

# 关于长沙公安新型警务运行模式的 实践与思考

■ 刘新良

**摘要** 建立完善“专业+机制+大数据”新型警务运行模式是公安部党委深入学习领会习近平总书记关于新时代公安工作论述，提升公安机关新质战斗力的重大战略举措，是新时代公安改革的必然要求。围绕打造“专业+机制+大数据”新型警务运行模式，近期长沙市公安局组成专门调研组，深入各警种部门、基层所队开展专题调研，形成了调研报告。

**关键词** 专业+机制+大数据 新型警务运行模式 新质战斗力

## 一、新型警务运行模式成效显著

按照公安部、省公安厅部署，长沙公安着力推进“专业+机制+大数据”新型警务运行模式改革，作出了积极探索，开展了有益尝试，取得了一定成效。

### （一）专业能力不断提升

长沙公安高度重视专业能力建设，整合力量、汇聚资源、融合手段、引领实战，主动适应新时代公安工作需要。全面推进市级侦查中心和 10 个县级侦查中心实体化运行，有效支撑命案等八类恶性案件连续 4 年保持全破，成功抓获潜逃老挝的“盛大金禧”专案主犯盘继彪和潜逃缅甸 11 年的持枪杀人

涉黑逃犯李建海等一批重大犯罪嫌疑人。推行刑事技术“全勘计划”，实现现场全量勘查、要素全量采集、数据全量比对和信息全量研判。2022 年实施以来，勘查案件现场 8.08 万起，指纹、足迹、DNA 等作用率提升 30% 以上，支撑侦破命案积案 50 起、年限最长达 38 年。加大专业培训力度，将现场勘查作为民警必备基本功，对现场勘查、反诈等专业性强的业务开展专题培训，3000 人通过培训考试获得省公安厅颁发的现场勘查资质，极大提升了民警的专业能力和战斗力。在公安部对全国 32 个省会市、自治区首府和计划单列市刑侦绩效考核中，长沙公安排名由 2020 年第 9 名，跃升至 2022 年第 1 名，2023 年蝉联第 1 名，系公安部对刑侦

作者：湖南省长沙市人民政府副市长、市公安局党委书记、局长

工作开展绩效考核以来唯一“两连冠”。

## （二）大数据基座扎实筑牢

坚持向科技要警力、向数据要战斗力，全面筑牢大数据基座。扎实推进“天网补盲”，通过建设联网视频监控，在人脸识别及人体识别功能上下功夫，实现数量全国领跑，算力和技战法全国领先。突出“实战实用实际实效”原则，做实“大数据”中心，建立“5110”大数据作战支援机制，为基层提供“点对点”的实战支撑。今年以来，支援一线处置重大警情案件 1365 起。深化大数据实战应用，开展全市公安机关大数据建模比武大赛，选拔 24 名专业民警开展数据建模，建立数据模型 36 个，全力支撑基层一线实战。强化数据归集攻坚，开展数据百日会战，今年新增内外部数据 600 余类、1400 余亿条，数据总量达 2800 余亿条。建成市县两级网络合成作战战训基地 11 个，成立 AI 工作室，构建“十大数据建模”集群，提升长沙公安网上实战能力。今年以来，依法打处造谣人员 343 名，获国务院机制办通报表扬 4 次；深入挖掘犯罪线索 690 条，侦办的“12.21”跨境组织卖淫案获公安部通令嘉奖；获取其他重要信息 1600 余条，处置敏感舆情 183 起。

## （三）机制建设全面加强

建立“情指行”一体化运行机制，成立市公安局指挥部，配备警力 238 人，打造长沙公安“最强大脑”，实现指挥一张图、管控一张网、支撑一平台、实战一中心、协同一机制“五个一”目标。在长沙召开的全省公安机关“情指行”一体化现场推进会推介了长沙经验。做优“四级快反”机制，建成公安快反平台 786 个、12 万名保安为主体的群防群治支援平台 3010 个，800 台铁骑巡防大街小巷，应急处突能力大幅提升。深化派出所“两队一室”机制改革，在 84 个

符合条件的派出所建立社区警务队、案件办理队、综合指挥室，实现派出所和社区警力配置达到“两个 40%”以上。明确 322 种刑事案件不再由派出所办理，只负责 108 种刑事案件。健全执法监督机制，严格落实“四个一律”“三个当场”“三统一”，完善法制提级审核机制，城区分局法制队伍实行派驻管理、双重管理机制，近三年内没有发生一起绝对不捕、绝对不诉、判决无罪的案件。严格“五问五查”，对在押犯罪嫌疑人问询中发现问题，核查属实的，督促整改到位。创新群防群治机制，坚持和发展新时代“枫桥经验”，升级“三所一庭”矛盾纠纷化解模式，推广“雷锋义警”，组建“物业议事会”，全市矛盾纠纷调解成功率提升至 99.1%。

## （四）实战实效逐步凸显

依托“专业+机制+大数据”新型警务运行模式，坚持用主力攻坚主业、用专业对付职业、用警情主导警务，以全省七分之一的警力完成全省五分之一的刑事打击量，以打击的主动赢得整个公安工作的主动。实现了“两升一降”，即：刑事打处由 2020 年 1.52 万人上升至 2021 年 2.72 万人，2022 年 2.9 万人和 2023 年 3.08 万人，2023 年是 2020 年的两倍；刑事破案率由 2020 年 33.36% 跃升至 2023 年 61.72%，高出全省平均水平 20 个百分点。通过用好用活“专业+机制+大数据”新型警务运行模式，深入推进主动警务、预防警务、智慧警务，全力提升安全水平，全市刑事发案由 2020 年 4.59 万起，下降至 2021 年 4.2 万起，2022 年 3.6 万起和 2023 年 3.5 万起，连创新低。长沙连续 16 年获评中国最具幸福感城市，成功创建首批全国社会治安防控体系建设示范城市。

## 二、运行过程中仍存在短板

虽然，长沙公安在推进“专业+机制+大数据”新型警务运行模式上取得了一定成效，但与先进城市相比，仍存在一定差距，离新时代公安工作高质量发展的现实需要仍有不相适应的地方。

### （一）专业能力还需加强

一是专业手段不强。对一些新型犯罪，公安机关专业手段仍不够强。比如，对网络诈骗预防、打击缺乏“魔高一尺、道高一丈”的专业手段。相关人员利用小众境外通信软件互相串联、与境外敌对势力相互勾联，防范外逃、反宣、滋事风险压力大，对公安机关的侦控能力提出更高要求。近三年，全市有害信息及其样本数量保持每年 15% 的比例上升，现有技术攻坚能力跟不上涉网犯罪形势的快速变化。

二是专业流程不优。个别警种部门职能交叉、业务重合、边界不清，警务机制之间耦合不畅，部分警务流程与当前的警务实战要求不能完全适应，警种之间、区域之间、部门之间开展合成作战联动不足。比如，刑侦部门的专业资源以本条线为主，整体作战、专项攻坚等机制流程还有短板，不能指挥调度辖区内各警种资源及时响应，亟需优化一点发起、多警支撑、同步侦查、捆绑作战机制流程。派出所基础工作涉及到各警种业务职能，客观上造成多头接收各警种各条线的工作指令，导致基层民警工作负担较重，规范派出所基础工作、重塑机制流程十分必要。

三是专业人才欠缺。高层次专业技术人才短缺，复合型人才偏少，既精通业务又精通信息化、既精通侦查又精通法律等复合型人才急缺，相关领域内的专业技术领军人物不多。专业人才无法满足当前需求，全市入

境部门民警共 193 人，外语专业人才 21 人，外语专业人才占比仅 10.88%，市公安局通过“绿色通道”招录小语种（越南语）专业人才也仅 1 人，经侦支队财税、会计、审计等相关专业人才不足，只有 5 人，基层反诈、网络安全、智能交通管理等方面的人才供给，与新时代基层公安工作需求不匹配。人才队伍结构不够优，因高层次专业人才培养周期较长，且公安专家人才老龄化，市公安局排爆专家 2 人（治安支队屈建文、刘义新）分别是 59 岁和 52 岁，无法长期担负此项任务。

### （二）工作机制还有短板

一是“情指行”一体化机制亟需进一步完善。随着犯罪手段不断更新迭代，公安机关专业能力仍需提升，有的民警职业素养、专业水平、信息化技能不强，传统手段不好用，新兴技术用不好，难以适应公安工作高质量发展的需要。在数据服务支撑一线实战方面，今年以来，市公安局指挥部为基层一线单位提供相关线索 137 条，支撑破案 215 起，抓获嫌疑人 336 名，但相比发达地区建立“数据赋能岗”、利用 AI 机器人智能推送、数据研判菜单式服务的做法，长沙公安仍有进步空间。在警情处置方面，今年以来，分流处置社会联动、矛盾纠纷类等非警务警情 20.24 万起，占总派发 110 报警话务量 52.88 万起的 38.29%，缓解了基层派出所接处警负担，但仍存在“醉酒类”警情当事人被医院拒收，社区内纠纷长期无法得到有效化解情况，社会联动机制作用发挥不够。在为基层提供专业指导方面，今年以来，长沙公安“情指行”一体化启动合成作战 422 次，快速调度处置各类警情 6744 起，挽救扬言自杀人员 658 人，支撑处置失联警情 5272 起，在长沙失联人员全部找回，但在案件类警情处置中，由于专业力量不全、合

成作战不够，在为基层提供技术支撑、视频侦查、法律答疑、舆情管控等方面仍有提升空间。

二是“派出所主防”亟需进一步落实。主防力量有待加强，社区民警年龄结构偏大。全市1214名社区民警平均年龄达47.6岁，55岁以上198人，占比16%，警情处置压力增大。近几年，全市派出所24小时值班制度已由原来的五到六天一班缩短到四到五天一班，但警情持续保持增长态势。今年1月至7月，长沙市有效警情同比增加18.33%，且工作时间以外的非有效警情仍依赖派出所警力处置，基层民辅警工作负担较重。基层警力配备不足，推行“两队一室”的派出所民辅警比例为1比1.02，对标北上广深等先进城市严重偏低。重点群体、领域管理有待加强。目前，长沙市涉稳群体、涉众风险主体较多，加之易肇事肇祸精神障碍患者，防控重大涉稳风险面临严峻挑战。

三是规范执法工作有待进一步深化。在执法分工方面，目前，大多数情况下仍由办案所、队警组自行侦办并对接检察院、法院，存在效率不高、质量不佳的情况。在程序思维方面，今年以来，市公安局严格落实“四个一律”及接报案与立案工作规定，建立“五问五查”执法监督机制，有效促进了执法规范，但仍存在部分单位和个人认识不到位、工作不落实的情况；在规矩意识方面，执法办案中，执法理念不端正、主体不合规、过程不规范、取证不合法等问题仍时有发生。今年6月，宁乡市公安局2名民警就因刑讯逼供，被检察机关采取刑事拘留强制措施。

### （三）信息化建设还不深入

一是警务理念不新。目前，长沙公安信息化建设正处于提质升级的关键时期，仍有少数基层单位对现代警务的理念、模式和实

战效果认识不足，片面认为大数据智能化建设必须要靠“大手笔”的资金投入来推动，与基层实战关系不大，习惯拿财力不足、警力不够当借口，习惯用传统的经验思维、固有的方式开展工作。部分派出所综合指挥室重建设、轻应用，实战效能不佳，少部分同志对新上线的警务软件存在“不想学、不愿学、不爱学”的畏难情绪，新型警务运行模式的“最后一公里”亟需打通。

二是数据融合不够。今年以来，全市公安机关通过数据“百日会战”，数据总量已达2800余亿条，排名全省第一，但与上海、广州、杭州上万亿条相比还有较大差距，数据维度较窄、活跃度较低、更新不及时、融合不到位等问题依然存在。部分警种的数据、系统、权限未做到全量汇聚、一站归集，部分系统数据未实现一网共享、一键关联，数据集约不足、共享不够、融通不畅，仍然存在单打独斗、条块分割、各自为战情况。各类系统平台数据没有实现资源权限向情报指挥中心汇集，遇到紧急重大警情、案事件，仍然采用指令形式调度报送相关情报信息，延缓了警情、案事件处置效率。

三是实战应用不强。目前，长沙统一建设的天网视频数量居全省首位，但与部分外省先进城市，如成都、杭州相比仍存在一定差距，在“一江六河”、城郊结合部、铁路沿线等区域还存在视频盲区。数据战队和项目式建模仍然处于初级阶段，自主研发实战应用有所欠缺，基础信息服务实战实际实用的功能未得到充分发挥。科技信息化赋能为民服务方面还存在薄弱环节。2024年以来，全市公安机关政务服务办理量180.7万笔，全市173个派出所窗口办理量47.5万笔，全市178个派出所尚未实现交警、人境、治安等业务“一窗通办”。目前，个别单位警

务通日均活跃度低于 85%，警务通在日常处警、追逃破案、服务群众、办公办文中的应用仍有较大提升空间。

### 三、新型警务运行模式改进构想

在前期探索的基础上，长沙公安将建立以做专警种为关键、以运行机制为牵引、以大数据赋能为支撑的“专业+机制+大数据”的新型警务运行模式，形成更加协同高效的警务运行生态系统。

#### （一）推进公安机构改革

深化地方公安机关机构改革是党中央从维护国家安全和社会稳定的战略高度作出的重大决策，也是推进公安工作现代化、构建现代警务体系的内在要求。长沙公安将坚定不移走“改革强警”之路，从思想上、行动上坚决拥护改革、坚定服从改革、积极参与改革，全力以赴把此次改革任务组织好、实施好、完成好。

一是守住政策红线。中央《关于深化地方公安机关机构编制管理改革的意见》对公安机关职能配置、机构设置、编制管理，尤其是高定规格内设机构和领导职能等方面作出总体部署，提出具体要求。《意见》明确要求，在机构设置方面推行大部门大警种制改革，内设机构实行总量控制、限额管理，省、市、县公安机关分别设置 25 个、20 个、16 个左右内设机构，长沙作为省会城市可增加至 22 个；明确省、市、县公安机关高定规格内设机构限额分别为 6 个、7 个、8 个，长沙作为省会城市可增加 2 个。深入学习领会《意见》精神，深刻理解把握、坚决对标政策红线要求，确保不折不扣贯彻执行到位。

二是用足灵活空间。中央《意见》明确提出，高定规格机构为副厅的，下设机构可

以配正处或副处，高定规格机构为副处的，下设机构可以配正科或副科；在派出所设置方面，原则上按照“一乡镇（街道）一所”设置。同时，《意见》允许高定派出所规格，在全国机构改革中为公安开了唯一的口子，明确任务重、规模大、警力多的派出所可保留正科级规格。千方百计、不遗余力，加强向省委编办、省公安厅和市委、市政府协调汇报，积极争取给予更多倾斜和支持，结合长沙实际，用足用活用好政策空间。

三是释放改革红利。此次公安机构改革体现了习近平总书记和党中央对公安工作的高度重视、对公安队伍的高看厚爱，是给全国公安机关和公安民警的最大红利。坚持吃透上情、借鉴外情、切合下情，按照“做精机关、做优警种、做强基层、做实基础”原则，积极稳妥有序推进长沙公安机构改革，加快构建职能科学、事权清晰、指挥顺畅、运行高效的职能体系。同时加强政策解读和思想教育，讲明要求、讲透政策、讲清红利，引导民警以实际行动拥护改革、推动改革、服务改革，最大限度把机构改革的红利汇聚成推动公安工作高质量发展的磅礴力量。

#### （二）努力做专警种部门

随着形势任务的发展变化，敌对势力捣乱破坏和违法犯罪活动专业化特点愈发凸显，对公安工作自身专业性要求越来越高，建立新型警务运行模式，做专警种是关键。按照“以专对专”思路，在“专业”上狠下功夫，做到“魔高一尺、道高一丈”。

一是整合专业力量。坚持让专业的人做专业的事、让专业的队伍干专业的活，推进警种专业化建设。把专业人才聚拢在一起，将懂研判、善侦查、会办案的民警调整充实到实战部门，充分发挥专业所长，实现思维碰撞、智慧融合、力量聚合。建强市县两级

侦查中心，推进市级侦查中心与反诈中心融合发展、县级侦查中心与反诈中心合二为一，将侦查中心打成长沙公安打击犯罪的侦查中枢、研判中枢、指挥中枢。建强黄赌打击整治部局战略支撑点和长沙禁毒情报联勤中心，实现对黄赌毒违法犯罪的规模化、合成化、专业化打击。

二是集成专业手段。坚持“人力+技术”“网上+网下”“法治+谋略”，打造更多实战急需、克敌制胜的“撒手锏”。突出“实战实用实际实效”，对标北上广深杭等先进城市，聚焦对敌斗争、打击犯罪、应急处突等各类实战场景，组织开展建模比武竞赛，创新更多好用管用实用的技战法和数据模型，高效支撑实战。紧跟人工智能、数字孪生等前沿科技，联合国内知名高校、高科技企业加强科技攻关，升级侦查作战平台，探索开发风险隐患摸排模型、人流量智能分析应用、大数据实景指挥等场景应用，实现精确预警、精细管控、精准打防。

三是建强专业队伍。聚焦战斗力标准和实战化要求，健全教育训练和人才引进体系。落实全警常态化练兵机制，发挥警校的“加油站”作用，完善“教学研练战”一体化人才培养模式，扎实推进大培训、大练兵、大比武，在干中练、练中干，提升全警决策指挥、风险防控、法律运用、科技应用、群众工作等方面专业能力。强化专家人才库和人才梯队建设，充分发挥公安部、省公安厅专家牵头带动作用，培育更多公安专业技术领军人物、顶尖人才。完善符合人民警察职业特点的招录培养机制，畅通特殊专业人才引进渠道，吸纳更多专业人才进入长沙公安队伍。

### （三）全力做优工作机制

机制是提升工作效率、优化资源配置的重要保障，良好的工作机制必将促进工作的

高质量开展。打造新型警务运行模式的重点是机制建设，长沙公安将紧紧围绕公安部、省公安厅决策部署，坚持与时俱进、守正创新，持续抓好“情指行”一体化、派出所主防、执法办案管理等工作机制建设，全力助推长沙公安工作现代化。

一是重点完善“情指行”一体化运行机制。“情指行”一体化运行机制是新型警务运行模式“机制”建设的基础性、标志性项目。深入推进此项改革，建强市公安局指挥部，集成最高权限、最全数据、最多手段、最强研判，打造长沙公安“最强大脑”。围绕实战化，聚焦高频实战场景，优化运行流程、资源投向、勤务安排，更好发挥导稳、导侦、导防、导控作用；围绕扁平化，打通市县所指挥层级，健全“纵向到底、横向到边、反应灵敏、高效权威”的情报指挥体系，确保“一竿子插到底”；围绕合成化，搭建情报指挥部门为龙头、相关部门警种参加的合成作战平台，做到一体联动、高效协同。推动党政部门“大联动”，健全协同机制，做到责任共担、信息共享、风险共处、平安共保。

二是精准落实“派出所主防”机制。坚持大抓基层、大抓基础，深化派出所“两队一室”改革，做强做实派出所综合指挥室，扎实做好“一管三防”工作，做到各类矛盾隐患提前发现预警、源头化解处置。实体化运行基础管控中心，加强对派出所工作任务的统筹准入，推行一个部门统基础、一套规范管流程、一张清单明任务、一个平台推应用，切实把“千条线”拧成“一根绳”。全面优化配套措施，结合机构改革，出台吸引民警愿意下、留得住、有奔头的措施，大力推进机关警力下沉，把精简的编制、职数、警力投给派出所。全面推动派出所所长、社区民警进街道乡镇和村居“两委”班子，更

加有效地牵动、整合党政力量,开展基层社会治理。优化完善“以防为主”的综合评价机制,将降警情、控发案作为关键,引导做实主动警务、预防警务。

三是全面加强执法办案管理工作机制。深入学习贯彻习近平法治思想,将严格规范公正文明执法贯彻到打击犯罪、维护稳定、应对风险的各方面全过程。严格落实“四个一律”“三个当场”“三统一”要求,确保“案进系统、人进场所、物进专柜”,严格内部执法监督,对在押犯罪嫌疑人开展“五问五查”,做到“办错一起案子比办好一起案子还难”。严格执行防止干预司法“三个规定”、规范异地办案协作“六个严禁”,强化执法突出问题整治,全力防范民警执法风险。重点推进市公安局执法办案管理中心建设,推动提质增效,打造“长沙样本”。坚持以人民为中心的执法理念,精准把握执法办案的“法理情”“时效度”,改进执法方式、规范执法言行,深化局长信箱“即接即办”机制,及时解决群众诉求,倒逼规范执法。

#### (四) 深化公安大数据建设

习近平总书记强调,要“把大数据作为推动公安工作创新发展的大引擎、培育战斗力生成新的增长点”。长沙公安持续推动“专业+机制+大数据”新型警务运行模式创新与现代科技应用深度融合,扎实做好数据资源的采集、整合、治理工作,最大限度挖掘数据资源的价值,全面推进资源共享,把新阶段共建共享推向深入,真正实现数据规模效益和价值最大化。

一是在数据汇集上下功夫。依托市公安局大数据中心,建立数据战队、设定“协同岗位”,全力开展数据归集会战专项行动,通过解决数据采集、录入、传输、汇集、管理、应用等环节存在的突出问题,建立健全“全

警采集”长效工作机制,为信息资源高度共享、深度研判打下坚实基础,为公安大数据应用提供数据支撑,真正实现“人在一起干,数在一起算,案在一起办”。拓宽数据采集途径,进一步打破数据壁垒,研究建立更大范围社会信息采集共享机制,着力改变目前公安机关“单打独斗”、成本高、效率低的现状,努力推进“有偿、交换、服务”采集模式,不断健全社会数据采集共享机制建设。

二是在赋能实战上下功夫。坚持系统思维、实战导向、强基固本和联动融合,强力推动科技信息化建设跨越提升。始终坚持战斗力标准,聚焦重点课题、重大安保、风险防范和服务民生等环节,深化科技攻关,边研究、边应用、边推广,不断开发更多有效应用来解放更多警力,实现警务资源从碎片分割向系统集成、警务工作从信息化向智能化、警务机制从单打独斗向合成作战、警务理念从被动应对向主动出击“四个转变”。

三是在安全防范上下功夫。始终把安全保密工作放在首位,强化安全管理,整体统筹安全防护体系建设,建立大安全格局,全力保障公安网络和数据安全。坚持资源共享一体化,聚焦长沙公安工作现代化发展方向,推动公安数据资源平台对接。坚持风险防范一体化,着力防范重点领域安全风险,完善协同联动机制,充分运用共建共治共享的理念和机制,常态化开展网络与数据安全红蓝对抗、比武竞赛等,高质量构建多元共治大平安格局。坚持打击治理一体化,严防风险外溢,强化底线思维,善用资源提升“拳脚”硬度,利用现有能力为实战服务,重点加强公安大数据智能化建设安全保障,推动实现智慧新警务“打”得更深更透、“防”得更宽更广、“管”得更严更好、“控”得更精更准。

责任编辑 韩笑尘