洪洞县地灵人杰”，确实如此。

洪洞历史上属燕赵之地，自古多慷慨悲壮之士，民风淳厚，而民性强悍，素有侠义之风，人称“洪洞精神”。让我们先看一个“洪赵分水”的故事。唐时，洪洞与赵城分为两县。霍山脚下的一股清泉滋养着两县人民。水是生存、生活之源，两县群众为了争水，常常械斗，死伤不断。为彻底解决问题，双方议定把水分成十股。在一个滚开的大油锅中放入十枚铜钱，一枚代表一股。由两县派好汉从油锅中捞钱，以捞得的多少确定用水的份额。赵城好汉捷足先登，一把将其中的七枚捞出，滚烫的油将其烧得昏死过去。自此，霍泉之水，赵城得其七，洪洞仅得其三。

有人说，这是鲁莽颀顽；

有人说，这是争强好胜；

有人说，这是舍身取义；

有人说，这是大忠大勇。

不管你是从狭义上去理解，还是从广义上去说明；不管你是以为不以为然，还是佩服激赏，反正，这就是实实在在的“洪洞精神”。而且这种“洪洞精神”也鲜明地反映在社会治安状况上：与全国社会治安形势相比，洪洞县的伤害案件多年来一直比较突出，在各类案件中排名高居第二。人们解决纠纷的办法多是“约架”、“过手”。比如，两人产生了矛盾，动不动就说：“我要跌（打）他哩！”听到的人马上应战：“跌就跌，你说在哪？”约定时间地点，准时“过手”。曾有一位年过半百的干部，喝酒中间为一句闲话争执起来，大动肝火：“说不成哩！走，过手！”另一位干部也不示弱：“过手就过手！”说完两人就在饭店里拉开了架式。

洪洞人的好斗，在全国也是有名的，连一些抢劫和盗窃犯都说：他们走南闯北，“行情”很硬，但就是不敢到洪洞县作恶，因为“那里的人厉害，惹不起”；就是偶尔到洪洞落脚，也变得规规矩矩。80年代，40多名来自新疆的歹徒，带着刀子一路大打出手，又抢又偷，无人敢惹。但是刚跨入洪洞境内，在马牧乡一家小饭店吃饭，就领教了“洪洞精神”的厉害——他们刚找刺儿拍了几下桌子，厨师就舞着两把菜刀杀将出来，砍伤几名歹徒，在场的村民也不甘寂寞，纷纷助战，吓得那伙“光棍”抱头鼠窜。

还有许多洪洞籍的死囚犯，不仅不思忏悔，反而用一种“视死如归”的态度等候执行，临刑时有的说：“没跌子（他妈的）什么说的，士可杀不可辱。”有的说：“人活着总有一死，不是这样死，就是那样死。”

这种易冲动、不计后果、争强好斗的强悍民风在男女老幼身上多有反映，导致了許多本不该发生的悲剧——

悲剧之一：1994年2月17日晚，刘某骑摩托车在县电影院门前碰了一下贺某，两人马上发生争斗。刘某的朋友张某得知后，便也与贺某发生了口角，并引起厮打，后被众人拉开。事后，贺某让人给张某捎口信：“此事不算完，咱们见个高低！”张让人回话

给贺：“谁还怕了你！咱汾河滩见面。”2月24日下午2时，张某、刘某各带领同伙十余人，来到汾河滩。刘某问贺某：“此事怎样了？”贺说：“你说怎么了！”说话中，刘便推了贺一掌，贺抓住刘的头发不放，刘便朝贺腹部猛刺一刀，接着又在贺的背部捅了一刀，贺被送到县医院抢救无效死亡。刘某、张某当天下午到县公安局投案自首。

这些因琐事而结伙蓄意斗殴的罪犯，都是未满18岁的小青年，凶手刘某还是太原经贸专修学校的在校学生。

悲剧之二：1994年3月13日晚7时许，冯张乡南营村39岁的妇女李某，发现鸡窝里少了一只母鸡，怀疑邻居少妇吕某偷了，就在院里指桑骂槐：“谁偷了我的鸡，到了路上让汽车碰死，过河的时候让水淹死，过铁路的时候让火车轧死！”吕某听到骂声怒火冲天，跑到李某院里，和李对打起来，结果一人死亡，一人重伤。

悲剧之三：1996年7月18日，明姜镇韩家庄村发生了一起杀人案，谁也没想到凶手居然是57岁的老妪。这天下午2时左右，老妪到邻居家串门，在门口连叫三声：“有人吗？”屋里没人答应，进了屋一看，15岁的南某爬在茶几上睡觉，老妪心中不快，又叫了几声，南某仍然没有醒来。老妪大怒：“你敢不理我！”顺手抄起炉子旁边的铁锹，朝南某头上猛打，竟将15岁的南某当场打死。

这些悲剧发生的原因固然与文化素质不高、法制观念不强有很大关系，同时也与洪洞强悍的民风密不可分。

了解和掌握一方风土民情，有利于公安机关对当地的犯罪动向作出预测，有针对性地拿出解决方案，化民风的不利影响为有利因素，进而预防和减少犯罪，达到长治久安的目的。

同样，在队伍建设中，在公共关系中，把民风特点也当作一项重要因素来考虑，因势利导，能够收到出乎意料的良好效果。

其次，应对更大范围的工作环境有所了解。

有人将当前世界的特点总结为“发展的速度在加快；变革的