

深入推进社区警务建设的供给侧思考

■ 刘 辉 陈翔宇
黄泽贤 邓 琼

摘 要 抓基层、打基础是公安工作的永恒课题，是推进国家治理体系和治理能力现代化的固本之举。长沙市公安局牢牢把握习近平总书记在全国公安工作会议上作出的“把基层做强、把基础做实”重要指示精神，牢固树立抓基层、抓基础的导向，持续深入推进社区警务建设，做细做实县域警务。在深入推进社区警务建设中，上层供给与基层需求存在结构性矛盾，要找到破解制约社区警务建设的瓶颈性问题和“短板”，进一步激发社区警务活力，打通做实城乡社区警务建设工作的“最后一公里”。

关键词 社区警务 基层基础 供给侧 警务优化

城乡社区警务是公安基层基础工作的基石。习近平总书记鲜明提出“大抓基层大抓基础”的战略导向，中央政法委和公安部密集出台关于“平安中国”建设、全国社会治安防控体系建设和加强基层派出所工作的系列指导文件，就推进基层社会治理现代化作出部署，特别是随着中央“乡村振兴”“中部地区高质量发展”、“十四五发展规划”等战略规划引领推进，公安派出所将迎来更为有利的发展契机。公安部提出的大抓基层、大抓基础，重心下移、警力下沉、保障下倾，做精机关、做优警种、做强基层、做实基础，推动公安机关社会

治理重心向基层下移，健全与新型城乡社区治理相适应的新型社区警务机制，提升城乡社区治安治理和服务能力水平，坚决打赢“五个不发生”的硬仗，为进一步深入推进社区警务建设工作，提出了更新更高的要求。

一、深入推进社区警务建设中存在的短板

近年来，按照公安部实施社区和农村警务战略的部署要求，各级公安机关大力推进社区警务建设，取得了长足进步。但随着

作者：刘 辉，湖南省长沙市公安局支队长；陈翔宇，湖南省长沙市公安局基础大队大队长；
黄泽贤，湖南省长沙市公安局民警；邓 琼，湖南省长沙市公安局民警

社区警务建设从摸着石头过河的“浅水区”逐步进入坡陡石滑的“深水区”，基层单位对社区警务建设重视程度不足、社区民警积极性不高、社区依靠力量薄弱等制约社区警务建设纵深发展的一些瓶颈性问题开始逐渐显现。这些问题表现在基层，但根源上却与上层的理论、机制、考核、力量、科技等供给不匹配、不协调和不平衡是分不开的。

从当前挑战看，主要表现为“三个短板”。一是应对风险的短板。当前，世界百年未有之大变局进入加速演变期，城乡经济社会发展的矛盾风险在基层集中交汇，派出所面临的压力更大、挑战更多、问题更加直接尖锐；加之经济下行压力和疫情“长尾效应”影响，“五年一周期、后两年突出”维稳规律凸显，各类风险的跨界性、关联性、穿透性、放大性增强，派出所面临各类风险集聚增压的严峻挑战。二是基础工作的短板。与新形势、新要求相比，派出所在警务机制、资源配置、执法服务、能力素质等方面还存在诸多不适应，全市共有派出所警力2859人，远低于沿海发达地区；“两个40%”的警力配置尚未真正达到实战要求，警力下沉效果不明显。派出所民警招不进、留不住，警务实战中打不赢、说不过的问题客观存在。三是工作机制的短板。部分单位还在沿用粗放型、经验型、人力型为主的传统警务模式，导致侦破打击效能不高、警务社会化程度偏低、治安防控效果不太理想。虽然25人以上的派出所已设置“一室两队”，但社区民警、驻村民警进社区、村支“两委”班子落实不到位，“派出所吹哨、部门警种报到”的支持保障机制还不够完善，需要多部门协同推进的工作向派出所延伸，派出所“千线穿一针”，

疲于应付、压力巨大、不堪重负。

从以上角度来讲，深入推进社区警务建设，紧紧围绕供给侧做文章，使要素实现最优配置，提高供给体系质量和效率，使供给体系更好适应基层需求结构变化，以提高供给结构对基层需求的针对性、灵活性和适应性，并以此激发基层派出所和社区民警的工作积极性，从而提升社区警务工作质量和效能，真正实现做细做实县域警务工作，健全落实风险防控机制，确保一方平安。

二、深入推进社区警务建设瓶颈性问题的供给侧分析

（一）理论需求供给滞后

社区警务战略起始于二十世纪七十年代，它是对警察日益职业化、装备日益现代化，而犯罪却日益增长的状况进行深刻反思之后，将工作重心从打击犯罪向预防犯罪转变，其核心就是通过密切警民关系，实现警民携手，并肩合作，共同发现和解决社区治安问题，实现以小治安累积大治安的目标。不少专家学者认为西方社区警务理念与我国公安机关历来坚持的专门工作与群众路线相结合方针的内涵一致。但是，随着国际形势大变革带来大调整大发展，我国社会结构深刻变动，基层组织趋于弱化，群众思想观念多元，个体对政府、集体的依附减弱，群众以自我利益为导向的行为选择日益强化，仅凭作为政府部门之一的公安机关发动群众的方法越来越陈旧、资源越来越匮乏，动员群众参与治安工作面临诸多现实困境。环境、形势已是时过境迁，但理论上仍存在“墨守成规”的问题，没有真正实现突破。正如毛泽东所说：“感

觉只解决现象问题,理论才解决本质问题”。理论上的模糊一定程度上影响了对社区警务建设的正确认识和用理论指导实践的效果,基层公安机关在具体操作中,思想上难免出现彷徨和迷茫,社区警务建设究竟“谁来落实、怎么落实、落实的怎么样”等基本问题尚未得到很好解答。

(二) 机制建设供给不足

一是借力机制不健全。从系统论的角度看,社区警务是社会治理的一个子系统,社区警务的有效运作离不开外部社会治理的大环境。这决定了社区警务必须主动融入社会治理大局之中,与社会治理共同研究、共同谋划,借助党委政府的大力支持,形成社区治安合力。近年来,长沙市公安局主动探索创新实施“警网融合”,推进社区警务网格化,探索建立“民警+民力”安防新模式,推动社区民警兼任社区(村)“两委”班子成员,以党建引领社区警务,推动社区民辅警从警务活动的执行者变为平安建设的组织者,构建警民、警网联动共治新格局,每个社区(村)建立不少于3人的治保会组织。整合网格员、社区基干、楼栋长、物业保安、治安积极分子、平安志愿者等社会力量,深度融合、统筹开展社会治安防控。但由于其他配套政策保障未跟进,加上公安机关内部一些单位仍把社区警务看成是“自己的事”,包揽了许多非公安职责所能及、也做不好的事,影响了社区警务建设增质实效。二是反哺机制不健全。社区警务既是一种警务模式也是一种警务战略,需要公安机关各职能部门转变思路,以社区为导向,来谋划推进警务活动。但是,当前各业务条线不仅没有有效发挥专业警种的反哺支撑作用,反而本条线工作几乎都分解、延伸至派出所,一些业务部门重布

置轻指导,通过考核形式将压力转嫁给派出所,简单充当“二传手”,条线间一些相近工作重复部署,进一步加重了基层负担,使得派出所、社区民警疲于应付条线工作,工作节奏缺乏常态,难以心无旁骛地深耕“责任田”,社区警务工作的自主空间、专职时间不足。三是勤务机制不健全。从派出所层面来看,社区民警勤务方式随意性很大,表面上看是因为社区民警工作内容繁杂,实际上是派出所整体工作缺乏统筹,很大程度上是因为缺乏一个高效警务集约的统筹组织,也就是综合指挥室的实战化程度不高,这在源头上导致“情报主导警务”的理念难以落到实处,导致社区警务的勤务安排仍然较为粗放、不够综合。

(三) 考核体系供给偏颇

考核是引领方向的“指挥棒”,但当前社区警务的考核设置还不尽合理,也是影响基层派出所深化社区警务建设的重要原因。一是“一刀切”的问题。社区警务的字面意思为“社区导向警务”。近年来的实践经验也充分说明,社区导向是开展社区警务工作的圭臬。受经济发展程度、人口构成、地域位置等因素影响,不同社区的治安特点差异较大。但是,社区警务考核往往不顾地区差异“一竿子”到底,使得基层单位被迫围绕上级指示开展工作,偏离地区实际,存在“唯上”不“唯实”情况。二是“形式化”的问题。社区警务工作非常繁杂,据不完全统计,一个普通社区民警日常要承担有关人口管理、社区服刑人员管理、治保会等基础类工作18项,还要开展不安定因素排摸、纠纷调处等非基础类工作,上述工作大多偏重于过程,成效主要通过录入警务信息综合应用平台体现。久而久之,一些社区民警产生了“不进社区没关系、不

输系统难过关”的功利性思想，社区警务工作异化为平台信息维护，每月利用半天维护平台信息即可完成任务。由于工作导向不明，基层派出所普遍反映现在社区民警“沉得下去”但“干不起来”，一些社区民警更愿意主动“下社区”，这样可以不受监督，做“自己想做的事”。三是“机械化”的问题。英国达雷尔说过，“犯罪总是以惩罚相补偿；只有处罚才能使犯罪得到偿还”。事实证明，当前一些电信诈骗类等侵财案件多发，恰恰由于查处率太低，降低了犯罪分子受到惩罚的风险成本。与当前我们的打击指标设置只重数量不重质量分不开，一些基层单位机械化地盯着指标转，脱离地区治安实际开展打击，甚至存在不是“打自己的人，破自己的案”的情况，牺牲了打击的针对性。一边是打击指标逐年增长，另一边是社区内多发性侵财类案件依然高发。

（四）配备力量供给偏弱

一是社区民警配备。社区民警是社区警务建设的主力军，但社区民警配置仍有缺口。目前，长沙市登记在册的实有人口为1065万人，全市共有社区民警为1165人，社区民警与实有人口现配置比为1:9100。造成社区民警不足的主要原因，一方面是由于市局总警力偏紧，万人警力数仅为1左右，全国省会城市最低；另一方面，由于当前社区警务工作本身形式化内容太多，难以产出实效，派出所所长不愿在社区岗位上虚耗警力，更不愿把精干警力放在社区岗位上，这也是为什么社区民警素质总体不高、一旦遇到突发事件往往把社区民警作为第一波处置力量的症结所在。二是警务辅助力量配备。辅警是指直接由公安机关聘用，协助在编警察从事警务活动的辅助力量。

进入21世纪以来，警务辅助力量列入公安机关独立管理，公安机关结合本地实际，积极探索建立职业化、规范化的辅警队伍。警务辅助力量在协助公安民警维护社会治安、打击违法犯罪、开展行政管理和服务群众等方面的作用日益凸显。由于“警辅”界定的范围不同，用人单位只是将警辅作为机关编外用工人员（或临时工）来对待，对警辅人员身份、职能定位、经费保障和职级待遇等问题依据不足，外部支撑不力，使得警辅队伍招录难、人难留，跳槽、辞职、另谋择业等窘迫现状难有明显改观。三是社会依靠力量。警力有限，民力无穷。坚持和发展新时代“枫桥经验”，积极会同基层组织，帮助群众解决合理合法诉求，引导群众依法表达诉求，妥善防范应对涉稳问题，针对数字经济条件下涉稳风险因素和电信诈骗等多发性侵财犯罪规律特点，加强对社区群众识别防控风险能力培训和安全防范教育，而不仅仅是等到重大活动期间，在党委政府举全局之力支持下，临时性、突击性动员组建，重点时期一旦过去，动员出来的群防群治力量便会在短时间内减少，缺少常态长效的队伍和运作机制。

（五）科技效能供给不高

一是后台系统有待完善。目前仍然欠缺一个能够汇聚信息、集中研判、自动推送、业务提醒、数据统计到警务室的信息平台为社区民警前台工作提供支撑。省厅治安总队现已启动湖南省派出所警务工作平台，但社区民警仍需录入大量采集、核实等待办任务信息，社区警务异化为平台维护的状况没有根本改观，服务社区民警效能未充分发挥。二是前台终端有待改进。派出所警务工作平台，是派出所社区民、辅警工作一站式的统一平台，但仅限于标准

化实有人口信息采集。社区民警、辅警仍缺少操作便捷、功能多元、随时随地采集各类标准、非标信息及自动生成社区工作记录的移动终端，这也导致下发待办任务信息化失去了快速比对、发现嫌疑的可能，影响了社区民警、辅警采集信息的积极性。三是信息畅享有待打通。因硬件资源有限，系统部署及信息共享存在不稳定，操作不流畅且流程复杂，在日常相关人员等管理操作中，入户上门采集核查等传统方式难以适应新形势。按照大数据理念，人是相关数据的总和，新形势下对人的有效管理应建立在信息的掌握上。由于部门业务条线系统相对独立，尚无法完全流畅共享调用，通过各维度信息的碰撞比对刻画人员社会关系、轨迹等情况，服务社区民警针对性开展管控方面的支撑作用发挥不足。

三、深入推进社区警务建设的供给侧思考

（一）理论支撑上更新，突出本土性

理论只有联系实际，才不会犯“教条主义”的错误。社区警务作为西方舶来之物，必须联系时代、地区等实际情况，相关理论才能有效转化实践。结合近年来社区警务的探索和实践，因地制宜地深化社区警务改革需重点抓住 3 个关键。一是布局向社区前移。社区民警是社区警务建设的主力军。优化完善社区警务机制，借助基层社会治理平台，综合运用市场、经济、行政等手段，建立重大风险隐患预警机制，对发现可能引发重大案事件的突出风险隐患，及时向监管部门、主管部门和自律组织发出预警建议、公安提示，或报告党委、政府和上级公安机关统筹应对，推动前端

解决问题，切实做到下先手棋、打主动仗，实现预警在早、处置在小，做到向社会要警力，推进警务工作社会化。二是人员专职化。全面固化派出所和社区民警警力配置达到“两个 40% 以上”要求，实现城区“一区一警两辅”和农村“一村一辅警”全覆盖，明确 1 名以上专（兼）职社区民警。专职社区民警驻社区，80% 以上的工作时间在社区（村），其他社区民警 40% 以上工作时间在社区。公安机关预防和减少犯罪，最核心的就是用足用好国家赋予打击犯罪的独特职能，提升对社区突出治安问题的查处率，提高犯罪分子接受惩罚的风险成本，以此降压案件。这也是公安机关服务群众的最核心职能，否则，即使民警做再多好人好事，但总是破不了案，群众也不会认可。公安部要求社区民警不直接参与办案，也正是让社区民警腾出足够精力更好地服务辖区群众、支持实战。三是手段信息化。没有信息化作支撑的社区警务，一定不是现代、高效的警务模式。在深入推进社区警务建设中，一定要与信息化建设协同推进，充分借鉴“大数据”、“互联网+”等理念，一方面通过社区警务为信息化建设夯实基础，另一方面运用信息化手段提高社区警务效能。充分发挥社区民警工作在社区、在群众中的优势，进百家门、建百家群、知百家情、办百家事，了解社情民意，把握社会脉搏，提早发现案件线索、事件苗头、事故隐患等，收集社区内各类信息服务公安实战；根据数字经济条件下涉稳风险因素和电信诈骗等多发性侵财犯罪规律特点，依托社区视频号、抖音号等方式加强宣传、指导，推动社区做好本土防范管控工作，对可能发生的突出问题见微知著，做到心中有数，有效应对。

（二）机制整体上更完善，突出统筹性

一是加强内部协作。紧紧围绕警务社会化的总体要求，积极细化本部门的工作措施，形成整体工作合力。建议成立基层基础工作支队，作为社区警务专门的管理机构，统筹负责社区民警（主要五项职责任务：管理实有人口、掌握社情民意、组织安全防范、维护社会秩序和服务辖区群众）的日常管理和绩效考核，未经批准，任何部门警种不得随意向社区民警下指标、派任务，使社区民警集中精力做好社区警务工作，聚精会神地种好“责任田”、管好“自留地”。二是加强外部联动。以全市深化创新社会治理、加强基层建设为契机，积极争取党委政府支持，推进社区民警兼任社区（村）“两委”班子成员，发挥战斗堡垒作用，将社区警务纳入创新社会治理、加强基层建设同步研究、同步部署，推动把防范软、硬件建设及发动基层组织、培育社区自治等工作作为各级党委、政府重点工作。将社区安全防范等工作责任传导到各级党委政府和职能部门，实现社区警务与基层治理深度融合。三是加强横向互通。深化派出所综合指挥室建设，在物理整合的基础上，加快功能融合，切实把综合指挥室打造为派出所的“司令部”，配备工作经验丰富、善于研判调度的民警充实综合指挥室，从而使综合指挥室实现实体化、实战化运作，打通派出所治安、社区等警种间的信息流转通道，实现以信息流带动业务流，以“中枢”统筹来确保社区警务工作的针对性、高效性。

（三）考核运用上调整，突出导向性

一是社区导向，体现自主性。充分尊重社区差异，考核上不搞“一刀切”，给予派出所结合地区实际自主开展工作的空间，

防止“唯上”不“唯实”。建议探索建立派出所对职能部门反哺支撑情况的“逆考评”机制，加大考评结果在职能部门目标管理考核中的权重，防止职能部门随意将承担的责任“转嫁”到派出所层面，同时推动职能部门对面上共性问题的发现、研究、破解。尽快完善支撑社区警务工作的信息平台，使社区民警在工作中自动生成台帐信息，运用信息化手段避免因人工录入造假等情况发生。通过信息系统自动生成的数据考核社区民警的勤奋度，提升考核的客观性和权威性。二是激励导向，发挥能动性。在考核内容上多一些结果性指标，少一些过程性指标，防止派出所、社区民警为完成过程性指标被迫作假。建议派出所层面建立社区民警与治安民警的相互制约机制，把发现社区内的治安问题作为社区民警的主要责任，社区民警将及时发现的治安线索通过派出所综合指挥室流转至其他牵头警种民警处置，而一旦社区内存在的治安问题，社区民警未发现而被治安、刑侦等其他牵头警种民警查处的，也要对社区民警进行追责，倒逼社区民警主动围绕发现社区内的治安问题开展工作，激发社区民警的积极性和能动性。三是民意导向，聚焦针对性。始终把“群众满意”作为评价社区警务实效的最高标准，通过群众评议考核，引导派出所、社区民警将工作重心放在群众反响强烈的突出治安问题上。在派出所打击指标设定上，建议把重心放在打击质量上，实行打防动态捆绑考核，引导派出所重点打击辖区突出违法犯罪活动。同时，建议探索设置达标性、评估性指标，如鼓励社区民警每年申报解决一个社区内经评估存在的突出治安隐患，并在年底进行验收，达标的予以额外奖励，真正解决

一批影响群众安全感的突出治安问题。

(四) 力量配备上更强化, 突出实战性

一是加强社区民警建设。伴随国家实施西部大开发战略, 新星网红城市和历史文化名城的长沙, 作为策应西部大开发的中部内陆省会城市, 已晋升为千万级人口城市, 科学设置警力与实有人口配置标准, 建议纳入发改委、编委及专家专题研究, 从实际出发解决总警力偏紧的现状。坚持市县公安机关警力向派出所下沉, 派出所警力向社区前置, 通过精简机关警力、推动责任区警长担任社区民警岗位等形式, 加大社区民警配置, 力争达到社区民警与在册实有人口最适宜配置标准。同时, 严格落实相应激励、职级待遇等配套政策, 使社区民警消除后顾之忧, 安心扎根社区。二是加强辅助力量建设。积极争取党委政府支持, 以政府购买服务等方式, 为社区民警配备专职辅警力量, 建立与之发挥效能相适应的薪酬、职级和待遇保障体系, 做到招得到人、留得住人、人尽其事, 确保达到一个社区民警配备不低于“一警两辅”暨“1+2+N”的标准。三是加强社会力量建设。以社区民警兼任“村官”等机制为载体, 配合加强居村委等基层组织建设, 提高对社区力量的动员组织能力, 积极争取物业、行业协会、中介组织、志愿者等新依靠力量的支持, 提高派出所工作在社区中的响应度。

(五) 科技领域上创新, 突出实效性

一是改进前台操作终端。完善民警通、辅警通等警用设备配备, 加快相应 APP 软件开发, 简化流程, 使社区民警、辅警在走街串巷中随时随地采集信息, 真正实现“采集即录入、录入即核查”。积极探索“互

联网+”工作模式, 做优做精网上警务室、平安社区微博、微信公众号等互联网平台, 拓展防范提示发送、实时接受咨询、定时预约服务、接受建议举报等功能, 真正打通警民联系的网上通道。同时, 探索建立信息采集质量终身负责制, 对社区民警采集的信息, 为破案提供线索的, 实行“一案一奖、同功同奖”, 激发社区民警服务实战的积极性。二是完善后台研判系统。深入推进“大数据”实战应用平台等后台研判系统建设、整合, 实现社区民警日常工作的自动推送、待办业务自动提醒、数据统计自动生成等功能, 表格式、菜单式地推送每日重点工作内容, 确保社区民警带着重点下社区。着力解决派出所存在的签收指令多头下达、数据重复采集、台帐报表繁多、隐患底数不清、相关人员管控难、工作效能不高、移动办公不便等难点、痛点问题, 使民警工作更加规范、高效, 基础工作更加精确、扎实。三是打通信息畅享壁垒。按照“采集是小数据、汇集是中数据、整合是大数据”的思路, 建议打通公安内部条线职能部门的信息壁垒, 同时加大对物流、燃气、电力、酒吧、网吧、车辆管理等行业的社会信息汇集, 依托“大数据”实战应用等平台, 对社区民警采集的信息进行“大碰撞”“深加工”“精研判”, 主动干预积分, 提高相关人员管理等工作的深度, 从而实现主动防范、主动打击。

参考文献:

- [1]刘真. 坚持深化供给侧结构性改革. 人民日报(专题深思). 2021. 8. 5
- [2]董大伟. 如何辩证处理好供给侧结构性改革与需求侧改革之间的关系. 学习时报. 2021. 2. 8(第4版)
- [3]周立刚. 规范警务辅助力量的路径探析. 2016. 3
- [4]陈瑞华. 公安职能的重新定位问题. 苏州大学学报(哲学社会科学版). 2018. 4

责任编辑 徐闻彬