

广州市创新社会面治安防控 最小应急处置单元建设的实践与启示

■ 广州市公安局课题组

摘 要 今年以来，广州市加强和创新基层社会治理，首创社会面治安防控最小应急处置单元，先期防范处置涉暴恐、个人极端等突发案事件，在实战中取得显著成效，得到省委政法委、省公安厅充分肯定，在全省复制推广。本研究从建设背景及意义出发，通过系统梳理广州市创新最小应急处置单元建设的探索实践，提炼凝结启示思考，以期为超大城市有效应对突发案事件、广泛发动社会力量参与基层治理提供建议参考。

关键词 治安防控 基层治理 最小应急处置单元

基层治理是国家治理的基石，是实现国家治理体系和治理能力现代化的基础工程，对于维护国家安全、社会安定、人民安宁具有重大意义。党的十九届五中全会对加强和创新基层社会治理作出重要部署，要求发挥群团组织和社会组织在社会治理中的作用，畅通和规范市场主体、新社会阶层、社会工作者和志愿者等参与社会治理的途径。近年来，广州市深入学习贯彻习近平总书记关于平安中国的重要批示指示、关于加强和创新基层社会治理的重要论述及视察广东重要讲话、重要指示精神，坚持以人民为中心，以防范化解影响安全稳定的风险隐患为重点，强化系统观念、法治思维、强基导向，紧紧

依靠群众、全面发动群众，坚持以“小切口”解决大问题，创新社会面治安防控最小应急处置单元（下简称“最小应急单元”）建设，着力构建“令行禁止、有呼必应”党建引领基层共建共治共享社会治理格局，先期防范处置个人极端、涉暴恐等突发案事件，有力提升了防范化解重大风险和驾驭社会治安局势能力水平。本研究系统梳理广州市创新最小应急单元建设的背景意义及探索实践，提炼凝结其中的启示思考，为超大城市加强和创新基层社会治理建言献策。

一、创新社会面最小应急单元建设的背景及意义

课外题组联系人：李长安，广州市公安局指挥中心调研处研究科副科长

社会面最小应急单元是指由单位、场所、重点目标等安全防范责任单位负责组建，能够开展正在进行的严重违法犯罪行为及其他危害公共安全的突发事件先期处置，兼顾日常治安秩序维护的最小人员编组。2021 年以来，广州市从城市治安形势、基层社会治理、治安防控体系建设和应急处突需求等角度出发，创新社会面最小应急单元建设，打造基层社会治理的示范品牌。

（一）最小应急单元是应对复杂多变治安形势的迫切需要

广州作为国家重要中心城市和超大城市，地处改革开放和对敌斗争“两个前沿”，城市要素多、体量大、能级高，社会治安形势复杂多变。一是现实风险交织叠加。随着城市规模发展扩大，各类公共事务具有的跨界属性和连带效应不断增强，现实风险因素点多、线长、面广。据统计，目前广州实际管理服务人口超过 2200 万，全市公路总里程 8975 公里，运营地铁网线 17 条 319 座车站 592.9 公里；城市信息、人员、资本、技术、商品、服务等要素高速流动，经济金融、生态环境、公共卫生、意识形态、科技等领域及自然界风险与社会风险、政治风险之间的系统性、关联性增强，易于跨域传导、叠加共振，形成强关联系统的复合风险。二是暴恐风险不容忽视。广州历来是恐怖组织和势力的重要活动地，近年来全球反恐怖打击力度不断加大，境外恐怖组织生存空间不断被挤压，新疆“三股势力”“返流”“迁徙”将推高现实暴恐风险；加之境外恐怖势力在美西支持下加大渗透，恐怖势力在穗“潜藏蛰伏、搭窝建点”现象将更加凸显。三是个人极端暴力犯罪案件增多。随着社会节奏加快、竞争加剧，心理失衡现象增多，社会转型期

两极分化问题较为突出，近年来国内个人极端暴力犯罪案件频发并呈逐年上升趋势。最小应急单元通过将工作方式由静态管理向动态控制转变，制度化保障快速有效处置涉暴恐、个人极端等突发案事件，对于实现城市安全风险隐患第一时间发现、第一时间响应、第一时间管控、第一时间处置，最大化挤压犯罪空间具有重要现实意义。

（二）最小应急单元是探索新时代超大城市基层治理路径的必然趋势

超大城市公共安全风险跨界性、关联性、复杂性，基层社会持续流动变化，推动公共安全领域基层治理必须坚持党建引领，依靠法治凝聚各方共识，完善制度支撑。一是有利于构建平安联创格局。最小应急单元从人、地、物、事、组织各因素入手，以党建引领基层共建共治共享社会治理格局理念，完善党建带群建制度机制，是带动城市基层治理机制优化和效能提升，形成问题联治、工作联动、平安联创格局的具体实践。二是有利于整合社会治安资源。当前正处于全面深化改革的攻坚期，社会内部结构安全提供能力不强，基于社会基础的安全防范体系还不完善，社会公众对公共安全服务多样化、个性化需求不断提升。通过构建最小应急单元，引入社会力量参与城市公共安全基层治理工作，最大限度整合社会治安资源，有利于破解公共安全服务的供需矛盾。三是有利于激发平安建设内生动力。最小应急单元充分吸纳社会组织、基层自治组织、群防群治力量和公民，广泛调动企事业单位参与区域联动、部门协作，进一步完善党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑的社会治理体系，不断增强公共安全治理的整体性、协同性、精准性，最大限度激发平安建设的内生动力和整

体合力。

（三）最小应急单元是完善社会治安防控体系、打通应急处突“最后 100 米”的重要载体

近年来，广州市紧紧围绕更高水平的平安建设，牢牢把握市域治理的阶段性目标，积极探索信息化、大数据条件下社会治安防控体系升级优化路径，有效预防减少和打击违法犯罪，全市案件警情、刑事立案数连续 5 年同比下降，群众安全感常年保持在 95% 以上，社会治安持续向好；但受多方面因素制约，治安防控体系“神经末梢”布建方面仍存在薄弱环节。一是基层处置力量薄弱。社区村居、单位、场所、部位的安全防范力量分散，最先响应的哨点功能、卡哨作用发挥不够，早发现早处置、最大限度减少突发事件损失和危害的能力不足，始终未能打通应急处突的“最后 100 米”。二是防控警力难以适应瞬时处置要求。涉暴恐及个人极端案事件在作案时间、地点、对象上随意性大、突发性强，往往瞬时即造成重大伤亡；受地理位置分布、城市交通拥堵等因素影响，公安机关力量难以确保第一时间快速抵达中心现场应对处置。三是专业警力覆盖不足。长期以来，公安机关由于编制受限、职能泛化等问题造成传统治安力量不足的局面，治安问题社会需求无限性与警务资源有限性之间的矛盾不断凸显。在上述条件下，构建最小应急单元成为加固社会治安防控体系底板，推动公安机关优化警力配置，攻克涉暴恐及个人极端案事件防范难题的重要载体。

二、广州市构建最小应急单元的探索与实践

为有效防范处置涉暴恐、个人极端等突

发案事件，确保重大风险隐患防范在前、化解在小、处置在早，在市委平安建设领导小组的领导下，市委政法委、市公安局牵头各职能部门，坚持党建引领、专群结合，按照“边推进建设、边完善机制、边发挥成效”工作思路，全力构建以最小应急处置单元为核心的突发事件应急处置模式，截至 9 月底已协助成功处置突发案事件 103 宗，有效解决了突发公共安全案事件先期处置“最后 100 米”的问题。

（一）高位统筹谋划推动，分级分类建设，全面打造社会面应急处突新模式

坚持“专群结合、依靠群众”方针，从顶层设计、法治保障、资源力量整合等方面统筹谋划、整体推动，主动应对风险挑战，协调解决突出问题。一是加强顶层设计。市委、市政府高度重视，明确在市委平安广州建设领导小组框架下开展最小应急单元建设，由市委政法委和市公安局牵头统筹市、区两级政法、公安、教育等 15 个部门建立联席会议制度，规定最小应急单元服从公安机关属地派出所监督指导和区域联动调度，负责参与值守、巡控、报告等职责，以及强化社会面震慑、发现和制止突发案事件，全力开展先期处置，同步保护现场；为区域内国家、公共利益、本人或者他人的人身、财产和其他权利免受正在发生的危险采取紧急避险等任务。二是强化法治保障。按照《中华人民共和国反恐怖主义法》《中华人民共和国突发事件应对法》《企业事业单位内部治安保卫条例》法律法规规定，及《中共广州市委平安广州建设领导小组印发关于进一步加强人员密集场所安全防控工作的实施意见》《中共广州市委平安广州建设领导小组办公室印发关于加强专业力量与“广州街坊”群防共治队伍联动提升社会面防控能力

的工作方案的通知》等文件精神,以制度化、规范化、程序化标准加强最小应急单元建设。三是分级分类建设。制定《广州市社会面治安防控最小应急处置单元建设方案》,统筹全市 37 个部门、11 个区、174 个镇(街)、2759 个村(社区),依托 20031 个社区基础网格和 1704 个警务专业网格,将最小应急单元按照 A、B、C、D 四类进行分级分类嵌入网格化建设(A 类包括学校、医院及其他治安保卫重点单位;B 类包括大型商场、商圈及城市综合体、标志性建筑、批发市场、旅游景区、展馆场馆、交通枢纽、公共娱乐等人员密集场所;C 类包括其他企事业单位;D 类由村居委、物业小区、单体居民楼宇、沿街商铺、各类公园、广场等大型露天公共场所构成),全力打造“统一领导、统一名称、统一人员、统一装备、统一标识、统一职责、统一流程、统一口径”的“八统一”最小应急单元队伍。截至 9 月底,全市共组建最小应急单元 21599 个,其中 A 类 5992 个、B 类 5754 个、C 类 3133 个、D 类 6720 个,基本实现重点区域全覆盖,与专业力量、广州街坊互为补充,极大提升了社会面防控震慑力。

(二)固定单元战术流程,深度合成联动,全面提升实战处置效能

以完善社会矛盾多元预防调处化解综合机制,健全常态化管理和应急管理动态衔接为根本,探索打造社会面应急处突新模式。一是固定单元“点”处置战术流程。针对“暴恐类”“严重暴力犯罪”“一般刑事、治安案件”“安全事故、灾害”等突发案事件,制定最小应急单元多样化的快反处置预案,强化应急处置第一梯队作用;设置多情形下防控单元各岗位处置标准及战术队形,畅通各方力量的信息沟通渠道,避免突发事件中

“散沙式”“窝蜂式”的处置混乱情况,实现“1 分钟自救、3 分钟互救、5 分钟增援到位”的目标。如 6 月 4 日番禺洛溪小学最小应急单元及时发现并控制一名携带菜刀并扬言极端行为男子;7 月 3 日白云同和金铂广场最小应急单元及时制止一奶茶店员工持蛋糕切刀与外卖员争吵,避免伤害案件发生。二是固定“点线面”一体合成联动处置流程。落实内部和门前安全防范责任的基础上,建立应急处置联动机制;遇到突发事件时,按照“就近”原则通知周边的最小应急单元协同处置,形成“一呼百应”的群防联动机制;依托派出所综合指挥室,以实战为导向,以一个最小应急单元为一点,以就近十个最小应急单元为一线,多线集中形成一个片区,形成“一点呼叫、一线响应、一个区域集结”联动机制,一旦发生突发情况,立即启动“一点呼叫、多点响应”先期应急处置模式,形成双重联动。三是固定单元勤务等级响应运行机制。按照“最小应急单元勤务响应同频”的原则,以“及时掌握社情民意、发现隐患苗头、化解矛盾纠纷、控制风险扩大”为目标,建立与公安机关勤务一致的在岗备案机制,参照公安机关常态、三级、二级、一级四个勤务等级,规范实施勤务响应工作机制,分别对各街(镇)最小应急单元开展巡检、实战演练、联勤联动工作机制,强化拉动测试和培训演练,日均拉动测试 700 多个单位,提升突发案事件处置效能,确保全市各最小应急单元令行禁止、有呼快应、处置及时、运行顺畅。

(三)深化应用现代科技,高度集成共享,全面提高动态防控水平

强化基层智慧治理能力建设,充分运用大数据、云计算、地理信息系统等技术,完善最小应急单元基本信息报备管理,推动设

施联通、信息互通、工作联动，不断提高动态环境下基层治理智能化水平。一是建设数字化调度平台，实现“一张图”展示。将对讲机编号、最小应急单元名称、位置信息、在岗人员、装备配备、一键报警、周边视频监控等信息要素实时上图，实现最小应急单元“指挥调度一张图”；协调电信公司开发线上系统，支持PC端和移动终端使用，各级指挥员实时掌握应急单元在岗情况，实现可视化精准指挥、快速定位、批量调配。二是构建最小应急单元无线通信体系，实现实时指挥调度。市层面，通过800兆数字集群网络实现市到区通信调度。区层面，已配置公网无线对讲通信设备的，利用公网无线对讲，实现“区—镇（街）—最小应急单元”三级通信调度；未配置公网无线对讲的，通过800兆数字集群网络实现区到镇（街）的通信联络，再通过自建专用无线通信对讲设备、手机电话等方式实现镇（街）到最小应急单元的通信调度。三是完善报备平台建设，实现日常综合管理。开发最小应急单元政务外网报备系统，通过上岗、撤岗扫码报备机制，按照“实名、实人、实岗”要求，实现最小应急单元基本信息报备管理；在政务外网“数字广州”标准作业图上接入最小应急单元报备信息，提供给市、区、镇（街）各级部门共享共用，实现综合展示、日常管理等功能。

（四）健全配套制度体系，强化综合保障，全面夯实应急处突基础

在全力推进最小应急单元建设的同时，通过健全完善考核培训及保障奖励等机制，全面落实主体责任，引导各类组织和来穗人员积极参与基层治理，不断夯实优化治理基础。一是建立常态化考核机制。充分发挥考评“指挥棒”作用，将最小应急单元建设、

运行及日常管理纳入平安建设考核，公安机关会同教育、卫健等部门，通过纵向明查暗访和横向交叉互检相结合方式，进一步压实最小应急单元建设行业主管部门、村居、小区等的主体责任，打造上下贯通、左右联动、执行有力的指挥链条，推动全市各最小应急单元实现常态长效运作。二是实行智能化培训演练。围绕发现报告、现场制止、救助伤员、保护现场等重点环节，依托微信服务号、手机APP、小程序等网络工具，对11万多名最小应急单元成员开展线上线下、简单易行、便捷有效的培训，确保最小应急单元在处置突发事件时依法依规、处置得当。截至目前，全市已组织开展各类教育培训756场次，基本覆盖已建的最小应急单元。三是完善保障奖励机制。根据《企业事业单位内部治安保卫条例》《广州市物业管理条例》《广州市见义勇为人员奖励和保障实施办法》等有关规定，推动有关部门对履职的应急单元成员给予积分入户、积分入学等方面政策倾斜；在处置过程中有工作人员受伤的，启动绿色救治通道，按照规定予以救济，协调有关部门依照国家和省、市有关规定落实工伤保险待遇。四是健全经费和装备保障机制。积极发动企事业单位、行业商会捐助物资装备，为每名上岗人员统一配备安全钢叉、防护盾牌、标识等，满足最小应急单元安保人员的实际工作需要，保障常态化长效运作。目前，全市最小应急单元标识配备率、基础装备（棍子、盾牌、哨子）配备率、对讲机配备率均达到100%。

三、探索构建最小应急处置单元的有益启示

广州市加强和创新基层社会治理，推进

社会面最小应急处置单元的探索与实践，较好地满足了城市定位和推动基层党建与基层治理深度融合的客观需求，有力提升了全社会在动态化、信息化条件下的应对处置突发事件的能力水平，有效回应了人民群众对公共安全服务的新期待，对平安建设及面向未来的治安防控体系谋划发展具有一定的启示意义。

（一）党委重视、政府支持，是推进最小应急单元建设的关键所在

平安建设根子在基层治理，关键要素是基层党组织领导，基本前提是多元合作共治，重要功能是化解风险矛盾，根本目标是增进群众福祉。最小应急处置单元是作为基层治理的重要基础性工作和推进城市治理现代化的创新性举措，必须纳入平安建设体系，整合全社会力量、汇聚各方资源，形成“党委领导、政府主导、社会协同”的齐抓共管局面。一是完善工作格局。最小应急处置单元建设过程中，实行党委政府统一领导、政法机关牵头协调，公安机关充分发挥主力军作用，各职能部门密切协作，形成“党政领导、政法牵头、公安主抓、部门协同”的工作格局。二是完善责任链条。充分认识加强最小应急单元建设的重要性和必要性，全面落实最小应急单元建设的主体责任，加强顶层设计、整体规划和统筹协调，建立健全“市—区—镇（街）—村（社区）—网格”五级责任体系，压实最小应急单元建设行业主管部门、村居、小区等的主体责任，形成“权责明晰、奖惩分明、分工负责、齐抓共管”的社会治理责任链条。三是完善基层党建功能。强化党组织战斗堡垒和党员先锋模范作用，全面推进党组织建在应急处置单元上、单位党组织和在职党员“双报到”、所有党员联系群众“三个全覆盖”，通过带头参加

志愿服务等形式，健全基层党组织领导的“令行禁止、有呼必应”共建共治共享社会治理格局，将基层党组织的政治优势、组织优势融入最小应急单元战斗效能。

（二）公安牵头、部门协同，是推进最小应急单元建设的有力保证

公安机关始终把坚决筑牢城市安全第一道防线作为社会治理工作的重要内容，协调人防、教育、财政、住建、交通运输、卫健、应急、市场监管、城管、来穗人员服务管理、港务等职能部门安装技防物防设备，整合公共科技资源，统筹各类社会资源，研究制定各类方案，推动全市各级部门共同建设最小应急单元。一是深入调研，明确建设方向。采取实地走访、召开座谈会等方式多次深入重点单位、人员密集场所、镇街（村居）以及个人极端案事件现场调研，初步摸清全市社会面防控力量底数、人员构成、建设意愿及存在阻力；从建设规范、法治保障、勤务安排等方面深入研究，为全面推进最小应急单元建设提供指南。二是先行先试，突出建设重点。为确保最小应急单元建设顺利推进，先在白云区、番禺区医院、中小学幼儿园等治安重点单位、人员密集场所先行先试，通过拉动演练、明察暗访等方式查找不足；同时根据先行先试经验优化完善建设方案，确保全面推进最小应急单元建设过程中不走弯路、错路，再覆盖至其他单元。三是边建边用，完善运作机制。按照“日常化、规范化、勤务化、程序化”的集约式管理思路，以防范处置各类突发案事件为切入点，以优化基层群防群治力量资源配置为前提，以建立健全各项规章制度为保障，细化措施、量化指标，做到工作有方案、责任有落实，环环相扣、发挥最大功效；坚持边建边用，通过及时发现和解决运行过程中出现的问题，推动

工作机制不断优化。

（三）多元参与、共建共享，是推进最小应急单元建设的重要基础

作为一项系统性社会工程，最小应急单元建设的基础在于坚持“专群结合、群防群治”方针，不断完善共建共治共享的工作机制，强化社会协同，落实“广州街坊”守护平安广州行动方案，构建“人人有责、人人尽责”的平安建设共同体。一是形成企事业单位、社会组织参与社会治理新格局。行业主管部门、各镇（街）负责推动企事业单位和物业管理公司切实履行社会责任，解决招聘保安员、购置应急处置装备等所需经费；对无物业管理和保安员的老旧小区、临街商铺，各镇（街）可依托在职党员“双报到”发动党员参与应急值守，加快形成“令行禁止、有呼必应”共建共治共享社会治理格局。二是构建人民群众参与平安建设新渠道。完善群众参与平安建设的组织形式和制度化渠道，制定实施“三重奖励”办法（即向街道申请奖励、向见义勇为基金会申请奖励、申请群防群治奖励金），确保最小应急单元处突时“第一时间站出来”，切实提高先期制止突发公共安全事件主动性。创新互联网时代群众工作机制，构建“互联网+群防共治”，积极发动居民群众开展群防群治工作，实现“大众参与、共建共享”的工作目标。三是拓展宣传引导应急单元建设新方式。依托平安建设领导小组，对积极参与应急处置、成效突出的最小应急单元典型事迹进行正面宣传、鼓励，同步宣传见义勇为人员奖励和保障的有关规定；同时在各镇（街）建设至少1个最小应急单元示范点，以点带面提升最小应急单元建设水平。

（四）开拓创新、务求实效，是推进最小应急单元建设的强大动力

探索新时代超大城市基层治理实践创新，既要坚持行之有效的好方法，又要探索实践所需的新手段，打好解决突出问题的组合拳，不断提升最小应急单元守护“平安广州”建设的实效。一是以推进市域社会治理现代化试点为抓手。完善社会治理体系，提升市域社会治理水平，结合基础网格科学划分最小应急处置单元，配齐配强人民调解、治安保卫、公共卫生、消防救援等工作力量，前移安全关口，紧盯重点时段、重点场所，加强日常值守和巡检检查，强化最小应急处置单元协同联动。二是以创新基层治理为抓手。结合城市更新，按照保障性租赁住房标准完善城中村基础设施，积极探索引导规范化租赁企业整租运营，充分发挥物业管理公司、业主委员会、公共卫生委员会等作用，强化最小应急处置单元对各类风险隐患的源头发现、早期控制，牢牢把握矛盾风险刚发生时的“黄金”处置窗口，推动问题在第一时间解决、事态在第一环节控制，形成人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体。三是以强化基层智慧治理能力建设为抓手。综合应用互联网、物联网技术，切实把大数据、云计算、人工智能等最新科技应用到最小应急单元建设领域，进一步打通基层各部门之间的数据壁垒，促进数据共享和业务协同，实现对各类信息的统一分析、研判、归类和综合处理。加快推进智慧社区建设，深化“四标四实”成果应用，推进智能视频门禁系统在全市出租屋全覆盖，完善最小应急单元基本信息报备管理，凝聚社会治理各方面合力，不断提高基层治理智能化水平。

责任编辑 马煜章