

# 基层治理警务共同体建设多维思考

■ 张 强 李长安

**摘 要** 新时代建设“社会治理共同体”和“基层治理共同体”是党中央加强基层社会治理各项举措的系统集成和伟大创新。基于此，立足于我国社会治安工作发展现状、加强和创新基层社会治安治理，探索“社会治理共同体”和“基层治理共同体”指导“基层治理警务共同体”建设具有很强的现实意义。本研究分析了基层治理警务共同体建设的现实需求及支撑条件，提出加强党的基层组织建设、创新发展与基层社会治理相适应的警务运行模式、培育多元主体治理力量、运用数智治理技术支撑来推进和实现基层治理警务共同体建设的方法路径。

**关键词** 社会治安治理 基层治理 警务共同体

## 一、引言

党中央高度重视社会治理，党的十八大以来提出了一系列创新理论并付诸实践，为新时代推进社会治理现代化提供了指引。2019年，党的十九届四中全会明确提出“建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体”；2021年，中共中央、国务院关于加强基层治理体系和治理能力现代化的意见，提出了坚持共同建设、共同治理、共建共享、建设“基层治理共同体”的具体要求，是党和国家对社会治理规律认识的进一步深

化和拓展。基层治理是国家治理的基石，治安治理作为社会治理的重要组成部分，是新时代建设共建共治共享社会治理格局的重要链条，社会治理共同体建设更加离不开全社会共同参与的社会治安治理工作。公安机关是社会治安治理的主力军，在此过程中必须从社会治理视角更广泛更深刻地观察治安治理，结合自身职能加快创新社会治安治理工作，改进治安治理工作方式，并充分认识治安治理在社会治理重心向基层下移的过程中发挥的关键作用。本文以新时代广州公安加强和创新基层治安治理工作为蓝本，就社会治理共同体、基层治理共同体为框架探寻与

作者：张 强，广东省广州市公安局指挥中心主任；

李长安，广东省广州市公安局指挥中心调研处

之相契合的理论与实践路径,着力探索多元主体参与的新型基层治理警务共同体建设,为全面推动基层治安治理体制机制创新,形成以群众需求为着力点的共建共治共享社会治安治理制度新模式提供借鉴和参考。

## 二、基层治理警务共同体的理论内涵

进入新时代,以习近平同志为核心的党中央就加强和创新社会治理多次作出重要部署,先后提出要建设“社会治理共同体”和“基层治理共同体”等目标任务,为新时代推进国家和社会治理能力现代化提供了指引。社会治理共同体和基层治理共同体生长于中国特色社会主义制度和国家治理体系土壤之中,其不单单只是一个联结形态上的共同体,而更应是一个具有实质内涵的共同体,其理论与实践对治安治理主体如何激发社会多元化开展基层警务活动,培育建设基层治理警务共同体作出指导,对于推动建设更高水平的平安中国、法治中国具有重要意义。

### (一) 基层治理警务共同体概念本质

#### 1. 共同体与社会治理共同体

共同体是一个社会学意义上的概念,1887年由德国社会学家滕尼斯提出并系统阐述,此后经过上百年的发展,其形式和内涵均发生很大变化,并衍生出包括政治、经济、军事、教育、安全发展在内的上百种形式共同体。但不论何种形式和意义的共同体,其基本概念及实质都是社会中存在的,基于主观和客观的共同特征而组成的各种层次、范围和类型的团体和组织。社会治理共同体、基层治理共同体是新时代党中央立足中国国情适时提出的适应国内外形势变化的崭新治理模式,均指政府、社会组织和公众本着互

动协商、权利和责任平等的原则,自觉形成相互关联、相互促进、稳定的群体,以解决社会问题、回应社会治理需求为共同目标,其本质是坚持中国共产党的领导,坚持以人民为中心,秉持共建共治共享的基本原则,最大程度地保障广大人民群众的根本利益。

#### 2. 基层治理与基层警务

对于基层治理,中共中央在《关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》(下称《意见》)指出,基层治理是国家治理的基石,是统筹推进城乡(街道)和社区治理,实现国家治理体系和治理能力现代化的一项基础性工程。不仅对基层治理的主要范畴作出了清晰界定,并指出基层治理的主要力量。具体而言,基层治理是指乡镇(街道)和城乡社区的日常公共事务响应过程中,基层党组织、政府、社会组织、个人等主体,在党组织的领导下以协同合作的方式有效调处公共事务、实现公共利益最大化的过程,是党委、政府和社会组织为促进社会系统组织、协调、监督和控制社会系统各组成部分、社会生活的不同领域和社会发展的各个方面,以促进社会系统协调运行的过程。狭义警务主要指公安机关的工作;广义警务是指维护社区治安的工作,既包括公安工作,也包括社区其他组织的治安参与工作。根据公安部2006年推出“基层基础建设年”战略部署中,明确基层警务是指公安机关在打击敌人、保护人民、惩治犯罪、服务群众和维护社会治安第一线的最基本的战斗组织实体,依照法定职权履行公共安全服务职能的活动。由此可以明确界定基层警务与基层治理有着相生相伴的深切关联,基层警务在社会治安治理体系中地位极为重要,是基层治理的核心力量,基层警务组织作为属地党委政府宏观治理的组成部分,其在维护社会安

定、提高社会治安综合治理水平和促进基层社区发展方面都发挥着重要关键作用。

### 3. 基层治理警务共同体概念

结合上述关于共同体与社会治理共同体、基层治理和基层警务等相关概念界定,对基层治理警务共同体的内涵进行概括:其一,作为“共同体”的基层社会治安治理,强调治理主体对基层警务共同体的认同感和归属感,普惠性与多种社会利益补偿相结合,以民主协商、多主体协同治理为主体责任,强调党委和政府的领导和主导下多元主体共同协商、协同治理的相应主体责任,也凸显了沟通、协商、妥协的集体行动机制在实现共同利益过程中的重要性。其二,基于基层治理强调的多元主体建立协同合作、共同参与的“自治、法治、德治”等三治相融合的基层治理体系,以维护属地辖区社会稳定、打击犯罪、管理治安、服务群众,保一方平安所开展的基层警务工作及其治理延伸领域。其三,基于广义警务的认知,警务包含的不只由国家正式授权的公安职能部门或者职业警察从事的警务事务,政府的其他职能部门、社会团体、社会组织、城乡社区居民组织等社会治安治理多主体开展的治安活动,及安全保障活动都属于警务,具有全社会参与的共同性与包容性。其四,基层治理警务共同体建设要突出公安机关的组织优势、权利优势、资源优势,发挥其自身的专职作用,主动协调,沟通联络,构建并维护共同体运行。据此,基层治理警务共同体的概念是:在基层党组织领导下,乡镇(街道)和城乡社区的政府、公安机关(派出所)及其他职能部门、企业组织、社区群众等不同治安治理主体,在深刻的思想及价值认同基础上,通过创新社会治安治理方式的平台作用,将传统资源与现代科技元素有机结合,

围绕共同参与基层社会治理、共同维护基层社会治安秩序、共同开展基层“平安创建”这样高度一致愿望而共同参与的团体。

### (二) 基层治理警务共同体的发生逻辑

社会结构转型、城乡人口流动带来的结构性变化是我国当前众多社会问题产生的根源,市场经济体制演绎出的多元价值观给社会带来大量不稳定因素,各种矛盾与冲突大量积累,城市新社区的社会融入问题、农村人口流失造成的乡村社区的衰败现象,对新时期社会治安治理带来了较大的挑战,社会治安形势的发展变化亟需治安治理模式转型。从国家社会治理的内在看,社会发展迈向新阶段,人民群众的各类诉求不断提升,更加注重建设平安、和谐、法治社会的融入感和参与感;从国家社会治安外在形势变化看,进入新时代,我国社会主要矛盾发生了新的历史性、全局性深刻变化,各种社会矛盾交织叠加,如果处理不好,就很容易引发社会风险、影响社会安定;从国家社会治理的理论发展看,构建社会治理共同体等创新理论,明确要在加强内部矛盾解决机制、治安防控体系、公共安全体制机制以及基层社会治理等方面提升治理水平,这对加强基层治安治理体系建设具有重要意义。

#### 1. 社会治安治理的内部因素驱动基层治安治理模式转型

伴随着我国市场化改革的推进,中国传统的一元社会根基被彻底解构,城市中新经济组织和新社会组织的不断崛起和发展,使得单位在资源分配中的垄断地位受到挑战,单位制在改革过程中逐渐解体,为适应这一变化,城市基层管理体制逐步由“街道——单位”体制向“街道——社区体制”转型,由基层管理向基层治理转型,社会治安治理主体由一元向多元发展,倡导多元主体参与;

执法由刚性向柔性转变,公安机关在执法中突显人性关怀;方式由被动向主动转变,在萌芽状态化解社会矛盾。进入新时代,广大人民群众的权利意识不断增强,参与国家和社会事物的积极性日渐高涨,社会组织不断发展壮大,社会治安根基发生了根本性的变化。要实现社会治安的公共利益最大化,以及经济社会可持续发展,不能仅仅依靠国家或政府的力量,还必须更多依靠人民群众,重视社会各类组织、团体的积极作用,在及时回应人民多层次、多样化安全需求的过程中,充分发挥不同利益主体的积极作用,更加需要以建构具有全新中国特色现代警务特点以及全社会多元主体参与的社会治安治理模式与之相适应。

## 2. 社会治安治理的外部形势变化需要构建新型基层警务治理模式相匹配

人民日益增长的美好生活需要与发展不平衡不充分之间的矛盾,促使国家经济、政治、社会、文化和生态治理模式的逻辑发生重大变化。就治安工作而言,我国社会在由农业社会向工业化、信息化社会的转型时期,市场经济和科学技术的发展带来了物质的丰富,极大地满足了社会成员的物质生活需要,但也导致了社会结构内部的不和谐,伴随而来的是大量的社会矛盾、社会冲突和社会无序,社会风险易出现等其他特征,而人民群众对社会民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面要求日益增长,主要矛盾已转变为人民群众日益增长的安全需要与治安工作不平衡不充分发展之间的矛盾,治安治理的外部形势亦呈现出传统犯罪与新型违法犯罪交织融合、矛盾风险同质同源、社会治安跨界性、关联性、高度复杂性等变化特征,如随着城镇和城市社区的快速发展,我国的公共住区形式有商品房社区、传统单元社区、

拆迁房屋社区、“城中村”、城乡结合部社区、纯农村社区和少数民族社区,使得城乡基层成为产生不稳定因素的源头,社区人员的流动性以及人际关系的疏离化、生活观念和利益诉求日益多样化,居民对社区公共服务的需求日益多元化等,导致防范化解各类社会风险压力增大,对社会治理提出了新挑战新要求。从更深层次看,不论社会主要矛盾或社会治安主要矛盾,其本质均是反映个体需求与社会供给之间的矛盾,个体需求发生改变需要相应的社会供给做出调整以实现匹配与均衡。因此,为满足公众多层次、多样化的安全保障需求,解决基层社会安全保障治理中的供需矛盾,更加需要建设更具活力的新型基层警务治理模式与之匹配。

## 3. 新时代社会治理的创新发展引领“基层治理警务共同体”建设方向

新时代国家治理、社会治理的方式方法不断创新发展,对全面促进基层社会治理体系建设,以及公安机关建设基层治理警务共同体提供了强有力的指导。营造“共建共治共享”社会治理格局和“社会治理共同体”等战略部署,为“基层治理警务共同体”建设提供根本遵循。党的十九大报告明确提出打造共建共治共享的社会治理格局等创新理论,为新的历史条件下加强和创新社会治理指明了方向。在此基础上,党中央又先后部署建设社会治理共同体和基层治理共同体目标任务,将中国之治理论推向了新境界、新高度,其核心是在党委领导下,政府、市场、社会等各主体协同互动的社会治理形式,要健全多方参与社会治理的协同机制,形成优势互补、资源共享、协同共赢的社会治理格局,促进社会和谐发展,保障社会安全稳定,同时也为公安机关开展基层治安治理,构建基层治理警务共同体提供了明确指引。新时

代“枫桥经验”理论，为基层治理警务共同体建设提供行动指引。党的十九届四中全会第一次将坚持和发展新时代“枫桥经验”写进党的全会文件。新时代“枫桥经验”的内涵是牢固树立正确的群众观念和坚持正确的群众路线，要进一步健全完善基层组织，强化源头预防、源头治理、依法治理、筑牢基层防范社会风险体系，把各类矛盾纠纷消灭在萌芽、化解在基层，拓展了新形势下专门工作与群众路线相结合的路子。为此，全国公安机关在公安部党委的统一部署下，于2020年以开展创建“枫桥式公安派出所”活动为载体，不断加强和改进新时代派出所工作取得实效，创新建立了聚焦社会主要矛盾变化，适应开放、动态、信息化社会环境的社会治安治理体系，为公安机关建立以派出所为核心的基层治理警务共同体建设指明方向。推进市域社会治理现代化为基层治理警务共同体建设提供发展路径。2019年，全国市域社会治理现代化工作会议提出了推进市域社会治理现代化的总体思路，探索具有中国特色、市域特点、时代特征的社会治理新模式，不断完善党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑的社会治理体系作用。在我国社会治理中，人民是主体，基层是基础和重点，治理精神的培育、治理能力的锻炼、治理实践的发展、治理效能的提升，都需要在基层社会治理共同体中实现。市域社会治理随着社会治理和服务重心下移基层，是提高人民群众参与基层社会治理的制度化渠道，确保人民群众依法通过多种渠道、多种形式、多种方法管理公共事务，最大限度调动人民群众参与的积极性、主动性、创造性，实现政府治理与社会调节、居民自治良性互动的有力支撑，基层治理警务共同体建设正是以市

域社会治理理论内涵为指导开展相应建设。

### 三、基层治理警务共同体的形成基础及行动契机

新时代国家社会治理现代化的新理论、新理念、新战略，为基层社会治理创新提供了基本依据，基层治理警务共同体的形成基础是以完善共建共治共享社会治理制度为核心，以构建善治的治理体系集成为根本，建设基础在于各类治理主体对于社会治安秩序稳定的共同需求，及共同建立的价值目标体系等。行动契机以基层治安治理权利生态改善、结构优化、责任共享、互利包容为主导。

#### （一）基层治理警务共同体的形成基础

##### 1. 合作共融的制度基础

随着风险社会的来临和异质化治安需求的日益增多，治安治理模式打破了传统一元的警政一体模式，治安治理的大量权利和职能逐步从政府下放到社区、团体、组织及个人，国家政府认可和鼓励社会力量参与创建治安服务的多元合作机制，改变公安部门“包打天下”的治安服务做法，从而实现治安职能的市场化。党的十九届四中全会上通过的《决定》，对完善共建共治共享的社会治理制度，为推进社会治理现代化提供重要制度保障，这标志着治安治理模式开始向开放、服务、合作等形式转变，基层治理警务共同体建设的本质是构建畅通的沟通路径和系统的规则体系，完善群众参与基层治安治理的制度，敦促各类社会组织发挥各自维护社会治安的职能；融合党委政府领导、全民参与、警民合作、分工协作、整体营造、法治保障、新技术运用的基层治安治理体系。

##### 2. 共同追求的价值基础

马克思主义价值观对“共同价值”的定

义,是基于人类主体视角对于价值关系类型、价值重要性等级、价值数量衡量等问题的共识性认知、态度和行为。当前,多元价值观构成了我国社会整体的价值体系,现实中的价值主体虽然是多元而差异化的,但由于作为类本质存在的人始终在社会关系中进行生活与生产活动,总会产生各种共性与共同诉求,这就决定了人类共同价值的存在具有内联性和历史必然性。作为基层治理警务共同体的价值目标,首先是强调治理主体对共同体的认同感和归属感,以及多元社会利益的包容与补偿相结合;突出党委和政府领导下的多主体民主协商和治安协同治理主体责任,使治理功能得到合理发挥,治理行为得到正确行使的价值追求。第二,强调一核多元治理主体基于共同维护社会治安秩序、共同推进基层治安治理创新这一主要目标,凸显了沟通、协商、妥协的集体行动机制在实现共同利益过程中的重要性。第三,强调进一步优化治安治理内部公共权力体系,推动各主体在凝聚理念共识、遵循共同目标、融汇共同利益、担当共同责任上下功夫,实现多元主体共治和对治理效能的认同。

### 3. 共治善治的体系基础

近年来,各地均加强和完善新时代基层治安治理,不断健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的城乡基层治安治理体系,进一步完善网格化管理、精细化服务、信息化支撑、开放共享的基层治安治理服务体系,健全群众参与基层社会治安治理的制度化渠道,巩固夯实“共治善治”的体系基础。

(1) 基层治安防控体系建设系统化。建立以相关职能部门为主体,以群防群治辅助力量为补充,以社区防、社会面防、内部防范为基础,具有区域特色的全域社会治安防控体系,打造“街面网格防、社区物业防、

农村自治防、场所安保防范、重点部位技防”的基层社会安全防控体系,承担社会治安治理的政府部门、社会自治组织和市场组织等已经构成了较为完善的庞大组织网络系统,大大提高了治安共治效能,有效维护了社会治安秩序。

(2) 基层社会管理保障服务化。各级基层党委政府坚持以人民为中心,主动适应人民群众对美好生活的向往,聚力解决人民群众最恨最怨最烦的事情,满足人民群众多层次、差异化、个性化需要,以更优的平安“供给”解决好老百姓急难愁盼问题,全方位提升守护群众权益的层次和水平。特别是在深化“放管服”“互联网+行政管理服务”等改革,不断推出新的惠民便民举措,为人民群众提供更加优质、高效、便捷的服务产品和体验取得积极成效。

(3) 基层化解矛盾动态化。坚持和发展新时代“枫桥经验”,健全完善党领导的基层群众自治机制,完善群众参与治理的制度化渠道,树立多方参与、共同治理的理念,加强新形势下重大决策社会稳定风险评估机制建设,健全社会矛盾纠纷多元预防调处化解综合机制,促进了基层社会动态平衡。

(4) 基层社会管理信息数智化。充分运用大数据、云计算、区块链、人工智能等前沿技术,一方面,围绕基层社会管理、城市运行管理、政务服务、数据资源管理等需求,推进基层电子政务业务应用系统互联互通和资源共享,另一方面,公安机关运用信息化思维和手段,对传统基层警务模式、运行机制和组织架构进行改革优化,大力研发和应用便捷实用、智能智慧的实战平台,使信息化转化为公安战斗力,推动实现社会服务与社会治理工作的智慧化、精细化。

(5) “德法并举”走向善治。大力弘扬

社会主义核心价值观，重视加强道德教化，提高城乡居民的道德修养和文明素质，加强基层法治队伍建设，提高多层次多领域依法治理的能力，按照标准化、流程化、精细化要求，进一步规范执法流程，用公平守护人民群众生命财产安全。

## （二）基层治理警务共同体建设的行动契机

### 1. 治安治理的权利由纵向一体转变为横向分散

从新中国成立到改革开放之前，国家治安权来自政治赋予，主要运作手段是通过国家治安主体对社会公共秩序进行严密的控制，国家治安权与社会治安权纵向一体，均属于强势状态，这种高度封闭的治理权利生态对当时国家稳定政权基础，维护国家和社会稳定起到积极作用。改革开放以来，随着我国社会转型，经济社会复杂化、公众利益多元化以及市场化、社会化治安组织等主体治理能力的不断提升，逐步成为主要的治理主体，使得原有的治安权运行分配方式逐渐发生变化。随着现代法治的健全与执法规范化建设的加速，治安权利的行使更多的受到法律的限制与约束，治安治理的权利运行依据从政治权利转向依法而治，并逐步形成“横向分散”的权利传导方式和全新的社会治安权利生态，并赋予基层治理更多的自治权利，也为促进一核多元，全员参与的基层治理警务共同体建设奠定坚实基础。

### 2. 治安治理单一性结构体系向合作治理结构优化

在传统的社会治理进程中，我国都以政府主导型治理实施治安治理，即“政府一元化”的结构体系，各级政府和职能部门承担着公共安全治理诉求响应者、治理任务分配者、治理实践主体等多重角色，形成了较为

单一的治理结构。在我国深入改革的进程中，特别是进入社会转型的深水期，来自国内外的各类安全风险叠加，网络全媒体时代群众对于治安问题更加敏感，由此产生的治安需求日益增多，公共安全产品的需求与供给仅仅依靠国家治安主体承担，显然不能满足人民日益增长的治安需求，为此必须在实践中探索拓宽公众参与治安治理的渠道，使公民和各类社会组织能够为共同的治安利益、目的和价值发动自愿性集体行为，以更加灵活有效的治理结构来满足治安治理工作诉求。如在现阶段我国基层治安自治体系中，形成了以党委政府为核心，以警务组织为治安专业组织，以社会组织、自治组织和居民个人为连接点，共同营造一张密不透风的全线动员、全员参与的治安自治网络体系，这也为建设基层治理警务共同体提供了良好机遇。

### 3. 治安治理的主体治理责任共享

随着多元治理主体深度参与治安治理，通过明确各方力量的主体、主导地位，明确警务组织的职能地位和协作角色，形成了高度互相嵌入融合的治理局面，基本实现了“转移共享”式的治理责任下沉，有利于推动实现更高层次的共同治理。具体来说：一是各级政府（公安机关）在科学评价其他主体能力的基础上，将部分治安治理任务以适当有效的方式移交给各类社会安全维护组织等其他治理主体，在提供治理资源协助的基础上，督促其他治理机构承担必要的治安责任。二是在政府部门的积极引导和社会治安治理实践下，目前政府以外的治理主体已能够高效地共同承担公共治安治理任务，相互监督完成各自的治理工作。三是治安治理主体之间还可以积极推动相互监督，既能指出现有治理工作中存在问题不足，又能真正承担政府部门移交的部分治安治理责任，强化建设基

层治理警务共同体的责任动力。

#### 4. 治安治理的各治理主体互惠共融

基层治理警务共同体在参与社会公共安全及治安治理的过程中，企事业单位、人民团体、全团组织、社会组织、城乡社区居民组织等各类社会治安治理主体不再被视为治理的“对象”或“配角”，而是真正成为治理的“主人”。一方面，多元主体之间遵循公共利益最大化的价值取向，可以相互理解和尊重，求同存异，为各治理主体的发展创造条件。另一方面，通过参与社会治安治理，解决社会治安难题，促进平安建设，获得更多的“社会尊重”收益，这也是众多治理主体的利益共同目标。此外，政府部门对多元主体的各种利益追求应该给予高度尊重和包容，只有更好地促进利益的聚集和共享，才能推动促进形成治安主体的利益共同，在实践中逐步成长为基层治理警务的共同体。

### 四、建设基层治理警务共同体的路径思考

基层治理警务共同体建设是顺应当前社会治安治理方式上的创新，其具体实践必须致力于加强党的基层组织建设、创新发展与基层社会治理相适应的警务运行模式、培育多元主体治理力量、运用数智治理技术支撑来实现基层治理警务共同体的建设模式。

（一）突出基层党建引领，全面发挥核心纽带作用

基层治理警务共同体建设必须发挥基层党组织在社会基层组织中的战斗堡垒作用，强化党建引领和群众工作，确保通过党的政治路线和政策主张，实现强大的政治凝聚力和社会动员，规范基层治理警务共同体的治理方式、治理手段。一要全面加强基层党组

织领导。进一步健全党总揽全局、协调各方的领导机制，把党组织的服务管理触角延伸到基层治理每个细胞，通过强化基层党组织的政治引领、思想引领、组织引领，使基层党组织成为积极推动基层治理警务共同体建设的“主心骨”，协调各方力量投身其中，实现民主协商，凝聚起防范化解各类治安风险的强大合力。二要完善党建引领的社会参与制度。优化基层党建配置，搭建区域化党建平台，建立区、街镇、村居、网格四级综合指挥调度平台，推动党的组织全覆盖建在网格上；整合机关、企业、校园、农村、社区党建力量，通过强大的组织网络、组织资源和组织优势，推动基层党政组织及其职能机构和企事业单位履行好自身职责，积极参与共同体治安治理活动，实现共建共治共享的新治安格局。三要密切联系群众，保障群众切身利益。牢固树立以人民为中心的发展理念，坚持走群众路线，以人民群众满意为根本标准，以实际行动赢得群众对基层治安治理工作的支持和拥护，更好地激发人民群众的积极性、创造力，使人民群众自觉参与社会治安治理工作，努力做到群众的事情在群众中解决，基层的事情在基层中处理，在问题产生初期解决矛盾。

（二）创新发展与社会治理相适应的警务运行模式，全面发挥公安主力军作用

公安机关基层派出所作为基层社会治理的主力军，在社会治理格局中处于维护社会治安稳定的最前沿和最末端。因此，要建立与基层社会治理相适应的现代警务运行新模式，将治理和服务的触角延伸和拓展到社会治理的末端，让治理更加精细化和有效化，全面发挥支撑社会治理共同体、基层治理共同体的发展建设，夯实平安建设基石作用。一是从目标导向设计上牵引融合。紧紧围绕

新时代公安机关全面参与社会治理共同体和基层治理共同体建设的职责使命，深入推进警务机制改革，特别是加强和改进以派出所为重点的基层治安工作，构建同市域社会治理现代化和城乡基层治理体系相适应匹配的公安机关基层治理警务模式，加快融入社会治理格局。二是在功能对接方面推进融合。公安基层派出所要积极融入属地党委政府中心工作，充分履行公安机关在基层社会治理中的职责，落实经费和财政保障，狠抓人员装备，突破基层治理体制机制瓶颈，为基层治理警务共同体建设提供坚实的组织、人力、财力保障。三是从机制设计的角度确保融合。以公安基层派出所“两队一室”改革为抓手，加强基层社会治理警务共同体建设。一方面，依托城市运行“一网统管”机制，在县（区）、乡镇（街道）级城市运行管理系统对接融合基础上，将派出所综合指挥室融入以属地综治部门牵头，联动区域城管、应急、司法、环卫、医疗卫生等各部门共同开展社会安全治理。另一方面，大力加强城乡社区警务建设，推动社区警务与基层网格化服务管理深度融合，强化基层派出所责任区警务队、案件办理队全面融入基层治理警务共同体建设。此外，还要建立健全公安机关与共同体主体间的协作机制，把各职能部门有效组织到基层治理警务工作体系中，最大程度地挖掘利用各种行政资源参与警务活动。

（三）培育共同体多维主体治理力量，发挥协同合力效应

建设基层治理警务共同体需要大量的多元化主体力量参与，并通过多元化的安全服务供给来满足人民对于安全服务的多样化需求，多元主体参与能够为社会协同注入共治合力。因此，如何培育和发动这些力量就成为了关键。一要加强基层社区组织功能培育。

进一步改革政府服务方式，明确权责关系，切实加强社区组织职能培育。充分发挥社区非政府组织在建设平安社区总体战略中的特殊优势，积极发展社区服务型警务，加强社区管理，促进社区自治，并利用社会资源解决社会矛盾，凝聚社区治安治理力量。二要积极培育多元化警务力量。以市域治理建设为牵引，广泛发动人民群众和各种社会力量，共同参与到社会治安治理工作中来，进一步探索、构建多元、平等、开放、和谐的基层社会力量多元参与机制，创新社区与社会组织、社工、社区志愿者、社会慈善资源的联动机制；鼓励各类社会组织、居（村）委会干部、群防群治力量等积极参与基层平安创建，健全社会治安网格化管理协作模式，提高辖区群众的参与度，实现社会治安共建共治共享。三是培育公民参与意识。通过教育、宣传等多种手段在思想上培育公民的自治、参与意识，责任意识。最大限度地动员社会力量和组织全体公民，切实增强社会风险意识，更加主动投入社会治安防控体系建设，更加积极参与基层社会矛盾治理，更加热情地推进基层平安细胞创建，不仅参与社会治安治理志愿服务，更要参与到社会治安治理制度制定、流程细化、监督管理等工作，展现每一个人都是社会政治生活和公共生活的主体，并具有强烈的自主意识和主体能力。

（四）充分运用数智互联技术，全面提升协同精准治理效能

数智互联是以移动互联网为基础，以平台型智能硬件为载体，结合大数据，云计算和人工智能技术，采集的智能网络，智能终端、人与云服务之间的信息处理、分析和应用。新时代基层治理警务共同体建设的重点在于采用数智互联技术促进多元治理主体对社会治安治理的共同价值认同，构建系统化、

全过程智能互联的社会治安治理技术体系,强化治理主体的治理责任和共建共治的集体行动机制,全面完善并不断强化社会治安治理成果共享保障机制,提升人民群众获得感、幸福感和安全感。一要构建以智能互联平台体系为支撑的基层社会治安治理集体行动机制。以数据驱动为基层治理警务共同体赋能,党政部门首先要打通各类治理数据的内部壁垒,基层政府要充分利用网格治理、数字治理等智慧政务平台,将全域全社会涉及所有社会管理事务中有价值的人、地、事、物、情组织全部要素转变为数字存储的数据,形成可存储、可计算、可分析的数据、信息、知识,并和国际间获取的外部数据一起,通过对这些数据的实时分析、计算、应用优化问题上报、核查、受理、派件、处置、核查、结案、满意度反馈闭环流程。提高指导维护社会安全、打击治理等工作,确保社会治安问题的处置效率和满意率。二要以数字治理技术为载体,健全基层社会治安治理共享机制。利用新一代信息技术,探索推进网格热点问题、基层社会治安治理大数据分析预警、强化数字赋能,通过对业务数据的实时获取、网络协同、智能应用,让数据在治理系统内自由流动,数据价值得以充分发挥,能够避免基层社会治安治理陷入碎片化、条块分割、信息孤岛的泥潭,实现数字治理协同体系的建构。三要以数智互联平台为保障,完善多元主体治理资源融合机制。推动各类数智治理信息平台系统融合共通,实现对社会治安领域各类数据的智能化分析,并根据社会群体差异、需求差异、供给方式,实现普惠福利精准供给,提高社会保障服务供给效率。同时,借助科技的便捷性和智能化,扩大基层民主参与的规模和范围,实现社会治安治

理多主体线上线下双管齐下,提升社会治安信息采集、信息化传播和信息研判能力等,整合各方资源,弥补公安机关处置治安状况能力不足,构建治安治理公共智慧创新模式,进而实现全民皆警的无限警务。

## 五、结语

基层治理警务共同体建设是在基层治理共同体理论的启发下,对当前基层治理和基层警务中的理论与实践问题进行归纳整理后提出的新观点新视角,需要立足新时代党和人民群众对治安工作的新期待新需求进行重构,其重点在于激发共同体成员参与基层治理警务的活力,营造良好社会治安环境。一是明确基层治理警务共同体的建设核心是党建引领、全员参与、分工协作、系统治理。二是重新界定基层治理警务共同体组织在基层社会治理和治安工作中的作用、地位和权力,通过对基层治理的认识转变和创新,明确基层治理警务共同体组织权力的主体和主导地位,明确警务组织的职能地位和协作角色。三是通过基层治理警务共同体建设,重新认识公安机关的职能和任务,通过激发共同体警务治理活力,提振警务机构及基层治安治理整体战斗力,实现共建、共治、共享治安治理新格局。

### 参考文献:

- [1]陈进华.推进社会治理共同体建设[N].人民日报.2019.11.21  
 [2]陈松.新时代中国社会治理共同体构建:理论内涵、现实需求及实践路径[J].重庆社会科学.2020.7  
 [3]郁建兴.社会治理共同体及其建设路径[J].公共管理评论.2019.3  
 [4]刘海亮.治安基础新论[M].法律出版社.2014

责任编辑 张树彦