

派出所工作重心由“主打”向“主防”转变的过程研究

■ 鹿丙乾

摘要 “派出所主防”理念的提出，是对过去派出所工作“以打为主”的矫正，是公安改革整体工作的基础，也是顺应新形势、新任务、新要求等重大决策，对推动各层级公安机关职能归位、强化基层基础、提升综合效能具有重要意义。本文从基层公安实务角度，通过对“派出所主防”这一理念从提出到深化的过程研究，希望从中找出在新的历史条件下，推动派出所职能回归、优化派出所工作质态、推进派出所工作现代化的现实路径。

关键词 派出所 主打 主防 公安改革 现代警务

“党委领导、部级抓总、省级主责、市县主战、派出所主防”是公安部党委站在新的历史起点上，准确把握公安改革的阶段性特征、规律性特点，着眼推进公安工作现代化、构建保障新发展格局的新安全格局。派出所是公安机关数量最多、任务最重、业务面最广的基层单位，构成整个公安工作的根基，直接影响整体公安工作和社会稳定。

一、“派出所主防”理念提出的背景

改革开放以来，公安机关根据形势任务

需要，深入推进警务运行机制改革，多次调整派出所工作重心，平衡打防关系。一方面，为了应对社会治安形势变化，各级公安机关在实务工作中对派出所“防范管理”的职能定位进行了“扩大解释”，刑事案件办理范围不断扩张，办案“人头数”成为对派出所绩效考核的最主要指标，“以打为主”的导向不断得到强化。另一方面，在“主打”成效显著的同时，基础工作弱化问题日益凸显，从20世纪90年代开始，公安部在多次会议上，在《关于进一步加强公安派出所建设的意见》《关于建立派出所和刑警队办理刑事案件工作机制的意见》等文件中，均强调将管理和防范作为公安派出所的主

作者：江苏省徐州市公安局办公室安监科科长

要任务,对派出所办案范围进行了限缩,试图扭转长期以来形成的“以破案多少论英雄”的工作导向。但是在落实层面上,各省、各地市执行标准不一,很多地方并未实现派出所“以防为主”的职能回归。与此同时,进入 21 世纪第二个十年,我国面临的外部环境和内部条件发生深刻变化,特别是世界百年未有之大变局加速演进,带来诸多不确定因素,体制机制、运行模式等方面与现实斗争不相适应的问题,日益成为制约公安发展的短板,亟需通过深化改革释放活力和动能。

二、“派出所主防”理念提出和深化的过程

(一) 主防转向启动阶段

过分突出派出所办案职能的弊端十分明显:一方面“体内循环”滋生大量执法问题,“趋利执法”现象十分普遍,严重影响公安机关形象和执法公信力;另一方面,派出所将主要精力用于抓人办案的“显绩”,忽视了社区基础工作的“内功”,导致基层基础越来越薄弱。

2013 年 1 月 19 日召开的全国公安厅局长会议指出:“历史经验一再告诉我们,公安工作成绩往往出在基层,问题也大多发生在基层,忽视了基层、忽略了基础,就等于忽略了根本”“各级公安机关要坚持立足当前、着眼长远,把基层基础建设作为公安工作的永恒课题,把加强基层基础工作置于战略性、先导性位置,坚持不懈、持之以恒地抓下去,努力推动公安工作科学发展。”这是基层派出所工作重心转向的一个标志。

(二) 顶层设计深化阶段

2015、2016 连续两年全国公安厅局长会议提出“始终把工作基点放在有效管控危机风险、更好驾驭复杂局势上,不断提升新常态下维护国家安全和社会稳定的能力水平”。2017 年召开的十九大上,将防范化解重大风险摆在打好“三大攻坚战”的首位。2018 年全国公安厅局长会议强调“今后五年,是全面深化公安改革创新发展的五年”“要着眼塑造公安未来,以自我革命精神推进一场以提升效能为核心、以服务基层为重点的警务体制变革,重塑警务组织形态、警务流程形态、警力配置形态,推动重心下移、警力下沉、保障下倾,努力建设符合新时代要求、适应国家治理体系和治理能力现代化的现代警务管理体制。”

2019 年 1 月召开的全国公安厅局长会议首次提出“党委领导、部级抓总、省厅主责、市县主战”的思路,对各级公安机关职能定位进行了明确,同时“根据‘做精机关、做专警种、做强基层、做实基础’的原则,全面推进各级公安机关机构改革”。这些提法在同年召开的全国公安工作会议上,通过写入《中共中央关于加强新时代公安工作的意见》的方式予以明确。

2020 年 8 月,公安部出台《加强新时代公安派出所工作三年行动计划(2020-2022 年)》,推进以“一室两队”为核心的派出所改革工作,提出 2021 年完成“三张清单”制定工作,即制定出台派出所“权责清单”,进一步理顺事权关系;制定派出所办理刑事案件“负面清单”,解决派出所破案打击负担过重问题;编制派出所“一标三实”等基础信息采集“录入清单”,规范信息采集数据项目和标准,并建立准入制度。

(三) 基层改革探索阶段

浙江台州玉环市公安局于 2021 年 3 月

开始全面推进“业务警种主战、派出所主防”警务模式改革，成为首个提出并实践“派出所主防”的基层公安机关；广东省厅在2022年2月28日召开的全省公安局长会议上提出“属地主责、省厅主导、市县主战、派出所主防”的思路，成为首个提出“派出所主防”的省级公安机关；2022年6月，时任江苏省公安厅党委书记、厅长李耀光在常州调研时，提出“省厅主责、市县主战、派出所主防”，江苏是“派出所主防”理念全国推开前宣传贯彻频率最高的省份。

浙江、广东、江苏三地的做法在2022年8月9日召开的全面深化公安改革推进会上得到肯定推广，固化形成“党委领导、部级抓总、省级主责、市县主战、派出所主防”的提法，以此为标志，“主防”职能成为新阶段派出所工作的核心重点。

2023年2月，公安部印发《加强新时代公安派出所工作三年行动计划(2023-2025年)》，描绘了更高水平上实现派出所工作目标的努力方向，明确提出要积极实施主动警务、预防警务，将派出所工作重心转移到源头防范管理等基层基础工作上来。

通过上述回顾不难发现，派出所工作突出打击职能肇始于“严打”，之后虽然有向以防范管理为主调整的尝试，但落实并不彻底，直到鲜明地提出“派出所主防”理念，从顶层设计和基层实践层面都提出了更加明确的工作要求，以前所未有的力度推动派出所“主防”职能回归。

三、派出所工作重心由“主打”转向“主防”的逻辑基础

(一) 护航现代化国家新征程的必然要求

主要斗争的侧重点转向主防。党的二十大提出“到2035年，基本实现社会主义现代化”的战略目标。与此同时，敌对势力对我打压遏制、渗透破坏、挑衅滋事更加猖獗，政治安全和社会稳定依然面临挑战。因此，树牢安全发展理念，防止国内外不稳定不确定因素交织叠加、传导共振，以高水平安全保障高质量发展，是当前和今后一个时期全部公安工作的重中之重。

主要任务的侧重点指向主防。与之相对应的，党中央对公安工作提出了“维护国家政治安全、确保社会大局稳定、促进社会公平正义、保障人民安居乐业”的重大使命任务，明确了“坚决捍卫政治安全、全力维护社会安定、切实保障人民安宁”的重大要求，这些都体现了非常浓厚的“防患于未然”的“治未病”理念。

(二) 应对社会治安新形势的务实之举

主要数据指标保持“双降”，公安机关受理治安违法案件和刑事立案数量分别于2013年和2015年迎来由升到降的转折，年均下降速度分别为5.8%和7.8%，传统犯罪日渐式微。

犯罪形态出现“四大趋势”，新型犯罪借助新兴技术坐大成势，产业化、网络化、跨境化、人工智能化趋势日益明显，普遍存在打不着、打不深、打不透的问题，犯罪一旦既遂，面临取证难、抓捕难、遣返难、追赃挽损难等难题，不能依靠坐等办案、被动反应，必须主动加强防范宣传、教育警示和预警劝阻、干预控制。

治安变量呈现“四性”特点，突发事件、恶性犯罪等通过网络放大影响，衍生舆情具有发酵的隐匿性、引爆的突发性、翻炒的反复性等特点，成为影响社会稳定的重大变量。

(三) 适应勤务模式新常态的客观需要

随着社会治安形势的发展变化,一些原来的“专项工作”“阶段性工作”日渐常态化,公安机关必须不断优化调整勤务模式,以更好适应治安形势变化。

安保维稳常态化。公安机关深度参与社会治理和应急处突工作,24小时处于高速运转状态,等级勤务呈现周期拉长、间隔缩短趋势,投入安保维稳的人员、手段、资源越来越多。

舆情应对常态化。进入“流量为王”的“直播时代”,社会热点、舆论焦点、负面炒点每天都在发生,稍有迟疑拖沓或是处置不当,就会引起追问、质疑、炒作,甚至形成“塔西陀陷阱”,掀起“茶杯里的风暴”。

公安兜底常态化。公安机关跨前一步,是践行以人民为中心发展理念的责任担当,也是有关部门和社会各界的迫切希望。在执法司法、维护稳定、安全监管特别是急难险重任务中,公安主动担当、兜底负责已经成为“惯例”。

(四) 完善现代警务新战略的关键环节

“派出所主防”在公安机关职能体系中居于战略性、基础性地位。党的二十大报告强调“推动公共安全治理模式向事前预防转型”“强化社会治安整体防控”,具体到基层派出所工作,必须建立与之相对应的新型警务模式。

主动警务、预防警务。基本思路是:加强源头治理,不坐等群众报警报案,不刻意经营线索追求多破案,而是通过主动排查监测预警,及时发现苗头性和潜在的违法犯罪,把预防做到打击前、打击做到升级前,最大限度减少群众的损失。

数据警务、赋能警务。基本思路是:通过数据资源汇聚共享,加快形成覆盖全警、

统筹利用的数据信息资源服务体系,将各警种部门信息系统有机衔接延伸至派出所,帮助民警得到更及时的主防情报和导侦服务。同时,研发推广公安数字应用,提升任务推送精准度、信息核录标准化、研判支撑即时性,从而解决向科技要警力、向数字化要战斗力的问题。

从上述四重分析看,“派出所主防”的提出,无论是政治要求、理论指引,还是历史传承、实践创新,完全符合内在逻辑,具有必要性和可行性。

四、落实“派出所主防”理念的现实障碍

(一) 职能定位的偏差

从历史的角度看,从公安派出所产生以来,工作重心不断调整,客观上造成对其职能定位的争论甚至是误读。

“单纯防范说”认为,派出所应该把全部警力和时间都放在单纯的管理防范工作上,不负责破案和办案,这种思路是在当前派出所任务过重、警力超负荷运行的背景下产生的,但是却忽视了公安工作的整体性,势必导致工作重心的再一次倾斜。

“功能全能说”认为,公安派出所应发挥全能型作用,内部设立内勤、户籍、治安、巡警、刑警等部门,独立对上承接条线任务,这必然存在分工过细、内耗严重和机关化倾向等问题。

实际上,无论工作重心如何调整,都没有改变派出所综合性战斗实体的性质,“主防”并非“只防”,而是综合运用打、管、控、服各类手段服务于“防”,特别是要将派出所的办案职能最大限度控制在“辖区内发生的治安案件以及因果关系明显、案情简

单、无需专业手段和跨县、市进行侦查的刑事案件”之内,以扭转派出所“以打为王”的失衡局面。

(二) 固有模式的僵化

内部运行上。长期以来,多数派出所沿袭了“重勤务行动、轻情报指挥”的做法。虽然现在内设机构换成了“两队一室”招牌,但是很多地方仍处于无职责任务清单、无日常运行规范、无队室衔接流程的“三无状态”,理念多、抓手少,展示功能多、实战功能少,花架子多、真本事少的“三多三少”现象普遍存在。

外部联动上。一方面,专业化打击、专业化巡防还停留在初级阶段,很多县(市)区专业大队业务流密度远低于派出所。另一方面,非警务事项分流缺乏机制化出口,接、判、转、办、结等关键环节尚未打通,非警务事项“沉淀现象”明显。

思想认识上。面对体制机制与发展趋势不相适应的问题,有的固步自封、认为不必改;有的避事畏难、主观不想改;有的能力不足、不知道怎么改。解开思想上“三不”的疙瘩,是我们应变局、育新机、开新局必须闯过去的一道关口。

(三) 权责分配的失衡

最近20多年,在以“绩效考核”为核心的业务评价模式指导下,形成了考核向派出所集中、任务向派出所集中、责任向派出所集中的现象,俗称“上边千根线,下边一根针”。这其中,有两个关键问题需要得到明确解答。

派出所对谁负责的问题。公安派出所长期以来户籍派出所和治安派出所为主,自然而然形成由治安或人口管理部门指导的业务联系。但是随着派出所工作内容的不断增加,越来越多的警种条线以“上级机关”

的角色对派出所下达绩效任务考核指标,其结果必然是“主打”导向的日益深化。因此,必须对派出所对谁负责这个问题进行再明确,即由基础要素管控中心统筹指导派出所工作,实行“准入制”,防止专业警种变成“二传手”“统计局”“考核办”。

专业警种要不要接处警和办案的问题。比如,一些地方的巡特警队伍不断扩编,有的已占到总警力的五分之一到四分之一,但是实际并未承担与其体量相当的职责任务,日常以巡为主、以处为辅,虽然增加了“见警率”,但是并未提升“管事率”,控制力和震慑力有限。刑侦类警种同样警力可观,但是有些地区的刑侦类警种“只侦查破案,不全流程办案”,导致其只主侦、不主办、不主责,也存在责任不到位、效能不充分的现象。

上述问题,只是体制机制方面比较突出的方面,几乎“派出所主防”面临的所有问题,最终都指向绩效考核和执法责任风险的权重分配上,这是长期以来导致派出所“主打”导向积重难返的主要原因,也是“主防”理念落地落实的最大现实障碍。

五、市县公安机关践行“派出所主防”理念的基层设想

2023年2月,公安部印发了新一轮加强派出所工作三年行动计划(2023—2025),围绕加强基层组织、基础工作、基本能力建设的整体思路,部署实施基层提振、基础提质、基本能力提升“三基三提”行动,这是今后三年派出所工作的主抓手,也是以“派出所主防”改革夯实公安改革根基、推动公安工作现代化的务实举措。派出所改革涉及方方面面,是个复杂系统工程,更

是具有重要时代意义的社会治理实践，本文无法面面俱到，现结合市县公安机关公安工作实际，从建立健全四项机制的角度，就推进落实“派出所主防”要求提出参考建议。

(一) 建立健全所队打防互动机制

以导防为目标，明确派出所办案正面、负面两张清单，主要考核本地可防性案件发案率、破案率、情报线索贡献度和群众安全感、满意度，分别由基础管控中心和效能监测中心负责考评，市、县案管中心每日盯警盯案，防止有案不立、压案不查、数据造假。

以警种管辖罪名为依据，明确专业警种主责办案清单，以省厅条线考核位次为主要考核依据，采取支队牵头、一地主侦、多地配侦作战机制统筹专业警种力量，健全专业警种打处队，落实主办民警责任制，防止向派出所摊派、转嫁主责案件。

以完善机制为抓手，建立派出所摸排案件线索上报机制和流转通道，考核线索战果转化率；同时，建立专业警种案件通报制度，定期分析案件多发区域、时段，推送基础管控中心，研究落实针对性防控措施。统筹打防两端，实现以防助打、以打促防、打防互动。

(二) 建立健全警务资源动态调整机制

结构侧，坚持向改革要警力。按照“资源集约、警务均衡、勤务科学、力量匹配”的原则，积极推进以“中心主导化”为核心的指挥运行机制改革、以“巡处一体化”为核心的巡防机制改革、以“专业化打击”为核心的刑侦运行机制改革，以明确职责任务清单激活“休眠”警种警力，逐步解决任务、责任、压力向派出所“三集中”问题。

供给侧，坚持警力向基层倾斜。80%

以上新分配民辅警要全部下沉一线并向派出所倾斜，发扬“传帮带”优良传统，让派出所持续保持活力。县级公安机关民辅警总量的40%以上要安排到派出所工作，充实到“两队一室”，协助民警更好地开展工作。通过整合相近机关机构，腾挪以警力为核心的警务资源向实战中心、实战所队转移。

勤务侧，坚持警力跟着勤务走。通过“明责任、定业务、建机制”，明确派出所、交警、巡防等警力责任，情指中心根据不同警情特点，以到场速度为第一原则，统筹用好警务室、警务站、巡逻车、无人机等动静支点，逐步提高巡防力量的管事率，推动街面接处警常态化。以警情、案件、实有人口、治安场所等主防要素总量为依据，动态调整派出所和社区警力配置，防止主防任务畸重畸轻、出现治安洼地和“烫手山芋”。

(三) 建立健全综合指挥室规范运行机制

当前，建好用好“两队一室”，是派出所改革最关键的举措，这其中，综合指挥室又是派出所警务实战、内务管理、联动融合的中枢纽带和智慧大脑，被赋予统筹协调派出所整体工作的功能定位，是建好用好“两队一室”的核心关键。在基层落实层面，需要找准具体的工作抓手，以每一天的规范运行、每一起警情案件事件的规范处置来固化形成肌肉记忆，进而磨合提炼出“接地气”的运行规范和规章制度。

驻指挥室值班值守制度。值班所领导在指挥室内开展值守，统筹指挥各岗工作人员开展勤务调度、联动协作、质态监管、支撑保障等工作；值班民辅警在指挥室或指挥室相邻区域值守，随时应对接报警情、案件、舆情、事件。

日报告、零报告制度。各岗交班前，完

成前一日工作报告。质态监督日报需汇总警案人物卷等执法办案情况、投诉举报情况,统计业务数据,提出绩效加分、扣分和问题整改建议;联动协作日报需汇总非公安事项流转其他职能部门处置情况,以及其他职能部门推送公安办理事项处置情况。支撑保障日报需汇总每日巡察发现的突出治安问题、服务指挥调度现场执法及案件侦查情况、发现治安管理盲区并提出整改建议,汇总警用装备运维管理情况。无突出情况的,严格执行每日“零报告”制度。各岗日报需报值班所长审定,并在每日晨会上传阅所领导,由所长、教导员点评部署。

(四) 建立健全非警务事项分流转办机制

当前,非警务警情报警数量多、耗费警力多、引发信访多、联动处置少依然是造成警务资源浪费、制约派出所效能提升的重要原因。

明确职责边界,解决分流什么的问题。除刑事、治安、道路交通类警情,需公安处置的违法犯罪报警,需公安机关参与处置的险情、灾害事故、紧急求助,对公安机关、人民警察正在发生的违法违纪或失职行为的投诉以外,全部分流转办。

搭建智治平台,解决流转通道的问题。坚持和发展新时代“枫桥经验”“浦江经验”,基于社会综合治理制度框架,开发跨部门一体化智慧治理平台,打通公安接处警平台、12345政务服务平台、社会综合治理平台等平台数据,建立非警务事项统一出口,实现数据自动导出、指令统一流转、质态全程跟踪、治理一屏展示。

打造治理中心,解决分流给谁的问题。以整合基层社会治理力量为目标,以实现

联动共治、综合执法、源头分流、快速响应为基本特征,以市县现代化治理中心或公安机关情报指挥中心、派出所综合指挥室为物理依托,建设跨部门治理实体或机制化运转模式,组建“政务110”队伍,各类平台非警务类事项接报即转办,由“政务110”到场处置,现场无法处理完结的问题,按照属事属地管辖兼重原则开展后续处置,民间纠纷移送人民调解、行政调解、司法调解等调解组织跟进开展调解,防止矛盾激化。

“派出所主防”要求的提出,既是派出所工作重心回归的迫切需要,也是基于对现实斗争的深刻认识。切实强化主防理念、落实主防责任,提高派出所执行力,发挥支撑全警作用,是公安机关指挥顺畅、运行高效的必然要求,也是中国式基层警务现代化的关键所在。然而,体制机制改革涉及面广、触及问题多,需要谋定而后动。与此同时,也应当看到,面对新的战略机遇、新的战略任务、新的战略阶段、新的战略要求、新的战略环境,唯有发扬斗争精神,加强战略性、系统性、前瞻性研究谋划,才能真正准确识变、科学应变、主动求变,在危机中育新机、于变局中开新局,不断推动公安工作创新发展。

参考文献:

- [1]尹春吉.牢固树立“派出所主防”理念,坚守主防定位、发挥主防作用,加快推进中国式基层警务现代化[EB/OL].
<https://mp.weixin.qq.com/s/W-iZur7Zv2hvQzozVF6sBw>
- [2]陈小明、李靖.城市公安派出所改革困境与原因分析[J].江苏警官学院学报,2012,6
- [3]卢建平、王昕宇.十八大以来犯罪形势的宏观、中观与微观考察——基于司法统计数据的分析[J].犯罪研究,2023,1
- [4]谢琦.浙江诸暨的非警务类警情分流联动机制探索与创新——以枫桥镇为例[J].派出所工作,2023,1

责任编辑 李坤