

以情指行合成作战体系建设为牵引 释放改革动能实现战力倍增

■ 张武清

摘要 情指行合成作战体系建设是警务机制改革的方向，也是衡量公安工作现代化水平的重要指标。近年来，洛阳市公安局坚持走改革强警、科技兴警之路，深入推进情指行合成作战体系建设，打破了部门警种界限和业务信息壁垒，通过机制再造、流程重塑，逐步变行政命令为机制导控，实现了人治向机制转变，有效构建起一套风险防控精准有力、决策指挥高效顺畅、警务数据融合共享、警种优势合成作战、网上网下同步响应的现代化警务运行体系。

关键词 警务机制改革 情指行合成作战 现代化警务运行体系

深化情指行一体化实战化运行机制改革是贯彻落实部党委关于改革强警部署的重要举措。2022年以来，河南省洛阳市公安局在部省两级指导支持下，把情指行合成作战体系建设作为实现数据赋能、警力无增长改善、战斗力倍增的突破口，在全省率先建成市、县、所三级实体运行的情指行合成作战体系，推动汗水警务、手工作坊向智慧警务、数据赋能转变，实现“出事管”向“预在先”、末端处置向前端处置转变，在重塑现代化警务理念、创新现代化警务模式进程中，打造洛阳公安特色品牌。

一、情指行合成作战体系建设的背景意义

（一）构建现代警务运行机制的核心要义

2023年全国公安厅局长会议强调，“公安机关要坚持改革强警，加快健全自上而下的高效率组织体系，加快完善实战化、扁平化、一体化警务运行机制，加快推进智慧公安建设，着力塑造公安工作高质量发展新动能新优势”。随着大数据、人工智能等信息技术的迭代更新和多维应用，维护稳定、治安防范、打击犯罪、社会治理等领域不断出现新情况、新问题，警务运

作者：河南省洛阳市副市长、公安局局长

行机制转型升级已经势在必行。通过完善情指行一体化运行等机制，构建职能科学、事权清晰、指挥顺畅、运行高效的组织体系已成为全警共识，必须积极适应时代发展大势和警务模式转型升级要求，通过资源整合、上下联动、要素融通，实现警务数据流、业务流、信息流的汇聚融合，全力推动构建适应新发展阶段要求的现代警务模式。

（二）解决公安工作主要矛盾的有力抓手

当前洛阳公安工作的主要矛盾，是人民群众对公平正义的需求与执法质效不优、基层基础不牢、“放管服”不充分之间的矛盾。执法质效不优的原因，主要是核心战斗力与现代警务工作的新要求不相适应。尤其是在工作机制、能力素质、科技赋能等方面还存在一些亟待解决的问题。比如，各警种部门各自为战、情指脱节、令出多门，不能有效形成作战合力；平台资源权限分散，整合力度不足；信息化应用能力弱，还未充分挖掘数据潜力；警务运行机制不完善，变行政命令为机制导控还有较大差距；服务基层意识较弱，一些“高频低密”的应用需求还未得到有效保障。这些问题的存在，直接影响公安战斗力生成和提升，迫切需要建立以情指行合成作战为抓手的现代警务机制，推动公安工作创新发展，为履行职责使命提供强力保障。

（三）支撑基层警务实战的迫切需要

目前，基层警务实战更多的还是“被动警务”，一线民警在接处警、案件侦办、安保维稳、群体性事件处置等警务实战中处于高负荷、长时间运转状态，距离从容不迫打防管控还有一定差距。同时，数据、手段、资源集中在市局警种部门手里，使用、

审批程序繁琐，基层民警不知道、不会用、不愿用的问题还不同程度存在。因此，要坚持“主动警务”理念，坚持一切围绕实战、一切围绕打赢、一切围绕基层需求导向，让基层派出所、一线民警从繁重的情报搜集、综合研判等基础工作中解脱出来，时刻知道自己有强大的数据支撑、有坚实的技术保障。在一定意义上，通过情指行合成作战中心为基层提供更简化、更高效、更快捷的服务，也是落实“群众第一、基层第一、民警第一”理念的重大战略举措。

二、情指行合成作战体系建设的基本原则

（一）坚持实战导向

建设情指行合成作战体系的逻辑起点是公安业务，其必定是立足、围绕、服务实战的，必须立足实战化要求、聚焦战斗力标准，真正建成“纵向到底、横向到边、条线结合、上下贯通”的合成作战体系，坚持把“服务基层、服务实战”作为中心第一要务，公安工作推进到哪里，中心服务就跟进到哪里，对基层遇到的困难、提出的需求，第一时间响应、第一时间研判、第一时间支撑，让一线警组有获得感，时刻感觉心中有依靠、背后有支撑。

（二）坚持数据赋能

数据作为提升战斗力的“富矿”，具有取之不尽、用之不竭的动力，要把准数据开源、挖潜、赋能三个方向，全面整合公安内部各项资源，充分挖掘互联网平台及水、电、煤、气等社会数据，确保能采尽采、动态鲜活；在熟练运用现有数据基础上，鼓励全警开展数据建模，释放数据价值，挖掘数据潜能；紧贴实战需求，依托现有

技术平台和警务通移动终端，提升技术转化和应用能力，尽快将数据转换为警务实战“撒手锏”，倍增打防质效。

（三）坚持聚合发展

市县两级中心在合成作战体系中角色定位不同、承担任务不同，按照错位发展、优势互补的要求，市局层面侧重全量整合所有资源手段，按照“有求必应”的原则，24小时支撑警情处置和基层一线服务请求，开展较为复杂的类案、跨区域案件的串并分析和战略层面的情报研判，统筹组织支撑专项行动、安保维稳、突发重大敏感案事件等合成作战。县区层面侧重前端感知、线索收集、落查稳控、打击处置，按照“有需必研”的原则，对接支撑基层民警研判需求，提升基层发现处置各类风险隐患和破案案、攻串案的专业能力。

三、情指行合成作战体系建设的探索实践

洛阳市公安局在深入领会上级公安机关情指行一体化运行机制要求基础上，汲取先进地市经验，结合洛阳实际，确定了“指挥部、参谋部、作战部”职能定位、“最强大脑、最高权限、最高权威”建设标准和“全时空掌控，全手段支撑，全链条处置”基本要求，构建“1+5+N”组织架构，明确“常态”“应急”“专项”三种运转模式，打造了市、县两级正式编制、实体运行的情指行合成作战中心，在提升洛阳公安核心战斗力上迈出了关键一步。

（一）构建最强大脑，实现全时空掌控

洛阳市公安局把合成作战中心打造成为拥有最全数据资源，具有敏锐感知能力，实时掌控社会态势的大脑中枢，全面掌握

全市警情、稳情、舆情等全域情报信息，通过开展深度分析研判，调集警力资源处置，实现搜、研、处一体化作战格局。一是整合海量数据资源。投入1500万元建成大数据合成作战指挥平台，协调大数据局建成“警务云”基地，按照“应纳尽收”的原则，汇入公安内外部65类海量数据，为警情处置、案件侦办、治安管控提供强有力数据支撑，实现了随调随用、即需即用。二是汇聚全量情报信息。坚持技术与人力、公开与秘密、网上与网下、传统与科技相结合，围绕重点行业、重点群体、重点部位，全方位收集汇总各类情报信息，今年以来，累计处置各类情报线索5千余条、2万余人，形成高质量研判报告158篇，有力服务党委决策和基层实战。三是织密前端感知网络。按照“立体、补点、联网”的总体思路，加装各类前端感知设备，汇聚全市视频、人像车辆卡口，与铁路、机场建立联查联控机制，实时掌握党政机关、交通枢纽、繁华商圈等重点部位人流车流数据，重点掌握各类案件高发路段、高发时段、高发人群等治安动态，即时预警预测相关动态信息，确保时刻感知全市关键点位、重点部位运行“脉搏”。四是警务要素可视呈现。将警力、警情、人像、“四重”等各类数据全要素上图，对各类突发敏感案事件，实现现场态势实时掌控、警力资源一目了然、指挥处置直达一线，真正达到“一屏观全市、一网知风险、一键调全警、警务全掌控”。合成作战中心成立以来，对社会面的掌控力得到有效增强，在一系列重要敏感节点中确保了全市政治大局和社会治安状况平稳有序。

（二）汇聚最高权限，实现全手段支撑

合成作战中心将散落在全局的平台资

源权限统一收集汇总,建立手段支撑服务保障机制,确保最大限度发挥平台功能,取得最强实战成效。一是着眼在“全”。整合 41 种公安内部研判平台最高权限,采取建立协作渠道、共享购买服务等方式,获取 18 个互联网资源权限,为中心运转奠定坚实基础。二是着手在“快”。市局在合成作战平台开辟技术手段支撑专用通道,开通 33110 服务热线,24 小时不间断受理全市一线民警技术服务请求,承诺永不打烊、日夜在线。实行各警种 7×24 小时值守合成作战平台制度,对于一级警情和基层提请的各类请求,按照“5 分钟内签收、30 分钟内反馈”的要求,实时为一线民警提供全方位、深层次、高质量的手段支撑。三是着力在“深”。落实“日会商、日研判”制度,主动研判治安态势,对多发、高发、系列案件和治安突出问题,加强深度研判,牵头组织专项打击,适时开展集群战役。今年以来,共启动“上网逃犯研判打击”“入室盗窃研判打击”等集群战役 6 个,形成了孟津分局“深蓝追逃”、汝阳县局“图侦八大身份识别”等一批易复制、可推广的优秀技战法,有效服务全警实战。四是着重在“实”。制定下发 3 批次正面服务清单,明确 16 类 57 个服务项目及响应时间,畅通 PC 端、警务通、电台、33110 服务热线四大支撑通道,主动对接、响应、反馈基层民警协作请求。今年以来,中心累计为基层提供服务支撑 1.5 万余次,协助抓获犯罪嫌疑人 4 千余人,实战成效得到基层民警的一致好评,在组织的专项警意调查中,3700 余名基层民警对中心支撑服务综合评价好的达到 92.84%,在连续两年“局直工作基层评”活动中,情指行合成作战中心均位列业务警种实战部门第一名。

(三) 树立最高权威,实现全链条处置

合成作战中心作为全局最高指挥决策机构,具有最高指挥权威,在刑事治安案事件、重大群体性事件、涉稳风险隐患处置中,牢固树立全生命周期理念,全权指挥各警种、分县局全链条处置。一是指挥决策“一个声音”。合成作战中心代表局党委发号施令,每日由值班局领导坐镇指挥,调集全局警力资源,全权处置当日警情、稳情和舆情,各分县局和警种无条件执行落实中心各项指令。对于重大涉稳线索,建立“3+6”工作机制,市局合成作战中心代表市政法委下达指令,实时通报至市直职能委局和区县政法委“一把手”,形成工作合力。二是指挥调度“一插到底”。依托大数据合成作战平台,建立扁平化、可视化的高效指挥调度模式。搭建横向联通部门警种、纵向贯通基层所队的指令系统,实现调度指令一键下达实战单位和单兵。实行 24 小时调度机制,遇情实时发起、实时调度、实时处置,利用车载视频、4G 执法仪、街面卡口监控等前端感知设备,确保指挥员能够穿透层级、直抵一线,准确掌握现场态势信息,科学高效指挥处置。三是方案预案“一个体系”。制定完善社会安全事件、公共卫生事件、事故灾难、自然灾害等重大突发敏感案事件共计 4 大类 29 个方案预案,分别明确警种部门职责分工和处置规范,依案依情开展情报收集、研判会商、背景联查、舆情管控、回溯检视等工作。四是处置流程“一个目标”。围绕把影响或损失降到最低这一目标,在处置各类警情、政情、稳情、舆情中,坚持快速、稳妥、高效全流程处置,确保不引发负面影响和严重后果,先后形成了《重大突发案事件处置“三定”技战法》《重大突发案件、警情“4+1”快速研判抓

捕技战法》《110 接处警“三人协作”技战法》等 20 大技战法，今年以来，累计成功处置重大突发敏感警情 6200 余起，均未造成次生影响。

四、情指行合成作战体系建设的实战成效

洛阳市公安局市县两级情指行合成作战中心自 2022 年 9 月实体化运行以来，按照“边建设、边实战、边完善”的思路，经过一系列安保维稳实战检验，在情报预警、风险化解、应急处突、合成作战等方面取得新突破，主要成效体现在“四升四降”。

（一）风险防范能力进一步提升，各类隐患形成现实危害的概率明显下降

坚持敏锐感知、全面掌控、快速反应、科学处置，有效应对化解各类风险隐患。在走失失踪人员查找上，中心直接将相关警情定为一級警情，做到 30 秒内完成警情询问，1 分钟内发布搜寻指令，2 分钟内推送责任单位，全程提供研判支撑。同时，与“头条寻人”、“抖音寻人”、洛阳交通广播建立公益寻人合作机制，最大限度扩大传播面。2022 年以来，全市接报走失失踪警情 12420 起，找回率达 99.64%。在重大活动安保上，中心适时启动安保专项模式，以“护栏行动”为载体，对全市 34 处人员密集场所和 36 处交通拥堵点位开展风险隐患整治攻坚，构建组织指挥、数据检测、等级预警、推送响应、应急处置、救援救助六大体系，联动政府机构、消防、卫健等相关力量，做好随时处置拥挤踩踏、火灾事故、个人极端等突发情况准备。2023 年春节，洛阳先后举办 7 场大型焰火燃放活动，现场观赏群众累计 200 余万人；牡丹文化节期间，

全市接待游客近 2500 余万。在此期间，洛阳市公安局有效应对了多轮次突发人流客流激增和热门景区“爆棚”情况，确保了社会秩序平稳、治安大局稳定。

（二）指挥调度能力进一步提升，突发敏感案事件的损失和影响明显下降

完善全市应急指挥处置体系，组建常态、等级、特级三个层级应急机动力量，建立扁平化、可视化、点对点指挥模式，精准调度街面 56 个网格巡区、22 个快反处置圈、4 条重点巡线和 6 组公安武警联勤警力，同时在全市范围内建设 3 千余个最小“共治单元”，按照“1 分钟自救、3 分钟互救、5 分钟专业力量到场的要求”，统筹指挥商场、院校、医院等社会安保力量，确保遇有重大突发案事件，能够快速高效处置。今年 4 月 18 日，喻某等 5 人欲效仿“4.4”张家界天门山自杀事件赴洛网约自杀，中心迅速启动应急模式，精准研判其位置信息，30 秒下发指令，5 分钟警力到达，成功挽救了该 5 人生命，事件处置得到省市领导充分肯定。

（三）合成研判能力进一步提升，社会面治安突出问题明显下降

在重大突发敏感案事件、系列性跨区域案件处置中，中心牵头相关警种建立专项工作群，综合运用人像比对、大数据追踪、类案串并等手段合成研判，为基层民警提供强有力研判支撑，实现“单兵作战”向“多级合成”转变。在今年年初中心发起的“上网逃犯研判打击专项行动”中，一个月內抓获上网逃犯 377 人，总结提炼“深蓝追逃技战法”推广全市，追逃数量、质量大幅提升。今年以来，全市公安机关累计抓获各类逃犯 2300 余名，同比增长 75%。在今年 5 月至 6 月的“扫楼·猎鼠”专项行

动中,共抓获各类逃犯 411 名,占全省总抓获数的 19.44%,百警追逃工作位居全省第一名。今年 2 月 2 日,群众报警称其店铺保险柜被盗,中心迅速启动重大警情处置机制,快速研判嫌疑人员和车辆轨迹,全程为一线民警提供情报、技术支撑,协调联动阜阳、南京、常州警方,仅用 12 个小时将犯罪嫌疑人成功抓获。今年以来,全市刑事警情、治安警情环比分别下降 5.6%、15.4%,同比下降 7.8%、13%。

(四)服务中心能力进一步提升,案情、稳情处置化解能力不足问题明显下降

洛阳市公安局将情指行合成作战中心作为全局的“龙头中枢”,建立流程化、标准化、规范化、模块化的情指行合成作战视频调度机制,强力推动市局党委各项决策的贯彻落实。今年以来,洛阳市局党委做出对民生“小案”发起围剿的重要部署,中心依托视频调度“总平台”,由值班局领导组织,每日对案情、稳情进行常态调度,市级层面按照案情“四必调、四选调”、稳情“五必调、三选调”的原则,调出最想调、最需调、最要调的大情小案,分局层面围绕辖区全部案情、稳情进行全量调度,明确两情调度“九问六查”规定动作,落实“日清日结”“周督月评”闭环流程,带动各警种、分局和基层民警的工作积极性,形成捆绑作业、跟踪督办、上下联动的良好局面,有力推动工作落实。8 月份共调度案情 1704 件,办结率 51.4%,调度稳情 748 件,办结率 90.5%,全市 10 类民生小案立案 2300 余起,破案率达到 43%,视频调度对洛阳公安战斗力“孵化器”效应得到充分显现。

五、进一步推进情指行合成作战体系建设的思考

情指行合成作战体系建设作为警务机制改革的发展方向,也是衡量公安工作现代化水平的重要指标,全国、全省各地都在进行有益的探索和实践。从洛阳建设成效来看,情指行合成作战体系建设符合公安工作高质量发展方向,必须坚定信心,一张蓝图绘到底。重点要结合洛阳实际,立足实战需求,巩固优势点、盯紧薄弱点、找准发力点,不断提升规范化、专业化、实战化水平。

(一)建强“三个中枢”,拔高建设标准

一是聚焦风险防控,建强情报中枢。布建“技术+人力+街面”三张情报网络,在互联网平台和党政机关、繁华商圈、交通枢纽等重点部位,获取深层次、内幕性、行动性情报信息,通过战略研判、专题研判,及时感知不稳定因素,确保提前介入、全程关注、及时化解。二是聚焦应急处置,建强指挥中枢。建立市局一分局一现场三级指挥部,横向联动巡特警、交警、治安等警种部门,纵向贯通派出所、警务站、治安卡口、巡逻警组,依托合成作战平台、电台、4G 执法记录仪、警务通终端等联通平台,建立“点、线、格、面”一体响应的指挥联动网络,按照各类方案预案,高效处置各类重大突发警情。三是聚焦实战实效,建强研判中枢。围绕党委政府和上级公安机关决策部署,对专项行动、集群战役、重大安保等重点工作,对打防管控方面的薄弱环节,对警种部门和基层一线实战需求,充分发挥中心“三最三全”优势,提升研判的广度、深度,全力服务支撑,为警务实战添劲赋能。

（二）瞄准“三个全量”，增强内驱动力

一是全量掌控警务资源。将公安内部各警种部门的数据、信息、平台等各类资源全部向中心汇聚，实时掌控街面警组、巡逻车辆、备勤警力、警务站等警力部署和运行情况，全时掌握110警情、上级指令和全域情报信息，确保能够依据形势变化和各类案事件处置需求，随时调用有关资源，调集处置警力，更高效服务领导决策和指挥处置。二是全量汇聚治安要素。通过情报网络、巡逻警力、视频监控、网络巡查等手段，全面搜集情报信息，实时感知党政机关、繁华商圈、交通枢纽、夜市摊点、案件高发社区、交通拥堵路段等社会面治安态势，全方位掌握重点部位治安状况，全手段研判相关动向，确保“风吹草动、异动即知”。三是全量支撑基层实战。要聚焦打防管控服等警务工作的各个方面，发挥中心“三最三全”优势，利用“常态”“应急”“专项”三种运转模式，对基层一线需要的情报、指挥、研判需求，做到全部支撑，做到“有求必应、有需必研”，真正支撑起公安工作的方方面面。

（三）提升“三种能力”，构建闭环流程

一是提升事前预控能力。坚持情报主导、研判为要，深化拓展“不放心的人、事、群体、线索”清单管理，按照“预在先、控在严、处在敢、面在缓、舆在管”的要求，努力预防和减少影响稳定的案事件发生，严防形成现实危害。二是提升事中处置能力。在吸取借鉴本地和外地典型案例基础上，建立完善警情“接、调、处、反”全流程闭环机制，实现指令直达现场处置

警力，必要时“一键组群”，确保科学、快速、高效、精准处置，减少负面影响扩散。三是提升事后复盘能力。建立回溯检视制度，找出突发敏感案事件、群体性事件等警务实战中的薄弱环节和短板漏洞，从情报预警、指挥调度等方面深入分析复盘，不断完善机制流程，提升整体处置能力。

（四）把握“三个关键”，厚植智慧底色

一是突出数据赋能，打造实战型“最强大脑”。牢牢把握数据这个核心关键，不断丰富数据来源渠道，持续拓展数据“库容”，充分利用大数据和人工智能等前沿技术，探索数据实战应用，在数据与实战的碰撞交融中，让“大脑”更加强大。二是聚焦专业导向，培养精英型“一官一长”。从信息获取、数据分析、资源运用以及方案制定、应急指挥等方面出发，培养一批既懂公安业务又懂数据分析的情报分析官，选任一批坐下能制定方案预案，起身能指挥处置的指挥长，以点带面，推动中心建设向更高维度发展。三是突出实战实效，淬炼实用型“战法模型”。结合警情、社情、稳情、舆情的新特点、新变化，围绕打防管控各环节，针对性探索搭建打击类、稳控类、安保等各类技战法和模型，在警务实战中发挥“力量倍增器”效能。

“度之往事、验之来事、参之平素、可则决之”。洛阳市公安局通过构建实战化、扁平化、一体化的情指行合成作战体系，将主动警务、预防在先的理念根植全警，打造更高水平“智慧警务”，推动洛阳公安工作质量变革、效率变革、动力变革，为高水平安全护航高质量发展贡献公安力量。

责任编辑 徐闻彬