

110 非警务警情分流模式的 变迁逻辑与经验

——基于 A 省对接联动改革的实践分析

■ 申佳新 汤献亮

摘要 当下，公安 110 面临着非警务警情分流难的巨大挑战。分流困境不仅会降低公安机关对警务警情的处置能效，还会制约公安整体服务水平的进一步提升，因此，分流改革已刻不容缓。由“传统分流”到“对接联动”的模式转变，体现出公安 110 与政务 12345 平台联动处置的独特优势，克服了过往公安首问责任的衍生问题，同时也带来了新挑战。自此，如何贯彻落实国办 12 号文件的相关要求，成为新形势下公安研究的重要靶点。本文基于 A 省非警务警情分流改革实践，分析其内在变迁逻辑与经验。

关键词 公安 110 非警务警情 分流模式 对接联动改革

一、引言

随着国家治理体系和治理能力现代化的不断推进，政府行政模式由传统管理模式逐步转向具有中国式现代化特色的治理模式，由管理型政府向服务型政府转变的发展历程，充分体现了中国行政体制的改革方向。步入新时代，中国式治理将赋予政府部门新使命、新任务，新的工作理念与实践方式应运而生。在此背景下，公安

机关全面推行警务改革，由专政型、管制型、管理型转为治理型警务模式^[1]。该模式对公安机关提出新要求，以人民为中心的发展思想为指引，构建共建共治共享的基层社会治理新格局，在维护社会长治久安的基础上，尽全力提升社会服务能力。

在警务改革行政实践中，110 接处警业务的改进与完善是公安机关提升服务水平的一环。长期以来，公安 110 一直是接报各类社会报警求助的重要平台。《人民警察法》明确规定，当“公民人身、财产

作者：申佳新，中山大学政治与公共事务管理学院硕士研究生；

汤献亮，中山大学政治与公共事务管理学院硕士研究生

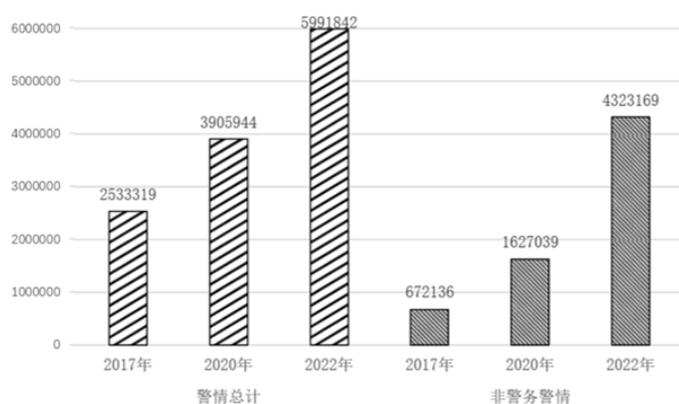


图 1 A 省 2017 年、2020 年、2022 年警情总量与非警务警情量

安全受到侵犯或者处于其他危难情形”时，人民警察有义务立即进行救助。同时，警察亦有责任帮助公民解决纠纷、查处报警案件，积极参加抢险救灾和社会公益工作。相比其他政府职能部门，公安机关的职能具有范围广、管理幅度大的特点，受理的报警求助数量天然较多。加之“有困难找警察”等宣传话语深入人心，人民群众对公安 110 的认知度和信赖度较高，使得更多社会求助诉求涌入 110 报警平台。

在公安 110 报警求助警情中，非紧急、非公安机关法定职责的非警务警情数量和占比逐年增加。以 A 省警情统计结果为例，该省 2017 年共接警 253 万余起，非警务警情 67 万余起，占比约为 26%；2020 年共接警 390 万余起，非警务警情 162 万余起，占比约为 41%；2022 年共接警近 600 万起，非警务警情 432 万余起，占比约为 72%。

由此可见，非警务警情的数量和占比逐年增大，非警务警情占用警力资源的问题已十分突出。面对与日俱增的非警务警情，公安机关的现有警力和专业能力已显得力不从心，仅凭公安机关单打独斗，不仅无法及时妥善处理相关问题，还可能会严重影响公安机关本职工作的进行，公安机关不能包打天下，过多地承担额外任务，

需要与政府其他部门齐心协力，建立起社会服务联动体系，这样才能有效化解社会矛盾，保障社会正常运转^[2]。自此，如何优化非警务警情分流模式成为当下警务改革的核心关切点。全国各地涌现出“岳阳经验”“上海经验”与“海安模式”等地方智慧，虽做出有益的探索尝试，但暂无实际落实至全国统一的成熟机制模式。

2016 年 11 月，公安部领导指出：“当前一些地方非警务类求助、无效报警甚至骚扰增多，影响了 110 接处警正常运行”；2022 年初，中央领导作出重要批示：“非警务分流占用警力资源严重，急需顶层设计解决”；2022 年 4 月，国务院办公厅印发《关于推动 12345 政务服务便民热线与 110 报警服务台高效对接联动的意见》（国办发〔2022〕12 号）（下称“意见”），该文件的出台，标志着非警务警情分流机制建设由地方探索转为全国一盘棋，全面推进系统性、科学性与有效性的改革进程。

《意见》的出台，对全国的非警务警情分流机制建设具有重大而深远的指导意义。该文件通过明确部门职责边界、建立健全四大机制体系与强化数据支撑和数据共享应用，推动 12345 政务服务便民热线与 110 报警服务台的高效对接联动。在加强 12345

接办质效的同时，提升 110 接处警工作的效能，并提供了有力的保障举措。《意见》肯定了 12345 热线与 110 报警服务台的对接联动，是提高协同处置效率、缓解非警务警情占用警力资源问题的积极手段。《意见》计划在 2023 年底前，全面实现 12345 与 110 平台互联互通、相关数据资源共享，为提升接处警工作效能提供了思路指引。

非警务警情分流模式的渐进转换，实质上蕴含着公安机关和其他政府职能部门在行政理念、组织结构、协作流程和配合行动等方面的变化。本文试图从制度和组织行为的动态演变中，分析非警务警情分流的变迁过程，进而把握各阶段的经验。具体而言，本文将关注几个重要问题：传统分流处置方式是如何运作的、过程中产生了什么问题；对接联动 12345 市民热线有利于突破哪些瓶颈，目前的改革试点经验揭示了什么样的发展方向和潜在困难。

二、传统 110 接警再分流模式的发展

接警再分流指的是，110 接警平台在收到群众报警求助后，先统一受理求助信息，再将不属于公安机关管辖范围的报警转派到相应政府职能部门的接警处置方式^[3]。传统模式下，110 报警电话与 12345 政务热线未实现互通，接警平台需运用电话协调、工单转发、线下联络与领导小组指挥等方式与有关部门进行联动。

接警再分流模式延续了“首问责任”工作制度的特点。在群众对政府部门机构职责分工和办事程序不了解的情况下，110 接警平台作为第一个接收到群众诉求的服务窗口，能够为群众提供实时反馈、及时推

动事件解决，有利于落实牵头责任。但由于警情数量快速上升、部门职责边界不清、协调渠道不畅等原因，接警再分流模式面临着越来越沉重的压力。

（一）组织结构和典型接警流程

1. 首问责任特点的形成

110 接警平台首问责任特点的形成与多重因素有关。一是历史因素，随着改革开放的稳步进行，公安机关进入到“违法犯罪案件还未快速增长，公安机关有意愿也尚有能力提供更多公共服务”的时期^[4]，自“匪警”电话使用以来，历经广州建立报警服务台、漳州引入“四有四必”服务承诺、交通和火警平台合一等标志性发展事件后，110 报警平台已经建立起极高的知名度、获得群众的高度认可^[5]。加之人民群众法治意识不断增强，这使得民众在遇到问题后大多选择第一时间拨打 110 寻求帮助，导致 110 平台作为警情的首接人、诉求的首问人，被动扩大了自身的服务性职能。

二是法规因素，修订后的《人民警察法》第二十一条划定了警察的危难救助和纠纷解决义务，但对于危难情形和纠纷的具体认定标准较为宽泛。现实情况下，面对报警人的非紧急求助，公安机关有模糊的履职责任，依照法律需要出警进行处置。《公安机关人民警察内务条令》第一百三十二条更明文规定，“公安机关窗口单位实行群众报警、求助、咨询和办证、办事首问（接）责任制”，从部门规范的角度确立了首问负责这一便民服务原则。

三是条块因素，伴随社会管理事务日趋复杂，一宗警情可能涉及不同的专业职能，需要各平行部门合作处理。而公安机关本身具有法定强制性权力，在执法权限、组织人力、全天候处置能力等方面，客观上

比其他同级别政府部门具备更多优势。因此,公安机关牵头、职能部门配合就成为常见的联合执法方式。这种执法常态促成了公安机关承担首问责任的路径依赖,令 110 接警平台实质发挥着条块协调的作用。

四是技术因素,公安机关作为信息收集、事实认定、打击犯罪的前沿部门,其网络设施内部保存着大量公安业务数据和信息。出于公安工作的需要,公安机关建设完善了一整套内部网络工作系统,并与外部工作网络隔离开来。但这也造成了公安系统接收的警情与外部平台接口标准不一,信息难以同步、传输受限等问题,间接导致 110 警情不得不由公安机关负责先行处置。

2. 接警再分流的组织架构

首问责任特点之下,非警务警情首先通过 110 报警服务台受理,再按照一套预定的标准流程向联动单位分流。传统模式的实践案例提供了几类可选的联动组织形态,例如领导小组、联席会议、非正式关系网络等。在理想情况下,经由这些组织安排,不同警情能够得到分级分类、合理处置。

领导小组是运用较为广泛的正式组织形态。以 A 省 L 市为例,市级层面成立群

众求助事项社会联动工作领导小组,负责重大决策、组织协调和经费保障等事项。领导小组在市公安局设立 110 社会联动指挥中心,该中心具体处理协调、研判、考核等工作。110 报警服务台接到群众报警后,联动指挥中心依照“谁主管、谁负责”的处置原则,将指令以电话和系统派单的方式下达到对应联动单位。

各职能部门和相关单位根据工作职责和快速反应能力被分为两级。一级联动单位具有 24 小时值班和处置人员,如公安局、住建局、民政局、安监局、供电和通信公司等,需要在接到联动指挥中心指令后立刻派员前往现场处置。城区范围内,一级联动单位抵达现场时间不超过 30 分钟;农村范围内不超过 1 小时。二级联动单位如财政局、教育局、林业局、新闻宣传机构等值班人员较少的单位,到达现场时间则相应延迟。如此,非警务警情就能够借助联动指挥中心疏解到各个业务部门,进而缓解公安接处警的压力。

与领导小组类似的还有联席会议制度,通过各单位联络员来处置非紧急的求助投诉事件。例如,2018 年 Y 县建立的社会服务联动工作机制联席会议。该联席会议由

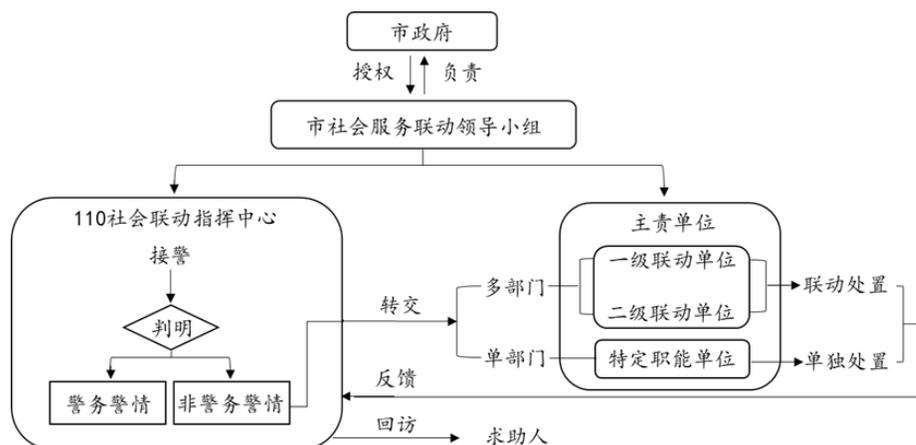


图 2 L 市社会联动工作领导小组架构和分流示意图

公安 110 报警服务台牵头，常设办公室在 Y 县公安局，公安局主管副局长兼任办公室主任。联席会议的成员单位包含政府办（应急办）、公安局、宣传部、综治办等党政部门，以及下辖的 14 个乡镇政府。每个成员单位都确定一名联络员负责对接公安 110。当接到非紧急求助时，110 报警服务台直接将电话引导至主责部门，主责部门对求助事项进行答复解释或现场处置。

除此之外，在基层还存在各种非正式的、部门主责人员之间点对点的人情式分流联动。非警务警情的实际处置往往面临着涉及职能边界模糊与出警要求比较紧急的复杂情况，很多时候需要依靠各部门主管、各业务处室主管之间的关系联结，临机应变，运用个人能力和关系网络分流事务、发动其他联动单位。例如 Y 县公安局在开展巡逻防控、流动人口管理、矛盾纠纷排查化解等牵头工作时，都有与此类潜在交换互惠的做法。这种规模较小、较为扁平化的情感网络也成为了传统模式下非警务警情分流处置的重要组织载体。

3. 中心化的分流沟通逻辑

传统接警再分流模式是一套中心化、以 110 报警平台首问责任为核心的工作安排。这种中心化源于公安机关职能的被动延伸，伴随着公安机关牵头协调而不断扩展，最终以领导小组等正式或非正式的组织架构固定下来。中心化的分流逻辑也表征在三个主要方面。

一是以 110 报警平台为中心的接警处置，紧急警情和一般求助投诉话务都汇聚在 110 平台。110 系统需要负责指挥从出警到处置、反馈、回访的整个流程，向外警单位和联动单位发出相应指令，实质上扮演了一个应急求助和行政投诉两位一体的

“话务中心”。

二是以公安机关为中心的协调，领导小组和联席会议的常设办公室以及协调指挥中心一般都挂靠在本地公安局。公安机关需要主管协调事务、划拨协调资源，同时担任处置事件的先锋队和协调官，是处置非警务警情的“行动中心”。

三是地方党政领导为中心的推动，各级党政领导机构拥有跨部门处置社会事务的权责，非警务警情的正式协调程序需要由地方党政领导授权。110 报警服务台进行跨部门协调工作时，需要从领导小组、联席会议获得间接授权。这种借助科层权威推动事件解决的方式，令分流组织架构中产生了多层的“授权中心”。

中心化的分流逻辑在低工作负荷时反应迅速、处置效率高，但也潜藏着管理权限、回应能力方面的问题。尤其是 110 报警服务台工作负荷不断提高、分流效果变差后，接警再分流模式存在的问题就更加凸显。

（二）接警再分流模式存在的问题

公安 110 统一接警再分流首要面对的是法理性问题。作为同级政府的组成部门之一，公安机关在法理上并不具备主导部门间协调的正式法定权力。公安的协调能力来自于较高的部门权威、执法的行事传统和小范围非正式沟通带来的合作交换，其实践基础大于法律基础。虽然地方政府可以利用领导小组、联席会议等方式向“联动指挥中心”授权，进而赋予 110 报警服务台实际协调的权限，但是面对零散、边界模糊的警情，110 不可能事无巨细都请示党政领导协调，必然有大量纠纷无法通过 110 分配给对应部门。一方面，这些散发的纠纷将会是非警务警情泛滥的直接成因；另一方面，分流困境迫使基层民警承担非

本部门的职责。在缺乏法律指导的情况下，民警难以严格依法执法，极大增加了越权风险，既给执法者带来违规的担忧，又对法治化全局产生不利影响。

其次是低效性问题，漫长的协调指挥链迟滞了部门的响应速度，加之非警务警情本身特性使得判明不易，二者共同催生了诸如推诿、避责等不当行为。从 110 报警服务台接报，到各部门实际处置人员到场，中间层层指挥、环节繁复、涉及人员多。以一般求助类警情为例，公安机关很难第一时间准确判明事件的具体性质和归属部门，分流往往四处碰壁。假如某一经手人员认为不属于自身分工范畴，诉求又将回流到 110 平台，最终只能由 110 先行派警处置，即使有关部门愿意配合前往处置，也面临着职责不清、机制不全与关系不顺等难题^[6]，其中，应急力量不足的问题较为凸显。除公安机关和 120 等少数单位，多数联动单位都缺少 24 小时值守的实时联动队伍，需要临时联系调拨，这进一步削弱了处置效能。在其他单位响应缓慢的情况下，非警务警情分流效果不明显、效率比较低下。

然后是回应性问题，不甚成功分流结果是无法满足民众增长的需求，损害了警民关系和公安机关形象。对于紧急类报警来说，非警务警情分流受阻导致警务资源被挤占，警力紧张矛盾加剧，110 接警台在高峰时段不堪重负，部分群众的紧急报警不能得到有效处置。对于民警无法解决、需分流的非警务事项，如果该事项的复杂程度较高，存在众多不确定因素，或是接处警民警经验缺失、能力不足，此类报警便无法快速处置，也存在矛盾激化或行政越权的风险^[7]。基层出警到场后的主要工作

是确保场面可控，尽可能控制争端。这可能会被当事人认为“和稀泥”，造成群众产生不满情绪、反复拨打 110 和指责投诉。如果民警尝试越权解决则会为此类事项大开方便之门，导致当事人明知不属公安管辖，后续仍可能出于便捷的考虑选择报警，因为“公民总是可以找到警察，警察 24 小时全天候都在工作”^[8]，或是执意要求民警帮助解决，造成更困难的局面。

最后，统一接警、分流受阻令接处警长期处于满负荷状态，压力日益增大。众所周知，基层民警工作量大、执法危险程度高^[9]，加之大量精力被耗费在主业以外的任务上，民警常面临着严峻的生理心理和家庭问题。同时，警察的主责是维护国家和社会秩序，预防和惩治违法犯罪，频繁出警处置不相关的事务、屡屡在协调中受挫，容易降低警察队伍的职业认同感和荣誉感，让基层民警产生不满，妨碍正常的警务活动。

三、110 与 12345 联动分流的探索和推进

传统 110 接警再分流模式问题重重，非警务警情分流改革已迫在眉睫。2022 年国务院办公厅印发的《关于推动 12345 政务服务便民热线与 110 报警服务台高效对接联动的意见》正式启动了政务热线分流的进程。事实上在此之前，全国各地 110 已经开始了对于 12345 分流的探索，A 省和下属地市在一系列改革尝试中积累了大量案例和经验。

（一）新联动模式的构建

110 与 12345 联动分流的核心在于 12345 话务平台。12345 热线由各市人民政

府设立，24小时全天候受理社会管理、公共服务等方面的咨询、投诉和意见建议。12345的受理渠道比较多元，除了常用的电话方式，还提供包括微信、网站等网络受理窗口。12345实体热线受理中心一般直接隶属于市人民政府，作为直属事业单位行使管理公共事务的职能。

12345的授权结构和集中运作体系在协调部门行动方面有天然优势。与110平台需要兜转获取协调权限不同，12345热线自设立以来就有正式的地方法规背书，具备市政府各部门和区镇级别政府的统一授权，协调的法理依据充分。同时，12345平台的有效协调范围也大大延展，从政府组成部门到人民团体、社会组织以及承担公共服务职能的国有企业、事业单位都要受到政务热线的协调节制。政务热线可以通过工单派单、系统督办的形式将任务转达到各承办单位，保留了传统上书面督办、专项督办、批示督办、约谈提醒等多种方式，综合多种手段对承办单位进行催办和督办。对工单逾期、办理质量差等情况，政务热线还具有问责和通报等权限。另外，12345在公开透明方面也有了长足进步。平台不仅需向本级政府负责，而且热线运行情况及部门办理情况还需要接受人大、政协和社会公众的监督，整体运行架构周密。

伴随12345展现出良好的协调前景，110向12345联动分流的路线也逐渐明晰。A省多市开始主动出台配套政策，运用12345配合分流非警务警情。F市2015年以“市长热线”名义开通了12345话务平台，次年出台的《F市群众求助事项社会联动服务工作方案》中将公安情指中心和市长热线部门等单位纳入到行动方案中。2021年进一步印发了《F市12345政务服务便民热

线整合归并实施方案的通知》，为平台的系统对接提供具体指引，110与12345联动分流模式初具雏形。

110与12345联动分流模式之所以能够成功构建，除了政策支持之外，还离不开技术接口条件的成熟。公安网110系统在对接连通方面不断探寻新技术途径，开发加密传输方法确保平台间通信的安全，统一数据接口格式便于与政务网进行数据交换。在保密制度方面，公安机关健全完善了信息安全保障机制，按照“谁管理、谁使用、谁负责”的责任原则，加强对共享信息的全过程安全管理。经过技术攻关和制度革新，110和12345既达成了数据互通和工单传递的目标，也兼顾了公安网系统的信息安全。

在新联动模式下，接警员将对群众拨打110反映的情况进行初步判断，不属于或不需要公安机关介入处理的非警务警情可以通过分流系统流转到12345热线平台。在12345接收到相关的话务和情报信息后，再作后续跟进处置、向各部门派单，最大限度减少了110报警台的工作压力，进而实现精准分流。

（二）110与12345联动的细分类型

110与12345联动分流的做法产生于基层实践，是自下而上的改良创新。各地结合自身实际情况拓展思路，形成了联动分流的各种细分类型。在A省各市，110与12345联动的具体操作方法大致可以分为“信息平台联通”和“部门派驻联通”两大类。

1. 信息平台联通型

信息平台联通指的是110报警台与12345政府服务热线直接建立双向流转模式。两平台对接报警电话和警情，第一时

间按照诉求方式、管理权限和工作要求进行受理和处置。这种方式多见于财力人力较为充裕、12345 热线服务设施比较完善的地区。

以 F 市为例，12345 热线由市财政部门统筹负责经费保障工作。热线系统建设、话务承接和运维保障等工作经费均列入财政预算并及时拨付到位。2021 年，F 市行政审批服务局牵头对 12345 热线进行了全面升级优化，调配扩容热线中心场地、增加人工话务坐席，12345 热线硬件条件得到大幅改善，提高了接通率和处置能力。同时，F 市按部就班加强 12345 平台的知识库建设。相比 110 报警台专精本业，12345 的专业性体现在协调分流领域，而这种专业性正是来自于热线拥有的业务知识库。F 市要求各部门开放共享本单位业务知识，及时向 12345 推送本部门最新政策和热点问题答复口径，必要时派遣专家到 12345 平台驻场培训，保障知识库“权威准确、标准统一、实时更新”。这些前期建设铺垫为信息平台联通提供了基础条件。

由于拥有良好的 12345 基础设施，F 市选择实现 110 与 12345 两个平台的直连。110 系统平台受理的非警务类工单直接与 12345 热线同步，12345 对办结工单的反馈也同步到 110 系统对应非警务工单以备查询。在技术上，F 市公安网建立了系统对接的中间库，开放读写权限，提供给 12345 与

110 系统平台进行数据交互。110 系统将需要发送给 12345 热线受理的事项输入，再由边界技术服务商读取后推送到 12345 平台。政务网的工单反馈数据也以同样方式传回 110 平台。12345 系统与 110 系统、边界服务商三方共同确定交互数据字段、落实接口协议。

具体而言，对 110 系统接报的非警务警情，接警员首先通过三方通话的方式将话务转给 12345 热线平台受理，如果未能及时转接通，再通过工单信息流转至 12345 热线系统。12345 平台收到流转警情后按规范处置，调动市直部门、区县政府以及相关单位介入处理。如 12345 认为部分警情信息记载不清，也可请求 110 平台配合核实，由 110 系统补充信息后重新流转到 12345，非警务警情的处置形成闭环。

信息平台联通型分流做到了一次接听、一次录入、内部流转处置，是目前较为理想的非警务警情分流方法。110 和 12345 两个平台间建立起三方通话、系统对接等机制，形成了语音互转、实时派单、双向推送、联动处置的工作格局，使得非紧急和紧急热线优势互补，大大提高了警务和政务热线的运行效率，节约大量警务资源，令公安机关能够合理运用有限警力，同时也提高了群众的舒适度和满意度。

2. 部门派驻联通型

部门派驻联通指的是 12345 政务服务

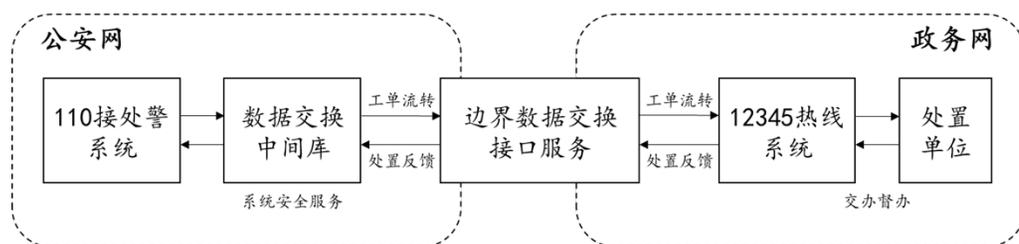


图 3 F 市 110 和 12345 信息平台联通示意图

热线实体中心依托 110 报警台和其他部门分中心的资源运行，采取部门派遣工作人员进驻 12345 现场协调的联动方法。部门派驻联通实质上是在资源较贫乏、12345 基础还比较薄弱的地区，一种基于现有人力和设施进行改造改良的方法。

P 县的两级调度坐席就体现了典型的部门派驻架构。12345 话务员构成了指挥调度的第一层级，按照有关单位工作责任和事项的紧急程度将群众求助事项分派到下一层级。各联动单位派驻到 12345 中心的坐席处于第二层级，负责向本部门转达求助信息，组织单位处置队伍前往现场。110 报警台接收到的非警务警情通过公安部门在 12345 指挥调度中心的坐席传递到 12345，再由 12345 话务员启动前述处置流程，派单到对口联动单位。

部门派驻联通型分流降低了平台对接的技术门槛，借助派遣坐席实现 110 与 12345 之间的衔接配合。这种非警务警情分流方法的成本较低，同样实现了 12345 协调各部门行动的效果。非警务警情传输到 12345 平台，由政务热线对办理情况进行检查、督促和考核，回访群众的满意度也较好，总体是行之有效的，适应地方不同的资源情况。未来话务量提高、12345 平台资金和基础设施完善后，也能够逐步向信息平台联通转型。

（三）新联动模式的潜在困难

国办 12 号文件要求各地构建对接联动的机制，意在针对非警务警情的传统分流问题。该文在传统分流模式建构的基础上，提出了 12345 与 110 高效对接联动的新模式。然而，在各地落实文件精神的过程中，也出现了一些地方性的探索难题，具体表现为四个方面，分别为处置时效问题、

警情退返问题、部门推诿问题与会商悬置问题。

1. 处置时效问题

构建对接联动机制的过程中，12345 面对公安机关转交的非警务警情，出现反应迟缓、处置时间长等效率较低的问题。当群众遇到困难，无论通过何种途径求助，最终都希望有关部门能够及时有效的解决问题。从该角度而言，12345 对非警务警情的处置能力，将体现新机制运行的实际效力，也将直接影响群众对相关部门的信任水平。该问题的成因主要有以下两个方面：

一是在工单生成环节，12345 生成标准化的工单需要收集大量信息，显著增加工单生成时长，延缓后续处置的进行。12345 的初始服务定位是“市长热线”，主要针对政务类投诉、举报等，处置该类诉求需要大量信息作为依据。在后续发展中，虽其功能定位与职能分布有所调整，但在工单生成环节仍呈现路径依赖的特征，对信息量的要求未能因时制宜，导致与非警务警情的处置衔接不畅。

二是工单处置环节，从工单的递交形式看，函件本身的特性为协办部门生成缓冲空间。12345 运用函件向有关部门传递群众诉求，相较于公安机关的警令指挥，函件本身具有较高的时间容忍度与较弱的惩罚力度，共同导致处置效率降低。从勤务模式出发，12345 的勤务模式尚在建设过程中，处置能力较弱。该模式全称为联勤值守模式，包含有形资源与无形规范，通过规范构建一系列的勤务资源，使群众诉求能够得到合理有效的处置。将两者相比较，公安机关的勤务模式呈现“快报快处”的特点，12345 的勤务模式则呈现“细报慢处”的特征。工作日 8 小时人工在线，其余时

段只可语音留言至工单信箱；工单回馈时长，需 3-5 个工作日；暂无自身应急处突队伍，处置速度视有关部门而定。

2. 警情退返问题

公安机关接到非警务警情后，以接警单的形式转交至 12345 的工单系统进行处置，据访谈结果显示，近 90% 的接警单被 12345 拒绝进入流转系统，作退返处理。频繁的警情退返，不仅影响非警务警情的分流效率，还可能加大分流改革沦为形式化程序的风险。

问题关键在于，双方工单的信息量差异未能通过 12345 原有的工单审批机制弥合。在 12345 与 110 具体联动实务中，行政审批程序是双方流转工单的必经之路。12345 接收到公安机关流转的非警务警情，需有专人审核，如满足己方工单信息标准，审核通过后将工单流转至正常工单池按流程处置，如工单信息不符要求，则附审核意见并退返至原单位。公安机关要求接警效率高，速度快，提取关键信息，故接警单信息量较少也可达成目标，12345 要求接线员获取更多信息，尽可能呈现事件全貌，导致 12345 对接警单的流转审核较为严格，大部分接警单的信息量未达审批标准，返至公安部门，形成“退返潮”。

3. 部门推诿问题

分流模式的转型未能完全消解联动部门的推诿行为，其转换形式后依然存在。从行政法学的角度出发，部门推诿是指相关部门在行政过程中，对行政相对者的请求或对自己应当行使的职权予以或软或硬的拒绝，并将行政相对者的诉求或自己的固有权推给其他行政主体行使的一种行为状态^[10]。具体表现为，公安机关通过分流机制，将非警务警情转交至相关部门后，该部门

出于推脱无利事项，规避潜在风险等考虑，以多种理由推卸原有处置责任。典型的部门推诿问题，在工商部门与公安机关处置传销活动的互动过程中得以充分体现。

传销活动，既侵犯公民的财产所有权，又对市场经济秩序和社会管理秩序造成严重不良影响，被广大群众深恶痛绝。关于查处传销的成文规范，详见 2005 年颁布的《禁止传销条例》（国令第 444 号），该文首次确立了工商部门和公安机关共同查处传销活动的机制，并在国办函（2007）65 号文中明确界定部门双方职责范围，传销活动若涉及犯罪行为，由公安机关主管，未涉及犯罪行为，则由工商部门负责。但在地方实践中，传销类警情在分流处置时，常常出现工商部门以“无法查清是否犯罪”作为理由推脱处置，造成所有传销活动一律由公安机关处置的乱象。

传销类警情特性导致处置权的归属处在动态变化中，判明不易。传销类警情的处置权归属具有较大不确定性。以“是否犯罪”为边界，决定处置权归属，非此即彼，但在行政实践过程中，关于传销活动是否涉及犯罪的问题，是处在动态变化之中的，并非一成不变，这就使得处置权的归属出现模糊地带，不易判明。所以，由于无法准确判断是否构成犯罪行为，那么回归“首接主导”的处置逻辑，由首接群众求助的公安机关落实责任并负责查处，就成为“情理之中”，最终形成工商部门的推诿空间。

4. 会商悬置问题

国办 12 号文中明确提出“各地区要建立健全 12345 与 110 会商机制”，并要求对“职责边界不清、存在管辖争议的高频诉求事项”，需“及时召集相关职能部门研究会商”，以期解决。为落实文件精神，地方积

极建设联合会商机制，但经调研发现，该机制处于悬置状态，具体表现为会商机制长期未启动，难题未得到有效处置。

关于该问题的成因，首先，对紧急的非警务警情，该机制决策效率较低，处置周期较长，换言之，由于启动速度较低，该机制的决策情境只限于应对非紧急的非警务警情，其次，对非紧急的非警务警情，该机制启动要求较高，需要短时间高频次的事件发生率及足够的社会影响力。最终，较低的决策效率与较高的启动要求共同“悬置”了联合会商机制。

总的来看，A省110与12345联动改革积累了优秀的试点经验，体现出非警务警情向政务热线分流的发展趋势，与此同时，新问题的出现，如处置时效、警情退返、部门推诿与会商悬置仍然困扰着非警务警情分流处置。实现警情处置的高质量发展，还需要继续从正式制度上对分流权责进行明确，合理分配各部门的事权，理性设计分流架构。

四、结论

从“传统110接警再分流模式”到“110与12345联动分流模式”，非警务警情的分流发生了关键变化。12345热线的出现革新了科层体制的协调联动手段，在正式授权、协调效率上展现出独特优势，契合了警务电话在处置跨部门协调方面的薄弱点。110报警台和12345热线中心相互补充，两个平台双向推送、联动处置，克服了过往公安110首问责任衍生的一系列问题，成为了

有效的治理创新，深刻影响非警务警情的处置流程。在A省的实践中，调研也发现110与12345联动分流模式面临的一批新挑战，如何保证110流转的非警务警情得到有效解决，仍然是未来需要在制度和组织层面不断思考的问题。

因调研时间和案例选取所限，本文研究还有诸多不足。第一，自2022年国办12号文件正式推进110与12345联动分流改革以来，改革的影响时间与范围尚需一定时间得以展现，各分流模式的细节之处仍有待进一步观察。第二，本文阐释的变迁机理来源于对A省公安机关的调研和解读，不同地区的经济社会差异较大，110和12345热线的组织形态可能有差异，这可能限制了研究结论的准确性和解释力。这些问题有待进一步的研究改善。

注释：

- [1]浙江警察学院课题组，黄兴瑞. 构建现代警务模式推进省域治理现代化——基于中外比较的浙江警务改革发展策略研究[J]. 浙江警察学院学报. 2020. 6
- [2][5]王世卿. 110接处警的历史、现状、问题及规范化研究[J]. 中国人民公安大学学报(社会科学版). 2016. 6
- [3]王薇、姜兰昱. 公安110非警务警情分流与机制优化[J]. 中国刑警学院学报. 2020. 1
- [4]公茂雷、安鹏飞. 公安机关非警务警情问题研究[J]. 北京警察学院学报. 2018. 6
- [6]潘晶晶. 非警务类警情分流处置现状及对策[J]. 武汉公安干部学院学报. 2018. 4
- [7]申一丁. 非警务报警处置的法律规制研究[D]. 中国人民公安大学. 2021
- [8]【美】罗伯特·兰沃西、劳伦斯·特拉维斯. 什么是警察：美国的经验[M]. 尤小文译. 群众出版社. 2004
- [9]侯成林、倪斌. 非警务活动初探[J]. 江苏警官学院学报. 2007. 3
- [10]关保英. 行政推诿研究[J]. 苏州大学学报(法学版) 2014. 1

责任编辑 马煜童