
县域社会治安防控体系建设研究

陈石春

(浙江省公安厅, 浙江 杭州 310009)

【摘要】社会治安防控体系就是在党委政府领导下, 公安机关动员整合相关部门和社会各方面的力量和资源, 充分运用现代科技手段, 全面落实治安防范措施, 构筑预防违法犯罪活动的社会网络, 实现社会治安综合治理。社会治安防控体系建设作为创新社会管理的重要组成部分, 为社会管理提供秩序保障, 是公安机关当前和今后一段时期的重要任务之一。社会治安防控体系建设同时作为县域社会治安防控工作最大的工作阵地和承载平台, 对其进行实践探索、总结和研究, 对于创新、完善社会治安防控体系具有重要意义。

【关键词】社会治安防控体系; 县域; 体制创新; 社会管理; 浙江

【中图分类号】D631

【文献标识码】A

【文章编号】1674-3040 (2011) 06-0006-05

党的十七大和十七届五中全会明确提出, 要进一步健全和完善社会治安防控体系。胡锦涛总书记在 2011 初省部级主要领导干部社会管理及其创新专题研讨班及 5 月 30 日中央政治局会议上, 又分别对进一步健全和完善社会治安防控体系提出了新的要求。完善社会治安防控体系, 既是公安机关贯彻落实中央创新社会管理重大决策部署的重要课题, 也是公安工作与时俱进地适应社情民情新变化新特点的至善之选。本文立足浙江 (以下简称我省), 试就县域社会治安防控体系建设进行一些研究, 以期推动公安防控工作理论的探索和实践的深入。

一、社会治安防控体系建设重要性和紧迫性分析

(一) 社会治安防控体系建设是具有中国特色维护社会治安稳定的系统工程。改革开放以来, 特别是在经济社会快速变革的大背景下, 我国的社会治安状况出现数次较大起伏, 刑事发案总量在高位徘徊, 维护社会治安稳定的压力持续增大。公安机关在经历严打、刑侦和派出所“两制”改革等探索后, 近年逐步提出和实践社会治安防控体系建设, 打赢了奥运会、建国 60 周年庆典和世博会等一个个重大活动安保工作战役, 并在实战中不断修正完善, 其指导思想越来越清晰, 基本架构和工作机制逐步形成。社会治安防控体系随着社会的进步、形势的发展而不断丰富和完善, 防控模式从被动、静态的行政管理向动态、精确管控转变, 运作模式从各自为战、单打独斗向党政主导、部门联动转变, 走出了具有中国特色的维护社会治安稳定之路。当前, 我省进入全面建设小康社会的关键时期和深化改革开放、加快转变经济发展方式的攻坚时期, 更加需要确保社会治安稳定, 进一步健全社会治安防控体系, 以持续稳定保障经济社会持续又好又快发展。

(二) 社会治安防控体系建设是维护动态社会环境下治安稳定的必由之路。当前, 我国社会正逐步呈现开放、动态、多样的特征, 社会管理在思路、体制机制、法律政策、方法手段等方面还不能适应经济社会发展的需要, 这已对经济社会发展形成了较大的约束。但受各种复杂因素制约, 影响社会治安的一些根源性问题短期内还得不到彻底解决, 诱发社会不稳、滋生违法犯罪的消极因素还将长期存在。完善社会治安防控体系, 有助于实现社会治安面的平稳有序, 保障人民群众基本权益, 推动社会治安综合治理, 带动与社会治安相关的其他社会管理工作的协调发展。因此, 在逐步调整优化经济社会发展, 同步推进

收稿日期: 2011-11-02

作者简介: 陈石春, 浙江省公安厅治安总队总队长, 本刊编委。

政治、文化、社会建设等的大背景下，进一步健全社会治安防控体系，显得顺理成章。

（三）社会治安防控体系建设是公安机关创新社会管理的内在要求。 公安机关是社会治安防控工作的主力军，但在实际工作中，容易出现两个极端：要么是重打轻防，将防控的责任推给政府和社会；要么大包大揽，公安一家单打独斗，投入大量精力却收效甚微。 当前，维护社会治安稳定还存在部门职责不清、人财物保障不够、机制运行不畅、群众参与积极性不高等问题，靠公安部门一家难以从根本上解决社会治安问题。 社会治安防控体系就是在党委政府领导下，公安机关动员整合相关部门和社会各方面的力量和资源，充分运用现代科技手段，全面落实治安防范措施，构筑预防违法犯罪活动的社会网络，实现社会治安综合治理。 为此，公安机关要充分利用当前各级党委政府高度重视社会管理创新工作的有利时机，把社会治安防控体系建设作为创新社会管理的重点项目，深入研究和积极破解社会治安管理难题，以提升公安机关社会管理的整体水平，确保社会安定有序。

二、立足县域构建社会治安防控体系的认识与实践

构建社会治安防控体系是个系统工程，不仅在国家层面有其高屋建瓴、宏观布局的战略意义，在省、市、县各个层级以及在政府、公安、企（事）业单位各个系统都有现实的战术需要。 笔者认为，统筹社会治安防控体系整体布局，县域社会治安防控体系建设具有特殊重要的地位和作用。 县域防控工作加强了，整体治安防控就有了稳固的基础。 也就是说，如果我省各个县域的社会治安防控体系建设相对科学和完善了，那么社会治安大局稳定也就有了基本保障。

（一）县域在我国经济社会发展过程中占有重要地位。 县域作为国家最基本的行政和经济单元，是宏观经济与微观经济的结合部，是城市与农村的连接点。 这些特性决定了县域拥有十分重要的地位，承担着极为重大的责任。 在现有国家行政体制下，县一级党委政府在人事、财政、政策制定等方面较其他层级的党委政府享有更强的灵活性和主动权，这对于社会治安防控体系统筹考虑和整体布局具有重大影响。从社会治安内在要求看，“郡县治，天下安。”^①县域始终是社会治安防控工作最大的实战场所和承载平台，也是社会治安防控体系建设最重要的工作阵地和保障基础。 只有将县域社会治安防控这个基本面抓好抓实，才能为市以上层面推进社会治安防控体系建设打下坚实基础。

（二）我省县域社会治安防控体系建设的成功范例。 近年来，我省一些县域公安机关在纷繁复杂的治安环境下，静下心来打基础，打防结合求长效，通过不断加强和完善社会治安防控体系，确保了一方平安，同时也为县域社会治安防控体系建设提供了实践范例。

1. 湖州市长兴县公安局通过做大做强巡特警队伍，有效提升了社会治安防控整体水平。 该局于 2006 年确立做大做强巡特警队伍，带动警务机制整体优化和完善的思路，经过数年努力，该县群众安全感普遍增强，对公安工作满意度达到 95%以上，连续 4 年获得了“平安县”称号，公安工作开始走向良性循环。 通过加强巡防网络建设，一是维稳能力明显提升，预防和处置群体性事件能力明显增强。 二是快速反应能力明显增强，打击现行犯罪能力明显增强，该县发案总量从原来湖州市县区最多降至中后序列。 三是巡防与 110 接处警任务有机结合，接处警最短十几秒钟，最长不超过 3 分钟，有效提高了警情处置效率，同时极大地为派出所减了负，为社区民警集中精力做好基层基础工作创造了有利条件。

2. 杭州市下城区通过进一步夯实社区防控工作，最大限度地挤压了犯罪空间。 近两年来，该区可防性案件以每年 20%左右的比例下降。 一是积极争取党委政府支持，与城市建设改造项目相合拍，不失时机地推进社区安全防范设施建设，在防控硬件设施建设上取得了突破。 二是通过落实社区民警治安承包责任制，将辖区的治安状况、基础工作、打处实效等作为考核奖惩的依据，切实提高了防控工作的积极性和责任心。 三是整合多层次防控力量，行政层面上由街道牵头，派出所为主业务指导，城管、运管、交警等部门合作开展防控；派出所组织指导群防群治层面，初步形成了以楼宇、居民区物业保安为主力，报刊亭营业人员、停车收费人员、环卫工人、沿街店铺门口迎宾人员等为补充，不断拓展防控空间和时间的区域社会治安防控体系。

此外，还有建德的“驻村协勤”农村社区警务模式、宁波海曙的“警务 e 超市”信息化社区警务、温岭的护村巡防队伍等，

也都取得了良好的实际效果，为其他县域公安机关防控工作提供了有益的借鉴。

因此，笔者认为，县域是社会治安防控体系建设的基准点和最佳平台。

三、县域社会治安防控体系建设的重点内容

结合我省各地公安机关社会治安防控工作的实践，笔者认为，要构建科学、高效的社会治安防控体系，县级公安机关应该牢牢把握住以下几个支撑全局的关键内容，并以此为基本盘，立足县域实现社会治安防控模式的拓展和创新。

（一）街面巡控是社会治安防控的重要支撑。实践证明，街面警力巡逻的力度、广度和幅度直接影响到社会治安秩序好坏。加强社会治安防控，遏制违法犯罪高发态势，如果没有扎实有力的街面巡控队伍和巡控机制，无异于纸上谈兵。加强和改善街面巡逻工作，需要把握以下几个方面：一是警情引导巡控。在深入分析本地治安状况和警情特点的基础上，充分考虑人口密度、城市和农村集镇地理位置等因素，合理运用研判成果，科学划分巡逻区域，统筹布局巡逻警力，针对性地形成街面巡逻模式，加强街面巡逻指挥调度，确保警力部署与警情需要同步。通过警用地理信息、车辆GPS定位以及单兵3G视频等系统和平台的建设和运用，提高巡控实时性和针对性。宁波鄞州的指挥中心和巡特警互通指挥调度、温州鹿城的巡控“嫌疑指数”、义乌“重点控案巡区”等针对性探索，都在实践中取得了良好的成效。在目前警力不足的情况下，充分挖掘潜力，更加精细、合理配置警力资源十分有必要。二是加强巡逻力量。密切配合党委政府维稳、经济建设等中心工作，积极争取地方财政、人事等的支持保障，大力推进应急处突专业队伍特别是县级公安机关巡防专业队伍建设，不断提升保安、协辅警等巡防力量的待遇和素质，确保能培养人、能留住人。例如，长兴县公安机关组建了283人的专业巡防队伍，收效良好；温州瓯海、台州椒江等地公安机关充分借力居村两委、辖区企业等资源，推动村级巡防队伍建设，实现市场化、效益化、专业化运作，为构筑全省经济发达城镇、经济开发区社会化治安防控模式提供了有益的借鉴。同时，还要整合协调派出所和治安、巡特警等相关警种中的巡控力量，加以科学指挥调度，最大限度地警力推向街面，全力提高街面见警率、管事率。三是创新巡逻机制。以治安复杂、案件多发、群众需要的重点部位和时段为基本盘，合理摆布有限警力，因地制宜地采取动态巡逻与定点设岗相结合、步行巡逻与车辆巡逻相结合、武装巡逻与便衣巡逻相结合、实兵巡逻与视频巡逻相结合等方式，最大限度地提升街面见警率、管事率，实时震慑和打击街面现行违法犯罪。在重大活动、重要敏感节点期间，在政治中心区域、治安复杂地区，适时开展武装巡逻，可以有效加强震慑力度。

（二）社区防控是社会治安防控的基本保障。警力不足民力补，人民群众是打防控体系最广阔、最坚实的基础。因此，夯实社区基础防控，实现警力下沉、警务前移，使民警融入社区、贴近群众，零距离服务、保护群众，同时充分调动群众之力，合力防范、打击犯罪，才能真正构建治安防控的铜墙铁壁。一是深入实施城乡社区警务战略，进一步完善城乡社区警务工作机制，调整社区民警工作导向，把矛盾化解、宣传发动、指导防范、巡逻守护、隐患检查和信息获取作为主要勤务模式和勤务内容，鼓励和吸引优秀民警扎根基层、沉入社区。如杭州市公安局下城区分局、海宁市公安局等几年来坚持以基层基础为工作导向，不仅社会治安防控成效显著，公安整体工作也取得了长足发展，值得进一步思考和研究。在社区警务信息化方面，宁波市“社区警务e超市”、云和县农村警务信息平台等模式，为城市、农村等不同地区实现社区治安状况的直观、动态掌握，提供了有益借鉴。另外，流动警务室、网上警务室、QQ警务室、公安微博等新型警务模式也需要进一步总结推广。二是广泛发动群防群治。借力和依托基层党组织和居委会、村委会强化治安防控阵地，加强防控宣传，积极发展社区（村）干部、治保人员、流动人口协管员、流动人口党员骨干、治安志愿者等群防群治力量，并针对治安复杂区域和领域物建信息员，组织和动员广大人民群众参与投入治安防控工作，往往能够取得事半功倍的成效。如杭州市公安局下城区分局要求社区民警充分利用街道、社区组织召开的各类会议、社区宣传橱窗等阵地，宣传治安防控知识，通报治安警情，与社区群众形成了良好互动，得到了群众的肯定和支持。三是分类推动社区村居自防。在公安机关专业巡逻的基础上，发动社区村居开展防控工作是推动社区村居自防的有效做法。对防控水平较好的城市社区，要积极组织开展小区自防，督促、指导居委会、物业公司等落实人防、物防、技防措施；对流动人口较多、治安问题复杂的城乡结合部和城中村以及农村小集镇，要采取“看路口、设岗亭”等措施，推广实施“社区化”管理模式；对人员居住分散、交通不便、弱势群体较多的农村地区，要积极开展邻里守望、联户联防等防控工作。四

是加强实有人口管理。按照“以证管人、以房管人、以业管人”的要求，既要严格实有人口和实有房屋核查登记，落实出租房业主、房主治安责任，又要努力提高居住证配套服务待遇，实现流动人口动态服务管理。这一点，部分地区已开展了有益的探索。比如湖州市南浔区、上虞市等地积极推动居住证配套享受教育、医疗等待遇，提升了流动人口办证主动性，有力地促进了信息掌握。另外，还需不断推动对重点青少年群体、失足妇女、心理失衡人员、刑释解教人员等的帮扶帮教和心理疏导，促使其重新回归和融入社会。五是强化矛盾纠纷排查化解。充分利用“大走访”、“警民恳谈”、“驻村协警”、“社区警务综合体”等平台和模式，真正实现警务深入基层、深入群众，零距离排查了解矛盾易发领域和重点群体，因地制宜、多策并举化解矛盾和问题。同时，要依靠党委政府，充分借鉴淳安“警民联调”、温州“警调衔接”、杭州上城“110社会联动”等创新模式，大力推进政府部门和社会资源职能整合，减少相互推诿，形成工作合力，从源头上解决问题，减少社会治安隐患。

（三）科技防控是社会治安防控的有效提升。在当前动态、开放的社会环境下，光靠人海战术已远远不能适应时代的发展。科技在某些方面具有人力所不能及的强大优势，使警力资源实现内涵式倍增。应对严峻的社会治安形势，防控体系要上层次、上水平，就必须将科技理念贯穿到防控工作各个环节中去。一是深入推进动态视频监控系统建设。要紧紧依靠党委政府，建设规划布点合理、技术标准统一、实时联网联控的视频监控系统。城市地区按照数字化、智能化、全天候要求，实现对公共场所、公共道路、重要部位视频监控全覆盖，并力争扩大监控覆盖面。农村地区重点加强中心集镇、进出主要道路的视频监控建设。在推进监控建设的同时，要注意统筹、整合好已建和新建的、公安建设和其他部门建设的、政府投入建设和社会单位自筹资金建设的各类视频监控资源，实现视频资源共享和跨区域、跨部门综合应用。如宁波江东、湖州南浔等地将社会视频监控接入统一平台，既扩大了覆盖面又节约了建设成本。二是加快推进安防技术系统建设。全省各地实践中已摸索出一些富有成效的路子。要充分把握党委政府庭院改造、新农村建设等有利时机，将安防建设纳入其中同规划、同建设。比如在城区、中心集镇的社会单位、物业小区、居民家庭等部位积极推广运用门禁系统、楼宇对讲、自动报警、电动车防盗锁等各种安全防范技术，在农村地区积极推广简易实用的防盗报警设施等。公安机关要充分履职，加强安全技术防范工程设计、建设、检测、验收等环节的管理，确保防范效能有效发挥。三是加强防控信息合成作战。充分依托公安大情报平台，强化各类公安信息系统关联运用和碰撞比对，会同有关部门开展信息共享应用。四是加强虚拟社会管理创新。当前，虚拟社会已深入到政治、经济、文化、社会生活各个领域，给现实社会管理带来前所未有的压力和挑战。因此，要积极关注微博、QQ群、论坛等舆论动向，充分发挥技术手段，强化网上安全防范保护，实现以网控网。

（四）阵地防控是社会治安防控的重要补充。防控工作固然需要创新理论，但也需要继承和发扬传统的工作措施。工作单位、行业场所等作为公安机关社会治安防控最重要的工作阵地、最基础的管理单元，曾经发挥过重要的作用。但随着市场经济的不断发展，管理框架逐渐被打破，防控职能逐步弱化。笔者认为，在当前动态开放的社会环境下，阵地防控仍然是社会治安防控不可或缺的有益补充，重拾并发展适应社会发展的阵地防控体系十分必要。一是继续加强单位内部安全防范。严格落实企事业单位内部治安保卫责任，通过创安活动等载体，指导和督促单位完善各项治安保卫制度，健全保卫机构，充实保卫力量，加强与其他社会治安防控力量的配合联动。争取政府和有关部门支持，加大学校、幼儿园等重点单位和要害部位的安保力量和技术防范工作力度，大力整治单位周边治安秩序，健全应急处置机制。二是推进行业自律。要强化行业场所管控，及时发现和消除治安隐患，整治突出治安问题；要强化重点组织管控，坚持部门协同、齐抓共管，严密社会组织登记、注册、审核，会同有关部门实行动态管控监管。杭州上城、拱墅等地大力推广计分考核、动态考核、分级管理等方法，推进行业、场所治安信息管理信息系统建设，积极引导行业、场所协会等社会组织强化自律，提升了管理水平和效能，值得借鉴学习。三是强化重点物品管控。要健全、完善危险物品管理制度，全面落实安全管理措施，加强部门协作配合和科技运用，严防危险物品非法流散社会，严防发生安全事故；要加大对废旧金属收购、旧货交易、机动车维修业等边缘行业管理力度，建立健全信息登记制度。四是深化治安乱点整治。要重点围绕涉黄涉赌、涉黑涉恶、食品药品安全等违法犯罪高发区域和部位，加强和改进管控措施，吸收采用杭州、温州等地“黑名单”、异地办案等模式，适时开展集中清查、突击检查和挂牌整治。同时建立工商、文化、质监、药监等多部门联合整治工作机制，强化打击力度，铲除犯罪土壤，净化社会环境。

四、支撑和保障县域社会治安防控体系建设的若干思考

基于对全省县域社会治安防控体系建设实践的梳理研究，不难看出，尽管我省县域社会治安防控体系建设类型不同、形式不同、各有特色、各具特点，但还是可以归纳出一些共性的原则和经验，以实现县域社会治安防控体系建设的支持和保障。

（一）充分依靠党委政府。党委政府统一领导下的强大的组织动员能力，是社会主义特有的体制优势。党委政府在社会治安防控体系建设中起到统一思想、凝聚力量、统筹推动的重要作用。以世博安保工作为例，其之所以取得巨大成功，与各级党委政府领导亲自部署、亲自督导、亲自检查是密不可分的。社会治安防控体系建设涉及人防、物防、技防等多个方面，是一个庞大的系统工程，渗透于城市、农村、单位、个人、网上、网下等方方面面，许多工作需要以党委政府的名义分解落实到各地区、各部门和最基层。没有各级党委政府的整体规划、通盘考虑，仅靠公安机关孤军作战，是很难形成一个布局合理、操作性强、运行高效的社会治安防控体系的。同时，社会治安防控体系又是一个长期性、基础性工程，需要大量的持续的投入，没有党委政府的强力支持，落实充足的人员、经费、装备保障，社会治安防控体系建设仍将是无源之水、无本之木，如专业巡防队伍的组建、群防群治力量的统筹、物防技防设施的建设等，都可能停滞不前。保持社会治安平稳是党委政府加强和创新社会管理的重大课题，公安机关更有责任当好参谋助手，引导和推动社会治安防控体系建设的深入开展。

（二）依靠发动人民群众。坚持专门工作与群众工作相结合，是公安机关的优良传统和政治优势，是党的群众路线在公安工作中的具体体现。长期以来，公安机关坚持充分发动群众参与社会治安综合治理，加强社会治安防控，走出了一条专群结合、依靠群众共同维护社会稳定的成功之路。但应当看到，随着社会体制和社会观念的转变，群众参与犯罪治理和预防的积极性不断降低。不论公安机关的装备先进性和机动程度有多高，群众对犯罪行为的举报始终是公安机关立案和破案的重要前提，也是治理和预防犯罪的基本手段。只有贴近群众切身利益，发动群众、宣传群众，让群众了解社会治安防控与其自身利益的关联性，才能真正推动人民群众主动参与融入到社会治安防控中来，才能使公安机关社会治安防控工作获得取之不竭的动力和源泉。

（三）坚持情报信息引领。情报信息是指挥决策的基础和前提。信息化可以使社会治安防控形势以庞大、直观、系统的信息流展现在各级公安部门和指挥决策者面前，最大限度地压缩指挥决策的层级和中间环节，最大程度地拉近指挥决策者与一线实战者的时空距离，从根本上转变指挥决策者凭经验和感觉指挥决策的落后方式，提高指挥决策的科学性、精准性、有效性。构建覆盖面广、反应灵敏的情报信息网络是实施精确防控，实现整个社会治安防控体系高效运转的前提。因此，必须依托大情报平台以及社区警务贴近治安一线优势，建立健全情报信息采集录入、分析研判、预警通报、应用奖励等机制，形成全警采集、主动收集、分级报送、归口管理、定期研判、准确预警、精确防控的工作格局，为防范控制和打击违法犯罪活动提供全方位的情报信息支持，牢牢把握防控工作的先发性、主动权。

（四）完善考核评价机制。社会治安防控属于基础性工作，投入大、时间长、见效慢，不能立竿见影出成效，往往是“前人种树，后人乘凉”。没有正确的考核评价体系引导，很难真正落到实处。因此，要建立健全社会治安防控评价体系，围绕“发案少、秩序好、社会稳定、群众满意”的考评导向，以辖区内治安、刑事接报警数、社会和谐度和群众安全感满意度等为主要指标，制定统一、具体的评价办法，并力争纳入党委政府平安考核、综治考核范畴。争取组织人事政工部门支持，对在防控工作中成绩突出、辖区社会治安平稳有序的单位、民警，要及时进行表彰奖励；对工作不力，致使辖区内治安秩序混乱、刑事案件高发、群众反应强烈的，要追究有关责任人的相应责任。同时，对在社会治安防控工作中作出贡献的群众，要及时予以宣传表彰，以提高群众参与社会治安防控工作的积极性。

注释：

①语出东汉荀悦撰《前汉书》前汉孝惠皇帝纪卷第五：郡县治民，从制则天下安矣。引申为“郡县治，天下安”。