

# 公安视角下加强高效能治理 服务保障高质量发展的实践与思考

■ 张 波

**摘要** 公安机关是高质量发展的护航者和参与者，也是国家治理体系和治理能力现代化的重要供给力量。本文以习近平总书记关于高质量发展、高效能治理和关于新时代公安工作的重要论述为指导，认真学习贯彻全国公安厅局长座谈会精神，通过调查研究开局破题，以详实的数据、丰富的案例、系统的思考，探析了加强高效能治理服务保障高质量发展的实践路径。

**关键词** 高质量发展 高效能治理 机制

高效能治理是高水平安全的基石、高质量发展的重要保障。全国公安厅局长座谈会将对进一步完善服务高质量发展体系，为加快构建新发展格局贡献公安力量作出重要部署。陇南公安迅速行动，组织力量开展专题调研，在总结近年来创新社会治理实践经验的基础上，剖析短板，就加强高效能治理服务保障高质量发展进行研究思考，旨在为推进更高水平的平安建设、法治建设提供参考，更好助力高质量发展。

## 一、陇南高效能治理创新实践与成果

近年来，陇南市委、市政府坚持以习近

平新时代中国特色社会主义思想为指导，立足市域实际，坚持和发展新时代“枫桥经验”，通过体制机制创新、科技赋能支撑、多元协同共治等路径，在基层社会治理、治安防控体系、营商环境优化等领域取得显著成效，为高质量发展奠定了坚实基础。

### （一）构建多元解纷体系，实现矛盾调解“一站式”

“民事直说 1234”机制总揽全局。将党建引领作为基层社会治理的核心引擎，在全市范围内推行“民事直说 1234 工作法”（组建“说事委员会”1 个机构，明确“向谁说”；运用“线上+线下”2 种方式，明确“怎么说”；瞄准“村里事、邻里事、家里事”3 类突出问题，明确“说什么”；采取“现场

**作者：**甘肃省陇南市副市长、市公安局局长

直办、干部领办、部门联办、跟踪督办”4种解决办法，明确“怎么办”，构建起系统化治理框架。该工作法推行以来，已实现全市3160个行政村和127个社区全覆盖，村级人民调解组织与民事直说委员会高效联动，形成了调解员和说事员无缝衔接的工作机制。2022年7月以来，全市累计收集群众意见建议27.99万条，办理事项26.66万件，重复信访事项同比下降15%。

特色调解品牌精准发力。在矛盾纠纷调解上培育了一批特色调解品牌，形成了可复制、可推广的宝贵经验。如武都“热心大妈调解室”创新基层矛盾纠纷调解工作模式，就曾入选“甘肃省市域社会治理创新实践百强案例”。该调解室以化解家庭矛盾和邻里纠纷为主线，以维护妇女合法权益为重点，深入社区、家庭主动作为，与基层人民调解员一道调解各类矛盾纠纷。法院系统也成立了巾帼工作室、金融纠纷调解室等7类调解平台，司法行政部门广泛吸纳群众代表加入调解队伍，不断优化组织结构，有效提升了调解工作公信力。

综治中心建设提档升级。按照“六有八化”标准（有办公场地、有标识标牌、有统计制度并上墙、有专兼职统计人员及统计负责人、有联网直报专用电脑等设备、有专用统计档案资料柜；统计管理制度化、统计人员专业化、统计报表标准化、统计资料档案化、统计手段现代化、统计工作法制化、统计宣传经常化、统计服务优质化），大力推动县区综治中心规范化建设，建成武都、礼县、徽县综治中心。同时改造提升成县、西和县、康县、宕昌县综治中心，同级法院、检察院、公安、司法、信访等部门常态化入驻，“一站式办理”矛盾纠纷。近三年来，通过全市各级综治中心累计收集群众意见

建议3.6万余条，办理民生实事3.4万余件，化解矛盾纠纷8500余起，推动信访总量、网上投诉、重复信访量同比下降18.01%、20.76%和19.16%。

## （二）升级治安防控体系，织密平安建设“防护网”

智慧警务赋能精准防控。持续深化公安新装备、新技术建设，构建“三圈三层”立体化防控体系（外圈建立环陇南60处卡口、内圈布建9县区主城区电子围栏和前端感知、核心圈梯次推进居民楼院视频监控和智慧安防小区建设），并依托“雪亮工程”，以“自建+租赁+整合”的方式，打造高空瞭望塔、中空无人机、低空视频监控，构建全域覆盖的智能感知网络，实现全域全景直观呈现。同时，升级打造全市公安机关“情指行”一体化实战平台，通过数据分析、风险建模和实时预警，实现对相关区域、人员和事件的精准管控。今年以来，全市刑事、治安、电诈案件分别同比下降37.4%、10%和25.9%。

网格治理打通“末梢神经”。全市科学划分网格4075个，配备网格员4075名，探索打造了“警格+网格”双格融合模式。如武都区东江辖区，建立了民警与网格员“日沟通、周联动、月研判”工作机制，统一安排网格勤务，共同做好人员密集场所、治安复杂区域等重点场所安全管理、隐患排查、信息采集。这一模式运行以来，东江辖区治安、刑事、传统侵财类案件发案同比下降14.8%、23.1%和66.2%。同时，创新推出“背包警务”“田园警务”等特色服务，组织民警深入群众了解社情民意、倾听群众诉求。康县豆坝镇民警背着警务背包上门为出行不便老人办理身份证件，及时解决老人因证件不全导致无法领取养老金的实际困难，受到群众的高度赞扬。

群防群治筑牢人民防线。市委政法委通过规范综治平台、深化“三调”对接、推动多元共治等举措，形成部门联动合力。公安机关牢固树立“警力有限、民力无穷”理念，广泛培育和引导动员社区、机关单位、企事业单位职工、业主商户、物业保安、退伍军人、老党员等，组建“物联会”“保司洁联盟”“橄榄义警”“阶州义警”等群防群治品牌，警务工作真正实现“独角戏”到“大合唱”的转变。

派出所主防夯实基层基础。构建派出所主防体系，持续抓基层、打基础、固基本，深化基层基础建设，研究解决了一批长期制约陇南公安发展的体制性、机制性、保障性问题。推动全市 184 个派出所完成“两队一室”警务机制改革，制定派出所主防任务“标准件+附加件”，全方位为派出所减负，真正让派出所将主业回归到主防上来，通过一系列主防措施，整个社会治理中“人”的管控更加精准、“点”的防控更加有力、“面”的掌控更加高效、“效”的提升更加明显。

### （三）优化法治营商环境，当好服务发展“护航员”

顶层设计优保障。市委、市政府将优化营商环境作为高质量发展的“生命线”工程，制定印发《争创一流营商环境三年行动方案（2025-2027）》，明确“追赶进位年—示范争创年—全面优化年”三阶段路径，配套 26 项具体措施，覆盖政务、市场、法治等六大行动，同步出台《强化政策解读优化营商环境实施方案》，解决企业“政策找不全、难吃透、用不好”问题，建立“政策归集—解读—推送—兑现”全链条机制。

数字赋能提质效。促进政务服务线上线下融合发展，全市政务服务网办率达 100%，深入推进 233 项非接触式办税清单，办税时

限压缩比例提高到 85.09%，电子营业执照实现跨行业、跨领域互认互用。公安机关优化户政、交管、出入境等管理服务，推出“延时服务”“预约办理”“容缺受理”“一站式”服务等举措便利企业群众。2024 年以来，办理出入境证件 28834 件次，提供预约服务 490 人次，延时服务 323 人次；简化二手车交易登记流程，全面推行网上办、一证办、异地办服务措施，减少群众办事环节和所需材料。2022 年全市办理车辆转让登记 28660 笔，2023 年增长至 36522 笔，2024 年办理数量大幅提升至 39767 笔，2025 年上半年，车辆转让登记数量已达 21142 笔。

公正执法强打击。积极推行涉企案件柔性执法、涉企服务容缺受理等惠企举措，进一步规范涉企检查，做到“有求必应”“无事不扰”。围绕破坏企业正常生产经营、阻挠工业项目建设、敲诈勒索企业、非法集资等情况开展线索排摸、深挖彻查，对破坏营商环境的违法犯罪行为坚决打击。2024 年以来，侦破涉企领域犯罪案件 34 起，挽回 6478.4 万元，协助清收 3.4 亿元。

高效能治理是高质量发展的根本前提和坚实保障，只有做好“治理”，才能高水平创造安全稳定社会环境，而精准高效的服务则为高质量发展注入活力、畅通血脉。两者如同“一体两翼”，共同作用，为经济社会行稳致远清除障碍、保驾护航，是高质量发展不可或缺的“压舱石”和“助推器”。

## 二、服务保障高质量发展问题分析

陇南作为甘肃省唯一全境属长江流域的地级市，近年来中央和省委、省政府扶持力度不断加大，但同时也是经济欠发达地区。调研发现，虽然全市在加强高效能治理，服

务保障高质量发展上做了大量工作，取得了显著成效，但仍存在亟待解决的深层次问题。

### （一）矛盾纠纷上升快速

近年来，通过“打防管控建”一系列措施落地，全市社会治安形势持续向好，刑事、治安案件逐年下降 10% 以上，刑事案件甚至达到 37.4%，但与之形成鲜明对比的是，矛盾纠纷逐年增多，2023 年公安机关排摸矛盾纠纷 4803 起，2024 年 5055 起、同比上升 20.2%，今年上半年 6340 起、同比上升 157.6%。据统计，当前面对的矛盾纠纷主要可分为邻里矛盾、土地纠纷、征地拆迁、家庭纷争、感情纠葛、个人利益诉求等六大类。剖析上升原因主要有：一是依法行政意识不够。一些政府部门执法人员和工作人员法治素养、法治意识不高，依法行政的意识淡薄，导致群众不服，造成矛盾。诸如征地拆迁、违章建筑拆除等工作，解决问题还是“土办法”多。同时，都要求公安机关到场“保卫”“助威”，这种非警务活动不但分散了警力，而且容易将公安机关推向群众对立面，造成警民关系紧张，破坏政府形象，损害政府公信力。二是遗留问题矛盾突出。受历史局限性影响，长期以来，涉法涉诉、涉军涉教、利益受损、房地产领域等群体许多诉求难以得到根本性解决。比如，比较突出的白龙公馆、长安集团、礼县福源房产问题，涉及复杂的历史背景和多方面利益纠葛，难以在短时间内得到有效解决。同时，随着经济下行压力增大，部分企业生产经营困难、房地产企业困难，导致劳资、债务、投资利益受损等纠纷上升，原有的一些深层次矛盾尚未根本解决，新的矛盾不断发生。三是“调而不懈”比较突出。在实际工作中，基层法治化人才普遍缺乏，调解经验不足、社会阅历较浅，开展群众工作能力不强，面对复杂

的矛盾纠纷调解任务时，往往力不从心，存在“本本主义”，许多矛盾“调而不懈”，并且持续跟进化解不到位，导致矛盾升级，引发“民转刑、刑转命”案件。四是移交推送还有不畅。既存在派出所移送不及时、不全量的问题，也存在乡镇（街道）综治中心、司法所不愿接受、推诿扯皮的问题，导致矛盾纠纷不能及时化解，越积越多。此外，随着公安机关基础工作越来越实，排摸力度不断加大，一些平时不容易发现的隐性矛盾被排摸出来，这也是矛盾纠纷上升的一个重要原因。还有，网络通讯工具的普及和功能的逐渐完善，给人们日常工作生活提供了方便，如即时聊天、实时转账、信用贷款等，但同时也带来了新的挑战，因沟通不畅、情绪管理不当产生矛盾，更容易导致婚外情等问题，由此引发的家庭、婚恋、邻里、借贷、劳资等方面矛盾纠纷凸显，并且此类矛盾纠纷更容易引发命案。据统计，近五年来发生的命案，80% 以上是由矛盾纠纷引发的。

### （二）共治格局还未形成

基层社会治理千头万绪，涉及组织、政法、民政、司法、公安等多个部门，多头管理是基层治理中的共性问题，“一个部门管不了、多个部门管不好”的问题时有发生。一是思想理念存在偏差。基层治理力量虽然同向发力，但还存在“平行”却不“重合”问题，缺乏引领、协同、参与、疏导、服务等理念。尤其在社会安全稳定工作方面，有的政府职能部门不够重视，缺乏全局意识、系统观念，片面地认为不是自己的职责，主动作为意识不强，主体责任没有完全得到落实。二是思维定式难以改变。“有困难找警察”观念深入人心，公安民警经常面对一些本应由其他部门处理的事项，导致出现“公安机关前进一步，职能部门后退一步”的状

况。个别基层责任部门将源头化解和稳控责任推向派出所，“公安靠前”变成“公安独干”。三是人少事多心态失衡。乡镇街道职权、编制、人员跟不上日益繁重的治理任务，事多人少、责大权小，“小马拉大车”，导致基层部门普遍存在“多一事不如少一事”思想。基层警力不足与任务繁重的矛盾也长期存在，部分农村、偏远地区警力配置薄弱，尤其是有警察身份人员更少，安排值班都有困难。四是社会大众参与不高。目前基层社会治理主要参与者是政府主导下的基层干部，普通群众参与意识不强，与自己利益无关的事不愿参与，基层干部表示“自己就是‘万金油’，上面哪个部门需要落实到基层的事项都会落到自己头上”。基层干部尤其是村社干部往往“身兼数职”，既是“双协员”，也是“综治员”，还是“劝导员”，这种情况往往导致精力不足，出现“事事都在干，事事干不好”情况。

### （三）前置防控能力不足

随着大数据和人工智能时代的高速发展，人、事、物等各类社会要素互相关联，社会治理工作面临传统与非传统风险交织叠加、违法犯罪加快向网络发展蔓延、新业态新产业安全监管滞后等问题，在当前大环境下，我们风险防控能力不足，“慢半拍”情况已经显现，如传统侵财类和未成年人违法犯罪，很大程度上是可以预防的，但往往出现“打不胜打、防不胜防”困局。究其原因：一是数据壁垒问题突出。社会各部门之间存在数据壁垒，尚未形成统一标准、顶层设计和全盘规划，一些与人息息相关的出行、购物、快递、通信等信息不能与公安平台互通，以至于无法精准研判辖区治安形势，数据赋能与预期构想存在偏差，影响最终成效。就公安内部而言，跨部门、跨层级、跨区域的

数据共享融合机制不畅，制约了整体效能的发挥。二是公安基础工作还有短板。一方面，基础数据更新不及时，各派出所不同程度存在信息维护滞后、采集录入不规范、访查记录不实的问题，从以往重大案件复盘情况看，甚至有涉案人员信息未采录情况。另一方面，重点要素管控还有不足，公安机关对相关人员管控责任落实基本到位，但仍存在易肇事肇祸精神病人与卫健部门信息共享不畅的问题。三是技术支撑能力有待强化。公安工作科技含量日益提高，设备更新迭代速度日新月异，特别是在高端技术装备引进、核心系统自主研发、大规模数据存储计算等方面需持续投入大量资金，投入产出比难以用经济指标衡量，从有限的地方财政中“分一杯羹”的难度不小。技术运维保障力量不足，面对复杂系统和海量数据，日常运行维护需地方财政足额预算保障，前端感知源停电断网的隐患时有发生，保障体系面临挑战。

### （四）营商环境还有软肋

营商环境的好坏直接关系到市场主体活跃度、决定了地区经济的运行效率和发展质量。总体来看，全市营商环境稳中向好，但仍有不足。一是执法规范化水平仍存提升空间。公安、市场监管、环保等部门工作各有侧重，实际存在“多头执法”现象。个别政府执法部门执法理念存在偏差，“重打击、轻保护”“重实体、轻程序”的现象仍未根绝，执法不严格、不规范、不文明的问题还未杜绝，个别人员选择性执法、逐利性执法，败坏执法队伍形象。执法裁量权行使标准不够统一，存在“同案不同罚”现象。二是涉企执法司法保护需更精准审慎。公安机关在办理涉企案件时，对适用刑事强制措施和查封、扣押、冻结涉案财物把握不够精准审慎，有时存在“构罪即捕”“一扣了之”的情况，

对企业正常经营造成不当影响。案件办理周期较长，影响企业权益及时实现。对新型涉企经济犯罪（如利用虚拟货币洗钱、侵害商业秘密等）的打击能力还需提升。三是政务服务供给质量效率需持续优化。“互联网+政务服务”平台用户体验有待提升，部分事项网上办理流程复杂、材料要求不清晰、系统稳定性不足。线下窗口服务标准化、便利化水平不均衡，偏远地区群众办事仍有不便。数据壁垒导致“证明难”“反复跑”问题尚未完全解决。四是企业需求响应能力还需加强。针对企业防范内部职务犯罪、知识产权保护、安全生产风险防范、内部安全保卫工作等领域的专业指导培训不足，“送法进企”等活动多为基础法律常识宣传，针对性不强。与企业沟通不畅，缺少对其经营情况、面临困境和发展需要的了解，从而缺乏针对性、差异化的服务模式和服务手段。

高效能治理服务保障高质量发展问题的最终落点还是在理念、人员、经费和协作上，这些短板弱化了“两翼”效能，只有加速解决才能夯实高质量发展的安全基石。

### 三、以高效能治理服务保障高质量发展的对策思考

#### （一）厘清各级权责关系边界，构建高效协同运转机制

进一步理顺市、县、乡各级各部门在社会治理中的权责关系，优化配置行政资源、市场资源与社会资源，健全完善“党委领导、政府主导、主管部门牵头、相关部门协作”的综合治理运转机制。进一步明确基层干部权责清单，在财政、政策允许的情况下，适当加强基层力量，有效破解“身兼数职”的困境。公安机关在落实好派出所“三张清单”

的基础上，进一步深化派出所分类实施“标准件+附件”措施，持续推动派出所主业回归主防。

#### （二）压实乡镇党委政府责任，深耕平安建设前沿阵地

市县综治部门加强对各类涉稳风险联动处置的统筹力度，推动建立健全横向属地属事责任、纵向市、县、乡、村四级责任体系，特别是针对属地党委政府履职不到位的问题，完善考核通报、倒查问责机制，督促属地履职尽责，积极主动参与涉稳风险事前防范、事中处置、事后复盘全流程，最大限度做到各项工作有人抓、有人管、不落空。如在全市主动创稳评价、平安建设考核中加大基层社会治理、命案防范治理、未成年人犯罪预防、非正常死亡防范等陇南面临的最棘手、最突出问题的考核分值，通过责任倒逼，进一步巩固陇南政治安全和社会大局稳定。

#### （三）聚力攻坚化解矛盾纠纷，切实筑牢社会稳定基石

党委政法委牵头，压实各部门责任，集成人民调解、司法调解、行业专业性调解等优势，多元化推进矛盾风险实质化解。紧盯投资受损、退役涉访、问题楼盘、工程欠款等涉众领域稳定风险，积极汇报党委政府健全完善党政主导、主管主责、属地主体、公安主动的防范化解机制，着力推动化解一批疑难重大风险。以防范个人极端案事件和命案为重点，依托综治中心，就地解决家庭婚恋、邻里关系、债权债务等矛盾纠纷，坚决防止发生命案、报复社会等恶性案事件。

#### （四）加强群防群治力量建设，织密基层平安防护网络

一方面，在统筹发挥好村组干部、社会团体组织作用的基础上，有序吸纳行业场所人员、离退休老干部、热心人士和群众积极

分子等充实力量；另一方面，探索奖励机制，为在册群防群治力量实行荣誉激励、积分奖励、信用鼓励等，调动参与社会治理积极性。同时做强现有“物联会”“保司洁联盟”“橄榄义警”“阶州义警”等群防群治品牌，发动党员、网格员、保安员、快递员等就地加入，让群众“人人争当志愿者、个个都是主人翁”，带动群防群治迈上新台阶。

#### （五）优化立体防控体系，借助科技手段提升防范能力

加大财政支持力度，升级优化立体化信息化社会治安防控体系，推进 7×24 小时街面警务站建设，创新“高空瞭望、视频巡逻、地空一体”巡防新模式，有效提高动态环境下社会治安控制力。围绕党政机关、医院学校等相关部位和公园、广场、商圈等人员密集场所，推动安防体系标准化建设，落实硬隔离防护措施，确保绝对安全。常态运行“护学岗”，扩大“最小应急单元”覆盖面，实现就近、就早、就小处置。

#### （六）发挥德治教育疏导作用，培育理性文明和谐新风

利用好乡贤能人“人熟、地熟、事熟”优势，重视村规民约和家训、家规、家风等作用，在社会治理的基础上进行社会“调理”，引导群众遵纪守法、理性平和，通过内化于心、外化于行，达到少矛盾、少伤痛的目的。以社会主义核心价值观为统领，加强社会公德、职业道德、家庭美德和个人品德建设，完善村规民约、居民公约和行业规章等制度建立，引导群众明是非、辨善恶、守诚信、知荣辱。

#### （七）严打涉企违法犯罪，营造安心舒心法治营商环境

公安机关深入开展规范涉企执法专项行动，持续推进“轻微不罚”和“无事不扰”，

禁止违规干预插手涉企经济纠纷，严禁超权限、超范围、超数额、超时限“查扣冻”，最大限度减少对企业正常生产经营活动的影响。坚持保护合法、打击非法，平等保护各类市场主体合法权益，依法严厉打击虚开骗税、合同诈骗、串通招投标和侵犯知识产权等违法犯罪，营造法治营商环境。

#### （八）持续优化政务服务举措，赢得企业群众满意信赖

聚焦企业和人民群众“急难愁盼”，研究推出更具针对性、让群众和企业可感可及的政策措施。深化涉企行政管理改革，推进行政审批和验收管理“全程网办”“一窗通办”，优化“预约办、网上办、马上办、自助办”模式，持续提升政务服务效能。不断提升智慧政务能力，强化统一身份认证、统一跨网交互、统一电子证照等基础支撑能力，打通信息壁垒，落实政务数据资源共享管理制度，提升政务数据融合应用效能，更好支撑服务企业群众“高效办成一件事”。

#### （九）全面落实主动警务模式，前置警力护航经济发展

公安机关完善“驻点警务”“一企一警”服务模式，全面落实重点企业（项目）、重要商圈“护商警务联络员”机制，实质运行重点园区警务服务站，全心全意护商利企。瞄准文旅康养产业发展需求，按需设置景区警务室，加强旅游景区及环线交通、治安管理服务，有力护航文旅康养产业良好发展。积极服务党政决策，认真履行招商引资企业背景资质审查职能，加强招引企业“安全体检”，动态开展经济发展领域风险监测评估，切实保障发展安全。加强与企业沟通交流，了解企业需求，制定针对性、个性化服务企业措施，提升服务能力。

责任编辑 韩笑尘