

“情指行”一体化运行机制建设的实践与思考

■ 黄爱国

摘要 在信息化、智能化背景下,面对日益复杂的执法环境和严峻的任务形势,公安机关面临着前所未有的挑战。如何通过深化公安改革实现警务模式转型升级,提升警务运行质效和合成作战能力,是各级公安机关亟需认真研究的一项课题。去年以来,洛阳市公安局涧西分局积极推进“情指行”一体化实战化运行机制建设,探索构建高效运转、指挥扁平、信息集成、研判精准、秒级响应的调度作战体系,大力推进“情报、指挥、行动”一体化警务运行,实现出警及时高效、预警感知敏感、指挥调度精准、警力调配科学,主动高效新警务的红利得以释放。

关键词 警务改革 “情指行”一体化 合成作战 运行机制

习近平总书记在全国公安工作会议上强调,要“坚定不移走改革强警之路”、“把新时代公安改革向纵深推进”。“情指行”一体化实战化运行机制,是公安部党委贯彻习近平总书记重要讲话精神,着眼加快构建适应新发展阶段现代警务体系做出的一项重大决策部署。2022年9月13日,王小洪部长发表署名文章《新时代公安工作的历史性成就和变革》再次指出:“大力推进‘情报、指挥、行动’一体化和市县公安机关扁平化、实战化、合成化运行机制改革”。当前,世情、国情、社情发生深刻变革,公安机关要充分发挥好“刀把子”作用,必须不断建立

健全适应现代警务发展要求的一体化、实战化警务运行机制,建强警务指挥“最强大脑”,着力提升警务运行质效和合成作战能力。

一、新形势下传统的警务运行模式亟待改变提升

在信息化、智能化背景下,日益复杂的执法环境和严峻的任务形势让公安机关面临着前所未有的挑战。一方面,公安机关承担维护稳定、惩治犯罪、应急联动、护航发展等任务日益繁重,加之社会群众法律意识、监督意识的越来越强,对警务活动提出更高

作者:河南省洛阳市涧西区委副书记、涧西公安分局局长

要求。另一方面，长期以来县级公安机关指挥体系与政务体系未分割开来，各项指令通过办公室行政机构下达，指令零碎、层级繁多、效率低下，已经不适应新时代发展趋势和警务模式转型升级要求。更为重要的是受财力、编制等因素限制，基层公安机关普遍存在警力不足问题，推进警务运行模式的变革，以实现有限警力科学调度、警务活动高效运行，内部消耗大幅减少，也是有效弥补警力不足的必然选择。

洛阳市涧西区辖区警情、社情复杂敏感，突发、紧急案事件多发，涧西辖区面积达到150平方公里，常住人口72.6万、流动人口20余万，辖区重点物品、重点部位、重点事件等数量大、分布散，治安环境愈加复杂，维稳压力愈加突出。据统计，2021年涧西区警情共7.57万起，平均每天接处警均量270余起，全年街面寻衅滋事154起，群体性事件120起。在繁重的警务活动下，过往由于缺乏统一高效的专门指挥调度机构，无法实现精准信息支撑、指令的高效下达、警力的快速增援，给基层警务活动的开展带来极大的困惑和挑战。

（一）信息支撑不能快速跟进

在日常警情、突发案事件处置过程中公安机关的目标就是“召之能来、来之能战、战之能胜”，信息的精准掌握是目标实现关键。人员警力到达现场后早一分钟快速甄别嫌疑人员、查清背景信息，才能更加有效控制局面。特别是当嫌疑人逃离现场后，如何封控堵截防止事态扩大，实现精准的指挥调度，前提条件也是能够快速精准确定嫌疑人身份信息。以往由于监控跟踪、人像分析等相关技术权限的分散、隶属部门的不同，造成无法第一时间跟进支撑，快速精准确定嫌疑人员身份也就无从谈起。

（二）人员警力不能科学调度

由于专业化、智能化、高效化的指挥调度机构平台的缺失，在遇到警情处置、群众求助时，对辖区15个派出所、巡特警力量和其他相关力量不能够有效指挥调度，各作战单位信息得不到共享、力量得不到有效整合，难以形成快速反应、相互支撑的作战体系。在遇到围追堵截嫌疑人员车辆时，现场情况难以实现视频有效捕捉、实时化传输，指挥人员难以做出科学判断，有效的圈层防控难以快速形成，反而只能通过无限度增派人员力量以提高封堵成功率，这就导致大量的警力浪费，甚至个别警情的延误，造成群众对出警速度和出警质量不满意。

（三）高发案件难以精准防控

辖区“三车一电”案件、夏季打架斗殴类案件等多发性案件，以往主要依靠属地派出所、相关警种开展单防单控。对于高发案区域整治、人员流窜作案，由于缺乏专业研判，精准指挥、整体布局，难以做到“全区一盘棋”，实现警力有效协同配合、信息共享、全域压控。

通过整合各方面资源、力量和手段，建立更科学、更精确、更专业、更高效的合成作战体系，以有效应对复杂社会治安形势，快速处置各类突发事件，助力解决警力资源紧张的难题，推进新时期公安工作高质量发展显得尤为重要，势在必行，迫在眉睫。

二、探索建立“情指行”一体化实战化运行机制的实践路径

洛阳市公安局涧西分局积极推进“情指行”一体化实战化运行机制建设，在全市率先探索建立县区级“情指行”合成作战中心，探索构建高效运转、指挥扁平、信息集成、

研判精准、秒级响应的调度作战体系，大力推进“情指行”一体化警务运行，实现良好实战效果。

（一）突出顶层设计、高标统建，构建警务运行新体系

2021 年 9 月，洛阳市公安局涧西分局高标准、高起点，筹建分局情指行合成作战中心。一是设立专门编制。合成作战中心内设两正三副 5 名领导职数，从指挥、情报、巡特警、网安、刑侦、治安、视频、反诈等岗位遴选 20 余名精干警力组建，完整的组织架构使中心工作能够迅速投入运行，形成了工作项项有分管、团队人人有职责的良好格局。二是调动高权限支撑。合成中心民警全部带权限调入，具备各业务系统内各数据平台和专业警种现有最高资源权限，同时加强与第三方公司及本地高校合作开发“信息超市”，最大限度汇集辖区各类社会面信息资源，提升信息研判的水准。三是明确职能定位。合成作战中心汇聚全局最优专业警力、最强资源数据、最高手段权限，设立了维稳研判、接警调度、联勤指挥、疫情防控、合成作战、反诈支撑等六大模块，确立了以“未动先知、有备而战、一触即发、一呼百应”实战应用目标，24 小时支撑服务警情处置和一线警务实战，成为集“打、防、管、控”为一体的指挥部、参谋部和司令部。

（二）突出情报先导、未动先知，开创有备而战新局面

合成作战中心牵动情报、指挥、行动部门，加强线上线下情报搜集、研判、预警、核查，牢牢掌握工作主动权。一是全方位收集情报。坚持“全局一体化”，强化与治安、刑侦、网安、反恐、巡特警等业务部门信息共享，加强与政府相关部门联动，发挥合成作战优势整合各数据资源，有效提升情报信

息获取能力。二是构架信息捕捉体系。加强社情民意信息渠道建设，开展常态化研判分析，及时捕捉掌握不稳定因素，研究制定了稳妥高效的处置预案，实现了对各类风险隐患信息情报的动态管理。与区委区政府相关部门建立协作机制，全时段开展对各类涉稳人员群体的稳控和重大敏感涉众警情的处置工作。三是强化研判预警。紧盯多发性传统侵权案件发案形势的动态变化，加强研判预警，按照什么高发就打击什么的原则，针对性引导巡特警、刑侦、治安等部门警力开展案件打击、措施防范等工作，实现侵权类警情的压降目标。同时，加强对电信网络新型违法犯罪信息情况的收集研判，按照打防结合、防范为先的工作思路，引导反诈宣传力量根据案件高发的人群、区域、类型等特点开展针对性宣传防范，对潜在受害群体进行预警劝阻，确保电信诈骗案件立案数量、案件损失金额持续下降。

（三）突出指挥高效、一呼百应，打造合成作战新模式

合成作战中心作为分局每日值班的最高指挥机关，直接代表分局局长和当日值班局领导下达警务指令。一是搭建高效指挥平台。作为洛阳市社会面巡逻防控新机制改革试点单位，涧西公安分局按照数字化改革思维和建设“公安大脑”思路，将巡特警大队、基层派出所的接警平台进行整合，统一设置在分局情指行合成作战中心，并加强与高德第三方公司合作，逐步实现涧西区行政区域及 15 个网格化巡逻防控网格边界信息，76 个警务室、7 个驻勤点和 3 个警务站的警务信息，街面 17 辆巡逻车实时定位及行驶轨迹信息，辖区交通拥堵热力信息，单警 4G 执法记录仪实时回传视频图像、巡区 1700 余个监控探头实时巡查视频信息等五类信息

“一键上屏”，以智慧警务赋能实现警力的高效调度。二是不断优化处置流程。通过不断完善110指挥调度流程、情报指令处置流程、警情移交管辖流程、全区非警务警情联动等机制，建立警情指令流转的检视回溯机制，从影响响应速度的问题环节入手不断改进，实现了“1.3.5”分钟的工作要求，达到了巡逻、接警、派警、处警等环节“接警快、调度快、处置快”“再快一秒”的目标。三是建立重大警情分级响应机制。该中心针对重大敏感警情，牵头制定《重大突发案（事）件应急处置“涧河守护”方案》等预案，明确了重大敏感等级指令响应机制，强化应急处突力量建设，确保能对社会面突发暴力案事件的有效控制和快速处置，实现了对各类警情处置的“一触即发、一呼百应”的效果。四是指挥调度闭环操作。实行从警情指令、信息情报的接派、研判、部署、督导实行全流程、全环节运转，严格落实民警首问负责，确保“情指行督”的闭环管理。目前中心日均高效、完善处置警情、指令达300余条以上，达到无差错、无延误。

（四）突出勤务部署、快速响应，开创精准防控新格局

主动适应动态化社会治安新形势新特点，精细调度警力，强化演练检验，织密防控网络。一是筑牢辖区防控防线。依托辖区15个巡逻防控网格，5个“快反网格”，3个高速卡口、15个派出所等级防控点位，优化勤务模式，升级查控手段，实现“屯兵街面，快速反应”，切实筑牢辖区防控防线。二是精准调度警力。根据警情数据持续分析，研判出辖区高发案时段、点位，调动巡特警大队、派出所、机关大队等巡逻力量，采取车巡步巡相结合方式，动态部署巡逻路线，有效遏制案件发生。三是加强实战演练检验。

定期组织应急处突演练，设置车辆冲撞、涉爆等重大警情科目，采取红蓝对抗手段，突出多警联动演练的实战、实用、实效导向，提高联动指挥和多警联动的能力。

三、推进合成作战机制优势促进改革红利释放

合成作战中心的一体化、实战化运行，实现了出警及时高效、预警感知敏感、指挥调度精准、警力调配科学，主动高效新警务的红利得以释放。

2022年3月，全市巡逻防控机制改革涧西现场会在涧西分局召开，洛阳市副市长、市公安局党委书记、局长张武清等同志参加会议，对涧西分局合成作战中心指挥调度下的巡逻防控新机制予以肯定。合成作战中心无缝对接网格化巡逻防控，依托高效智能的指挥调度平台、专业的信息研判能力和警情分级分类指挥处置机制，最大限度缩短响应到达时间，实现对警情的精准高效处置。巡防模式改革前，辖区各派出所平均最长出警半径为2.8公里，改革后，各巡逻网格平均最长出警半径为1.2公里，缩短57%。以珠江派出所为例，改革前最长出警半径2.5公里，改革后，负责该所辖区防控车平均最长出警半径为1.1公里，缩短56%。2022年5月9日0时51分，辖区南昌路牡丹城酒店门口发生一起抢夺警情，接警后迅速启动应急响应机制，调动巡特警、派出所、刑侦等部门警力，通过视频研判精准指挥街面警力开展抓捕，仅仅用时89分钟成功抓获犯罪嫌疑人。

今年5月，合成作战中心从警情、情报环节直接入手开展研判，发现入夏以来酒后滋事、打架斗殴警情明显上升。分局党委迅

速做出安排,于 5 月 31 日在辖区启动夏季寻衅滋事打击整治暨“步巡扫街”活动,并深入贯彻公安部、省厅、市局“百日行动”工作措施,强力打击黑恶势力、寻衅滋事、打架斗殴等案事件。整治期间,行政拘留 17 名酒后滋事者,关停 5 家经营场所,6 月中旬以来,酒后寻衅滋事、打架斗殴类警情环比下降 60% 左右,由 5 月份每天 15 起,下降至 8 月份每天 3 起左右,为辖区居民创造了文明祥和的夏季生活环境。

2022 年 5 月 7 日,河南省领导现场察看合成作战中心“情指行”一体化建设,指出要加强大数据等现代科技手段建设,整合数据资源,深化实战应用;8 月 30 日,洛阳市委领导视察合成作战中心,强调要以实战实用为导向,以敢打必胜为目标,实现科技赋能“高人一等”、信息引领“胜人一筹”、指挥调度“快人一步”,形成新型警务运行模式。中心成立至今,共研判街面盗窃人员 300 余人,抓获涉网、涉诈团伙成员 100 余人、追捕逃犯 15 人;核查指涉疫令 1100 多批次 20 万多条;今年截至 9 月底,电信诈骗案件案发数同比下降 45.55%,环比下降 38.10%,下降幅度位列城市区第一,万人发案数位列城市区建成区最低,损失数同比下降 34.62%,下降幅度排城市区第二。2022 年上半年,全市公众安全感满意度涧西区位列 15 个县(区)第一。

四、推进“情指行”一体化实战化运行的相关建议

目前,洛阳涧西公安“情指行”一体化实战化运行机制各项工作正向规范化、专业

化方向良性发展,但在机制运行、科技支撑、队伍建设等方面仍需进一步推进。

(一) 进一步深化合成作战机制

合成作战机制在分局层面的全面铺开,必须要有基层派出所的积极参与,要充分依托派出所“两队一室”建设,指导推动派出所合成作战室(综合指挥室)的建设,搭建派出所的“神经”和“大脑”,并充分利用现有合成作战先发优势和运行经验,引导各派出所立足自己辖区警情、稳情、案情独立开展研判,形成合成作战系统化运行局面,实现对于新发警情、稳情反应更加灵敏、应对更加迅速,及早发现社会治安管理、维稳处突中存在的问题短板,主动采取措施,实现模式转变,践行主动警务理念。

(二) 进一步提升科技化水平

目前中心的研判信息和线索指令全部采取线下渠道进行沟通,对于研判的线索指令由于业务量相对较大,无法在线下形成有效闭环流转,也无便捷途径传递到相关负责同志和领导手中,全部依靠线下形式运转造成效率不高。建议今后尽快建成线上的信息情报交流共享平台,使之成为合成作战机制的倍增器,实现更加高效的运转。

(三) 进一步夯实合成队伍建设基础

全面推开合成作战机制,就需要一支具有合成作战思维和意识的队伍,当前一线民警大多忙于执法办案、出警维稳,没有时间和精力去对本辖区的警情、稳情、社情进行研判,缺乏站位全局深刻理解分局警力调度的意识,需要刻意进行队伍培养,定期召开分局警情研判会议,组织人员到合成作战中心进行轮岗交流,发现和培养专业人才,促进合成作战机制战斗力再提升。

责任编辑 马煜童