

基层派出所在基层治理中 建立健全多跨融通机制的探索

——以市公安局当湖派出所为例

■ 市公安局当湖派出所 沈丽莉

党的二十大报告提出在2035年要基本实现现代化,目标中包含要基本实现国家治理体系和治理能力现代化。二十大报告还提到要完善社会治理体系,健全共建共治共享的社会治理制度,提升社会治理效能。具体而言,就是要在社会基层坚持和发展新时代“枫桥经验”,完善正确处理新形势下人民内部矛盾机制,加强和改进人民信访工作,畅通和规范群众诉求表达、利益协调、权益保障通道,完善网格化管理、精细化服务、信息化支撑的基层治理平台,健全城乡社区治理体系,及时把矛盾纠纷化解在基层、化解在萌芽状态。强化社会治安整体防控,推进扫黑除恶常态化,依法严惩群众反映强烈的各类违法犯罪活动。发展壮大群防群治力量,营造见义勇为社会氛围,建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体。然而,何谓基层?当前学界对基层内涵的理解似乎随着时代的变化而更新,而对基层认识不清就会影响资源配置和基层治理效果。笔者认为基层治理不是一个封闭的空间治理问题,而是一个开放性社会中多元主体的一体化问题。推动社会治理中心向基层下移是向能承担得起多元主体一体化功能的“基层单元”下移,是超越地理空间的单元格,是开放性、跨空间、跨组织的。

基层派出所作为公安机关一线派出执法机关,承担着上级交办的工作、辖区治安管理和服务工作,这也导致派出所需要对接的工作事项和部门较多,由于公安职能的广泛,这给基层派出所工作开展产生了较大困扰,常常陷入顾此失彼、警力捉襟见肘的尴尬境地。基层派出所的工作还直接面对人民群众,工作的好坏决定着公安工作的成色,影响着人民群众对公安机关的观感,更关乎党和政府在人民群众心中的形象。2022年7月,公安部出台了《公安部关于完善派出所警务运行机制推进派出所工作标准化建设的意见》,以“大抓基层、大抓基础的鲜明导向,要求全面加强派出所警务智能化、执法规范化、保障标准化、队伍正规化建设,为实现公安工作高质量发展、提升基层治理能力水平、维护国家长治久安奠定坚实基础。笔者认为,基层治理多跨融通机制的研究和实践,需要突破空间单元的限制,寻找个体与组织实际互动意义上的基层治理单元,深化“公安大脑”建设和数字化改革,不断完善和建立基层治理多跨融通机制,基层派出所才不会成为无本之木,也才能更好地推进基层治理体系和治理能力的现代化发展。

一、完善健全基层治理多跨融通机制的意义

党的二十大报告中指出,国家安全是民族复兴的根基,社会稳定是国家强盛的前提,建设更高水平的平安中国,以新安全格局保障新发展格局。这对今后平安建设,尤其是社会基层治理提出了更高的要求,指明了前进的方向。公安机关作为保障人民民主专政的重要工具,也是维护社会大局稳定的专门力量,肩负着稳定社会大局、保障人民安居乐业、维护国家政治安全的光荣任务,基层派出所作为公安的神经末梢,在社会基层治理、平安建设中承担着不可替代的作用。

社会主要矛盾变化的必然要求 党的二十大报告着重强调,新时代我国社会主要矛盾是人民日益增长的美好生活的需要和不平衡不充分发展之间的矛盾。公安工作面临的新矛盾新要求新期待,就是人民群众对公平正义的强烈需要与法治公安的发展不平衡不充分之间的矛盾,就是人民群众对公共安全和稳定的需要与公安机关维护安全与社会稳定能力发展不平衡不充分之间的矛盾。在警力不足、内力不够、外力制约等客观因素无法根本解决的情况下,公安机关必须极力摆脱以往大包大揽、单打独斗的局面,必须将党委政府、各职能部门以及群防群治等力量统筹起来,做到捏指成拳,通过多跨协同的模式适应新时代、新形势对公安工作发展的新要求,不断提升公安机关在基层治理中的战斗力。

主动警务的必然趋势 长期以来,基层派出所在警情的应对上更多采用“被动警务”模式,即接警后才赶往现场,到现场后才能了解情况,了解情况后才能着手解决,总体上处于事后处置多、事先预防少,个人经验多、数据支撑少,单一信息多、综合分析少,单打独斗多、联动联动少的被动状态。这种“警力跟着警情走”的“被动警务”模式,已经很难满足日益增长和不断变化的警情处理需求,基层公安机关迫切需要向各类警情进行深入的态势分析,通过警情大数据主导基层警务方向,并联动相关部门,努力形成规范有序、多跨融合、充满活力的基层社会治理新格局。

提升警务质效的必然手段 当前,我国经济发展面临增长速度换挡期、结构调整阵痛期、前期刺激政策消

化期,“三期叠加”的复杂局面,已使传统发展模式难以为继。经济领域矛盾纠纷增多,劳资纠纷、拆迁补偿、非法集资等问题突出,各种利益群体较为活跃,矛盾“触点”更多,利益群体更加多元化、利益诉求更加多样化,社会矛盾更加复杂化,且犯罪动态化、职业化、组织化、智能化特征更加明显。如果公安机关的情报信息不灵敏,指挥调度不准确,预警防范不精确,舆情引导不及时,应急处置不高效,就极易引发大规模群体性事件和重大治安问题。加上近年来群众的法治意识、维权意识越来越强烈,对公安机关在社会治安治理上的能力要求越来越高,所以必须因势而变,围绕社会治安的突出问题 and 群众关心的焦点问题,主动跨前一步,依托多跨融通机制进行警务决策、开展警务活动、配置警务资源和运行警务机制,进一步提升基层治理能力和服务群众能力。

二、基层派出所在社会治理上面临的困境

上面千条线,下面一根针 基层派出所任务繁多,不仅是公安打防主业的核心堡垒,还是护航党委、政府中心工作的第一阵地,但在基层治理工作中不少职责边界模糊,单打独斗是常态。同时,基层派出所职能泛化,有事拨打“110”已经在群众心中根深蒂固,社会对公安执法的期待越来越高。在实际工作中,由于缺乏有效的部门共同协调机制,基层治理工作很多时候都是套在基层派出所头上,派出所承担职责外的工作也在无限扩大和延伸,职能边界越来越模糊。如在维护社会稳定方面,基层派出所主要承担情报信息预警工作,而现在还要承担大量的稳控工作;涉及食药环知、劳资纠纷、安全生产、假冒伪劣等违法问题,本应是政府各个职能部门的监管责任,只有在认定涉嫌犯罪后才可移交公安机关依法处理,现在也是由公安机关从头至尾介入其中。疫情防控期间,KTV、酒吧等娱乐场所,以及棋牌室、洗脚房等人员密集场所的管理,相关职能部门也存在监管模糊的情况,而最后也由基层派出所兜底管理。

基层派出所承担非警务活动多,维稳压力大 许多事例表明,在处置矛盾纠纷时,因诸种原因,基层派出所常常处于被动状态。当下,基层派出所在日常工作以外,还要参加征地、拆迁、劳资纠纷等大型非警务活动。以当湖派出所为例,目前该所在职民警55人,其中执法办案民警23人,社区民警22人,参与接处警40人,2022年1月至10月,当湖辖区接报警14565起,群众求助类警情7010起,占比48.13%,矛盾纠纷警情2366起,占比16.24%,平均每人每月处理警情36.4起,其中75%以上的时间在调处矛盾纠纷和开展非警务活动,只有25%的时间开展基层基础工作。而且,事实上,近年来基层派出所参加非警务活动正日趋增多。

基层派出所执法风险难以转化 如今基层派出所接到的警情种类繁多,除常规的警务外,还有大量非警务、非紧急的“双非”警情,这些警情常常让处警民警面临无法可依、有法难依的困境。有些警情报警人明知不是由公安机关管辖的,但还是选择报警。单以噪音类警情为例,2022年1月至10月,当湖派出所共接报噪音类报警907起,而通过12345及信访举报噪音的则为56起。群众通过多渠道反复反映噪音问题,其实这涉及多个职能部门,但包括基层派出所所在内,因无法直接明确责任,法律界定模糊,导致执法指引不明。

基层执法环境日趋复杂,群众对警察的期望值日渐增大 随着移动互联网的发展和智能手机的普及,舆论的生成形式和传播渠道都发生了重大改变,刷微博、发微信、上抖音,正成为一场全民广泛参与的网络盛举,这种“人人都有麦克风”的舆论生态环境的急剧变革,使得群众用手机记录和监督警察执法成为一种新常态,同时也对民警的现场执法水平提出了全新挑战。近年来,因一线民警在镜头下执法时偶有不当之处而引发的负面舆情一直呈高发频发态势,甚至已成为当前涉警舆情中占比最大的成因和来源。如今年6月唐山某烧烤店发生的打人事件就引发了一场全国性的舆论风暴,而当地的公安机关就处在了风暴的中心。此外,由于“网红”经济的迅速崛起,诸多“网红”为了吸引眼球,往往会不分青红皂白地倾向所谓的“弱势群体”,引来群众对基层派出所的责难,将民警推向舆论的漩涡。加之部分媒体的相关报道有时不太客观,会将基层派出所的接处警工作推入到被动局面,无形中增加了接处警的执法风险。

三、多跨融通视阈下基层治理的当湖实践

当湖派出所是市的城关所,所辖当湖街道面积49.02平方公里,常住人口14.74万人,新居民4.9万人,

场所特业62家。该所作为浙江省首批“枫桥式公安派出所”,近年来通过聚焦现代警务模式建设,坚持数字化思维,主动融入基层社会治理,全力打造“当湖平安共同体”,在基层治理多跨融通上走出了一条“当湖之道”,在“群众安心、党委放心、基层连心”上取得了一定实效。

筑牢基层社会治理的思想根基 当湖派出所始终把加强党的领导、抓好党的建设作为提高基层治理效能的关键。该所以创建国家级“枫桥式公安派出所”为引领,把派出所基层基础工作与基层党建统筹谋划,在派出所组建“党员先锋队”,将党员下基层与社区民警走访有机结合,全面开展访民情、查民情、解民忧,让基层党支部真正活跃到人民群众中间。同时,不断发挥党员的先锋模范作用,完善激励保障措施,配套督导考核办法,引导广大党员、干部“站好位、带好头、干好事”,积极履行职责。特别是创建“传帮带”最红党支部品牌,充分发挥模范党员标杆作用,老党员、老民警传授业务知识和实战经验,优秀党员民警分享交流先进事迹,青年民警在学习引领中领悟担当,传承精神,营造比学赶超、勇当“排头兵”的浓厚氛围,为主动融入基层治理提供了坚强有力的思想根基。

健全多元社会主体协同解决机制 习近平总书记强调,要完善党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体系。当湖派出所以“融合共治”理念优化基层治理体系,不断做实“派出所——警务区——责任区——警格”四级社区警务体系,通过“警格+网格”双管治理,将辖区共有的28个村(社区)划分为156个网格,每个网格配备1名网格长、3名网格员,进驻警务网格联动中心合署办公,实体化运作。同时依据辖区特点,制定“警格+网格”联动中心管理规定,细化职责、标准、流程,构建上下融通、规范高效的运行机制,让进驻力量深耕社区,发挥人熟地熟情况熟的优势,每天开展基础信息采集、矛盾纠纷排查化解、疫情防控检查。开展家门口调解站,多方“纠纷联调”。对于辖区较为复杂的纠纷由村(居委)社区调解人员联动协调解决,在辖区成立“东湖守护者”调解队,上门开展调解工作,联合辖区“心怡”心理咨询室,对有心理问题的群众,进行心理干预;对处置难度大、易激化的矛盾,则在“公调对接”中引入第三方介入方式,通过“律师驻所”机制将“公调对接”延伸到法律服务、法治宣传、普法教育等公共服务项目,进一步提升派出所调处水平和能力,群众满意度明显提升,实现了矛盾纠纷零复发,涉法信访零投诉。创新“部门联动”新形式,打造“社会治理共同体”。针对辖区内重大矛盾纠纷和不安定因素,协调综治、民政、法院、检察院、财政等相关部门,常态化组织开展联查联动、定期摸排、评估风险、集中会商。建立党政机关维稳预警信息通报联络制度,对劳资纠纷、医患纠纷、非正常死亡等易引发群体性事件的矛盾纠纷及时共享,加强部门沟通,合力协商落实针对性调处措施。

拓展科技手段和群众力量参与社会治安自治工作 当湖派出所始终坚持以人民为中心,尊重人民群众的首创精神,从群众中汲取无穷的智慧和力量。针对辖区楼宇众多的实际,坚持以人防为基、技防为先、群策群力、分级管理的理念,积极推进智慧安防小区建设。以辖区单身公寓为试点,多方推进人脸识别系统进小区,实行梯控管理,强力督促小区“技防再升级”,通过访客系统一键扫码拜访,实时监督新租住人员的身份信息,同时倒逼出租房东全力配合出租房屋和流动人口登记管理工作的发展,进一步提升楼宇管理水平,扫描率86.5%,2022年以来,共通过此系统抓获违法犯罪嫌疑人214人,大幅提升了楼宇辖区的平安指数。针对辖区人多的实际,整合辖区内社区工作人员、物业保安、外卖小哥及广场舞大妈等16000余名群防群治力量,成立“东湖守护者”“当湖好帮手”“治安哨手”等38支志愿者队伍,全面参与到辖区治安巡逻、风险防控、矛盾纠纷化解等各项群防群治工作中,有效延伸社会管控触角和时间广度,清除了防控“死角”和“盲区”。在各警务室建立社区党员大会、警务通报会、安全培训会以及解决辖区实际问题的议事厅为载体的“三会议事厅”机制,坚持“社区事社区管”的原则,开展联动处置,形成一呼百应、群策群力、群防群治的良好氛围。

打通为民服务“最后一公里” 习总书记指出:“人民对美好生活的向往,就是我们的奋斗目标。”自浙江省推行“最多跑一次”以来,当湖派出所便民服务窗口按照“网掌办”优先、自助办为辅、窗口办兜底的模式调整窗口布局,综合设置咨询导办区、自助办理区和“一窗+爱窗”受理区,并按照“专业导办+自助办理+窗口办理”新服务机制引导群众分类办理,全面提升服务质

效。联合社保局、教育局、民政局及卫生健康局出台出生一件事、身后一件事、身份信息连锁变更一件事,方便群众多个事项一窗办理。如出生一件事,新生儿父母只需提交一次材料、填写一张表格、跑动一次,即可办理新生儿“出生”阶段涉及所有事项,包括《出生医学证明》签发、《预防接种证》发放、出生申报户口登记、社会保障卡申领、医保参保登记缴费、产妇生育保险待遇申领等,实现“出生一件事”一次集成办理、多证联合发放。当湖派出所还深化警务服务延伸工程,优化四大警务区便民服务职能,把“家庭式”服务理念贯穿于警务站服务根本,如东湖警务站实行24小时勤务值守模式,处置报警求助、受理群众咨询、开展法治宣传等便民事项。

四、派出所建立多跨融通机制的探索启示

在新时代、新形势下,公安机关特别是基层派出所,应当充分认识到社会治理体系和治理能力现代化对于中国式现代化发展的重大意义,明确社会治理的格局必须顺应时代发展的潮流。

加速基层治理顶层设计的转变 在主体上,要从重政府作用,轻各方参与,向更加重视社会多元主体共治治理转变;在方式上,要从重管制轻服务,向寓管理于服务转变,从重命令轻协商,向更加重视协商协调转变;在落地环节上,从事后处理,轻源头治理向更加重视源头治理转变;在执行手段上,从重行政手段、轻法律道德手段向更加重视多措并举综合施治转变。参与社会治理的各方主体要紧紧抓住中央把推进平安建设纳入党委、政府整体部署的这一重大决策为契机,积极推动把派出所基层基础建设纳入地方建设总体规划。公安机关也必须要结合工作实际,研究制定社区警务基础建设的政策保障措施和长效机制,推动各项资源用好公安自身的目标责任制考核,挂牌整治,追责问责等抓手,充分调动相关政府部门、行业单位的积极性,切实解决公安机关单打独斗、孤军奋战、一概兜底等问题。同时,要压紧压实企业、房东的主体责任和部门监管责任,最大限度消除隐患、堵塞漏洞。大力推动社区民警进驻村社两委班子,进一步增强警务活动在基层治理中的话语权和执行力。二是借好力。积极尝试采用政府购买服务的方式,支持社会组织参与社会矛盾化解和社会信息采集等工作。充分发挥辖区内民间组织、社会团体、中介组织以及乡贤、名人、能人的作用,让他们成为掌握情报信息、化解矛盾纠纷、开展平安建设的新生力量,开创群防群治新局面,努力实现力量叠加、效能倍增。三是借好资源。基层村社区的网格、微网格以及里面的网格员都是可以用的资源。广大社区民警要充分发挥组织者、牵头人职能,主动融入网格日常工作,建立清单式任务分发机制,推动专兼职网格员沉入网格,常态化开展信息采集、宣传发动等工作,提升投入效能。

坚持推进警务结构优化 基层派出所的定位决定了其始终处在打、防、管、服的最前沿,在履行公安职责使命、确保社会长治久安中发挥着不可或缺的作用。因此,要充分发挥其在基层治理中的作用,必须健全完善指挥与情报、网上与网下、应急处置与舆论引导协同联动机制,最大限度地实现信息共享,而不是自设壁垒。在确保信息安全的前提下,逐步放宽准入门槛和权限,加大与社会业务系统的互通共融,收集掌握更全面、更广泛、更实时的信息资源,促进基层基础实战能力的提升。同时,还要盘活基层警力资源,切实把警力向基层倾斜,为此需要厘清基层派出所的职责定位,减少各项专业性较强的新增业务向派出所延伸,刚性落实派出所办案负面清单,扭转派出所全能、全管、全参与的观念。此外,还要进一步加快提升民警的工作能力,明确每名派出所民警的具体工作权限,不仅要赋予社区民警开展治安巡逻防控和打击犯罪的权力,也要赋予其参与火灾、交通等治安灾害事故预防工作的权力,将社区民警培养成为警务工作的“多面手”,将基层派出所打造成为基层治理的综合性战斗实体。

学习二十大,做到三个“悟”

■ 汪志

大复兴。党用伟大奋斗创造了百年伟业,也一定能用新的伟大奋斗创造新的伟业。

第二,学习二十大,必须感悟党的十八大以来新时代十年的伟大变革和我们取得的伟大成就。从党的十八大开始,中国特色社会主义进入新时代。这十年,形势环境的复杂性和严峻性、肩负任务的繁重性和艰巨性世所罕见、史所罕见;特别是党的十九大以来的五年,这是“两个一百年”奋斗目标的历史交汇期,在党和国家事业发展进程中极不寻常、极不平凡。十年砥砺前行,汇聚起实现中华民族伟大复兴的磅礴伟力。党的十八年以来,我们始终坚定信心、迎难而上,踔厉奋发、勇毅前行,心往一处想、劲往一处使,拧成一股绳、铆足一股劲,最大限度凝聚起团结奋斗的巨大力量,解决了许多长期想解决而没有解决的难题,办成了许多想办而没有办成的大事,推动党和国家事业发生历史性变革。

如今,中国人民更加自信、自立、自强,积极性、主动性、创造性进一步激发,志气、骨气、底气空前增强,党心军心民心昂扬振奋,在历史进程中积累的强大能量充分

爆发出来,焕发出前所未有的历史主动精神、历史创造精神。

第三,学习二十大,必须领悟二十大是指导我们未来工作的定海神针,要紧密联系实际,做好本职工作。新时代,新征程,新使命,新任务。刚刚闭幕的二十大,科学谋划了未来5年乃至更长时期,党和国家事业发展的目标任务和大政方针,事关党和国家事业继往开来,事关中国特色社会主义的前途命运,也事关中华民族的伟大复兴。党的二十大,为我们进一步指明了党和国家事业的前进方向,蓝图已经绘就,奋斗正当其时。作为党员领导干部要“不忘初心、牢记使命”,清正廉洁,勤政为民。要破除特权思想和特权行为,坚决落实中央八项规定精神,全面推进党的自我净化、自我完善、自我革新、自我提高,始终保持同人民群众的血肉联系,始终同人民同呼吸、共命运、心连心。要激发“拼出来、干出来、奋斗出来”的精神状态,撸起袖子加油干,风雨无阻向前行,用新的伟大奋斗创造新的伟业。

成就来之不易,启示弥足珍贵。作为共产党员的我

们,要从新时代十年的伟大变革中进一步坚定历史自信,增强历史主动,汲取奋进力量,奋力谱写新时代中国特色社会主义更加绚丽的华章。我们要忠诚捍卫“两个确立”,坚决做到“两个维护”,始终同以习近平同志为核心的党中央保持高度一致,不折不扣落实党中央决策部署。

梦在前方,路在脚下。新征程的号角已经吹响,宏伟的蓝图已然展开,闪亮的梦想正在前方呼唤。让我们继续开,在党的坚强领导下,乘着“中国号”这艘巨轮,高举中国特色社会主义伟大旗帜,更加紧密地团结在以习近平同志为核心的党中央周围,自信自强、守正创新,踔厉奋发、勇毅前行,用新的伟大奋斗创造出中国式现代化的辉煌伟业!

论苑 —— 浙江省优秀理论宣传栏目