

关于以主战中心建设 推进市县主战改革的实践与思考

■ 王祥春

摘要 2023 年 6 月，福建省福清市公安局围绕“市县主战、派出所主防”警务机制改革要求，聚焦刑事犯罪网络化、智能化趋势特点，组建打造主战中心，做到警力集中、资源集约、赋能集成，有效解决警种职能虚化、能力弱化等问题，走出一条符合新时代要求、体现实战化特点、具有福清公安特色的改革强警之路，为构建现代警务模式开辟了新路径，提供了有益经验。

关键词 市县主战 改革强警 现代警务模式 主战中心

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视公安工作。习近平总书记亲自出席 2019 年全国公安工作会议并强调，要加强机构人员职能整合、业务工作融合、机制流程衔接，加快构架职能科学、事权清晰、指挥顺畅、运行高效的公安机关机构职能体系。党的二十大报告科学刻画了全面建设社会主义现代化国家、实现中华民族伟大复兴的宏伟蓝图和实现路径，为做好新时代公安工作提供了根本遵循、明确了发展方向、鼓舞了前进动力。王小洪部长在 2022 年公安部全面深化公安改革推进会指出，要按照“党委领导、部级抓总、省级主责、市县主战、派出所主防”的思路，进一步明晰公安机关职能定位。为推进“市

县主战、派出所主防”警务机制改革，福建省福清市公安局创新打造主战中心，解决警种职能虚化、能力弱化等问题，提升整体打击效能。本文结合福清市公安局主战中心建设运行的探索实践，为推进市县主战改革提供基层经验。

一、推进主战中心建设的必要性

“市县主战、派出所主防”厘清了市、县两级公安机关和派出所的权责，对“干什么、怎么干、干成什么样”作出了规范。按照公安部相关会议和文件精神，县级公安机关要立足实战化、强基化导向，锚定公安工作现代化发展方位，有效整合各类

作者：福建省福清市副市长、公安局局长

资源，建强主战阵地，以实战化引领现代化、以信息化支撑现代化、以法治化保障现代化、以专业化推动现代化。

（一）推进主战中心建设是深化大部门大警种制改革的探索实践

当前，警种林立、分工过细、职能交叉、警力分散等“痛点”问题长期困扰基层公安机关。按照“机制不变、机制先行”的思路建设主战中心，能够高效整合侦查类警种，有效重组警力、机构和职能，推动警种部门去机关化，使更多警力投入到侦查破案一线。

（二）推进主战中心建设是推进“市县主战”的有效途径

“市县主战、派出所主防”警务机制改革对加强市县两级公安机关联动，构建“大侦查”工作格局提出了新的要求。主战中心的建设能够整合公安机关各类侦查数据系统，优化警务资源配置，有效解决系统平台重复建设、功能交叉的问题。同时，采取侦查类警种统一办公的模式，能够缩减指挥层级，大幅度减少跨部门调取数据来源、协调警种协同作战的时间成本。

（三）推进主战中心建设是打击涉网新型违法犯罪的重要抓手

当前，违法犯罪形式发生深刻变化，传统线下犯罪逐年下降，以电信网络诈骗为代表的涉网犯罪成为刑事犯罪主流，犯罪网络化、智能化趋势明显。以福清市为例，2012年至2022年期间，福清市刑事案件立案数由12323起下降至3941起，“两抢一盗”立案数由8335起下降至796起，其中“两抢”案件由746起降至6起，盗窃案件占刑事案件比率由61.58%下降至19.19%，2018年以来连续6年实现“两抢”案件100%侦破，2023年以来盗窃案件破案率高达92.18%，

其中约有70.37%盗窃案件在三日内侦破。与之相反的是，2012年至2021年期间，福清市电信网络诈骗案件立案数增长2.3倍，近两年立案数虽逐年下降，但总量仍处高位，且群众损失金额巨大，2022年群众因电信网络诈骗受损金额达1.35亿元，同时网络传销、网络赌博、网络招嫖等涉网犯罪案件时有发生。但受主客观各种因素影响，仅依靠个别警种难以实现对电信网络诈骗等涉网案件的深层次、全链条打击。以主战中心为主体的侦查组织模式，能够“攥指成拳”运用公安机关全量侦查要素，在推进涉网犯罪全链条打击上实现突破。

二、推进县级公安机关“市县主战”的实践探索

福清市为福建省福州市代管县级市，是全国著名侨乡，总面积2430平方公里，辖7个街道、17个镇、505个村居。2022年常住人口140.3万，流动人口44.8万，实现地区生产总值1604.42亿元，位列全国县域综合实力、县域经济百强县第17位和14位。今年以来，福清市公安局贯彻落实福州市局“六战六提升”市县主战警务机制改革要求，以获评全国建设应用成效突出执法办案管理中心为契机，在执法办案管理中心设置1600平方米专用办公场所，倾心打造主战中心，做到警力集中、资源集约、赋能集成，实现“一体化、一栋楼、一站式”执法办案。6月份运行以来，主战中心参与抓获犯罪嫌疑人825人，占全局抓获总数的66.7%，牵头侦破部省督案件13起，发起全国集群战役5次，助推全市违法犯罪警情从比升9.8%至比降9.3%，其中6月至11月电诈警情同环比分别下降53.2%、44.6%。

(一) 推进“四大融合”，推动力量资源从“分散”到“集中”

主战中心采取“虚设机构、实体运作”的方式，在不改变现有警种机构设置，不新增行政编制的情况下，整合全局侦查打击的最强警力、最优手段、最高权限，为一线侦查破案提供情报、技术、手段等集群式、成体系的支撑。一是融合三个中心。有机聚合执法办案管理、e 体 + 智慧赋能和反诈三个中心职能，加强执法监督保障，总结打击整治传统“盗抢骗”和电信网络诈骗经验做法，拓展类案侦查体系，为实战单位提供系统性、整体性、全方位、全过程的赋能支撑。二是融合业务警种。10 个警种警力入驻主战中心，其中反诈、治安、禁毒、经侦、网安等警种由副大队长带领全部办案力量入驻，国保、海防、交警、出入境、森林等警种席位制入驻。主战中心下设“一部一站两队 N 组”（综合指挥部、技侦工作站、图像视频侦查队、网络侦查队和刑侦、治安、禁毒、经侦等 N 个类案侦查组），实行统一管理、集中办公。法制大队全员入驻主战中心，强化法制支撑保障，延伸法制监督触角。三是融合资源平台。各类侦查手段、平台、数据资源全量接入主战中心，并采购云捕、风洞、云镜、云脉、开普勒等数字侦查服务系统，做到各警种侦查资源“能整尽整”、运用平台“应接尽接”，为综合侦查研判提供“源头活水”。四是融合派出所。主战中心为派出所提供平台式赋能支撑，派出所带案带线索入驻侦查办案，做到“警力跟着案件走、资源围着案件转”。

(二) 建立“四项机制”，推动作战能力从“单一”到“多元”

围绕“服务实战、服务全警”目标定位，着力健全一系列主战工作机制，将主战中

心打造为刑事侦查打击的总枢纽、作战部、大平台。一是建立条块管理机制。树立“整体联动、双线管理”理念，入驻主战中心民警组织关系保留在原单位，纵向上侧重完成警种专项打击工作，横向上服从主战中心管理，做好赋能支撑工作，形成紧密协同、共同进退工作格局。二是建立耦合研判机制。根据协同研判需求，由综合指挥部协调各职能组同步上案，做到“一点发起、全网响应、支撑全局”。各职能组运用类案串并思维，着力打团伙、捣窝点、破串案。8 月份，主战中心各职能组同步上案，创新研发 IP 点位测算、经纬度碰撞等技战法，推进 2 起电诈专案侦破工作，已抓获 46 人，查明嫌疑人身份 700 余人，其中境外核心成员 200 余人，涉及境外窝点 10 个，电诈犯罪 6 个主要环节。三是建立网侦专研机制。针对新型网络犯罪成为主流的趋势特点，从网络解析、资金走向、人员结构、远程取证多维度入手，推进涉网犯罪全要素、全链条打击攻坚。今年 6 月，侦破“201”跨境网络赌博案，发起全国集群战役，抓获 52 人涉及 16 个省份，涉案资金流水达 36 亿余元，涉案账户 10 万余个，查扣冻结资金 1100 余万元。四是建立法制服务机制。建立随案支撑保障机制，围绕“事前预警、事中监控、事后纠错”三个环节，法制监督民警提前介入主战中心案件定性、调查取证等工作，做到执法监督“如影随形”。发挥执法办案管理中心优势，专人负责登记检查、信息采集、看管巡查、物证保管、体检送押等工作，使主战中心民警从繁琐的事务性工作中解脱出来，专注预审攻坚。依托毗邻监所优势，设专用押解通道直通看守所，五项体检结果直传监所，为收押检查提供便利。

(三) 构建“三种模式”，推动实战支

撑从“片面”到“全面”

发挥主战中心引领带动作用，服务保障派出所案件办理队侦查打击，进一步实发打击效能。一是构建简单案件“分段办”模式。完善“侦办分离”机制，主战中心同步介入警情指令“快流转”、视频图侦“快布控”、技侦网侦“快研判”、刑事技术“快比对”，支撑派出所破获案件237起，抓获193人。二是构建复杂案件“联合办”模式。围绕开设赌场、零星贩毒等涉案人数多、需要拓线上下游的案件，由主战中心牵头多个派出所案件办理队，协同开展串并侦查、拓线打击，确保案件深挖到底。9月25日，主战中心牵头龙山、石竹、阳下、镜洋、一都等派出所开展联合收网行动，打掉一开设赌场团伙，抓获犯罪嫌疑人18人，查扣赌资40万元。三是构建重大案件“兵团办”模式。分管局领导牵头成立大专案组，坐镇主战中心，统筹运用中心资源，抽调相关警种和派出所警力实行兵团攻坚。主战中心运行以来，成立大专案组31个，抓获406人。

三、深化主战中心建设的对策建议

2023年11月23日至24日，王小洪部长在全国公安厅局长座谈会上强调，要建立完善以做专警种为关键、以运行机制为牵引，以大数据赋能为支撑的“专业+机制+大数据”的新型警务运行模式，形成更加协同高效的警务运行生态系统，明确了公安机关机构改革路径。主战中心重构了运行管理模式，做到了业务统筹、人员统管、责任统领、考核统一，但还需要在整合专业力量、加强专业研判、优化专业流程、集成专业能力、提升专业能力等方面持续

发力，不断提高警务运行整体效能，实现“以专对专、敢打必胜”能力水平。

(一)在推进职能体系一体融合上下功夫

主战中心是公安机关内部搭建的一个平台，入驻警种受“本位主义”思想影响，难以真正达到同一机构内部的协同性，需要进一步突出主战中心的权威性，紧密入驻警种的关系。在不改变机构设置的前提下，按照“党是领导一切的、一切工作到支部”的鲜明导向，探索健全完善以党建统领的组织管理体系，构建“党总支统领党建、统管业务、统抓管理”的格局，增强主战中心凝聚力。在主战中心设立专职党总支书记，入驻警种副职任下设机构支部书记，加强民警日常管理，促进思想观念转变。同时，进一步明确主战中心权责，厘清主战中心与业务警种之间关系，按照“中心搭台、警种唱戏，中心主用、警种主建”的思路，形成中心与警种的良性互动，解决“中心融合、人心不合”的问题。业务警种不断推进专业化建设，深化侦查打击技战法研发，为主战中心大要案攻坚提供更多新技术、新手段。主战中心专注实战打击、科技研判成果运用，并通过融合研判产出的情报产品，服务支撑警种、派出所侦查打击任务。

(二)在推进涉网犯罪一体打击上下功夫

围绕违法犯罪网络化、智能化趋势特点，主战中心可以更高水平贯彻落实“四专两合力”理念，深层次整合内部侦查资源和头部科技公司等外部力量，推进解决涉网犯罪打不精、打不专、打不透的问题。在侦查组织上，更专注于长线经营与线索归集，采取“一案一专案组”的形式，突出对案件客观规律研究，运用类案串并的思维模式突破单案、单人限制，推动侦查

破案从“短平快”向“长深准”方向转变。在分析研判上，不断加强犯罪嫌疑人同行、同轨、同吃住、同环境、同出入境的“五同”数据分析，灵活运用人员活动轨迹碰撞分析、涉案人员精准分析、社交软件数据痕迹分析、收集数据落位分析等“分析法”进行研判，实现在打团伙、打集群、打窝点上精准发力。此外，为提升侦查打击效能，需要持续加强复盘检视，总结经验做法，以“一案一总结，一案一复盘”的形式，复盘分析突破案件的关键环节，积累固化从人到案、从案到人、精准落位等方面的成功经验，实现从侦破“一起案件”到打透“一类案件”的迭代升级。

（三）在推动数据资源一体运用上下功夫

信息化应用、智能化水平是新形势下提升公安机关打击能力的重要手段。主战中心能够高效启动数智导侦“新引擎”，以研判专业化、预警超前化、打击精准化、手段智能化为主战中心建设方向，提升发现经营案件、发起“网上作战”攻势的能力。在用好上级公安机关各类侦查赋能平台的同时，积极探索建立本地侦查资源基础数据库，充分借助民政、医疗、金融、交通等社会部门的资源和数据优势，运用大数据、云计算、人工智能等前沿科技，构建数据清洗、寻案经营、号段筛查、身份碰撞、资金穿透等各类数字研判侦查模型，丰富侦查打击技战法。同时，可以采取建设“警企研”合作实验室的方式，加强与科技公司、科研院校等社会力量协作，运用机构研发优势，不断拓展前沿科技在刑事技术、电子物证、图像侦查等方面运用，提升公安机关“以专治专、以技治技”能力水平。

（四）在推动主战主防一体联动上下功夫

“市县主战、派出所主防”警务机制改革的落脚点在推动派出所职能回归防范，夯实基层基础工作。在主战中心建设过程中，以全要素全手段赋能打击攻坚的同时，也不能忽视了高效支撑“派出所主防”工作，推动实现“基础牢、出事少、治安好、党和人民满意”目标。主战中心对于案件发生规律特点有着更为深刻的认识研究，能够从不同维度指导派出所做好治安要素管防工作。主战中心可以发挥自身优势，以“日研判、周分析、月总结”的形式，围绕案件高发时段、部位、类型等内容动态复盘已侦破案件，指导派出所补齐人员管控、要素管控、治安巡防等工作短板。

（五）在推动专业人才一体培养上下功夫

主战中心融合了基层公安机关全量的侦查手段和侦查资源，着力深化涉网犯罪打击，这对侦查员的能力素质提出了更高要求。在实战中，需要侦查员在专精本警种侦查手段的基础上，能够充分了解掌握其他侦查警种的侦查方式、侦查逻辑，并针对性运用多种手段突破瓶颈。按照“建管并重、培养激励、服务实战”的导向，通过建立健全人才评定制度，以领军型、专家型、骨干型的标准，明确人才培养重点，鼓浓比学赶超氛围，打造梯次人才队伍。在人才培养过程中，可以采取骨干民警、科技公司专家授课等形式，“一周一主题”推进侦查技战法交流，学习研讨前沿侦查技术，并在侦查破案等警务实战中固化提升，使一批具有融合侦查思维的“复合型”侦查员从中脱颖而出。

责任编辑 徐闻彬