

构建大预防警务机制的探索与实践

——以杭州市上城分局为例

■ 田国刚

摘要 杭州市公安局上城区分局贯彻新发展理念，坚持总体国家安全观，从智慧警务发端、威慑警务先行，积极践行公共安全治理模式向事前预防转型。在实践探索过程中，主动融入全省数字化改革，持续深化思想认识，形成了源头预防、预警预防、威慑预防、制止预防、根除预防等措施的预防警务战法，并逐步由外部治理侧向内部管理侧延伸，初步构建了“大预防”现代警务机制。

关键词 现代警务机制 智慧警务 预防警务 公共安全

随着国际新形势、国内新环境和科技发展的不断变化，公安工作也发生了历史性变革。公安机关坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入学习贯彻习近平法治思想特别是习近平总书记关于新时代公安工作的重要论述，牢牢把握对党忠诚、服务人民、执法公正、纪律严明总要求，坚持统筹发展和安全，忠实履行捍卫政治安全、维护社会安定、保障人民安宁的新时代使命任务，为续写经济快速发展和社会长期稳定新篇章作出了重要贡献。从使命职责来说，始终强化底线思维，发扬斗争精神，把防范政治安全风险放在首位，有力维护国家政权安全、制度安全和意识形态安全；始终坚持

稳字当头，紧盯各类可能影响社会稳定的风险隐患，与各有关部门密切协作配合，加强预测预警预防，努力做到发现在早、处置在小；始终坚持为民宗旨，聚焦群众对平安品质的更高期待，落实打防管控建各项措施，有效提升社会治安掌控力，努力让群众感到安全触手可及、就在身边。可以说，新时代公安机关的主要职责任务和重要目标指向，无不体现“预防”的内涵和要义。

一、预防警务起点和基座——智慧警务建设

新上城公安分局成立前的原江干公安分

作者：浙江省杭州市上城区副区长、公安分局局长

局自 2016 年开始智慧警务的探索实践，通过自建、接入等方式，持续加强前端感知建设，在全区范围内逐步织密起一张包含视频、人脸、车卡、智能门锁、道闸等 15.2 万路设备的感知大网，并全部接入“清流”模块，实现从人工采集向智能感知转变。成立分局科技部门主导，10 余家高新技术企业实体入驻的“江景数据应用研究院”，实现了互联网和公安网两端建模，形成了视频结构化应用、互联网数据运用、数字孪生应用等三大特色应用，提供了算力和算法保障，进而研发出具备预测预警分析能力，涵盖八个大部分的 18 个实战应用场景。深刻认识大数据的本质就是预警预防，依托数据模型，围绕相关人员“不作乱”、重点场所“不出险”、重点事件“不发生”的目标，构造了一系列预防警务的应用战法，“自动监测”异常动向，“主动挖掘”可疑情况，跟进开展核查处置，为防范打击、系统治理提供精确制导。

智慧警务的全面、系统建设所形成的区域感知网、特色应用端和实战化模型，构成了本文所指预防警务的起点和基座。

二、预防警务的实践和探索—— 威慑警务先行

习近平总书记指出，公安机关是党和人民手中的“刀把子”。“刀把子”的鲜明特征就是“威慑力”或者说“震慑力”。2021 年新上的城公安分局成立以来，以大数据智能化建设引领警务机制改革，坚持回归打击主业，以预测预警预防为核心，纵深推进“智慧警务”建设和“小脑+手脚”勤务机制改革，取得了良好成效——在原江干区实有人口持续增长、高居全市第 3 位的情况下，警情案情大幅下降，传统侵财案件从 2016 年

9290 起下降至 2020 年 1386 起、仅排全市第 11 位，黄赌毒警情从 2016 年 2620 起下降至 2020 年 608 起、仅排全市第 11 位，全区未发生家暴引发的命案，未发生实有人口引起的个人极端案件，未形成市局通报的治安热点、乱点。在几年的实践过程中，逐步探索形成了“威慑警务”理念以及与之相匹配的工作机制和做法。

（一）发挥各级“小脑”和数据模型精准研判作用，分类实行打防管控措施

一是侵财前科惊动打击。坚持对侵财前科人员实施案前惊动、案中打击、案后快破的打防模式。其中，案前案中运用“天空之眼”易重新犯罪人员积分预警模型，从轨迹、基础、背景、关系、时空等 5 大维度 23 个项目，自动计算侵财类前科人员易重新犯罪等级，判定人员所处状态，分别以见面告诫、惊动赶跑、跟踪抓捕等形式予以威慑。案后实行传统侵财案件“快侦快破”，传统侵财案件破案率始终保持在 75% 以上，其中 1 小时明确身份占 41.8%、24 小时破案占 62.4%，特别是在被打处人员中，前科人员占比从 2016 年的 63.0% 下降至目前的 15.3%，远低于同期其他地区占比情况。

二是个人极端提前查控。个人极端行为发现难、社会危害大，一旦发生就是惊天动地的大事。分局从提前发现识别个人极端人员为出发点，利用市局“警务云”大量数据，围绕身份背景、现实表现、网络意图三大维度，在国内首次探索“公安网+互联网”分别建模、融合积分、分色预警的思路，利用 22 类公安数据和百度等互联网搜索数据，研发个人极端预警模型，量化预警个人异常行为指数，分级落实了解掌握、跟踪研判、干预管控等措施。目前，累计预警潜在个人极端人员 98 人，通过公安机关上门告诫、

经营打击予以威慑,有效遏制了个人极端案事件的发生。

三是精神病人预警干预。建立实行严重精神障碍患者预警处置机制,研发警务重点对象预警模型,通过前端智能采集的人像数据与全省重性精神病人数据库进行碰撞,按照重点部位和漏管失控两种预警模式,对精神病人进行查控处置,特别是围绕中小学校等重点部位,将周边人脸相机、高清监控等智能设备与学校点位划圈捆绑,落实预警机制,打造“校园防控圈”,实现了“一校一圈”全覆盖。应用以来,预警发现漏管失控易肇事肇祸精神病人 47 人,通过“小脑+手脚”勤务机制进行现场查控予以威慑。

(二) 聚焦重大案事件防范,全力将不安全因素防控在早、处置在小

一是涉黄问题“快查快处”。研发涉黄高危人员积分模型,综合研判短时开房、更换旅馆开房、异性同住数和娱乐场所从业记录、涉黄前科记录等数据,自动预警高积分、高嫌疑人员,并配套实行治安案件“快查快处”机制,落实 1 分钟发出核查指令,2 分钟同步视频监控,3 分钟二次研判,5 分钟到场处置,30 分钟初步反馈,2 小时二次反馈,共现行抓获涉黄嫌疑人员 1380 人。同时,根据数据研判情况,向入住旅馆的疑似嫖客发送提醒短信,并通过严打快处涉黄行为,强力威慑涉黄高危人员。

二是家暴行为“三级惩防”。针对家暴行为易引发“民转刑”重大案事件的特点,依托镇街版“小脑+手脚”和 110 社会应急联动体系,首创公安与妇联家暴警情处置法,健全固化“联动快反、行为惩防、分类定级、跟踪指导、案例研判”五大机制,建立“首次告诫、第二次传唤、第三次依法拘留”的三级惩防标准,并通过“基层治理四平台”

流转至街道、社区跟踪处置,坚决把风险隐患控制在早、化解在小。2018 年至 2021 年,共出具家暴告诫书 2096 份、依法传唤 120 人、行政拘留 8 人,全区未发生因家暴导致命案的情况,原江干分局被全国妇联评为维护妇女儿童权益先进集体。

三是涉企风险“冒烟灭火”。针对钱江新城楼宇大量聚集、可能滋生涉企风险的情况,运用警情案情、水电信息、市场监管数据、网络舆情等多元数据,从人员特征、劳资纠纷、经营状况、异常情况等多维度,建立涉企风险“冒烟指数”,及时发现可能存在经营不当、拖欠工资等风险企业,由公安机关会同区相关部门上门核查告诫,予以威慑,防止事态恶化引发不稳定情况。

三、预防警务的完善和升级——从威慑到预防

习近平总书记在中央政法工作会议上指出,社会治理是一门科学,管得太死,一潭死水不行;管得太松,波涛汹涌也不行。要讲究辩证法,处理好活力和秩序的关系,全面看待社会稳定形势,准确把握维护社会稳定工作,坚持系统治理、综合治理、源头治理。威慑警务与预防警务本质上都是为了预防犯罪、制止犯罪和减少犯罪,是分局打造与最具安全感现代城区相匹配的现代警务体系的重要组成部分。但威慑警务更多强调公安机关的“刀把子”作用,公安机关是“有感”存在;而预防警务更加突出“主动”,公安工作的“无感”化在其中的比重更大,更加凸显“以人为本”的理念。预防警务是在“公安大脑”大背景下,在分局县级公安机关系统性重塑整体性变革的话语体系中,技术、机制、体制三轮驱动下的警务运行态势。

随着对预防警务的认识持续深化，分局通过实施“发现早、预警准、抓捕快、防范灵、除恶尽”等一系列主动型精准制导行为，落实源头预防、预警预防、威慑预防、制止预防、根除预防等措施的“大预防”机制。

一是源头预防，从事后到事前。着眼降警情控发案和群众满意度、安全感提升，从“警源治理”入手，推动社会治安问题的源头性治理。多元治理。坚持和发展新时代“枫桥经验”，秉持“自治、法治、德治”，坚持人防、物防、技防、心防，在“公民警校”基础上，探索发展“邻里110”基层社会治理品牌，做专“东哥东姐、湖滨义警国际驿站、青枫义警”等“尚城义警”队伍。做实社区警校，按照“社区吹哨、条线报到”理念，构建社会各方力量参与的全响应平台，打造“社区自治、网格自转、管理闭环”，从而最大限度调动人民群众投身社会治理，释放源头预防的原动力。精准治理。打造大情报主导下的“情指行”一体化实战化运行机制，通过每日情报“双想”会商，梳理重复报警、敏感警情、重大警情，研判分析警情案情背后隐藏的重大风险隐患、隐性矛盾纠纷和违法犯罪线索，并及时、实时根据警情、案情的季节性特点发现防控洼地和治安热点，形成“公安黄页”，并依此开展导稳定、导基础、导打击、导服务等主动型警务，切实提升治理的精准性和有效性。

二是预警预防，从盲目到精准。深刻认识大数据的本质就是预警预防，最大限度挖掘数据治理应用价值，实时预警苗头性行为，靶向清除风险。研发“听风者”个人极端行为、“守夜人”家庭婚恋纠纷、“觅天使”学生自杀、涉黄高危人员积分等预警模型，累计预警潜在个人极端人员1000余人，预警发现漏管失控肇事肇祸精神病人57人，预警处理

涉黄嫌疑人2000余人。针对涉稳群体管控，成立全市第一支实体化运作的维稳中队，在合成作战中心设置维稳管控分中心，与情报、网警、经侦等业务警种合署办公，开展每日维稳情报分析会商，会同属地派出所实行线上线下一体作战。针对电诈反制，2022年9月成立预警处置中心，成功劝阻1177次，拦截止损4543万余元。从上城区中心区位，大型活动多、重点部位多的实际出发，上线“维稳安保驾驶舱”，通过“雷震子”人员赋分等系统触圈预警，在大型活动安保和警卫勤务中自动预警，实现精准识别，心中有数。2022年以来，复兴大桥共发生36起跳桥自杀警情，其中提前发现处置27起、救助29人，成功率达80.6%。

三是制止预防，从善后到前置。对于已经发生的案事件，采取有效措施，最大限度处置在快、在早、在小，力求治理效果、社会效果、法律效果最大化。聚焦新形势下重大敏感复杂警情的应急处置，从“战时”和“平时”两个维度入手，时刻保持手段在线、警力在线、研判在线、指挥在线，确保就近快速到警、规范高效处置，动态清零面上风险。今年以来，分局共启动即时性警情处置机制12次，抓获违法犯罪嫌疑人8人，快速合围抓捕完成率达100%，平均用时36分钟，其中“2.17外省嫌疑人东逃协查”实现7分钟抓获。牢固树立“舆情就是警情，处置舆情发酵扩散就是预防制止的理念”，将“三同步”原则贯穿到警务活动的方方面面，切实提升舆情应对处置能力。稳妥处置了四季青服装市场关停、来福士阳性母女、唐山事件串联等舆情危机67次，累计消除涉警涉稳类舆情风险286个，防止舆情扩散带来的涉稳涉众风险。

四是威慑预防，从被动到主动。充分

发挥公安机关“刀把子”作用,按照“伤十指不如断一指”的要求,攥指成拳,形成强大威慑。践行“预防做到打击前,打击做到升级前,最大限度减少群众的伤害和损失”,立足快侦快破,依托“天空之眼”三预系统,经计算赋分、指令派单、跟踪贴靠,进行惊动赶跑和打击。2023 年以来,共计预警派单 437 起,惊动告诫 198 人次,打击 10 人次。从防止“破窗效应”出发,对边缘性场所从业人员开展背审,落实娱乐场所“从业黄毒前科人员重点关注、违法滋事人员依法从严处理,违法经营的一律停业”。从贯彻省委“三个一号工程”出发,对易发生经济犯罪的行业、企业,会同市场监管等部门,在“数字扫楼”基础上,视情采取关注、告诫、挤压等措施,提升“安全指数、法治指数、放心指数”。发挥犯罪侦查部“统一入口、统一研判、分类侦查、统一出口”的优势,形成大打击格局,今年以来,先后侦破 4 起省督省标专案,打掉以购买黄金方式洗钱的重大犯罪团伙,采取刑事强制措施 41 人,侦破电诈案件 800 余起。成功从诈骗个案入手,经信息研判,破获一起新型诈骗房产贷款系列案件,涉案金额约 1000 万元。环食药领域依托大打击模式,先后侦破多起侵犯本土企业知识产权的大案要案。成功侦办全国首起向企业微信“投毒”非法控制信息系统案,发现全国受控企业 1000 余家,其中涉杭企业 23 家。

五是根除预防,从眼前到长远。发挥公安机关社会治理主力军作用,着眼已经发生的案事件,从社会综合治理的角度,推动建章立制、长效常态。坚决克服“调解过”就是“化解完”的麻痹思想,不仅着眼于各类矛盾纠纷“定分止争”,更加注重“案结事了”。充分发挥上城区警网协同优势,建立

全区治安要素协同治理机制,分级分类推送信息,规范矛盾纠纷调解、风险隐患化解等案事件闭环管理,对于扬言滋事的提级督办、重点跟进、定期回访。通过开展打击整治、治安检查、管理服务等,随时随地发现行业领域在登记认证、资金流转、内容审核、未成年人保护等方面的问题隐患,发挥社会治安“第一推手”作用。从防止“再次生病”入手,及时开出“药方”,对症下药。截至目前,研判涉“一类事两类人”9800 余起,干预介入 1300 余起,行政拘留家暴人员 59 人、送医精神障碍患者 435 人次、列管易铤而走险人员 6 人。此外,做好打击“后半篇文章”,加强与行业监管部门信息共享、联动,以“公安提示函”为传导,推动行业治理、堵塞管理漏洞、铲除犯罪土壤。经对近期打掉的一个新型房产“套路贷”诈骗团伙(成员 24 人,涉案金额约 1000 万元)剖析,会同市规资局不动产窗口开展预警治理,及时消除此类诈骗的社会潜在风险。

四、积极探索内部管理侧的预防举措

预防警务在公共治理侧持续发力的同时,分局积极探索将预防警务的理念运用于队伍管理侧,即紧盯清廉公安、无违纪警队建设,通过机制重塑和技术变革,靠前管理、主动作为,全面分析队伍风险、提前介入教育引导、丰富日常管理举措、总结经验建章立制,坚持全面从严管党治警,不断提升队伍凝聚力、向心力,锤炼一支高素质过硬的公安队伍。

一是坚持严管态势,预防队伍风险。紧盯重点,落实民警分级管理。对红灯、黄灯的重点民警进行差异化管理,不同频次开展

谈话和家访等举措，实行“五个一”常态化管理，实时掌握其思想动态，切实预防队伍风险。同时，对各单位充分赋权，民警的亮灯、升灯、降灯、撤灯都需要由所在单位班子提出，日常管理上落实单位层级管理主体责任，切实调动各单位队伍管理前瞻性、积极性、有效性。目前，经过动态调整，有红灯民警 13 人、黄灯民警 23 人，正在全面加强管理中。防微杜渐，落实队伍责任分管理。建立队伍责任分管理机制，对队伍正规化问题的相应责任领导予以实时记分、每月排名和通报，压实政工干部主责主业、督促业务干部更好地履行“一岗双责”。通过从细节出发、从小处着手，强化日常队伍正规化管理，预防纪律作风散漫等问题发生，为无违纪警队建设奠定良好基础。自实施以来，分局队伍正规化进步明显，队伍正规化问题被省厅通报同比下降 85.7%，被市局通报同比下降 38.7%。未雨绸缪，强化“八小时外”监督管理。教育引导民警、辅警规范社交圈、生活圈、朋友圈，切实预防违法违纪情况发生。一方面，汇编和梳理党纪党规、警纪警规等，进一步明确公安民警“八小时外”禁止行为和 Related 管理制度。根据层级管理，通过视频连线、现场吹气等方式，开展满负荷、高频次、全量化检查，队伍保障部抽查中层干部，各支部自查民警和辅警，切实预防涉酒、进出娱乐场所等队伍问题发生。

二是坚持爱警暖警，预防非战斗减员。管在平时，聚焦身心健康。有效运行区慈善总会公安分会，为患重大疾病的民警辅警开展精准救助帮扶，2022 年共计救助 42 人，发放帮扶资金 62 万元。与浙大一院开展战略合作，通过历年体检数据评估，对体检结果系危重风险的 389 人开展电话随访，组织分局医务室“送医下基层”服务。建设“心

安工作室”和心理健康服务团队，为民警辅警提供谈心交流、心理疏导服务，减少了队伍隐患。思虑在前，保障维护警权。一方面，注重预防性。对今年及历年民警维权案件进行统计，分析研判其中规律，对于涉酒等多发情形、多发区域、多发时段、多发执法环节等均予以提前提醒，让派出所所有针对性开展相应举措；同时，制作执法规范教育片等供民警学习，预防民警维权案件再次发生。另一方面，注重时效性。当有民警辅警被阻碍执行职务或民警被袭警时，队伍保障部均第一时间启动慰问程序，受轻伤以上的由局领导上门慰问，让一线民警辅警切实感受到组织的重视和温暖。今年以来，共计上门慰问 42 人次。

三是凝心聚力，消除后顾之忧。成立“民警代表大会”，选出涵盖 18 个层面的代表 40 人，收集真实反映全警所需、所想、所盼的意见建议，使暖警惠警政策更加贴合民警需求和个人实际。目前，分局共收到民警代表意见建议 46 条，已落实解决 35 条。如根据意见建议，推出三替公司保洁、维修、保姆等优惠家政服务；开展优惠购车、购物等系列惠警活动；进一步做优荣休、立功等节点的仪式感，强化民警归属感和职业认同感。

五、对构建大预防警务机制的思考

（一）“防范未然”是追求目标

长期以来，防范和化解风险始终是社会治理的难点和痛点，以往事后被动处置的工作模式已经无法胜任新时代要求，我们必须将工作重心从事后处置向事前防范转变。可以说，公安工作的最高境界，不是事后抓多少人、破多少案，而是通过扎实的工作，牢牢掌握工作主动权，切实把各种风险隐患化

解在小、消灭在早,就犹如“空气”一样,虽然感受不到它的存在,但是不可或缺。

(二)“合法规范”是兜底环节

2021 年 7 月 28 日,最高法发布了《关于审理使用人脸识别技术处理个人信息相关民事案件适用法律若干问题的规定》。《规定》指出,保护当事人合法权益,促进数字经济健康发展是《规定》的制定宗旨。《规定》明确指出,要注重个人利益和公共利益的平衡,为维护公共安全,依据国家有关规定在公共场所使用人脸识别技术。这为前端感知应用提供了法律依据和支撑。

(三)“人文关怀”是必要体现

人文关怀是法治的一项重要内涵。在警务工作中,很多工作对象并不是犯罪嫌疑人。这就需要我们刚柔相济、区别对待。比如,在对侵财前科人员震慑时,尽量采用“欢迎来杭”等人性化用语;在对旅馆不如实登记进行处罚时,采用视频非接触式核查、直接处罚经营主体的模式,让执法更有温情,既避免群众产生抵触心理,又彰显“重要窗口”省会城市公安机关的执法品质。

经过几年的笃行,分局的“大预防”警务机制已经雏形初具,成效初显。要按照党的二十大以及上级公安机关对于预防警务的相关要求,在三个方面下功夫:一是理念上要进一步完善。坚持内外并举,即公共治理端和内部管理端双管齐下,切实做到以“预”来实现“御”,一方面筑起内部防范的铜墙铁壁,最大限度推动民警遵纪守法,洁身自好,最大限度防止非战斗性减员,以更好的风貌和斗志投身到警务工作中去;另一方面进一步树立向改革要效能的观念,通过技术、体制、机制三管齐下,整体推动预防警务的

实战实效。二是措施上要进一步拓展。在运用好 5 种预防手段的基础上,更加注重全面布局、系统推进,把“主动警务、预防警务”贯穿到打防管控各环节。要特别注重动员全社会的力量,提高群众的安全防范意识和能力,并吸纳更多的群众投入到预防警务的各个子环节中去,营造共建共治共享的良好氛围;要特别重视公安机关的预防传导作用,一旦发现治理端的问题、漏洞和隐患,第一时间总结、流转到相关部门,推动重视在早、关注在小、解决在快,方此才能形成“大预防”的真正闭环。三是保障上要进一步完善。要立足技术、体制、机制三方面来推进——技术层面,以“天网工程”建设为载体,进一步织密感知系统;体制层面,以大部门大警种制改革为载体,做优“市县主战,派出所主防”。当前分局正在基础管控部试点“标准件”建设,即将基础管控部对派出所下达的工作任务进行全面梳理,实现“工作对象、工作内容、赋能信息、评价要求”四个方面的标准化,将每项业务制作成“标准件”,让民警清晰地知道自己该“干什么、怎么干、干到什么程度”。机制层面,要进一步优化情报指挥一体化实战化机制,做到情报更灵敏,指挥更顺畅,行动更精准。

参考文献:

- [1] 习近平. 把握新发展阶段,贯彻新发展理念,构建新发展格局[J]. 求是. 2021. 9
- [2] 习近平. 高举中国特色社会主义伟大旗帜为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[J]. 求是. 2022. 21
- [3] 齐永亮. 关于深化基层公安机关警务运行机制改革的思考[J]. 公安研究. 2019. 11
- [4] 孟波. 智慧警务科技的应用现状及发展前景[J]. 公安研究. 2020. 1

责任编辑 尚钰涛