



江苏现代警务研究中心学术丛书（2012）

现代警务研究

MODERN POLICING STUDIES

第二卷

殷建国 主编

创意警务与公安工作创新驱动专论

- 创意警务：公安工作创新驱动的全新命题
- 关于开展创意警务的实践与思考
- 创意警务：内涵、实质与评价维度
- 新公共管理理论视域下的创意警务解读
- 基于制度与技术创新互动的创意警务机制研究
- 社会管理创新视野下的创意警务
- 幸福警务：以社区与警察幸福感为理念的警务模式

公安执法工作

- 当前中国刑事治理观念的转型
- 刑法人格主义：规范法学视角下的反思与检讨



群众出版社

责任编辑：王 颖 李 纳

文字编辑：王梦媛

装帧设计：周 飞

现代警务研究

MODERN POLICING STUDIES

第二卷

公安机关内部发行

ISBN 978-7-5014-5099-2



定 价：65.00元

江苏警官学院学术著作出版基金资助项目
江苏高校优势学科建设工程资助项目 (PAPD)

现代警务研究

MODERN POLICING STUDIES

第二卷

殷建国 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

现代警务研究. 第2卷/殷建国主编. —北京: 群众出版社, 2013. 1

(江苏现代警务研究中心学术丛书)

ISBN 978 - 7 - 5014 - 5099 - 2

I. ①现… II. ①殷… III. ①公安工作—中国—文集 IV. ①D631 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 006415 号

现代警务研究 (第二卷)

殷建国 主编

出版发行: 群众出版社

地 址: 北京市西城区木樨地南里

邮政编码: 100038

印 刷: 北京海石通印刷有限公司

版 次: 2013 年 1 月第 1 版

印 次: 2013 年 1 月第 1 次

印 张: 26

开 本: 787 毫米 × 1092 毫米 1/16

字 数: 425 千字

书 号: ISBN 978 - 7 - 5014 - 5099 - 2

定 价: 65.00 元 (公安机关内部发行)

网 址: www.qzcbbs.com

电子邮箱: qzcbbs@sohu.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

公安综合分社电话: 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

《现代警务研究》丛书

编委会

主任：孙文德

副主任：左锁粉 吴跃章

顾问：张颢瀚 桑玉成

委员：（以姓氏笔画为序）

王 丰	王少鹏	史炳军	刘以北
刘亚军	吕导中	孙建友	巫仁和
李文武	吴建元	吴辉阳	宋 践
张 健	张 霞	张跃进	陆云飞
陈志军	陈德祥	尚建荣	封 野
赵 远	赵志新	赵建生	荣爱民
夏存喜	夏新平	高华峰	秦剑平
倪兴余	徐锦辉	殷竹钧	殷建国
陶 旭	程建东	韩德明	戴苏生

主 编：殷建国

副主编：王智军 王 焱

前言

伴随着深化改革开放的时代步伐，推进现代警务机制改革和社会管理创新已成为公安工作科学发展的主旋律。近年来，江苏省公安机关以科学发展观为引领，加快构建以动态警务、专业警务、合成警务、信息警务、规范警务“五大警务”为主要特征的现代警务机制，引发了撬动全局、影响深远的新一轮警务变革。作为江苏经济社会发展的先导区，苏州市公安机关在全国率先提出创意警务并付诸实践，对激发公安机关内生动力、探寻现代警务发展规律、深化社会管理创新实践、驱动警务方式转型升级产生了重大推动作用，开辟了现代警务变革和社会管理创新的独特路径，成为江苏公安工作实施创新驱动战略、率先基本实现警务现代化的重要标志。2009年12月10日，时任国务委员、公安部部长孟建柱对此作出重要批示：“创新是推动公安事业前进的不竭动力，江苏省苏州市公安局率先提出创意警务，发动广大警员用创新创意的理念，解决实际工作遇到的新情况、新问题，这个思路好。望不断探索，创造出更多的苏州经验来。”

2012年5月14日，江苏现代警务研究中心在苏州吴江举办创意警务与公安工作创新驱动全国研讨会，邀请来自南京大学、中国政法大学、中国人民公安大学、苏州大学、江苏省委党校等高校的专家学者和江苏等省市公安机关的领导会聚一堂，对创意警务的实践背景、理论价值和现实指导意义进行深入研究和探讨，共谋公安工作创新驱动发展之策。此次研讨会达成以下三点重要共识：第一，从概念上理解，创意警务是公安机关在现代警务变革和社会管理创新背景下，运用先进的理念、科学的思维激发公安队伍的创意创新潜能，推进警务机制和警务方法的优化创新，实现公安工作无增长改善、内涵式发展的警务活动方式。第二，从本质上阐释，创意警务是一项群众性的创新活动，需要发动全警参与，弘扬敢于创新、敢为人先、勇于担当的精神，真正把蕴藏在广大民警中的创造热情和智慧充分地调动和激发出来，使之成为推动公安工作科学发展的动力源泉。第

三,从深度上推演,创意警务具有鲜明的开放性和“越界式”思维的特点,需要以更加开阔的视野,善于学习借鉴一切有利于推动公安工作和队伍建设科学发展的先进理念、技术和管理手段,始终站在更高的起点、瞄准更高的目标,把握公安工作发展大势,以创新的思维和举措破解发展中的难题、改善警务运行质态、提升警务工作效能。我们将这次研讨会的部分论文作为专论发表,希望能对创意警务突破地方性知识局限,在更大范围成为“模本”和“范型”,发挥积极作用。

本卷丛书同时开设了“公安执法工作”栏目,介绍公安执法相关理论前沿和实践问题的研究论文。我们希望,这一栏目的文章能对公安执法规范化建设和警察法学理论的发展有所助益。

编者
2012年12月

C 目 录 Contents

创意警务与公安工作创新驱动专论

创意警务述论

创意警务:公安工作创新驱动的全新命题

- 江苏现代警务研究中心(3)
- 关于开展创意警务的实践与思考 张跃进(20)
- 创意警务:内涵、实质与评价维度 钟云华(31)
- 新公共管理理论视域下的创意警务解读 钱新宝(39)
- 基于制度与技术创新互动的创意警务机制研究 官 路(49)
- 创意警务实现路径探析 郑红雯(58)
- 论创意警务之内涵、理念及机制建构 毛建军(68)
- 浅论创意警务的时代价值 李家全(76)

创意警务与现代警务机制

- 创意警务与公安决策的互动和谐效应 夏新平(84)
- 创意警务与我国警务机制改革研究 刘宏斌 杜 芳(90)
- 创意警务推动公安交通治安管理转型发展
- 江苏省苏州市公安局交巡警支队(98)

创意警务引领公安决策咨询系统转型升级的设想	张飞龙(105)
创意警务推动刑侦工作转型发展的思考	江苏省扬州市公安局刑警支队(113)
论信息化背景下侦查思维的转变	陈伟(122)
创意警务视角下的侦查决策研究	孙高(132)
刑事侦查理念与机制的创新	任紫峰 顾锋(143)
以创意警务推动巡防工作转型发展	陈鸿超 王新建 王洪沙(150)
以信息化和规范化推进警务巡逻高效化	孔伟斌(158)
现代警务机制下经侦专业教学实战化创新探索	陈宗攀(165)

创意警务与社会管理创新

社会管理创新视野下的创意警务	朱力 朱志玲(173)
对苏州市公安机关化解社会矛盾创意警务的考察和思考	王洪沙(183)
社会管理创新中公安机关与非政府组织的协作	江苏省常熟市公安局(190)
社会管理创新视野下公安维稳工作实践思考	陈国樑 苏常健(195)
社会管理创新视野下的创意警务研究	王明生(203)
社会管理创新视野下的警务微博	何焱(213)

创意警务与公安队伍建设

创意警务推动公安队伍科学发展的实践与思考	江苏省苏州市公安局政治部队伍建设处(222)
以警察法治文明引领和推进创意警务的可持续发展	吕绍忠(230)
创意警务视角下警力无增长改善探析	张培忠(239)
警力无增长改善之路径选择	江苏省淮安市公安局指挥中心(246)
警察人力资源管理视野下的创意警务	李琦(253)
浅谈古城区资源条件下的警力无增长改善	沈正明(260)
从创意警务视角看和谐警民关系建设	施有才(270)
创意警务与群众满意度关系的实证研究	黄一戎(277)

创意警务与公安文化建设

论创意警务文化	余玉春(287)
幸福警务:以社区与警察幸福感为理念的警务模式	卢国显(296)
警察幸福文化建设中的 EEP 模式	丁文俊(304)
视觉警务与警察形象传播研究	王 驰(313)
创意警务提升警察文化凝聚力	李 萌(324)

公安执法工作

当前中国刑事治理观念的转型	孙道萃(335)
刑法人格主义:规范法学视角下的反思与检讨	黄小英(351)
论刑事诉讼法修订对实体刑法的完善补充	陆迎芳(362)
推进公安机关执法文化建设的实践与思考	赵金龙(369)
公安机关参与行政执法联动机制的实践探索	王伟民(379)
公安机关涉案争议财物返还处置规程探讨	徐亚龙(387)
公安机关对未成年人案件的恢复性处置	刘 莉(396)

创意警务与公安工作创新驱动专论

创意警务述论

创意警务：公安工作创新驱动的全新命题*

江苏现代警务研究中心**

摘要 创意警务是公安机关在现代警务变革和社会管理创新背景下，运用先进的理念、科学的思维激发公安队伍的创意创新潜能，推进警务机制和警务方法的优化创新，实现公安工作无增长改善、内涵式发展的警务活动方式。深入研究创意警务的背景、内涵、价值和实现路径，可以更好地把握创意警务对公安工作创新驱动作用的内在机理：以创意警务激发公安工作内生动力；以创意警务探寻现代警务发展规律；以创意警务深化社会管理创新实践；以创意警务驱动警务方式转型升级。

关键词 创意警务 公安工作 创新驱动

伴随着深化体制、机制改革的时代步伐，推进现代警务机制改革和社会管理创新已成为公安工作科学发展的主旋律。近年来，江苏省公安机关以科学发展观为引领，加快构建以动态警务、专业警务、合成警务、信息警务、规范警务“五大警务”为主要特征的现代警务机制，引发了撬动全局、影响深远的新一轮警务变革。作为全省经济社会发展的先导区，苏州市公安机关在全国率先提出创意警务并付诸实践，为“五大警务”的良性运行、融合发展提供了强力引擎，开辟了公安机关推进现代警务机制改革和社会管理创新的独特路径，成为江苏公安工作实施创新驱动战略、率先基本实现警务现代化的重要标志。深入研究创意警务的背景、内涵、

* 本研究报告为创意警务与公安工作创新驱动全国研讨会主题报告，同时为江苏省公安厅公安理论及软科学研究项目《创意警务与公安工作创新驱动研究》（12JWYJ04）的研究成果。

** 执笔：殷建国、王智军、钱洁、王驰、施展旦、葛志山、黄小英。

价值和实现路径,可以更好地把握创意警务对公安工作创新驱动作用的内在机理。

一、背景分析:以创意警务激发公安工作内生动力

(一) 现代警务变革催生创意警务

始于欧美国家 20 世纪 70 年代的第四次警务革命,源于人们对以警务装备更新为标志的警务现代化的反思,强调警务的重心在于动员全社会力量预防和打击犯罪,并为公众提供更好的服务。“警务概念的发展与经济社会的发展特别是社会控制途径的变化应当是相辅相成的……当前其基本的思想是将警务的概念建立在对安全与秩序的维护这个核心的基础之上,并将其重新定义为网络化的结点式管理的过程”。^① 当代西方对警务的界定,已不将犯罪控制作为警察的唯一职能,警务工作还包括犯罪管理、秩序管理和安全管理等更为广泛的内涵。^② 从世界范围看,当前警务现代化发展不仅注重警务装备现代化,更注重警务理念、警务机制和警务主体的全面现代化。苏州创意警务正是与警务现代化发展趋势相生相随的产物。首先,创意警务顺应了警力资源“无增长改善”的现代警务变革趋势。随着现代化发展和科技水平的提高,犯罪率不断攀升、犯罪手段日益翻新,单纯通过增加警力无法应对这一局面,警力资源不仅应从“量”的增加上得以改善,更应通过对警察智力资源的有效开发、科学配置和高效使用达到“质”的提高。苏州在创意警务实践中,提出“做优机关、做强专业队、做实派出所、做精社区警务”的“四做”警务发展策略,通过科学配置警力资源、提高决策水平、改善管理机制、动员社会参与,实现了警力资源的“无增长改善”与内涵式发展,提高了公安机关驾驭社会治安的能力和水平。其次,创意警务顺应了警方与社会合作共治的现代警务变革趋势。“社区警务的核心价值是警察、公民及其他可能对社会治安工作有益的公共服务机构的伙伴关系。”^③ 现代警务强调公众和社区对警务的多元参与,这就需要动员警察及社会力量互动合作,不断创新公安

① 郭太生、戚丹:《警务理念创新与社会管理的完善》,载《中国人民公安大学学报》2009 年第 3 期。

② [英] 马丁·因尼斯:《解读社会控制——越轨行为、犯罪与社会秩序》,陈天本译,中国人民公安大学出版社 2009 年版,第 81 页。

③ 公安部治安管理局:《中外社区警务》,中国社会科学出版社 2004 年版,第 16 页。

工作的方式、方法，以有效应对社会治安日益动态复杂的局面。苏州在创意警务实践中，通过创意网站、创意论坛、难题征召、创意论证和推广等创意平台，培育民警发挥潜能、主动创新警务活动的使命感；通过组织变革、人员激励、作战方式创新等实现社会面防控、侦查破案、执法水平的质态变化；通过与社会力量的合作改善警民关系，提升警队形象，提高群众对公安工作的满意度。再次，创意警务顺应了重塑警察社会服务功能的现代警务变革趋势。第四次警务革命强调，在完成传统预防和打击犯罪使命的同时，警察的社会服务功能也不容忽视。现代社会利益和价值高度分散性的特点决定了社会诉求的多元化，警察要从以往打击犯罪的“战士”的单一角色，转变为为公众提供多元化服务的“服务员”的角色。这一趋势要求以人民满意为主要目标建立新的警务模式，由“消极警务”转为“积极警务”，在警察服务职能上由“被动任务”转向“主动使命”。苏州在创意警务实践中，通过理念的更新、工作机制的完善以及对民警的教育引导，保证和强化了警方的社会服务功能，全面提升了为公众提供公共安全产品和服务的质量。

（二）社会管理创新呼唤创意警务

当前，党中央明确提出要紧紧围绕全面建设小康社会的总目标，牢牢把握最大限度激发社会活力、最大限度增加和谐因素、最大限度减少不和谐因素的总要求，积极推进社会管理理念、体制、机制、制度、方法创新，完善党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理新格局，建设中国特色社会主义社会管理体系。社会管理创新必须坚持以科学发展观为指导，创造一种“以人为本”并使“发展是第一要务”这一目标得以实现的最基本的社会条件。社会管理创新对公安工作提出了以下要求：一是在公安工作中坚持以人为本，以民意为导向，着力解决民生问题，打造群众满意的公安机关；二是注重整合公安机关和社会资源，广泛动员社会力量，加强警务协作，完善社会治安问题的源头治理；三是着力增强公安机关对社会矛盾和突发事件的预警、调处和处置能力，加强打防控有机结合的社会治安防控体系建设，提升社会服务管理效能。

社会管理创新必然要求政府在社会管理理念、体制、机制等方面进行一系列改革，创意警务通过以下方面实现上述社会管理创新要求：一是将民情、民意作为公安工作的重要导向，在服务型政府理念指导下，通过强化与社会互动合作实现警务工作的社会参与治理。通过警民恳谈、警营恳

谈等开放性参与对话机制促进警务合作与效能,完善社会公共服务管理措施,将人民满意度作为公安机关考评体系的重要组成部分,实现为公众提供优质服务的目标。二是尊重人的首创精神,营造全警参与的警营文化,促进公安机关及其人员战略性地思考警务发展,实现内部资源整合。创意警务从具体的方法、技术层面的“小创造”、“小发明”开始,逐渐扩展到警务体制、机制、理念层面,强调以人为主体的、从人的需要出发战略性地思考警务改革的方向,并通过创造性的政策与措施推动警务实践;从警员的职业生涯发展和警务实践的需要出发,通过发现和选拔人才的动态机制,打造鼓励创新思维和创造能力的学习型组织。三是从机制创新入手带动体制创新,进行功能归并、资源整合,通过情报信息集中研判、合成侦查、多侦联动等机制建设及辅警力量规范化管理,推动社会面防控工作的高效化,催生警务效能和社会效益的几何级增长。

(三) 服务率先发展开创创意警务

江苏地处东部沿海,经济发展快、开放程度高。又好又快推进率先全面建设小康社会、率先基本实现现代化,共同创造更加美好生活,是当前和今后一个时期全省工作的大局。在此背景下,江苏省公安厅党委将公安工作放到“两个率先”总体布局中来谋划,力争在新的起点上努力开创公安工作新局面,在系统总结改革开放以来江苏公安工作经验的基础上,从社会治安动态化、公安工作信息化的宏观背景出发,确立了打造动态警务、专业警务、合成警务、信息警务、规范警务“五大警务”的总体思路,为发展和完善具有江苏特色的现代警务机制指明了方向,也为苏州创意警务提供了理念和方向指导。

近年来,苏州经济社会持续健康快速发展,综合实力走在全省乃至全国前列,快速发展的经济给公安工作带来了难得的发展机遇,也带来了严峻的挑战,面对“人少事多”、警力资源紧缺的工作实际,传统的粗放式警务发展模式难以为继。在这一背景下,苏州市公安局率先提出并实践创意警务,对破解当前公安机关普遍存在的警力不足、动力不够、方法不多的“三大难题”具有特别重要的意义。创意警务激发了广大民警创新的热情,促进了现代警务机制的创新。创意警务注重内部资源和潜力的挖掘,通过对知识、智慧和创意灵感的开发利用,弥补警力的不足;创意警务冲破了传统观念的束缚,鼓励民警对传统警务进行“越界”思考,通过创新团队建设与制度激励为民警提供开放式创意平台,激发警务创新

的动力；创意警务通过项目化推进、复合式管理、作坊式研发做优孵化机制，将智力资源转化为公安工作的新思路、新方法、新措施，从而极大地提升了公安民警的现实战斗力。

二、内涵解读：以创意警务探寻现代警务发展规律

创意警务是公安机关在现代警务变革和社会管理创新背景下，运用先进的理念、科学的思维激发公安队伍的创意创新潜能，推进警务机制和警务方法的优化创新，实现公安工作无增长改善、内涵式发展的警务活动方式。创意警务回应公众对平安和秩序的需求，尊重民警首创精神，开发民警潜能，围绕动态、专业、合成、信息、规范等现代警务的主要特征，系统构建、整体推进警务运行机制；创意警务注重群众工作和以社区警务为代表的公安基础工作，建立常态长效工作机制，实现警务工作质效持续改善；创意警务借鉴知识经济时代成果，坚持向科技要警力、向管理要警力、向素质要警力，提升警务运行效能。因此，创意警务既是现代警务发展的产物，也是对现代警务主体明确、整体协调、持续发展、效能提升等内在特质的回应，既体现了现代警务发展的普遍规律，也体现了鲜明的中国公安特色。具体解读创意警务的内涵，可以发现创意警务在以下几个方面探寻和彰显了现代警务的规律和趋势。

（一）创意警务探寻和彰显了现代警务“以人为本”的规律与趋势

现代警务“以人为本”的规律和趋势包括两个层次的内涵：一是以公众为本；二是以民警为本。创意警务突出“以人为本”理念，既包括警务工作的对象——公众的满意度，也包括警务工作的主体——民警本源性作用的发挥。两者紧密联系，互相支撑，才可以发挥创意警务对警务运行的引擎作用。

警务工作提供的公共安全产品（管理或服务），应以公众的需求为导向。公众对社会治安的承受度、对警务服务的要求在不断变化，要求警务工作应与公众需求处于贴合互动状态。随着警察由打击犯罪的“战士”的角色转变为服务社会的“公仆”的角色，对警察的评价标准不再是发案率和破案打击率，而更多的是老百姓的满意程度。基于这一变化，创意警务将警务检验的标准落脚于是否有利于满足广大人民群众的需要、提高公众的满意度和安全感，主张民警平等思考、换位思考和理性思考，将人民群众的呼声作为第一信号，将人民群众的期望作为第一要求，通过警民