

纵深推进现代警务战略的南京实践

■ 常和平

摘 要 推进公安工作现代化是新征程公安工作创新发展的目标要求。本文以南京市公安局为例，深入分析公安工作面临的风险挑战、瓶颈难题，系统总结南京公安实施现代警务战略的具体路径、取得成效，从主战主防职能体系、警务运行机制、技术装备保障、高效能治理等方面，提出进一步深化改革攻坚、推动公安工作高质量发展的对策建议。

关键词 公安工作现代化 公安机关新质战斗力 现代警务战略 改革强警

公安工作现代化既是中国式现代化的重要组成部分，也是重要保障。公安部“杭州会议”“天津会议”相继对构建“专业+机制+大数据”现代警务运行机制、高水平推进公安工作现代化作出系统部署，为我们进一步指明了方向。近年来，南京公安始终坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，认真贯彻习近平总书记关于新时代公安工作的重要论述，牢牢把握公安工作现代化发展方向，锚定争当公安工作现代化引领者领跑者的目标定位，坚定不移走改革强警之路，全面实施现代警务战略，积极构建符合新时代要求、体现实战化特点、具有中国特色的现代化警务体系，有力提升了公安机关新质战斗力。

一、主动识变、应变求变，始终保持公安工作现代化韧劲定力

推进公安工作现代化是党中央作出的重大部署，事关公安工作长远发展。新起点上，公安机关必须把握时代方位、增强全局观念，深刻领会公安工作现代化建设的重要性、必要性，以主动识变应变求变的勇气，坚决破除认知障碍、凝聚改革共识、增强改革担当。

（一）从时代变局把握严峻形势，切实增强紧迫感

当今世界百年未有之大变局加速演进，不确定难预料因素增多。南京作为省会城市、中心城市、特大城市，处于应对战略承压前端、防范风险挑战前哨，各类风险内外联动、跨域传导、突变放大特征尤为明显，面临政

作者：江苏省公安厅副厅长，南京市副市长、公安局局长

治安安全斗争更加尖锐、暴恐极端威胁加速落地、网络安全形势空前严峻、维护稳定风险不断凸显、社会焦虑心态明显加剧、公共安全风险居高不下等多个方面的压力挑战。习近平总书记今年参加江苏代表团审议时，指出：“江苏经济活跃，经济运行中前端问题较多，要统筹发展和安全”。面对严峻复杂的形势任务，我们必须树牢底线思维、极限思维，坚持一手抓当前影响安全稳定的大事急事，一手抓事关长远发展的要事难事，通过全面深化改革，加快形成和提升公安机关新质战斗力，更好应对风险挑战、打造高水平安全、服务高质量发展。

（二）从发展瓶颈找准突破方向，切实增强责任感

习近平总书记指出，改革是由问题倒逼而产生，又在不断解决问题中得以深化。面对新形势新任务新挑战，长期以来，公安工作还存在一些体制机制瓶颈亟待解决：一是维护稳定面临巨大压力，如何解决公安机关末端处置、被动兜底、疲于应付的突出矛盾。二是犯罪形态结构发生深刻变化，如何走出传统犯罪打不深打不透、新型犯罪打不了防不住的困境。三是在不确定、难预料因素增多的大背景下，如何破解基层基础工作虚化弱化这个长期未解决的老大难问题。四是对照公安实战化需要，如何理顺体制、优化机制，破除各自为战、条块分割、警务效能不高的弊端。五是面对防风险、保安全、护稳定、促发展的艰巨任务，如何锻造“四铁”公安队伍。我们必须坚持问题导向，注重改革破题，抓住主要矛盾和矛盾主要方面，精准发力、持续发力，推动公安工作实现系统性重塑、整体性变革。

（三）从改革蓝图看清目标方向，切实增强使命感

围绕公安工作现代化这一重大命题，公安部连续作出重要部署，从 2022 年全面深化公安改革推进会提出构建“党委领导、部级抓总、省级主责、市县主战、派出所主防”职能体系，到 2023 年 11 月正式提出建立完善“专业+机制+大数据”新型警务运行模式，到 2024 年 10 月系统提出新警务理念、新运行模式、新技术装备、新管理体系“四新”要求，再到 2025 年 7 月作出“推动公安机关服务高质量发展能力水平进一步提升”部署，公安工作现代化的顶层设计和目标路径更加清晰。新起点上，我们必须扛起江苏工作“打头阵、勇争先”的目标任务，认真贯彻公安部党委总体部署，全面落实“四新”要求，在新编成、新机制、新手段上多出硬招实招，为全面实现公安工作现代化作出南京贡献。

二、系统改革、破题攻坚，探索打造公安工作现代化南京模式

2020 年以来，南京公安认真贯彻落实习近平总书记关于坚定不移走改革强警之路的重要指示，坚持以新发展理念为指引，紧紧围绕公安部党委“四新”要求，按照“整体谋划、系统重塑、务实推进、全面提升”的思路，一抓五年实施“五个现代”警务战略。其中，现代治理体系重在“借力”，通过整合党政部门等外部力量，推动齐抓共管、标本兼治。现代警务机制重在提高“效率”，通过重塑组织形态、再造警务流程、优化警力配置，推动情报主导、合成作战、科技支撑、法治规范、快速反应。现代防控体系重在提升“合力”，通过强化“打、防、管、建、治”各环节紧密衔接、相互支撑，推动打防协同、做实基础、防线前置。现代警方公共

关系重在吸收“民力”，通过强化服务举措，广泛听取民意，抓实社会动员，推动打造警民共同体。现代公安铁军重在增强“实力”，通过政治建警、从严治警、素质强警、从优待警，推动队伍定力更强、能力更优、活力更足、效率更高、纪律更严。现代治理体系和现代警方公共关系侧重外部资源整合、系统治理，现代警务机制和现代防控体系侧重内部机制优化、职能重塑，现代公安铁军是根本。为确保现代警务战略落地落实，聚焦“全局中的重点、重点中的关键、关键中的具体”，连续五年开展“十大攻坚提升行动”。

（一）以联动共治攻坚促进本质安全

聚焦道路交通、非法金融等重点领域，每年组织专项治理，推动部门“大联动”，着力破解公安机关单打独斗、疲于应付、治标不治本的问题。推出堵点改造、挂牌整治、“一校一策”治理等“小切口”举措，交通拥堵指数退出全国前20，交通亡人事故实现5连降。强化电诈治理“四专两合力”，系统实施全链条打击、预警劝阻、精准宣防等措施，电诈警情数、立案数、损失数连续两年大幅下降，资金预警成效位居全国全省前列。开展风险企业清底、在侦积案清零、陈案处置清结、传销源头清除行动，非法集资案件降至近年最低水平。打造“四级书记抓禁毒”等特色品牌，在册吸毒人数创历史新低，毒品滥用防控成效位列同等城市前列。建成未成年人专门学校，创新“观护帮教培训班”做法，盗窃等违法犯罪得到有效压降。

（二）以情报主导攻坚实现精准打防

从2020年建立“1+2+15+N”全警情报体系，2021年成立驻高校工作专班，2022年构建“情指行”一体化“五个专班”，2023年推出联合指挥、网上110机制，再到2024年创新协同警务、全量管理、警情贯

通新模式，推动“大情报小行动、先情报后行动”成为常态，基本做到了最智慧、真扁平、大合成。按照“多中心一体化”要求，依托网战基地建立主战中心，汇聚“最精力量、最全数据、最强手段”，下设民生案件攻坚战队等13支多警种混编的战队，建强“自主选题主动研判+数据建模自动研判”两种模式，全面提升出产品、出人头、出战果效能。依托主战中心，开展“锋刃”系列比武，深度挖掘案件线索，有效提升全链打击效能。运行以来，研判推送一大批高价值情报线索，有力支撑各项警务工作，真正打造了情报研判主阵地、警种主战发动机。

（三）以科技强警攻坚提升赋能水平

把握“三分技术、七分管理”“先联后建”“多建模型、少建系统”的信息化建设规律，统筹抓好“数据池、应用池、硬件池”建设，数据规模和云平台算力达到全国全省领先。建设警种专题库，构建模型矩阵，先后有37个优质模型在部省级比赛获奖，去年连获14个部省比赛一等奖。搭建警务协同平台，围绕警情处置、案件侦办等场景，发起协同超17万起，实现“一警牵动全局，全局支撑一警”。率先建成全市统一指挥的无人机平台，布设一批无人机方舱和单兵无人机，主城区任意位置5分钟抵达。推进智能化感知网互联，初步建成全市智能视频防控体系，推出大模型建设等新质战斗力提升“十项措施”，厚植智慧警务新动能新优势。

（四）以规范警务攻坚扎紧制度笼子

牢固树立“现代警务首先是规范警务”的理念，聚焦执法、勤务、内务等领域，创新推出一系列标准规范，切实让规范成为习惯、让习惯符合规范。突出执法规范，建强三级接报案中心、执法监测监督中心和执法办案管理中心，创建综合案管组“1小时”

会商定性疑难案件机制,治安案件查结率、刑事案件转处率较改革前分别上升 24.9% 和 25.5%,全省公安执法质量考核连续 4 年保持优秀等次。突出内务规范,健全内控制度,创新建立财务结算、公车管理和招采管理中心,形成权责一致、制衡有效、运行顺畅、执行有力、管理科学的内部控制体系。突出勤务规范,围绕接处警、巡逻处突、安保警卫等勤务环节,修订完善 96 部规范性文件和 21 个执法指引,确保执法执勤高效规范。

(五) 以实战警务攻坚增强主战效能

从 2020 年起,提出警种主战课题,推动各实战警种打破层级,强化警种主责、上下贯通、统一作战。目前,各警种扛起直接办案、直接管控、直接研判等“十个直接”职责,全面实行每日“830”点调,真正变以块为主为以条为主、分局主责为警种主责。实行中心制、专班化模式,优化侦查、基础管控赋能、合成服务等中心,组建敏感案事件盯办等一系列专班,有效整合、集约使用警种资源力量,破解层级下交、上下脱节等难点堵点。推行点对点、扁平化指挥调度,前置快反点、反恐处突点、警务站,常备一支应急处突队伍,常态组织开展“关城门”演练,重大紧急警情到场均时由 6 分钟缩短至 2.8 分钟,快速反应能力显著增强。

(六) 以专业化打击攻坚推动“两个转变”

长期以来,派出所承担着刑事打处、维护稳定、服务群众等艰巨繁重的任务,一方面打处专业化水平不够高,另一方面也难以集中精力抓好基础工作。通过以专业化打击改革为突破口,推进情报、指挥、责任、力量、保障体系“五个重塑”,彻底剥离派出所刑事打处任务,全面由专业警种承担,不仅移走了这座长期压在派出所头上的“大山”,也为做实主防工作创造了条件,实现打处责

任的根本转变。围绕转变打处方式,坚持深度经营、串并分析、贯通研判,健全“小案快侦、盗案即破”“由人到案”、民生案件“311”盯案等工作机制,在刑事发案逐年下降的背景下,刑事破案数、逮捕数、移诉总数较改革前均大幅攀升,整体破案率实现翻番。

(七) 以基础工作攻坚夯实主防根基

打处责任剥离后,围绕做实派出所基础工作,紧扣“明责、减负、激励、增效”要求,全省首建基础管控赋能中心,推出“室引领队”、非警务警情分流、社区全要素管控、“两单一表”等一套组合拳,让派出所回归社区防范、基础工作主业。去年,又全面推行社区民警退出“大轮班”改革,建强社区警务团队,就地接处邻里纠纷、精神障碍患者收治等六类警情。改革后,社区民警增加 912 人,每周在社区工作时间从 8 个小时提升至 32 个小时,初步解决了基础工作虚化弱化问题。推出重复警情“345”治理、初信初访“15730”、矛盾纠纷分局长、派出所长“双长”调度等一揽子创新举措,全力“去存量、控增量、防变量”。

(八) 以风险要素防控攻坚守牢安全底线

着眼隐患见底、分类建库、规范建制,聚焦政治安全、涉访维稳、暴恐极端等领域,常态开展“梳网清格”,确保风险隐患心中有数。根据“化解矛盾风险 维护社会稳定”专项治理部署,组织开展风险要素摸排起底专项行动,抓细抓实隐性矛盾排查化解等 25 项重点措施。创新建立“风险库”,按照全生命周期管理的理念,做到全量入库、跟踪盯控、对账销号。探索建立“数据排查+民警核查”等一系列新机制,特别是针对个人极端风险,组建工作专班,建立“由人到物”“由物到人”风险预警模型,切实将风险处置在“异动之后,行动之前”。

（九）以服务效能攻坚助力便民利企

按照“一个部门、一个窗口就能办成所有事”的要求，创新打造了合成服务中心、派出所“综窗”、网办中心等服务品牌，方便企业群众“一次办、就近办、网上办”，170项高频服务事项“一网通办”，群众跑两次以上的项目基本“清零”。建立民意大数据库，创新建立民意全量汇聚、全程盯办、全面研判、全域应用、全警问效“五全”警务机制，广泛征集办理群众诉求，确保民有所呼、我有所应。推出“火线寻人”“入盗必破”、常态化护学岗等一批民生实事项目，真正把人民至上的理念落实到工作中。发展壮大“石城百姓”队伍，每半月举行新闻发布会，每月组织警营开放活动，累计线下参观人次超200万、线上浏览人次超5亿，群众参与社会治理的积极性主动性不断提升。

（十）以能力作风攻坚锻造公安铁军

锚定“三个绝对”“四个铁一般”目标要求，坚持把政治建警放在首位，每周开展党委中心组学习，严格落实“第一议题”制度，实行政治轮训、政治巡察全覆盖。推出从严管党治警五项措施、最严禁酒令、全员考核、对抗式暗访、督考推、政工干部专职化、中层主官责任清单、训练角等一系列关键之举，推动警营生态持续向好。用心用情做好从优待警，推出景区免票、警察公寓、子女托管、大病救助等爱警举措，打通民警职级晋升“天花板”，一大批民警晋升四高以上职级，“85后”处级领导干部占比同等城市领先，队伍凝聚力、向心力持续提振。

南京现代警务战略的改革探索从顶层设计到全警共识，从立柱架梁到重点突破，从阵痛磨合到成熟定型，有力推动了公安工作质量变革、效率变革、动力变革，现代警务体系基本建成，公安工作现代化迈出坚实步

伐：一是警务理念实现系统性革新。坚持以新发展理念、新警务理念指引公安工作，破解以往靠警力、靠资金、靠投入的路径依赖，转变抓局部、抓亮点的惯性思维，打破层级化、行政化的内部壁垒，真正让“创新驱动、协调发展、绿色增长、开放融合、共享共治”成为南京公安改革的主旋律。二是职能体系实现整体性重塑。严格落实“做精机关、做优警种、做强基层、做实基础”要求，立足“大部门大警种制”和“市县主战、派出所主防”，压实警种部门“十个直接”、派出所主防责任，形成职能科学、事权清晰、指挥顺畅、运行高效的实战化职能体系，实现综合管理部门更好地服务实战、执法勤务部门更多地承担实战任务、基层派出所更高效地投入防范主业。三是运行机制实现全面性升级。坚持扁平化、实战化、合成化，突出专业提升、机制提优、大数据提效，健全“1+2+15+N”全警情报指挥体系，以“情指行”一体化机制为牵引、主战中心为主引擎、协同警务为载体、中心制专班化运作为支撑，构建起“大合成、真扁平、强支撑”的“情指行”一体化作战格局。四是支撑保障实现跨越性发展。向科技要警力、要战斗力，信息化建设加速推进，无人机平台等新技术装备形成克敌制胜“撒手锏”。派出所全部升格为副处级，市局一系列重大项目落地启用，一批基层所队站实施新改扩建，为公安事业长远发展奠定了坚实基础。五是公安队伍实现革命性锻造。相继开展“讲政治、强规范、严警风”正风肃纪、政法队伍教育整顿、肃清流毒等专项工作，一系列关键措施落地见效，风清气正、干事创业的良好氛围愈加浓厚。

三、高标定位、优化路径，持续推动公安工作现代化走深走实

南京公安始终聚焦公安工作现代化，严格落实“四新”要求，努力打造现代警务战略的南京样本。

(一) 坚持警务实战导向，构建警种主战新格局

把市县主战作为提升公安机关新质战斗力的重要路径，在职能体系上注重警种牵引，压实警种主战责任，突出抓好直接指挥、直接研判、直接处置、直接管控、直接办案、直接管理、直接盯办、直接赋能、直接协同、直接破题“十个直接”，警种条线全面统警务资源、统重大任务、统专项行动，扛牢主战责任、体现主战成效。在运行模式上突出一体贯通，大力推进职能调整、资源整合、流程再造，优化升级打法战法，深化每日调度、案件盯办、协同警务等机制，发挥主战中心牵引作用，形成一盘棋作战合力。在手段支撑上强化以专对专，突出专业精干，统筹建设“专家、行家、骨干、能手”四级人才梯队，狠抓科技赋能，切实把警种主战的“矛”打磨得更锋利。

(二) 聚焦派出所主防，健全基础工作新体系

按照公安部对“派出所主防”的部署要求，明确主防在维护安全稳定中的基础性地位，牢固树立主动警务、预防警务理念，把工作基点放到防范化解风险上来，在打好“室引领队”、警网融合等一套组合拳的基础上，抓好社区民警退出“大轮班”改革、社区警务团队建设、非警务警情分流、治安阵地动态管控等派出所主防硬举措。围绕“八个不发生”目标，打造“源头防范+‘四控’措施”矛盾风险全链防控加强版，常态开展矛盾风

险排查化解，落细落实重复警情治理、初信初访化解等措施，依托综治中心、“三所联动”等机制平台，推动属地属事部门压紧压实责任链条、共同参与化解，努力实现“基础牢、出事少、治安好、党和人民满意”。

(三) 做优警务运行机制，形成战斗力提升新引擎

警务运行机制是撬动警务改革的关键支点，也是提升公安机关新质战斗力的有力抓手。对照“专业+机制+大数据”新型警务运行模式，重点完善“情指行”一体化运行机制，深化“指挥部+专班化”模式，构建实战化、扁平化、合成化的融合作战体系。完善精准打击机制，以遏制本地职业犯罪为重点，强化全量贯通、深度研判，做到主动感知、精准锁定、精确打击。完善重点管控机制，提高对危险人、危险物品的预警发现能力。完善联动共治机制，用好各类议事协调平台，推动齐抓共管、标本兼治。完善应急处突机制，加强思想、力量、装备、预案等各项准备，常态化开展红蓝对抗、“关城门”等实战演练，提升快速反应和规范处置能力。

(四) 加强技术装备保障，激发创新驱动新动能

公安部部署全面实施公安机关新质战斗力提升工程，其中科技创新是提升公安机关新质战斗力的核心要素。坚定不移推进科技兴警战略，落实公安部“警跃计划”，开足“创新引擎”，开辟“全新赛道”，推动南京智慧公安全面升级。在前期建设升级实体化运行的市、区两级大数据实战赋能中心，以及基础工作平台、开发平台、数据赋能平台和警务协同平台“一中心、四平台”基础上，抢抓人工智能等新科技发展的风口机遇，大力实施数据汇聚治理、平台系统整合、算力底座升级、公安大模型建设、模型矩阵培育、

移动警务迭代、联合科创、新锐装备研发、图数融合、低空警务等十项攻坚举措，充分释放科技赋能警务实战的强大效能。

（五）着眼服务高质量发展，开创惠民利企新局面

主动融入长江经济带、长三角一体化、南京都市圈等重大战略，有序推行以经常居住地登记户口制度，做优出入境“境捷”专窗服务，加快推动外籍高层次人才引进等便利化政策落地。围绕构建“无事不扰、有事必应”的新型警企关系，拓展警企沟通联系渠道，用好合成服务中心、警企会客厅等载体，“一业一策”“一企一策”加大支持力度。依法平等保护各类市场主体合法权益，加大涉企案件重点环节风险评估力度，最大限度降低涉企执法办案活动对企业正常生产经营的负面影响。推动公安窗口服务升级，全面实施“四个免于提交”改革，持续拓展新车上牌等“高效办成一件事”服务，实现从“事能办”向“事好办”的转变。

（六）突出公共安全治理，推动整体防控新升级

坚持预防为主、打防并举，高效落实“打、防、管、建、治”各项措施，推动公共安全治理模式向事前预防转型。围绕强化高效能治理，按照“将政治中心区打造成为全省、全市安全治理示范区”的要求，在抓好省政治中心区安全防范基础上，以鼓楼分局为试点单位，全面推进社会治安整体防控体系与能力现代化建设，不断提高对动态环境下的社会治安控制力。紧盯电诈、“黄牛”等重点问题，用新理念、新方法开展“小切口”治理，实现从粗放管理向精细治理、从经验判断向精准决策、从被动应急向主动防控的转变。深化“梳网清格”行动，创新道路交通、

危险物品、大型活动、旅游景区等全周期监管手段，落实安全生产风险排查整治和责任倒查机制，做到隐患见底、分类建库、规范建制，着力提升本质安全水平。

（七）深化法治公安建设，打造规范执法新标杆

法治公安建设是公安工作现代化的基石和核心内容。持续完善执法制度体系，加强对执法问题的前瞻性、务实性研究，推动完善新兴领域、重点领域执法指引。持续纠治执法突出问题，统筹推进提升行政执法质量三年行动、规范涉企执法等专项行动，下大力气根除执法顽瘴痼疾。持续强化执法监督管理，推进执法办案管理中心提质增效“五项工程”，高效运转市区两级综合案管组，做优执法监测监督中心，将监督触角延伸到执法办案全链条、各环节。

（八）坚持从严管党治警，展现过硬队伍新面貌

推进公安工作现代化，离不开坚强的队伍保障。聚焦“四个铁一般”标准，以实施政治工作年度行动计划为抓手，在强定力上下功夫，严守政治纪律和政治规矩，深化全警政治轮训，坚定拥护“两个确立”、坚决做到“两个维护”。在严纪律上下功夫，深入贯彻中央八项规定及其实施细则精神，持续整治群众身边不正之风和腐败问题，教育引导全警崇尚极简生活、树立极致作风、践行极严要求。在提能力上下功夫，深入实施“素质强警工程”，不断提升队伍实战能力。在激活力上下功夫，抓住中层主官履职清单和全员考核两把尺子，做到“以实绩论英雄”。在增效率上下功夫，坚持用改革的方法整治形式主义为基层减负，切实解放警力、减负基层、提升效率。

责任编辑 黄新春