



江苏现代警务研究中心学术丛书（2012）

现代警务研究

MODERN POLICING STUDIES

第一卷

殷建国 主编

社会管理创新与当代警政变革专论

- 创新五大警务机制 为推进“两个率先”创造和谐稳定社会环境
- 关于加强和创新公安机关社会管理工作体系的调研与思考
- 警务模式变革与社会管理创新的共进
- “城中村”治安乱点整治的犯罪学思考与对策
- 驻所式“公调对接”工作的实践与思考
- 现场治安调解研究
- 构建适应新农村建设的社区警务新机制
- 论信息化条件下加强环太湖区域的警务协作
- 警察问责外部监督与内部控制机制的关系



群众出版社

责任编辑：王 颖 李 纳
文字编辑：孙蕾蕾 王梦媛
装帧设计：周 飞

现代警务研究

MODERN POLICING STUDIES

第一卷

公安机关内部发行

ISBN 978-7-5014-5082-4



9 787501 450824 >

定价：65.00元

图书在版编目 (CIP) 数据

现代警务研究. 第1卷/殷建国主编. —北京: 群众出版社, 2012. 11
(江苏现代警务研究中心学术丛书)

ISBN 978 - 7 - 5014 - 5082 - 4

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 (2012) 第 280840 号

现代警务研究 (第一卷)

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: 北京通天印刷有限责任公司

版 次: 2012 年 11 月第 1 版

印 次: 2012 年 11 月第 1 次

印 张: 25.75

开 本: 787 毫米 × 1092 毫米 1/16

字 数: 422 千字

书 号: ISBN 978 - 7 - 5014 - 5082 - 4

定 价: 65.00 元 (公安机关内部发行)

网 址: www.qzchs.com

电子邮箱: qzchs@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

C 目 录 Contents

社会管理创新与当代警政变革专论

上 篇

创新五大警务机制 为推进“两个率先”创造和谐稳定

社会环境 孙文德(3)

关于加强和创新公安机关社会管理工作体系的

调研与思考 李明朝(9)

警务模式变革与社会管理创新的共进 殷建国 王智军(20)

江苏省推进平安和谐示范区建设研究

——基于宿迁市社区单元警务模式的创新实践

..... 江苏警官学院课题组(31)

“四做”警务策略与公安社会管理创新 张跃进(59)

论政府应急机制建设中公安职能优势和主力地位的

发挥 夏新平(71)

新形势下公安工作专群结合与治安志愿者建设 刘亚军(78)

社会治安防控体系建设初探 王根云(84)

社会面动态治安防控机制创新研究 李雪冰(91)

论城乡一体化治安防控体系建设

——以常熟市的探索实践为视角 吴 军(100)

论农村安全防范体系的构建 孟 君(112)

“城中村”治安乱点整治的犯罪学思考与对策

- 江 涌 沈鸿江 黄明哲(119)
- 构建社会矛盾风险评估与联调化解机制的实践和思考 田先锋(129)
- 推进社会稳定风险评估工作的实践与思考 沈为人(139)
- 驻所式“公调对接”工作的实践与思考
..... 江苏省苏州市公安局信访处(147)
- 现场治安调解研究 沈 霞 余 伟(154)
- 预防个人极端暴力案件的实践与思考 张 晖 刘保瑞(161)
- 公共突发事件的舆情引导及工作对策 杜荣良(168)
- 社会公共安全事件综合防控对策研究 陈志军(177)
- 公安机关应对公共安全危机的思考 龚付周(187)

社会管理创新与当代警政变革专论

下 篇

构建适应新农村建设的社区警务新机制

- 江苏现代警务研究中心 江苏省张家港市公安局课题组(199)
- 推进一体化警务运行机制改革的思考 谢百川(226)
- 论信息化条件下加强环太湖区域的警务协作 尚建荣(235)
- 建构流动人口服务管理跨区域警务协作机制 陶苏根(244)
- 以现代警务理念创新发展社会面巡防工作的思考 吴铁君(250)
- 试述城市网格化管理巡防机制建设 皇海澄(259)
- 以机制创新推动公安信息化建设 倪兴余(268)
- 源头信息标准化采集体系建设初探 ... 江苏省南通市公安局信通处(279)
- 信息化引领刑侦部门提升打击犯罪能力 杨 光(287)
- 构建信息化警务工作模式的几点思考 董 亭(295)

试论信息警务的要素化与社会管理创新	朱晓明 蔡金坤(306)
公安机关合成警务的实践与创新	
——以江苏省南通市港闸区为个案	顾 峰(318)
农村地区技防入户工作研究	
——基于江苏省如东县公安局的实践和思考	张健君(325)
推进虚拟社会和谐管理机制创新	王 强(333)
警务平衡与管理创新	王占军(341)
以队伍建设为根本全力打造公安铁军	江苏省无锡市公安局(351)
道路交通事故社会救助基金的资金来源问题研究	龚鹏飞(362)
和谐社会进程中警察职能的重塑与回归	沈晓玲(371)
警察问责外部监督与内部控制机制的关系	
——20 世纪 90 年代哥伦比亚警察改革的启示	薛向君(381)
警察情绪智力对群体性事件冲突管理的影响	张建平(390)

社会管理创新与当代警政变革专论

(上 篇)

创新五大警务机制 为推进“两个率先”创造和谐稳定社会环境

孙文德^{*}

近年来，在省委、省政府和公安部的领导下，全省公安机关紧紧围绕又好又快推进“两个率先”大局，着眼于世界警务变革的新趋势，着眼于江苏经济社会发展的新要求，着眼于人民群众对平安和谐幸福的新期待，积极探索、勇于实践，初步构建了以动态警务、专业警务、合成警务、信息警务、规范警务“五大警务”为核心的现代警务机制，有效探索出一条公安工作创新发展、科学发展的新路子，极大提升了全省公安机关平安建设和社会管理创新的能力水平。江苏公安工作已整体迈入全国先进行列，打防控主要指标连续多年保持全国领先，公众安全感和群众满意度连续多年位居全国前列，平安江苏已成为全省率先发展的重要竞争优势和招商引资的品牌，成为深受人民群众赞誉的和谐社会建设成果。

一、创新动态警务，努力掌控社会治安主动权

动态警务是公安机关为实现对动态环境下社会治安的有效控制，通过对人、地、物、事、组织等社会治安要素实施动态化管理，以提高维护社会稳定、驾驭治安局势的能力和水平而建立的一套实战化警务运作机制。为此，我们着力抓好以下三方面工作。一是动态决策指挥。根据社会治安的动态变化情况，实行动态决策部署、动态布警用警、动态指挥调度，以保证警务工作的及时性、科学性和实效性。坚持“信息主导决策”，建立畅通的信息收集渠道、健全的信息研判机制、权威高效的辅助决策机制和规范的预警发布制度，保证决策的科学性。为实现动态用警，建立科学的警力布防机制、动态的勤务运作机制、协同的整体作战机制。同时，以做

^{*} 作者简介：孙文德，男，江苏省政府党组成员，省公安厅党委书记、厅长。

强指挥中心龙头作用为先导，以科学设定最小作战单元为基础，以搭建现代化信息科技平台为依托，以完善指挥处警制度预案为支撑，实现扁平化指挥。二是动态治安防控。构建巡逻防控、卡口堵控、科技防控社会治安防控体系三张防控网。构建社会面巡防机制，重点抓好加强巡防专业队伍建设，规范巡防勤务模式，加强巡防战术运用，落实巡防保障措施。抓好卡口堵控建设，做到布点科学、设防严密，指挥高效、反应灵敏，机制健全、运作规范，建设到位、保障有力。为保证科技防控的有效性，实现“防范技术融合应用、防控时空无缝衔接、防控目标全网追踪、防控区域城乡覆盖”，着力建设“网上巡逻”工作机制，人机结合的警情处置机制，技防源头信息采集维护和应用机制，技防人防紧密结合的治安防范机制，技防系统常态运行管理机制。三是动态社会管理。动态社会管理包括现实社会管理和虚拟社会管理。江苏省现有网民 3306 万人，占全国网民总数的 7.6%，占全省总人口的 42.1%。为加强虚拟社会动态管控，坚持统筹网上网下两个战场，健全网上动态管控机制，网上网下综合打防机制，网上舆情引导处置机制，动态管控“全警触网”机制。近年来，江苏公安机关的打击网络违法犯罪、网上情报侦查、网上舆情导控等工作都走在全国前列。

二、创新专业警务，提升公安机关驾驭治安的核心战斗力

专业警务是充分体现公安工作的专业特点，履行警察的专业职能、发挥警察工作的专业优势的一种警务运行机制。警务专业化包括警察组织机构的专业化和警务职能的专业化。专业警务具体表现在四个方面，即专业队伍、专业素质、专业人才和专业手段。其中，专业队伍主要是指警察组织机构的专业化；专业素质、专业人才、专业手段主要是指警务职能的专业化。近几年来，我们从专业化改革、职业化训练、科技强警、人才兴警等方面着手，推动警务工作朝专业化方向不断迈进。从公安机关实战警队的本质属性出发，在厘清各层级职能定位的基础上，努力“做精上层、做实中层、做强基层、做优专业队伍、做大辅助力量”，着重挖掘和提升公安机关驾驭治安的核心战斗力。职业化训练方面，改革和加强警察职业训练，从源头上提高公安队伍战斗力。创办“三长”学校，加强基层所队长训练；集中轮训县（市、区）班子成员，提升指挥管理水平；强化“三个必训”，提升民警专业素质；等等。科技强警方面，注重将科技成

果转化运用到公安工作实践,包括运用于警用装备、警务手段、警务活动对象和警务人员等,构成公安机关战斗力的各主要因素,以提升警务工作效能。比如:江苏公安消防总队的消防机器人、消防泡沫车,南京、苏州等市的现场卫星通信指挥车、排爆机器人,南京市局的警用直升机等现代高精尖技术装备,大大增强了公安机关处置各类突发事件的能力和专业化程度。再如,大力加强刑事技术、行动技术、网侦技术、图侦技术等侦查破案支柱手段建设,着力锻造打击犯罪的“撒手锏”,全省公安机关破案攻坚、精确打击能力不断提高,现行命案侦破、打黑除恶等工作和刑侦工作总绩效连续多年位居全国前列。人才兴警方面,以组织实施“人才工程”为载体,加快公安人才队伍建设步伐,培养造就了一大批公安管理人才、专门人才和科技人才。例如,在全省公安机关组织实施“十百千万”人才行动计划,即实施国保内保及技侦网侦工作“110”工程、侦查工作及派出所工作“111”工程四大人才工程,在全省公安机关选拔培养10名左右知名专家、100名左右全省专家、1000名左右业务行家、10000名左右骨干能手,等等。

三、创新合成警务,最大限度地提升警务效能

打造合成警务是构建合成化警务运作机制,实现各种警务资源和要素的有机合成、整体运作,从而最大限度地提升警务效能。一是警员合成。探索建立治安预警、快速反应、社会面防范、阵地控制等警务机制,积极推行民警值勤搭档制,推动一线值勤民警形成工作合力。在城市出入口查报站,实行刑警、治安民警、交巡警“三合一”;在城镇主干道,实行交巡警、武警和协管员“三位一体”;等等。二是警种合成。近年来,积极推动警种部门联动配合,围绕重大活动、重要节点、重点地区、重点问题,建立健全警种合成作战机制。科学整合相关警种职能。推行交巡警合并、街面巡防民警既管治安又管交通等改革举措;把社区民警和巡防民警整合为社巡民警,统一负责辖区的社区服务管理、巡逻防范、治安管理等职责,实现巡防和社区工作的有机融合。完善警种部门协作机制。按照平时各司其职、战时合成作战的要求,派出所、刑侦、技侦、网侦等警种力量实施协同作战、同步上案,把信息技术与刑侦、技侦、网侦、图侦和生物技术等现代科技手段有机结合,多角度挖掘犯罪信息资料,共同为侦查破案服务,形成巡、管、查、缉、控并举的动态侦查模式,组建合成化战

斗实体。2006 年以来,在厅机关和 13 个省辖市组建机关合成行动队,打破警种、部门和地区界限,承担重大安保和突发事件的应急增援任务。三是区域合成。2005 年,由南京市公安局发起,南京、常州和芜湖、马鞍山建立苏皖八市公安指挥中心警务协作机制;同年,徐州市公安局牵头建立苏鲁豫皖四省十市警务协作机制;按照公安部要求,近年来苏浙皖沪四省市又建立了区域警务合作机制。四是部门合成。在应急处置突发事件、排查化解社会矛盾纠纷和查处重大经济案件、行政案件等方面,各地公安机关探索建立了一大批部门协作、联合执法、齐抓共管的工作机制。比如,全面实施“公调对接”、“交调对接”、“网调对接”,等等。五是社会合成。按照构建“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与”的社会管理新格局的要求,我们统筹整合社区治安资源,推动社会治安工作社会化。大力实施“红袖标”工程,推行“1+N”警务联动机制,规范引导建立治安协会工作,广泛发展见义勇为事业,等等。在警务实践中,各地从沟通联系、信息共享、指挥调度、考核奖惩等方面入手,建立健全常态、长效的警务协作机制,使警务合成更加规范、紧密,实现警力、信息、指挥等警务要素的有机整合、一体运作,从而提升警务工作的整体效能。

四、创新信息警务,为平安建设和公安工作提供有力支撑

信息警务是在信息社会条件下,以社会治安信息和警务管理信息为资源,以各类实用计算机信息系统为依托,以信息技术装备为手段,以信息网络为神经中枢系统,以信息的采集传输、整合共享、实战应用为基本工作形态的一种新型警务模式。信息警务的要义,就在于借助现代信息技术手段整合警务资源、改造警务流程、创新警务模式、提高警务效能,它充分体现了手段方法创新与体制机制创新的紧密结合,也是信息流与业务流的高度融合。江苏公安信息化建设在先发优势的基础上,近年来全省上下共同努力构建全省统一版本、省市一体运行、资源高度共享的公安综合管理服务工作平台(简称“大平台”),初步形成“5+N+3”(“5”即警务基础、情报信息、指挥调度、警务管理、公共服务 5 个应用平台;“N”即移动警务、网监综合、技侦综合、指纹、DNA 等若干个专业化系统;“3”即请求服务、内外网交换、运行管理 3 个支撑系统)的总体框架,实现了信息警务质的飞跃。“大平台”的建设运用,不仅促进了全省公安

信息化应用手段的升级、民警工作方式的转变，而且带动了警务理念、警务机制的全面变革，极大地推动了全省公安工作的科学发展，为维护稳定、打击犯罪、治安管控、队伍管理、绩效考核、服务群众等方面工作提供了有力的信息化支撑，从而为巩固平安江苏建设和江苏公安工作领先优势提供了有力支撑。据典型测算，“大平台”应用以来，命案破案周期平均缩短 70%，破案成本减少 70%，3 天之内破获的现行命案占 70%，我省命案侦破工作连续多年保持全国领先地位。在这次“清网行动”中，“大平台”也发挥了特殊作用，取得显著成效。江苏公安实践表明，以信息化引领警务变革，是涉及全部公安工作和队伍建设全方位的大变革、大调整，体现了结构的系统性和内容的整体性，是一种通过警务机制改革最终推动警务体制改革的科学之路。这种大设计的理念已超越西方警务变革的境界，展示了我国公安工作未来发展的前景，受到中央和省部领导的高度评价，得到境内外同行的一致认可。

五、创新规范警务，促进公安工作可持续发展

规范警务，就是通过制定具体的标准、细则及工作流程，实现执法规范、行为规范和管理规范。打造规范警务，要着力在法治化、制度化、信息化、标准化、公开化五个方面下功夫。其中：法治化是规范警务的前提；制度化是规范警务的载体；信息化是规范警务的动力；标准化是规范警务的重要抓手；公开化是规范警务的保障。实施规范警务的主要目标，是通过规范公安业务工作和队伍管理各个方面，规范公安机关不同层级、不同警种、不同部门、不同岗位的工作标准要求，使各项工作、各个环节有章可循，有章必循，进一步提升警务运行质态，促进公安工作和队伍建设可持续发展。规范警务包括执法执勤规范、队伍管理规范和警务保障规范三个方面。一是规范执法执勤。近年来，省公安厅借鉴南通市公安局制定的执法标准，明确界定各级公安机关、各部门警种和各执法岗位的执法职责、执法权限、执法行为和执法责任标准，有效解决民警“干什么、怎么干、干到什么程度、承担什么责任”的问题。加强执法主体建设，抓好全警学法、骨干培训和学法考核。构建网上执法平台，改造执法办案平台，完善执法监督系统，应用执法公开运行系统，创新执法管理机制。在全国率先建立执法质量考评制度、率先推出执法告知服务制度，全面推行盐城市公安局首创的“说理执法”模式，等等。二是规范队伍管理。规

范机构设置、建立向基层倾斜的警力配置机制、规范考录制度、规范干部竞争录用制度等；完善职业训练体系、统一训练标准、完善训练制度、加强教官队伍和基地建设；推进制度反腐、健全监督机制、健全考核机制、健全问责机制等。三是规范警务保障。推进基层所队规范建设，全面解决基层所队无房、危房、无汽车、无电脑、无网络问题；4万名一线执勤民警全部配齐武器警械和防护装备；5942个农村警务区全部建成警务室并按标准配齐警力和专职保安。推进执法场所规范建设。制定全省公安机关讯（问）问室、信息采集室、证物室、警用装备室、应急警用装备仓库建设装备标准，进一步规范完善监管、讯问场所安全管理机制等。推进公安经费规范保障，目前全省公安经费位列全国第二，县级公安机关公用经费全部超过省定保障标准。

江苏正处于全面建成小康社会并向率先实现基本现代化迈进的重要时期。面对严峻复杂的治安形势和艰巨繁重的维稳任务，面对党委与政府的新要求和人民群众的新期待，我们要认真学习贯彻党的十七届六中全会和省十二次党代会精神，不断丰富和发展“五大警务”内容，进一步推动信息化条件下的警务变革，全面建立与社会主义市场经济相适应的现代警务机制，充分发挥公安机关社会管理创新工程和平安建设主力军作用，在建设更高水平的平安江苏，又好又快推进“两个率先”的进程中书写人民更加满意的篇章。

（原载《新华日报》2011年11月9日A04版）

关于加强和创新公安机关 社会管理工作体系的调研与思考

李明朝*

摘 要 在对江苏省苏州、常州、南通、淮安及江阴等地公安机关如何加强和创新社会管理开展调查研究的基础上,本文阐述了公安机关社会管理创新的时代意义、内涵特征和角色定位,总结了江苏各地公安机关社会管理创新的具体做法和成功经验,提出了构建公安机关社会管理创新工作体系的决策建议。

关键词 公安机关 社会管理创新 工作体系

应中国警察协会的要求,近期我和江苏现代警务研究中心有关同志一起组成调研组,就深入贯彻中央关于加强和创新社会管理的重要部署和如何推进公安机关社会管理创新这一课题,赴江苏省苏州、常州、南通、淮安及江阴等地公安机关开展调查研究,与各地党委政府和公安机关领导进行广泛交流,深入基层派出所和城乡社区实地考察。总的感到,江苏省各级党委政府在加快推进“两个率先”进程中高度重视社会管理和社会建设,各级公安机关在社会管理创新方面积极作为,为建设更高水平的“平安江苏”付出了极大努力;同时也深切地感到,当前社会管理和社会建设面临诸多复杂因素和巨大挑战,必须深刻把握党中央战略部署的重大意义,充分发挥公安机关社会管理创新的职能作用,着力构建公安机关社会管理创新工作体系,努力提升维护社会和谐稳定的整体水平。

* 作者简介:李明朝,男,原江苏省委常委、政法委书记、省公安厅厅长,现任中国警察协会特邀顾问。

一、意义考量：公安机关社会管理创新是维护重要战略机遇期社会和谐稳定的需要

当前，我国既处于发展的重要战略机遇期，又处于社会矛盾的凸显期，社会管理任务艰巨而繁重。近一时期，党中央对加强和创新社会管理高度重视，胡锦涛总书记等中央领导同志多次发表重要讲话，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格局，建设中国特色社会主义社会管理体系。调研中，我们和各地公安机关的同志一致认为，公安机关在加强和创新社会管理、维护社会和谐稳定中承担着重要任务，加强和创新社会管理对公安工作来说，既面临着新的挑战，又是难得的发展机遇，必须以高度的政治和社会责任感，切实加强和创新社会管理的各项工作，全力维护重要战略机遇期社会和谐稳定。

（一）深刻认识公安机关加强和创新社会管理的时代要求

改革开放以来，江苏经济持续快速发展，人民生活水平不断提高，社会保持和谐稳定。但随着经济体制深刻变革、社会结构深刻变动、利益格局深刻调整、思想观念深刻变化，社会矛盾多发、社会问题凸显、社会风险增大，加强和创新社会管理显得极为重要和紧迫。“十二五”时期是我省全面建成更高水平小康社会，并向基本实现现代化迈进的关键期，也是加快转变发展方式、推动经济转型升级的攻坚期，加强和创新社会管理的任务更加突出、更为艰巨。目前，公安机关社会管理面临的新情况、新问题主要表现在：一是改革发展中因利益格局调整引发的各类社会矛盾增多。改革促成了多元化的价值观念、多元化的利益群体和多元化的利益诉求，因征地补偿、拆迁安置、企业改制、劳资纠纷等引发的各类矛盾比较突出，有的新旧矛盾相互累积交织，处置难度很大。境内外敌对势力千方百计插手和利用我社会矛盾，炒作热点问题，煽动不满情绪，斗争非常复杂。二是刑事犯罪和治安问题呈高发态势。伴随人、财、物的大流动，可资犯罪的空隙和漏洞增多，犯罪的智能化、流动化、组织化、暴力化程度加剧；社会信息化和现代科技的发展为犯罪活动创造了更多的时空条件，催生了电信诈骗、网络诈骗、黑客攻击等新的犯罪形态。三是人口的流动