

# 重大风险“全周期”治理的 警务实践与思考

■ 陶 靛 侯庆武

**摘 要** “全周期”理念是一种现代化的管理理念和管理模式，习近平总书记非常重视“全周期”理念的创造性应用，提出诸多创新性论述，为有效应对各类风险挑战指明了方向和路径。本文从宿迁市公安机关专业、机制、数据、共治“四+”重大风险治理模式入手，分析当前社会风险形势，剖析存在问题不足，认为必须坚持“全周期”理念，强调重大风险治理的系统性、动态性、协同性，注重从源头到末梢的全过程把控、全流程监督，努力以新安全格局保障新发展格局、以高水平平安保障高质量发展。

**关键词** 重大风险 全周期 治理 警务 实践 思考

“全周期”理念是一种现代化的管理理念和管理模式，体现了市域社会治理现代化和高质量发展的新趋势。近年来，习近平总书记非常重视“全周期”理念的创造性应用，针对一些领域的突出问题，提出诸多创新性论述。现代社会本质上是一个风险社会，风险点日益增多、风险面日趋扩大、风险源相互交织。宿迁市公安机关全面贯彻落实公安部、省厅深入改革决策部署，锚定“主战主防”现代警务职能定位，积极构建专业、机制、数据、共治“四+”重大风险治理模式，取得良好成效。

## 一、重大风险治理的宿迁警务实践

### （一）“专业+”，更强力量应对

一是做专应急快反。升级全市 115 个派出所综合指挥室，建成全市警务工作站（亭、车组）、卡口及查报站、楚剑特战队、西楚铁骑队、无人机方舱等最小实战单元 160 个，对重大突发警情、案事件秒极响应、快速反应。在夏季治安打击整治中，市区宝龙警务站接警后，仅用 5 分钟抓获一现场持刀伤人男子，受到群众好评。二是做专侦查打击。坚持专业对职业、团队打团伙，发挥智慧侦查中心实战优势，整合大数据等资源，建成

作者：陶 靛，江苏省宿迁市公安局副局长；侯庆武，江苏省宿迁市公安局情报指挥中心主任

15 类、涵盖 48 个场景的侦查模型，为基层一线提供“一站式、一条龙”服务。今年 1 月至 9 月，全市刑事发案同比下降 35.2%，八类案件、现行命案破案率均为 100%，居全省前列。三是做专风险防控。以市级风险防控中心为平台，对内，由治安牵头，情指、政保、网安等部门专人进驻、联合办公；对外，由政法委、公安联合牵头，各成员单位派员进驻，开展“2+N”市级层面联合研判，打通市直部门和属地党委政府通道，实现重大风险一网汇聚，研判预警一键指令，化解处置一揽应对。

#### (二)“机制+”，更硬措施牵引

一是专班专处机制。制定《宿迁市公安局重大警情分级处置规范》，完善杀人、纵火、冲撞等敏感案事件应急处置预警 32 套。紧盯警情处置“黄金 24 小时”，遴选 5 名具有派出所长、县分局主官履历的四级高级警长以上老同志担任专职指挥长，形成调度、研判、保障、盯办“一长四岗”专班，提升第一时间处置质效。二是盯办督办机制。每日刊发“情指行”晨报、日报，对每日突出稳情、警情、案情、舆情等事项提醒调度。通过《交办盯办专刊》对非正常死亡、人员走失、个人极端，以及上级指令、领导批示等重要事项提级盯办。今年 1 月至 9 月，累计盯办督办重要事项 138 件，办结 112 件，办结率 81.2%。三是复盘检视机制。严格落实“重大案事件必复盘、敏感警舆情必检视”要求，解剖我市以及省内外成功失败案例，在推演中找规律，在对标中找差距。先后形成涉校涉未、现行命案等复盘报告 17 篇，专报市委市政府，推动全市专项整治；总结提炼技战法 11 个、负面清单 7 个，用以指导基层一线。

#### (三)“数据+”，更多智能支撑

一是可视指挥调度。市局情报指挥中心依托“西楚全景 AR 指挥调度平台”，融合警车图传、执法记录仪、警用无人机等通信设备；建成移动专网云平台，全警配备移动警务终端，每天 1.2 万名警力、3000 台执法记录仪、500 余辆警车互联互通，随时做到“可视指挥、一键调度、一呼百应”。二是实时监测预警。充分运用警种业务技术资源，定期组织警情、舆情分析研判，开展重复报警、夏季溺亡等突出警情专项治理；7\*24 小时巡查监测网上网下敏感信息、极端言论，推送预警指令、极端线索 1308 条，清除重大个人极端风险 65 起。三是在线赋能服务。上线数据赋能服务中台，开通“数据 110”，响应实战需求 500 余批次，反馈数据线索 11.5 万余条。梳理系统提权、数据比对等赋能清单，组建重大风险数据赋能方舱，研发电信诈骗易受侵害群体、前科未成年人员分析、复杂娱乐场所、高频走失人员、个人极端等数据模型 34 个。今年以来，通过模型预警清除有现实风险的矛盾纠纷 115 起，民转刑案件同比下降 60%。

#### (四)“共治+”，更大范围防控

一是源头治理。组织民警走村串户、进校入企，了解空巢老人、大病特困、留守儿童等弱势群体生活困难，排查征地拆迁、婚恋情感、欠薪讨债、精神病人等矛盾纠纷和不稳定因素，推动村居社区早介入、早处置。先后排查突出矛盾纠纷 1009 件，化解 971 件，化解率 96.23%。二是专项整治。加强核心区域、企事业单位、人员密集场所等重点部位安全检查，开展校园周边旅馆、网吧等治安环境整治，遏制校园欺凌、严惩校园暴力。推动开展电动自行车进梯入户、违规充电等问题联合检查，及时发现、消除火灾隐患。围绕重大活动、节假日安保先后开展

集中清查 20 余次。三是重点监管。以娱乐场所、宾馆酒店、洗浴按摩、出租房屋，以及网约房、剧本杀、电竞酒店、密室逃脱、民宿经济等新业态场所为重点，组织集中治安清查。严格公安部“未成年人入住旅馆‘五必须’”制度，严防涉未敏感案事件发生。全市共摸排登记新业态场所 650 余家，行政处罚 151 次，整改风险隐患 128 处。

## 二、当前社会重大风险的形势分析

（一）风险向底层积聚，新发利益群体持续增多

德国社会学家乌尔里希·贝克著作《风险社会》提出“财富分配与风险分配逻辑：财富在顶层积聚，而风险在底层积聚”。逆全球化、世界经济的持续动荡和不断调整，美国、欧洲对华经济遏制封堵，我国经济仍然面临下行压力，各种风险不断积累，并向社会底层积聚。底层弱势群体经济条件差、竞争能力弱，极易成为风险的最后承担者、接盘侠。中小微企业多处于产业链的末端，受产业政策、外界环境影响大，如果缺乏政策扶持，将随时面临生存危机。各类信访群体有增无减，传统房地产、投资受损等群体依然活跃，新型公司、企业、门店跑路乱象层出不穷，网络传销、非法集资等新型涉众型大要案件时有发生。2024 年 3 月底，据公开报道：“多家品牌金店突然关门，上亿黄金‘消失’”，黄金托管骗局涉嫌非法集资浮出水面。

（二）风险的跨行业、跨地域叠加、溢出特征明显

微信、QQ 等即时聊天工具，抖音、快手等短视频社交软件的广范普及，打破了以往个体观点碰撞、群体意见形成的障碍，

使得个体风险通过互联网共享信息、互相声援，突破以往的行业、地域限制，由点及面形成群体风险。各类群体利用新媒体平台来组织串联、抱团取暖已成为常态，有的运用小众社交软件、媒体工具逃避监管。基于现代社会技术、生态的互联互通，不同风险间的关联性、外溢性不断传染放大，一起事件的发生往往成为另一起事件的诱因，各类风险交织共振、交错影响。房地产是我国经济的重要支柱，风险依然高位运行，不仅与个人房贷、群体维权等风险叠加，影响社会平安稳定；还外溢相关产业链实体经济，以及影子银行、政府财政、企业法人等债务风险，从而影响国家整体经济安全。

（三）新技术、新经济、新业态催生新的风险洼地

现代信息技术在推进社会快速进步的同时，催生新的风险洼地。微信、支付宝、百度钱包等第三方支付方式的广泛应用，使得大众网上交易、移动支付更为便捷，但也带来了数据泄露、金融监管等安全风险；远程通讯和即时沟通方便了社会交往，但也带来了网络赌博、非法集资、电信诈骗等新的风险，其中电信诈骗已经成为一个全球性问题，每年造成的经济损失均达天文数字。网络直播作为新兴的营销形态，受到广大消费者关注，成为众多青年青睐的新职业，但也伴随着大量虚假宣传、高额打赏、个人信息泄露，以及洗钱、涉黄等风险。此外，近些年的共享经济、长租公寓、在线教育、网络租约车等新业态展现了创新创业活力，但因急速扩张、恶性竞争等原因，极易成为区域性、系统性风险的爆点。

（四）现实问题线上线下交叉影响极易形成舆情事件

网络世界成为群众日常生活的重要组

成部分,现实问题线下线上交叉传播、助推发酵,极易形成舆情热点事件。网络信息虚实混杂、传播速度极快,一些未经证实的信息迅速引发大众共鸣,不满情绪通过转发、点赞等方式在网络传播。流量时代的到来,网红取代专家成为“权威”,被中低收入群体视为自己人并盲目追捧。例如未成年人、涉校学生等敏感案事件,部分网红为博取流量,不顾社会公序良俗,现场直播打卡来博取流量,引发次生舆情风险。这类风险起源于网络,但在现实社会爆发,呈现隐蔽性、从众性和反权威特征。2022年10月江西上饶15岁高中生胡鑫宇校园失踪自缢事件,因失联长达106天,多方寻找未果,学生父母利用网络发声,各大媒体评论转发,该话题热度居高不下,网民转为质疑校方管理、政府不作为等问题。

### 三、重大风险“全周期”治理的问题短板

早期排查识别不够。乡镇街道、村居社区作为国家神经末梢和治理终端,长期承担大量繁杂基层社会治理任务,战线长、压力大,部分基层干部存在麻痹思想、厌战情绪,日常走访排查、纠纷调处等网格治理工作流于形式。基层组织功能不断弱化,风险识别和报告的正向激励不够,群众对组织不信任,有问题、有矛盾也不愿反应。此外,受当前外部环境、市场条件、科学技术等因素快速发展影响,新风险不断涌现、旧风险变异扩大,风险之间叠加影响加剧,仅靠基层难以识别系统层面的风险和潜存的连锁反应。

前期预警防范不足。各级党委政府虽然高度重视风险治理工作,但更多认为这是政

法部门特别是公安机关的事。实践往往形成群众上访、警察带回,当事人再上访、再带回的怪象。因为公安机关只能治标、不能治本,最终陷入越治越乱、风险积聚的恶性循环。对公安机关警情、案事件反映出的矛盾问题、风险隐患,不能深入调处化解、钝化矛盾,反而认为是小题大作、任其发展。对上级机关、职级部门推送的预警信息及人员,不能及时化解稳控、核查处置。对历史遗留问题、久拖不决矛盾,能推则推、能躲则躲,有的甚至弄虚作假,最终导致小事拖大、大事拖炸。

中期应对处置不力。面对重大风险带来的突发事件,有时难以快速形成高效统一指挥,职能部门科学施救、调查取证、信息发布等环节衔接不畅,导致现场秩序混乱。有的部门预警响应机制不灵敏,即时响应迟缓,错过最佳应对时机。有的部门缺乏足够的应急设备、资源、人才保障,应急处置实战能力有待提升。信息在多级传递中有时会延误、遗漏、失真,导致领导不能准确掌握现场情况,影响有效决策。现场参与部门人员、围观群众多,视频图像容易外传外泄,造成公众恐慌,引发舆情炒作。信息公开不及时、不权威,给谣言传播留下空间。

后期评估修复不深。重点工作、重大事项的事后复盘已成为政府机关的规定动作,但还存在不足。总结复盘存在评估标准不统一,评估方法和流程不规范,使得不同事件和评估结果难以比较、难以借鉴。有的仅停留在表面现象,未能深入挖掘事件发生的深层原因,或是忽视某些细节、关键因素,复盘不深不透。有的仅限于少数决策者和直接指挥者,而忽略一线人员和相关利益群体意见,问题评估不全不准。对评估出的问题整改、步骤过于笼统,没有明确的推进计

划和序时进度，难以落地执行；同时缺乏后续跟进、关注机制，风险问题容易反复。

#### 四、重大风险“全周期”治理的警务路径选择

“全周期”管理注重从系统要素、结构功能、运行机制、过程结果等层面进行全过程统筹和全链条整合。对于重大风险“全周期”治理而言，就是将重大风险看成一个有机体，强调风险治理从源头到末梢的全过程管控、全流程监督、全方位治理，体现了市域社会治理现代化和高质量发展的新趋势。

（一）坚持全网格治理，排查兜底、源头化解

坚持和发展新时代“枫桥经验”，做到“小事不出村，大事不出镇，矛盾不上交”。一是警网联治。深化“枫桥式公安派出所”创建，融入基层社会治理网格，搭建乡镇街道“警格+网格”联动治理中心，推动综治、公安、司法、综合执法等人员合署办公，社区民警、辅警，网格长、网格员各司其职、分工负责，从源头开展矛盾纠纷排查化解、定分止争。二是居民自治。坚持人民主体地位，尊重群众首创精神，动员群众、组织群众、依靠群众，推进基层社会治理创新。总结推广红袖标、楼栋长、治安志愿者等做法，引导群众自我管理、自我服务。坚持民事民议、民事民决，完善村居（社区）议事会、理事会和监事会等自治组织，倡导有事多商量、好商量、会商量。三是多元共治。推动政府加大调解组织、调解队伍职业化、社会化建设，在医疗卫生、房产物业、环境污染等领域成立调解组织，加强专兼职调解员职业培训；引入行业协会、社会组织等第三方力量，形成司法、行政、行业等多元调解有

机衔接、良性互动。优化升级多场景综合治理服务平台，提高基层风险治理的数字化、智能化水平。

（二）坚持全要素管控，守好阵地、筑牢防线

实践证明，人、物、事不仅是一个社会的基本治安要素，也是应对处置敏感案事件的关键抓手。解决好人、物、事这三个关键要素，就等于抓住了重大风险的“牛鼻子”。一是管住相关人。加强生活失意、心态失衡、行为失常、性格偏执“三失一偏”，刑满释放、前科劣迹、酗酒滋事等相关人员的列管列控，强化日常帮教管理，实现行知去向、动知轨迹。对扬言报复、缠访闹访、购买危险物品等相关人员，定期评估风险，常态列管列控；对易肇事肇祸精神病人，压实监护人监管责任，联动卫健、民政等部门，加强救治救助，严防漏管失控。二要控住危险物。组织危险物品专项清缴行动，收缴散落社会、私存私藏的非法枪爆物品；会同职能部门加强民爆物品、枪支弹药、剧毒物品、管制刀具、汽油柴油等危险物品管控；落实散装汽油、寄递物流等实名制，堵塞危险物品非法流通渠道。三要解决疑难事。对公安机关职责范围内敏感案事件，坚持依法快侦快办、快处快结；对非法集资、电信诈骗、网络传销等大案要案，坚持打击与挽损并重，维护群众合法权益。推动党委政府开展信访积案化解攻坚，对非访、缠访、闹访等涉嫌违法犯罪行为，坚决予以严厉打击、依法查处。

（三）坚持全维度感知，动态监测、精准排雷

一是警情案件。每起敏感警情都有可能成为燃点、爆点，处置稍有不慎，就可能引发大的事端。加强公安110与政府12345联动，

及时甄别检查敏感线索。制定敏感警情线索接报处置工作指引,强化扬言自杀、扬言杀人、扬言报复,以及涉校、涉未成年人、涉暴力倾向、矛盾激化、重复报警等敏感警情的关联研判、落地核查,确保“一条不漏、一人不落、一刻不误”。二是场景建模。建立信息数据共建共享机制,对政务数据、行业数据、互联网数据,以及社会面前端感知等数据资源,实现全量全域汇聚、实时动态更新。依托公安大数据、警务云资源,从人员背景、个性特征、职业特点、高危行为等维度搭建数据模型,进行量化计分、风险评估、分色预警,实现对风险主体的快速捕捉、精准刻画。三是行动线索。会同政府网信部门,全天候开展网上敏感信息、极端言论巡查监测,深挖重大风险行动性、指向性线索;运用公安专业技术手段,及时掌控风险群体、人员动向轨迹;织密补盲车站、景点、商圈、医院、学校、幼儿园等重点部位监控点位,适时捕捉相关人员、车辆,提升重大风险的动态监测、快速感知能力。

(四)坚持全场景处置,平战一体、快速应对

坚持平时练战时、战时当平时,以“情指行”一体化机制为牵引,打造一图展示、一屏指挥、一键调度的全场景实战勤务升级版。一是社会面快反。加强街面巡特警、警务工作站、警用无人机等“1、3、5分钟”快反圈建设,突发事件一旦发生,周边警力快速反应、控制事态,开展交通管制、现场围挡、疏散人群、封控视频等工作。二是案事件快处。第一时间实现现场周边探头、执法记录仪、警用无人机等前端感知全景回传上屏。依托联勤指挥部,对接职能部门、单位机构,开辟绿色救援通道,快速救治伤员、

恢复秩序。组织精干警力,开展人员抓捕、勘查取证、音视频调取、讯问询问等侦查工作,最短时间查清事件真相。协调检法机关,依法快诉快判、案结事了,降低社会影响。三是热舆情快引。把握舆情“黄金四小时”演变规律,坚持依法处置、舆情引导、社会面管控“三同步”原则,第一时间发布权威信息,以正视听、掌握主动。大力宣传见义勇为人物事迹,弘扬社会正能量。依法查处打击网络谣言,严防不实信息混淆视听、造成恐慌。

(五)坚持全过程闭环,拧紧链条、压实责任

重大风险“全周期”治理重在建立早期排查化解、前期动态监测、中期稳妥应对、后期复盘跟进的“研、交、办、督、结”工作闭环。“研”,建立“早碰头、晚研判、周调度”研判会商机制,做实稳情、警情、案情、舆情“颗粒归仓”,超前感知各类风险隐患。“交”,依托“情指行”一体化机制,将每日风险清单、预警线索“点对点”交办县分局、派出所,明确任务时限、压实属地责任。“办”,责任单位及时开展风险处置、线索核查,同时将矛盾纠纷推送属地党政领导、村居主任,一般风险综治部门牵头办、重大风险由书记、所长直接办,日事日毕、动态清零。“督”,牵头部门实时跟进重大风险,以及领导批示进展情况,对重要事项开展专项督导、现场督导,加强过程推动、方向把控。“结”,将重大风险治理纳入地方政府平安建设考评体系,严格考核奖惩;坚持直面问题、直击痛点,及时总结评估、复盘检视,紧盯敏感警情、舆情、案事件等风险处置等战法机制提炼,从成功案件中总结战法,从失败案件中汲取教训。

责任编辑 李 坤