

市域社会面巡逻防控体系建设的思考

——以哈尔滨市公安局实践为例

■ 尹喜峰

摘要 持续完善社会面巡逻防控新体系、新格局，是应对复杂社会治安形势，适应新时代背景下人民群众对身边安全感的现实需要。在加强和改进市域社会面巡逻防控工作中，应结合地域特点，坚持理念、思维、布局的创新，构建好扁平化情报指挥、圈层化街面巡控、数字化赋能支撑、常态化治安治理四个体系，推动社会面巡逻防控工作以及由此延伸的社会治安防控体系全面升级重塑。

关键词 社会面 巡逻防控 社会治安防控体系

在当前复杂社会治安形势下，传统的城市巡逻防控呈现出主动性不强、机动性不足、融合度不够、覆盖面不全等问题，难以对社会面各类突发警情实施快速、合成、高效处置，难以适应新时代背景下人民群众对身边安全感的迫切需求，难以符合社会治理能力和治理水平现代化的现实需要。针对上述问题，笔者结合党的二十大提出“以新安全格局保障新发展格局”的总体要求，和习近平总书记对公安工作的系列重要讲话、重要指示批示精神，对哈尔滨市社会面巡逻防控工作开展了“沉浸式”“解剖式”“督导式”调研，对完善以社会面巡逻防控为支撑的立体化、信息化社会治安防控体系进行了深入思考。

本文试就这一主题，进行粗浅研究和探讨。

一、巡逻防控工作的历史沿革和战略定位

哈尔滨市公安局成立于1946年4月30日。从建局初期，就把巡逻防控作为团结组织广大人民群众，严厉镇压各种反革命势力，彻底肃清敌特匪盗等破坏分子，有力维护社会治安秩序的重要工作抓在手上。改革开放以后，正规化的巡逻工作体系酝酿于1984年，成形于1990年，发展至今主要经历了四个阶段：第一阶段是1990年至1995年的起步探索期，巡逻规模相对较小，主要

作者：黑龙江省哈尔滨市副市长、公安局局长

在节日、经贸活动期间等重点时段内，对重点街道开展的局部性巡逻工作。第二阶段是 1995 年到 2002 年的专职实践期，成立了两级专业化巡逻队伍，把巡控工作的辐射面延伸到了全市。第三阶段是 2002 年至 2010 年的扩容发展期，将专业化巡逻模式向全警参与的勤务化巡逻模式转变，进一步扩大了巡逻规模。第四阶段是 2010 年至今的迭代升级期。先后经历了多次重大变革。2010 年启动了大巡控警务布局的三年战略；2012 年推行了巡逻辅警网格化巡控工作；2014 年结合反恐怖形势，开展了特警和武警的“屯警街面、动中备勤、武装处突”工作。在近 40 年的时间内，社会面巡逻防控工作有效地发挥了维护治安秩序、打击现行犯罪、保护人民群众的重大作用，为保障经济社会发展作出了突出贡献。

当前，中国特色社会主义建设进入了新时代，党和国家的各个领域都在发生深刻变革，党中央对安全发展的新要求、社会治安的新形势、违法犯罪的新形态、人民群众对安全感的新需求，倒逼公安工作的结构性重塑、系统性优化、突破性变革。特别是党的二十大对全面推进中国式现代化作出重大战略部署，在全面打造现代警务模式的大背景下，深入推进立体化、信息化社会治安防控体系建设，持续完善社会面巡逻防控新体系、新格局，对维护全市社会大局安全稳定，有力保障“七大都市”建设，不断优化营商环境，塑造城市文明形象、保护人民生命财产安全，都具有重大而深远的现实意义。

（一）社会面巡逻防控体系是市域社会治理的重要基础

社会治安防控体系现代化，是国家治理体系现代化一个不可或缺的重要组成部分，在推进国家治理体系和治理能力现代化中具

有极其重要的地位作用。公安机关必须紧紧围绕中国式现代化谋划推进公安工作现代化，以公安工作现代化服务保障中国式现代化。社会面巡逻防控体系建设，作为公安工作现代化的重要环节，必须置于“平安中国”的大战略下去研究；置于“市域社会治理”的大背景下去思考；置于服务保障经济社会高质量发展的大环境下去谋划；置于公安改革的大框架内去推进，把握时代需求、跟上时代步伐、踏准时代脉搏，使哈尔滨市的巡逻防控体系成为市域社会治理现代化的有力支撑。

（二）社会面巡逻防控体系是治安防控体系的关键环节

建设立体化、信息化社会治安防控体系，是实现中国式现代化的基础保障。哈尔滨市的社会治安防控体系，是以派出所和城区社区警务室、农村中心村警务室为基础单元、以社会面巡逻防控为支撑布局、以公安检查站和治安卡点为封控要点，通过两级情指中心“情指行”一体化指挥调度，将末端、中端、前端防控力量通过顶端集成融合，打造形成的全市治安防控的完整闭环链条。其中，作为中端的社会面巡逻防控体系，是全市治安防控的核心环节，是全市治安防控的主干和基石。

（三）社会面巡逻防控体系是现代警务建设的必备要件

党的二十大开启了建设中国式现代化的伟大历史进程，加快构建适应新发展阶段要求的现代警务体系，是实现警务工作现代化的必由之路。与国内先进地区相比，哈尔滨市传统的、静态的、被动的巡逻防控模式，已不能适应时代的发展、社会的进步、人民的期待，更不符合现代警务的发展潮流。作为平安建设的主力军，公安机关必须认真学

学习贯彻党的二十大精神，聚焦中国式现代化发展目标，紧扣高质量发展主题，积极探索出具有冰城公安特色的高质量发展之路，彻底改变社会面巡逻防控工作“刀耕火种”的落后面貌，推动传统警务向现代警务加速转型。

（四）社会面巡逻防控体系是维护安全稳定的核心支撑

进入新时代，伴随经济社会的飞速发展，各种显性和隐性的风险不断累积，矛盾风险系统性、跨界性、传导性特点突出，倒逼公安机关必须进一步提高驾驭动态社会治安的能力和治理智能化的水平。对此，必须站在保障“六个龙江”和“七大都市”建设的高度，立足维护城市文明形象、维护党委政府形象的角度，以社会面为主阵地，充分发挥资源手段优势，着力打造24小时街面有警、快速反应、及时处置、联动高效的格局，有效震慑违法犯罪分子、挤压违法犯罪空间、处置各类突发事件，最大限度提升社会面见警率和治安控制力，确保社会面持续安全稳定。

二、巡逻防控工作的时代需求和短板问题

2012年以来，哈尔滨市治安巡逻模式，实行的是以市局巡特警支队所属的巡逻辅警大队派出巡逻车组为主，派出所在辖区重点部位实施定点巡逻为辅，在全市社会面划分若干“网格”，在网格区域范围内开展巡逻。实际运行中，这种巡逻模式存在很多问题。主要有四个方面：

（一）安全供给与群众期待不一致

随着经济社会的发展，人民群众对安全的需求越来越强烈，特别是在遇到治安问题

的时候，希望警察立即出现在身边。据此，公安部要求划定“1、3、5分钟”处警圈，要求严格按照时限执行接处警任务。但从哈尔滨实际看，全市的土地面积为5.31万平方公里，在全国省会城市中辖区面积最大。截止2021年末，全市共有派出所327个，所均管辖面积为165.4平方公里。从九区情况来看，总面积1.02万平方公里，截止2021年末，共有派出所181个，所均管辖面积56.4平方公里。由于受警力状况、地理状况、交通状况、车辆状况等原因限制，实际上即使在市区，也很难达到“1、3、5分钟”的处警要求。这种现状在全国同类城市普遍存在。2022年发生的“唐山烧烤”案件引发大面积、长时间舆论炒作，当地党委、政府形象受到严重影响，公安机关多个单位领导和民警受到追责。如果按照传统的街面巡逻模式，哈尔滨市同样存在发生类似问题的风险。

（二）力量配置与承担任务不对称

截止2021年底，全市派出所实有民警4042名、辅警1339人，平均每个派出所每个班次仅有4人，承担着夜间辖区社会面治安管控、刑事案件和治安案件办理等工作。由于办理案件占用了大量警力和时间，一旦有案件，基本不可能再派出警力执行巡逻任务。同时，一旦有大型、复杂刑事或治安案件，派出所值班力量捉襟见肘，往往只能请求指挥中心临时调动周边派出所警力支援，速度慢、效率低、联动差，极易导致群众不满，引发次生事件，甚至产生涉警负面舆情。

（三）综合保障与实战需要不匹配

在传统的街面巡逻模式下，民警接处警基本上处于单兵作战状态，既没有指调系统跟踪监控，也没有区域警力联动支援，还缺乏足够的科技装备保障，仅凭个人能力和经

验处置各类复杂警情，基本处于“靠天吃饭”的状态。特别是一旦遇到棘手的警情，仅能呼叫本所有限的值班警力支援，再处置不了就要靠值班所长向情指中心呼叫临近派出所支援，如果遇到犯罪嫌疑人逃离现场，需要堵截抓捕时，没有完善、顺畅的协同机制，难以达到处置效果。从全局情况来看，虽然全面开展了社会治安防控体系建设，但派出所警力、分局警力、警种支队、出入城检查站和治安卡点分属不同作战单位，处于各自为战状态，很难在短时间内集结起来形成合力，对街面突发重大警情处置实际上力不从心、难以为继。

（四）运行模式与形势变化不适应

随着经济社会高速发展，社会公众的夜间活动呈现需求层次立体化、休闲方式多样化、网络行为复杂化、安全隐患常态化的新形势、新规律、新特点。据互联网企业统计，夜间消费占全天消费的 36%，其中 21 时至 22 时是“淘宝”交易的最高峰，在线观看直播购物人数达上千万。线上娱乐方面，21 时至 23 时是“抖音”“快手”等短视频应用和各大视频网站的访问高峰时段。文艺演出方面，演唱会、话剧、电影等演艺活动主要集中在 19 时至 22 时，同时间段内的观众可达数万人。夜间餐饮方面，18 时至 21 时和 22 时至次日凌晨 1 时分别是饭店堂食和外卖订单的集中时段。夜间活动的丰富多样，给社会治安管理带来了严峻挑战。在传统的治安巡逻模式下，街面巡逻警力夏季最长延伸到 22 点，22 点以后是街面治安管控的“真空期”，面对公众夜间活动带来的复杂治安形势，“猫鼠不同步”的问题凸显。

总体来看，面对当前背景下社会治安形势的发展变化，传统的治安巡逻力量构成、运行模式、防控手段、体制机制已经完全不

能适应新时代需求，急需用改革的思维、改革的方式，从问题根源入手、从体制机制优化、从力量配置增强、从综合保障完善，全面实施“外科手术”式的颠覆和重构，从根本上回应群众诉求、适应时代要求、满足发展要求。

三、巡逻防控工作的谋篇布局 and 探索实践

党的二十大对提高公共安全治理水平作出战略部署，提出：坚持安全第一、预防为主，建立大安全大应急框架，完善公共安全，推进公共安全治理模式向事前预防转型。习近平总书记指出：维护公共安全体系，要从最基础的地方做起。为深入贯彻党中央决策部署，切实维护全市社会大局安全稳定，2022 年以来，哈尔滨市公安局从实现警务工作现代化维度出发，创新提出基础、作风、机制、智慧、能力“五个建设年”总体规划，对社会面巡逻体系进行全面解构重塑。

（一）系统研究谋划，加强顶层设计

以公安部“社会治安防控体系建设示范城市”创建为契机，始终坚持问题导向、结果导向、需求导向，组织 27 个警种部门，深入实地解剖调研，寻求总体性布局思路 and 个体性破题路径。紧扣“平安哈尔滨”建设总体布局，充分借鉴先进省市经验，牵头制定《全市社会治安防控体系建设实施意见》，明确了以派出所“两队一室”建设为基础，以公安大数据智能化建设为牵引，以社会面巡逻防控为重点的总体思路。修订完善《关于加强和改进全市公安机关社会面巡逻防控工作的指导意见》，成立市、区两级“巡逻办”，对全市巡逻工作实行垂直管理，“市局统筹、战线统带、区县主责”的社会面巡逻防控模

式日趋完善。

（二）整体协调推进，做强体系支撑

全面构建“平时递进、战时叠加、反应迅速、联动高效”的新时代社会治安防控体系。全面加强“末端管控”，以城区社区警务室和农村中心警务室为阵地，整合警辅专业力量、治安信息员、“冰城红警”等群防群治资源，全面开展线索摸排、隐患排查、矛盾化解；全面加强“中端防控”，以街面警务站、“1、3、5分钟”处警圈为支撑，统筹全市巡控警力，提高见警率、管事率、盘查率和震慑力；全面加强“前端封控”，以8个公安检查站和5个出入城卡点为闭锁，融合巡特警支队和分局卡点警力，发挥扼守要道、辐射周边、全面查控、便民利民作用；全面加强“顶端调控”，以两级情指中心为中枢，优化警种支援派出所、重大案事件、重大舆情“一键启动”、规模性群体事件应急处置等机制，科学调整警力部署，实现核心区秒级反应、1分钟到达，主城区动中出警、3分钟处置，支援群路面机动、5分钟到场，护城河常态警戒、3分钟封控。

（三）廓清工作思路，优化巡逻布局

强化整体观念，注重机制创新，研究制定1个指导意见、5个工作规范、8项工作机制、1个考评方案及细则，形成“1581”巡逻机制框架。优化“三级巡逻”力量，秉持“一点一策、一域一策、一所一策”的原则，科学规划路面巡逻勤务，统一调度市局、分局、派出所巡逻警力，实现一键启动、快速响应。打造“四区联动”布局，精准设置派出所巡逻区、相邻派出所协作区、分局点位支援区、市局特警支撑区，做到“一点处警、同步感知、逐层加密、相互策应”。发挥“点线支撑”作用，科学设定固定立岗点、流动巡控岗、区域必巡线，打造“巡逻区跨界联

合、立岗点定点驻守、巡控岗实时巡逻、必巡线加密结网、警务站辐射周边”的巡控网格。突出“全域防控”效果，拉伸巡控骨架，强化整体协作，以警用直升机、无人机开展空中巡控，以市局指挥艇、江上巡逻艇开展水面巡控，以公交分局驻站警力和地铁沿线巡逻警力开展地下巡控。通过情指中心统一指挥调度，在哈尔滨行政区域内实现“三级巡逻、四区联动、点线支撑、全域防控”的“大巡逻”工作格局。

（四）对标最高水准，打造防控支点

树立“全省标杆、全国一流”的目标定位，将街面警务站作为街面巡逻防控支撑节点，纳入年度重点任务。在规划建设上，逐点、逐站科学论证选址、研究制定方案、实地调研踏查，确定在全市重点部位规划38处“7×24小时”运行的街面警务站，做到硬件上统一样式、统一标准，软件上智慧赋能、机制科学。在力量配置上，整合驻站警力、辖区所队、交警、武警、“冰城红警”等力量，全力支撑应急处突、巡逻防控、打击现行、先期处警、服务群众、窗口宣传等六大职能任务，真正将街面警务站打造成一线警力“屯兵点”、反恐处突“桥头堡”、服务群众“便利店”、警民共治“共同体”。在科技支撑上，为驻站警力配发5G智慧警车、移动警务终端、数字对讲机、5G执法记录仪等“八大装备”，接入公安网、互联网和视频专网，搭建三维立体可视化指挥调度平台等“九大系统”，全面打造指挥“一张图”、视频“一片云”、感知“一张网”，做到“人过留影、车过留牌、触网即知、入网即控”，真正实现智能感知全封控、区域道路全覆盖、高空监控全支撑。目前已建成10处街面警务站，成功处置突发警情9起、涉稳事件3起，化解矛盾纠纷33起，为群众提供“一站式”

服务 2238 件次。

（五）加大投入力度，强化综合保障

全面加强基层的人力、装备、科技保障。在人力保障上，组织 2271 名机关警力转岗至派出所工作，召回外借民辅警 452 名，补充新警 642 名，派出所总警力较改革前增加 42%。加快推进“一村一辅警”建设，全面实施“14+N”群网工作模式，有效整合 2.9 万名“冰城红警”群防群治力量，切实提升基层实力和社会治理能力。在科技保障上，加快推进大数据基座和数据资源池建设，整合 21 个警种业务数据 326 类逾亿条；升级“视频综合应用平台”，强化人脸识别、车辆抓拍功能，新建视频监控上千个，联网整合社会自建视频监控 5 万余个；推广 18 个移动警务终端 APP，为巡逻警力提供智能搜索、自动报警、工作提醒和任务派发等功能。在装备保障上，为巡逻警力配发 4G/5G 执法记录仪 1343 部、移动警务终端 2141 部。配备无人机 13 架，特种车辆 196 台，推动形成“空+地+勤”立体巡控格局。

四、巡逻防控工作的发展方向和前瞻思考

2023 年 6 月，哈尔滨市被公安部评为全国社会治安防控体系建设首批示范城市。作为示范标杆，如何进一步完善防控体系建设，加强区域巡逻工作，守住示范城市金字招牌，切实维护全市社会大局安全稳定，已经成为必须认真思考的重要课题。受省会定位、区划分布、季节特点、治安形势等多种因素的影响，注定哈尔滨市在防控体系建设上，无法全盘照搬国内发达地市成型经验。结合全市社会治安实际，哈尔滨市巡逻防控体系的自洽完善，将不仅是技术、装备、战

法的调整，更是理念、思维、布局的创新，由单一职能向复合职能转变、平面巡控向多维防控延伸、单兵作战向合成作战升级、区域布局向全局整合蜕变的趋势不可逆转。结合前期调研情况，围绕未来哈尔滨市巡逻防控工作以及由此延伸的社会治安防控体系建设，有四个方面的思考和建议。

（一）做强可视联通，构建运转高效、支撑全面的扁平化情报指挥体系

强化顶层指挥系统建设，搭建融合指调平台，实现市局情指中心、分局情指中心、派出所综合指挥室和路面巡逻小组可视互联，情报一屏共享，做到指挥调度“反应快、转换快、通联快”；升级巡控作战平台，一图汇聚警情案件、警力、装备、视频、社会面信息等五大类要素，全程可视化扁平化指挥；划圈派警，一键框选就近警力，即时推送警情至移动终端，实现快速响应，精准导航，引导一线警情快反。依托上述举措，着力完善情报指挥体系，将情指中心打造成为“公安最强大脑、警务实战中枢、一键启动按钮、全警坚强后盾”。

（二）做优勤务联转，构建覆盖全域、立体精准的圈层化街面巡控体系

坚持“情报主导、等级响应、平战结合、立体防控”原则，以街面、单位、重点部位为基本防控单元，强化市域协同防控，落实防控责任，努力破点设圈，形成整体防控格局。在人流密集场所和重点部位建设街面警务站，整合巡特警、派出所、交警警力，完善“1、3、5 分钟”快速反应作战圈，最大限度提升街面控制力、威慑力。整合道路交通卡点、公安检查站，形成环边界、环区域、环重点的“治安防控识别圈”，筑牢市域治安屏障，确保发生突发性案事件能够做到封边锁城。特别是加快警务站主体建设，突出

“一主多联”作用，依托警务站设置，动态优化屯兵点位和巡防网格，通过加点位、密网格、缩半径，进一步优化快反布局，实现“动中接警、秒级反应、合成支援、全域联动”。

（三）做精人技联动，构建智能感知、智慧互联的数字化赋能支撑体系

强力推动大数据智能化建设和公安工作数字化转型，加快推进全市公安机关大数据基地建设，以数据决策、数据防控、数据实战、数据服务，为社会治安防控体系建设和社会面巡逻防控提供强有力的智慧支撑。按照“全域、全量、多维、即时”的感知要求，推动各类感知设备的布建、联网与整合，实现“人、车、物、证”等数据的多维采集。积极探索应用新技术新手段，将物联网、人脸识别等技术引入治安重点场所、巡控重点区域，对社会治安防控信息进行数据建模，将数据分析研判、智能感知结果全量汇聚到移动警务终端，为巡逻防控提供精准的实战导航，最

大限度提高巡逻防控效能。

（四）做实风险联控，构建要素齐全、主体多元的常态化治安治理体系

党的二十大提出“完善社会治理体系，健全共建共治共享的社会治理制度，提升社会治理效能”。公安机关是社会治安防控体系建设的主力军，但不是唯一主体，相关行业主管部门、企事业单位、基层治保组织等，都在一定范围和领域内承担着治安防控责任。公安机关要积极整合治安资源，会同社会各个方面的治安力量，广泛开展警企共建、警校共建、警民共建，积极组织“冰城红警”队伍，全面开展社区、村屯、医院、学校、企业内部和周边地区的治安巡逻，与公安民警辅警为主的街面治安巡逻力量相互支援、相互补充，全面打造无缝隙、无死角、全覆盖的城乡巡逻防控网络，不断夯实全市安全稳定的根基。

责任编辑 张树彦

（上接第90页）安战斗力的发展要求融入公安院校人才培养的理念中，才能为高素质公安人才的涌现赋能增效，推动公安人才优势转换为塑造新质公安战斗力的新动能，稳步推进公安工作现代化的实现。

参考文献：

- [1] 忠实履行神圣职责 为扎实稳健推进中国式现代化贡献公安力量 [N]. 人民日报. 2024. 1
- [2] 公安部党委（扩大）会议召开加快形成和提升新质公安战斗力更好履行公安机关神圣职责 [EB/OL]. 中国警察网. 2024. 2
- [3] 习近平主持召开新时代推动东北全面振兴座谈会强调牢牢把握东北的重要使命 奋力谱写东北全面振兴新篇章 [N]. 人民日报. 2023. 9
- [4] 陈永峰. 新质公安战斗力的生成逻辑、科学内涵与实践路径 [J/OL]. 北京警察学院学报. 2024. 4
- [5] 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 [M]. 人民出版社. 2022
- [6] 公安部党委印发实施意见 加强和改进新时代公安人才工作 [J]. 公安教育. 2022. 11
- [7] 本报评论员. 中国式现代化是强国建设、民族复兴的康庄大道 [N]. 人民日报. 2023. 2
- [8] 余湘青、代东旭、缪华栋. “新公科”人才培养模式的基本方向与路径选择——公安工作现代化背景下的“新公科”人才培养模式改革研讨会综述 [J]. 浙江警察学院学报. 2023. 6
- [9] 李春林、裴雪晴. 高等教育数字化治理：缘起、挑战与应对 [J]. 高等建筑教育. 2024. 2
- [10] 中华人民共和国教育部. 教育部高等教育司2023年工作要点 [EB/OL]. 2023. 3. 29
- [11] “十四五”规划和2035年远景目标纲要提出建设高质量教育体系 [EB/OL]. 中华人民共和国教育部网. 2021. 3
- [12] 李克强. 政府工作报告——二〇二一年三月五日在第十三届全国人民代表大会第四次会议上 [N]. 人民日报. 2021. 3
- [13] 石智刚、高文豪. 新时代公安人才培养问题及优化路径研究 [J]. 山东警察学院学报. 2022. 7

责任编辑 李坤