

广州公安升级优化社会治安防控体系的实践与思考

■ 孙太平

摘要 社会治安防控体系是有效维护转型期社会秩序，确保稳定、服务经济发展的一项基础性战略性工程。多年来，各大城市形成了具有区域特色的防控体系。通过系统梳理广州公安机关社会治安防控体系的发展历程及智慧新警务背景下升级优化的探索实践，提炼凝结启示思考，以期为新时期新技术条件下公安机关社会治安防控体系建设及效能提升提供建议参考。

关键词 社会治安防控体系 升级优化 广州公安

广州公安机关科学把握社会治安规律特点，主动顺应时代发展和现实需要，以智慧新警务为引领，积极探索信息化时代社会治安防控体系升级优化路径，推动全市案件警情、刑事立案数连续5年同比下降，人民群众安全感常年保持在95%以上，社会治安持续向好。系统梳理广州公安机关社会治安防控体系的发展历程及智慧新警务背景下升级优化的探索实践，提炼凝结启示思考，可为新时期社会治安防控体系建设提供参考。

一、升级优化社会治安防控体系的背景

社会治安防控体系建设是维护公共安全

的核心工程，也是建设平安中国的基础工程，其本质是在公安机关主导下有组织的社会化治理，目标在于维护社会秩序安全稳定和提高人民群众安全感。近年来，随着大数据、云计算、人工智能等新一代信息技术快速发展应用，社会治理的理念、主体、方式不断改变，广州公安立足自身实际，不断升级优化与时代进步相适应、技术发展不同步、社会治理相契合的社会治安防控体系，逐步打造社会治安防控体系“广州模式”。

（一）从城市定位看，升级优化社会治安防控体系是加强市域社会治理的必由之路

广州作为人口高度集中、经济活动频繁、基础设施发达、人员流动便捷、财富积聚迅速、文化日趋多元的超大城市，各类安全隐

作者：广东省广州市副市长，市公安局党委书记、局长

患量大面广，社会治安防控任务艰巨繁重。2020 年 6 月广州被确定为全国市域社会治理现代化第一期试点地区。广州公安紧紧围绕“十四五”规划和 2035 年远景目标等部署，锚定“建设更高水平的平安广州”，牢牢把握市域社会治理的阶段性目标，将升级优化社会治安防控体系作为全面夯实市域社会治理的基础性工程来抓，推出一系列平安建设的本地化方案。以实现老城市新活力、“四个出新出彩”引领带动社会治安防控体系升级优化，是作为广州践行“全方位、全过程、高水平、高站位”走在全国全省前列，努力让群众的获得感、幸福感、安全感更加充实、更有保障的必由之路。

（二）从发展历程看，升级优化社会治安防控体系是警务发展的必然要求

广州公安建设社会治安防控体系经历了萌芽发展、系统发展、成熟定型、创新发展四个阶段。一是萌芽发展阶段（2003 年—2008 年）。2003 年为全面落实《中共中央关于进一步加强和改进公安工作的决定》，在完善人民警察巡逻体制和建立“110 指挥中心”的基础上，建立全市网格化巡逻机制，开启社会治安防控体系建设工程。二是系统发展阶段（2009 年—2010 年）。2010 年以亚运会安保为契机，全面开展社会治安防控体系建设，探索建立由“三道防线”、“四张网”等组成基础防控，以“110 指挥中心”为中枢，以多警种合成为主体，快速反应和信息化机制为保障的防控体系，系统打造广州社会治安防控体系 1.0 版本。三是成熟定型阶段（2011 年—2013 年）。2011 年根据公安部关于进一步加强社会治安防控体系建设的指导意见，在巩固优化亚运安保的基础上，进一步拓展社会治安防控内涵和外延，固化“一个平台、两个重点、三道防线、四张网络、

五项机制”，逐步实现全方位、多维度构建信息化、立体化治安防控体系。四是创新发展阶段（2014 年—2020 年）。2014 年逐步建立“情报、指挥、巡逻、视频、卡口、网络”六位一体社会治安防控体系和警务运行机制，2018 年完成公安指挥云平台的开发应用，形成“智能预警—动态指挥—精准盘查—处置反馈”运行链条，创新打造广州社会治安防控体系 2.0 版本。

（三）从技术进步看，升级优化社会治安防控体系是大数据应用发展的必然趋势

随着公安大数据建设的深入推进和智慧警务建设的持续深化，各领域新技术不断涌现，为社会治安防控体系建设提供了技术条件，也提出了升级优化的客观要求。近年来，广州公安认真落实公安部大数据战略和省公安厅智慧新警务总体工作部署，在全市公安机关启动大数据智能化应用建设，以深化全警智能应用为支撑，再造警务流程，推动警务变革。在新阶段，以制定实施《广州市公安机关信息化“十四五”规划》为契机，加速推动广州公安智慧新警务牵引优化社会治安防控体系 3.0 版本成为必然趋势。

（四）从自身建设看，升级优化社会治安防控体系是改进短板的重要举措

随着社会经济发展和公安大数据建设深入推进，广州公安现行社会治安防控体系暴露出许多短板不足。一是整体布局不适应新形势、新技术、新业态发展。社区防控、重点单位和行业场所保卫、网络防控等方面缺乏信息化手段支撑，对新兴业态、新型违法犯罪、新社会矛盾等方面的防控能力和水平亟待提升；二是组织体系不适应当前警务运行实际。在多警种交叉业务、警种协作共享等方面较为乏力，整体效能发挥及部分专业领域统筹推进力度不足；三是智感前端覆盖

面不适应超大城市定位。社会面人工智能、AI视觉、三维图像等高新技术应用不足，部分系统数据接口不兼容；四是基层一线不适应智慧新警务建设要求。大数据应用与实战业务结合的可塑空间大，基层民警“大数据”思维有待进一步开拓，个别基层单位对终端应用力度明显不足，警务系统应用的人机交互有待优化；五是运行机制不适应精准化、专业化的需求。新兴领域防控运行机制与警务系统应用未能有机结合，勤务响应机制对基层勤务缺乏精准指导，大数据环境下勤务运行、实战指挥等机制亟需提档升级。

二、广州公安升级优化社会治安防控体系的探索与实践

2020年以来，广州公安牢固树立大数据思维，立足超大城市风险防控需求，积极探索立体化、信息化社会治安防控体系建设，重点以“顶层设计更优化、基础板块更扎实、智能感知更精准、勤务布局更科学、运行机制更高效”为目标，升级优化“一图、两云、三级、四库、五网、六机制”，以“数据+感知+勤务”整体架构，全力打造广州社会治安防控体系3.0版本，实现由动态防控向多维化防控覆盖转变、碎片化防控向全域数据支撑智能化防控转变、被动防控向主动精准化防控转变。

（一）打造指挥调度新模式，实现“一张图式”精准指挥

坚持需求导向、问题导向和实战导向相结合，通过大数据应用和“指挥云平台”建设，做强公安机关指挥中心“最强大脑”，提升智能感知治安动态、精准预测风险隐患、科学决策指挥处置的综合能力。一是依托市局大数据平台，汇聚各类与社会治安防控相

关的基础信息、勤务数据上图，实现信息“一图展示”。二是融合各警种相关平台信息和应对处置预案库、应急装备库等，实现要素“一图调阅”。三是融合升级各类指挥调度基础应用系统，推动指挥系统与指挥业务流程融合，实现“一图指挥”。同时，推动移动终端定位、移动可视对讲等警令传输渠道和载体提档升级，实现全警全方位、自动化、实时性共建共享共用。

（二）融合“两云全要素基础数据”，实现全域数据化支撑“三层级”智防体系

推进融合警务云、视频云“两云”平台建设，突出数据应用的功能性、准确性和实战性，为优化三级指挥智慧防控体系提供全要素基础数据支撑。一是警务云建设应用。推动警种、行业数据实时共享接入，培育“共建共享，众筹众包”的大数据建设应用生态，有效引导全警创新和个性化发展，全面推进警务运作模式改变。二是视频云建设应用。加强全市图像视频建设，从海量视频图像信息中获取价值信息，积极拓展视频实战应用场景，提升智能化应用技能和水平；整合“智感前端”体系建设，推进业务警种“视频+技防”赋能应用。三是升级完善三级指挥及勤务体系。不断优化市局、分局、派出所三级动态警务指挥机制，以相关领域和业务板块为牵引，统筹规范联勤指挥模式和实战勤务体系，完善等级勤务响应、分类分级防控等勤务运行机制，实现指挥高效、运行有序。

（三）建设“四大数据库”，实现全时空感知系统智能应用

建立数据库，统筹全市治安、交通、水域等视频监控、卡口、安全检查等多维物联前端建设，构建全时空泛在感知网，进一步完善全时空防控触角。一是建设重点风险数据库。围绕政治安全、暴恐威胁、社会维稳、

公共交通、网络信息安全、社会舆情、队伍管理、社会面治安“八大风险领域”建立数据库，完善风险隐患全链条全息档案，夯实风险隐患预警预知、应对处置的数据分析基础。二是建设相关人员数据库。围绕全息电子档案库建设，辅助发现违法犯罪线索和可疑目标。三是建设重点部位和行业数据库。围绕各类型社会面防控重点场所、部位以及行业，建立动态更新数据库。四是建设重点物品数据库。以各类治安管制物品、敏感物资等为重点，建立重点物品数据库，围绕“产、销、运、储、用”等环节，全量掌握重点物品信息。

（四）织密“五张立体防控网”，实现“实兵+智感”“现实+网络”多维覆盖

将社会面作为治安防控工作主战场，依托“五张网”构建起点线面紧密呼应的“立体全域防控”。一是织密社会面巡逻防控网。整合“圈层防控”和社会面巡逻，打造“智慧支撑、实兵落地”的社会面巡逻防控网络。一方面织密电子化“圈层防控”、延伸智感安防区建设覆盖，提升对进出广州车辆、人员实时感知；另一方面推动指挥云平台、智慧新巡防系统建设应用，完善配套的勤务机制和规范，实现巡防警力扁平化指挥、巡逻勤务可视化监管、盘查信息实时化采集。二是织密社区防控网。推广智感安防小区建设，全面提升社会基础单元智慧防控基础支撑。推动社区警务从传统“面对面”向大数据、智感网络、互联网等条件下的“线对线”精准管理转型。坚持和发展新时代“枫桥经验”，建立“民警牵头、辅警辅助、义务力量广泛参与”的等级化社区巡防勤务机制，全面压降可防性案件数量。三是织密重点目标和行业场所防控网。强化“智慧治安”专项业务系统功能建设，推动各类社会面重点

目标部位和场所“智感防控区域”布设。完善治安保卫和治安防控等级化勤务规范、新兴行业和危险物品安全监管规范，健全各类密集场所人流监测预警处置机制，推动大型活动安保标准化、市场化、智能化建设。四是织密智感技术防控网。推进社会治安智感技术防控网络建设，支撑实体防控勤务高效运作，牵引勤务机制变革升级。以加快智能感知前端建设、升级新一代警务终端、构建统一的智感技术防控平台为基础，建设“智感技术一张网”整体布局和赋能应用，基本实现“人留影、车留痕、手机留信息”。五是织密网络防控网。充分发挥大数据分析、数据模型构建等技术优势，提高八大领域风险的预警监测、分析、落地能力。推动建立全警参与的网络舆情巡查机制，形成“业务先导、自主巡查”的网络巡查模式。进一步加强网络违法犯罪线索侦查打击，深化公共场所 WIFI 无线上网安全管理、做强做实网安警务室工作，强力整治网络犯罪生态。

（五）建立“六项关键机制”，实现全流程警务高效规范运作

坚持以效能为核心，从社会治安防控体系建设的各环节入手，健全情报预警、实战指挥、勤务部署、联勤联动全流程警务运行新机制。一是建立“情指勤舆”一体化运行机制。以联勤指挥中心为中枢，夯实情报研判、应急指挥、网络舆情、舆情应对 4 个运作单元建设，构建起“指挥一张图、管控一张网、行动一体化、舆情全过程”一体化联合作战运行机制。二是优化等级勤务响应机制。围绕不同节点、不同情形的防控侧重点，修订完善“分类分级”勤务响应规范，细化、量化工作措施，切实解决当前部分等级勤务响应针对性不强、执行难、落实不足等问题。三是完善重大突发事件“点对点”可

视化应急指挥机制。依托“指挥发起、警种响应”的联合指挥处置模式，进一步健全完善各类重大突发事件先期处置和指挥机构搭建规范。完善三级动态指挥模式和职责分工，以重大敏感警情提前介入处置、情报分析预警防范为抓手，层层跟进督导，做实“点对点”扁平指挥。推进移动警务终端的通信应用，逐步推广警务终端可视化实时通联，构筑“电台+终端+电话”多渠道指令传输模式。四是强化重点目标分级分类防控运行机制。全面梳理全市各类目标类型(分类标准)，明确防控责任警种；各责任警种按照管理职责建立各类目标级别划分、防控标准和基础信息动态更新工作体系，完善各级目标防控勤务动态调整制度，强化目标防控的针对性；属地公安机关负责推动重点目标和行业智能感知技术“防控圈”和“警企、警民”联动的人力“防控圈”建设，提升风险事前发现和处置率。五是优化社会面巡逻防控快速响应机制。按照突出重点、分类分级的工作思路，整合各级巡特警警力和社会治安力量，以全市各类重点目标为基础，分级分类优化巡防力量部署。对重点区域，建立多方联合设防的1分钟快反圈，不断优化快速现场处置战术；对区级相对重要部位，建立由分局特警、派出所联合设防的3分钟快反圈；对各街镇辖内人员密集场所或重要地标，由派出所依托C类巡组设立5分钟快反圈。六是建立全警参与的网络巡查机制。发挥警种专业领域和属地优势，推动网络巡查工作从网警巡查向警种巡查、属地巡查、基层巡查延伸，建立起对苗头性、行动性、线索性等信息的快速发现、核查、打击、处置机制。

三、升级优化社会治安防控体系

工作的有益启示

依托智慧新警务建设升级优化社会治安防控体系，满足了城市定位和警务实战化的客观需求，提升了公安机关在动态化、信息化条件下的治安防控水平，对进一步谋划社会治安防控体系发展具有一定的启示意义。

(一) 加强顶层设计和统筹兼顾，是升级优化社会治安防控体系的组织保障

充分发挥党委顶层设计、统筹协调作用，加强前瞻性方案部署和规划措施，明确社会治安防控体系专业化组织架构，进一步健全完善运作机制。一是构建完善组织指挥架构。广州公安成立由局长任组长、其他局领导任副组长的升级优化社会治安防控体系工作领导小组，制定总体方案、项目实施方案及考核评价体系，理清了构建职能科学、事权清晰、指挥顺畅、运行高效的社会治安防控体系的总体思路。二是构建专业化防控组织体系。在指挥中心设置“市局防控办”的基础上，设置“综合协调、情报支撑、数据支撑、街面防控、社区防控、重点目标和行业场所、智感防控、网络防控”8大功能组，分别由对口警种牵头，进一步打造专业捆绑、专业引领的组织体系。三是推动各级“防控办”实体化运行。升级优化社会治安防控体系，离不开配套的联席会议、考核评估、效能反馈等实体化运行机制，广州公安规范设置“防控办”实体化机构，明确责任领导和具体人员，实行定人定岗、专职负责，切实推动打击更有力、防范更严密、应对更有效。

(二) 强化科技引领和数据赋能，是升级优化社会治安防控体系的基础支撑

加快提升社会治安防控工作智能化水平，积极拓展各类物联网感知设备、数据自动采集设备、视频智能化应用技术，方能构

建起智能防控新格局。一是强化科技引领。智慧新警务建设离不开最新科技应用。必须时刻关注信息技术发展态势,综合应用互联网、物联网最新技术,加快形成“人在干、数在转、云在算”的运行模式。二是要强化健全数据支撑。以大数据支撑为基础,广州市局建立起以智能化采集数据为主、人工采集为辅的模式,依托公安内部、社会和互联网数据,真正为社会管理、重大事件预警提供了精准支撑。三是强化感知系统支撑。市局围绕智慧城市建设,构建全时空泛在感知网,科学布建泛在感知的“神经元”,加快构建以人为中心的全息档案,实现了多维数据采集,推动预知预警预防水平不断提升。四是强化“云平台+新应用”体系支撑。按照“统建+赋能”建设思路,构建云管理、接入、解析、服务、后台、应用六大中心,接入汇聚视频、车辆识别等基础数据与各项公安业务信息关联融合,实现赋能支撑指挥、侦查、防控、交管、监管等多项专题应用,有力推动构建以数据为关键要素的公安机关新型战斗力,为社会治安防控提供了强力支撑。

(三) 聚力创新驱动和效能防控,是升级优化社会治安防控体系的有力举措

必须坚持推进警务体制和工作运行机制改革创新,以效能为核心,从各环节入手,构建起效能防控新格局。一是坚持开拓创新。只有拓展创新思维,尊重基层一线首创精神,鼓励基层实践创造,调动各方面积极性,把社会治安防控体系建设过程变成基层广泛参与的过程,同时向外拓展视野,积极借鉴其他地方成功经验,才能有效避免走弯路、出差错。二是坚持开展评估督导。推动各地、各警种共同参与升级优化社会治安防

控体系,需要持续的评估督导。广州市局实施“预判在前、战略防范、以面找点、捆绑整治”的情报主导警务模式,每季度组织全局评估治安重点地区,对被督办的单位实行治安警情实时监测、维稳态势滚动评估、工作措施纠偏扶正、市局结对支援等措施,有效推动形成齐抓共管的局面。三是坚持警务联勤联动。必须深化专业警种系统数据整合、业务警种资源整合、防控力量优化整合、政府部门协作配合、社会力量联勤联动等机制,建立各类突发事件跨区域调警、多警种增援、多部门联动的应急处置体系,通过立体化纵横布阵、网络化联勤联动,才能逐步建立资源共享、优势互补、勤务联动、合成作战的社会治安防控新局面。

(四) 实现全社会治理资源融合,是升级优化社会治安防控体系的有力保证

升级优化社会治安防控体系建设是一项系统工程,需要全社会力量共同参与,汇聚多方资源,构建起支撑基础防控新格局。一是借助多元力量。密切与相关职能部门的协作配合,合力推动建设工作落地落细。通过市场化运作方式,把适于社会组织承担的公共服务和社会管理职能转移出去,能够有效推动企业、社团等组织进一步参与社会治安防控体系建设。二是挖掘内部资源。加强治安防控体系建设统筹规划和顶层设计,合理配置使用内部资源,构建起高产出、低成本、高效益的良性运作机制,使有限资源发挥最大作用,获得社会治安防控体系建设的最佳效益。三是推进群众参与共建共治共享。整合专业、半专业力量及行业、社会志愿力量,建立群防群治力量等级投放机制,与治安防控等级勤务响应捆绑运作,能够有效为社会治安防控体系建设注入新活力。

责任编辑 尚钰涛