

基于新型警务运行模式的 “公安+行政”内外联动机制研究

——以 B 市旅游警务实践为例

■ 董中华 庞美娇 张 宁

摘要 旅游业快速发展不仅成为带动经济增长的重要引擎，更是展示城市形象的重要窗口。对各类涉旅乱象的治理，单一部门难以独立应对，必须依托多部门协作的治理模式。在新型警务运行模式“1+5+N”机制体系框架内，B 市公安局建立了旅游领域“公安+行政”内外联动机制，推动旅游市场全链条治理。该机制在实践中仍存在部门协作意愿不足、权责划分不清、信息壁垒明显、技术保障滞后等问题，影响了整体效能。本文立足公安机关新质战斗力提升工程部署，针对该市旅游乱象治理中“公安+行政”协作的运行瓶颈及成因，提出相应对策，旨在为旅游市场秩序的系统治理和可持续发展提供路径参考。

关键词 “公安+行政” 内外联动 新型警务运行模式 公安机关新质战斗力

2024 年 5 月，习近平总书记对旅游工作作出重要指示，强调要完善现代旅游业体系、建设旅游强国，推动旅游业高质量发展。2024 年 10 月，B 市旅游发展大会提出要构建“大旅游”格局。B 市文化和旅游局数据显示，2024 年全市净游客量达 37152.9 万人次、旅游花费 6722.4 亿元，同比分别增长 13.1% 和 14.9%，凸显了作为世界级旅游城市的吸引力，也对旅游市场治理提出更高要求。然而，涉旅乱象仍时有发生，呈现跨领域、跨部门的复杂特征。面对多元叠加

的治理挑战，单一部门难以独立应对，实践中需要各部门的协作配合和相互支持，依托多部门协作构建全链条、系统化的协同警务体系尤为必要。协同警务属于综合治理模式的一种实践性机制、框架，也是一种通过多部门合作和信息共享来提高公共安全和社会治理效率的警务模式。其核心在于不同执法主体之间的深度合作，形成合力，共同应对复杂的社会治安问题^[1]。建立协同警务机制，能够促进公安、文旅、市场监管等多部门深度协作，运用数字化、智能化手段提升旅游

作者：董中华，北京市公安局环食药旅总队党委委员，办公室主任；庞美娇，北京市公安局环食药旅总队办公室民警；张 宁，中国人民公安大学公安管理学院副教授

乱象治理的预警和防控效能。^[2] 各主体的责任更加明确, 出现责权冲突、缺口的可能性更低, 即便存在责权缺口, 也可在协同机制的循环改进过程中被逐步弥补。^[3] 行动流程更加规范, 能去除一切不必要的合作请求、沟通环节, 从发现风险、问题之初就开展行动。^[4] 行动过程中都能够及时地从协同警务信息系统中获取更为丰富的意见信息和决策支持, 提高治理的有效性。^[5]

当前正处于以“新警务理念、新运行模式、新技术装备、新管理体系”为标志的新一轮公安改革深化阶段, “专业+机制+大数据”新运行模式作为其中的关键, 包含了以情指行一体化为牵引的“1+5+N”机制体系建设, 而内外联动机制作为其中一项重要的内容。在内外联动机制建设方面, B 市公安局创新建立的“公安+行政”机制具有典型示范意义, 在实践中发挥了重要作用。公安机关负责刑事打击、治安处置和公共安全维护, 并在部分领域参与行政执法; 文旅、市场监管、交通、城管等行政部门则各司其职。二者协作不仅能实现刑事打击与行政监管的有机衔接, 还能形成前端预防与后端惩治相结合的闭环治理格局, 在实践中取得了良好的成效。为深入研究该机制运行效能的提升策略, 本文坚持问题导向和目标导向, 综合运用问卷调查、深度访谈和典型案例等方法, 对影响该机制运行的难点和成因进行了系统梳理, 据此提出具体的优化路径和措施。在问卷调查中, 共回收有效问卷 400 份, 覆盖公安、文旅、市场监管、城管、交通等部门一线执法和管理人员, 重点了解其职责分工、协作经验、困境与建议。在深度访谈中, 选取具有代表性的一线骨干进行面对面交流, 剖析协作运行的真实状态与障碍。在典型案例分析中, 遴选多起涉旅违法

案件, 梳理其发现、处置、移交与协作的全过程, 评估案件流转与联合执法中的衔接效率与问题症结。

一、旅游警务“公安+行政”内外联动机制及运行成效

在 B 市旅游乱象治理中, “公安+行政”内外联动机制依托多元主体的职能互补与协同发力, 为市场秩序整治提供了坚实保障。公安机关是重要执法力量, 负责打击刑事犯罪、处置治安案件、维护公共安全, 在旅游领域重点查处强迫交易、旅游诈骗、扰乱公共秩序等违法犯罪行为, 依法采取刑事拘留、行政拘留、罚款等措施。公安机关在部分行政执法领域也承担重要职责, 例如配合文旅部门查处无证旅行社、非法导游, 并在联合执法中负责现场秩序维护和强制措施执行。

文旅部门作为旅游市场监管的主管力量, 负责旅行社、导游、景区等经营主体的资质管理与日常监管, 处理旅游投诉, 组织市场整治和诚信建设, 并在涉旅案件中与公安部门开展取证配合、联合执法和行刑衔接。市场监管部门重点查处虚假宣传、价格欺诈等市场违法行为, 监管旅游商品和服务质量。交通执法部门主要整治黑车、非法旅游包车等违法行为, 检查旅游车辆安全运行情况, 保障旅游交通有序。城管执法部门负责景区及周边市容环境管理, 查处无证摊贩、占道经营、乱设广告等行为。此外, 媒体在舆论监督、问题曝光、正面宣传方面发挥着不可替代的外部协同保障作用。

从运行模式看, B 市旅游领域“公安+行政”协作机制主要呈现四种类型。一是节假日专项联合执法, 由公安牵头, 联合文旅、市场监管、交通、城管等部门, 在

“五一”“十一”、暑期等旅游高峰期集中打击购物欺诈、强迫交易、非法营运、黑导游等违法行为，通常提前制定整治方案，明确分工与重点，短期内可显著改善市场环境。二是行刑衔接与案件移送，依据《行政执法机关移送涉嫌犯罪案件的规定》，行政部门在执法中一旦发现涉嫌刑事犯罪的案件，及时将线索和证据移送公安机关，实现行政处罚与刑事打击的无缝衔接。三是信息通报与数据共享，公安与文旅、市场监管等部门建立了部分案件线索和处罚记录通报机制，如文旅部门定期通报投诉高发经营主体，但核心业务数据平台的对接仍显不足。四是联合会议与联络员制度，各部门通过联席会议通报情况、部署任务，并设立联络员，确保跨部门的日常沟通和信息传递畅通。

调研显示，近年来B市公安机关与各行政执法部门密切配合，协作成效显著，旅游市场违法违规行为发生率大幅下降，形成了多部门联勤指挥体系、“行业黑名单”共享、“街头联勤”等一批扎根基层、操作性强的治理模式。在打击非法“一日游”、整治“黄牛”倒票、查处旅游购物欺诈等重点领域均取得显著成效。第一，在打击非法“一日游”方面，公安与文旅等部门联合整治重点区域的“吡活揽客”人员，使“一日游”违法投诉量从2016年的1600余件降至目前几乎清零，降幅超过96%，相关警情同比下降近80%。第二，在治理景区“黄牛”倒票方面，公安、文旅和景区管理处建立“预约数据—现场核查”联动机制，自2023年以来查获倒卖热点景点门票违法人员107人，其中36人被刑事拘留。第三，针对旅游购物欺诈，文旅、交通、市场监管等部门与公安共享投诉数据，2017年以来共铲除22家非法购物店和旅行社，2024年集中查处“老乡店”“小庙店”

等隐蔽购物场所4家，涉案金额超3000万元，为57名外地游客挽回经济损失89万元。

二、旅游警务“公安+行政”内外联动机制运行中存在的主要问题

B市旅游领域“公安+行政”协作机制在旅游乱象治理中虽已取得阶段性成效，但调研与访谈结果显示，该机制在运行中仍存在明显短板与瓶颈。结合问卷调查、实地访谈及典型案例分析，其中涉及主要问题可归纳为以下四个方面。

（一）协作意愿不足，主观积极性不高

问卷调查显示（见图1），虽然所有受访单位均参与过跨部门协作治理，但部分工作人员的协作意识并不强。40%的受访者日常工作中协作意识不足，64%的受访者表示协作方式既有主动也有被动，27%的受访者表示执法协作是主动开展，还有9%的受访者表示只有被动协作及没有协作。这表明，不少一线执法人员在跨部门合作中缺乏内生动力，更多依赖上级指令而非主动推动。

造成这一问题的原因主要有：一是制度可操作性不足。部分协作机制在文件设计上理想化，但在基层执行中缺乏可操作性，容易流于形式。例如，按照现行行刑衔接规定，行政机关在向公安机关移送刑事案件前，需经过重大案件集体讨论程序，虽然有助于保障移送的审慎性，但与案件侦办的时效性相冲突，延误了移送效率，削弱了合作意愿。二是协作成本高、收益感低。跨部门协作往往需要额外安排人力和时间，增加一线执法负担，但在绩效考核中协作成果难以量化，投入与回报不成比例。部门本位意识仍然存在，有的倾向于围绕本系统业务目标开展工作，对涉及多部门的事务缺乏主动性，导致

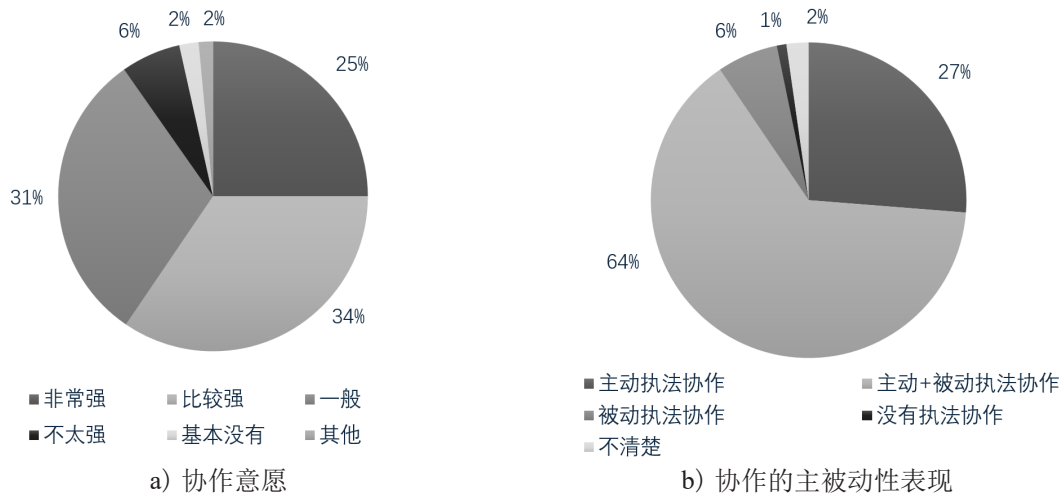


图 1 协作的主观意愿

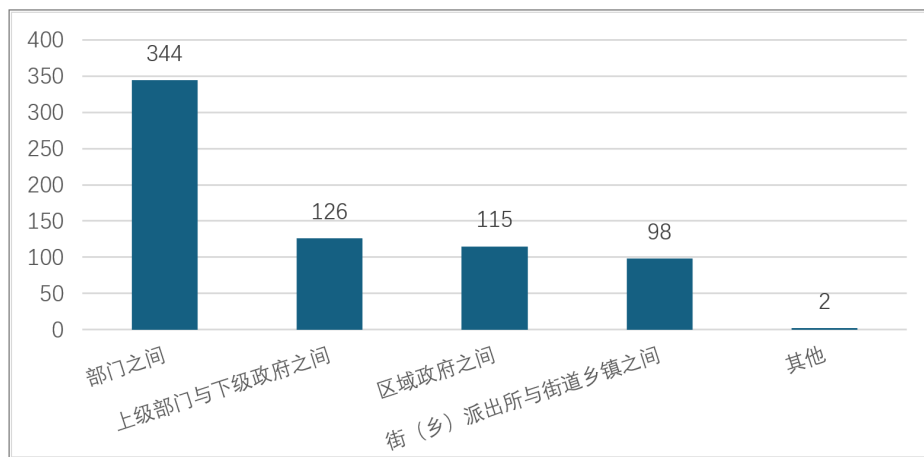


图 2 协作需求涵盖领域

协作往往停留在必要配合而非主动推进。

(二) 权责边界模糊，执法职责不清

问卷调查显示（见图 2），在联合执法过程中，部门间职责划分不够明确的现象普遍存在，尤其在应对新型、跨领域旅游乱象治理时尤为突出。虽然多数协作需求集中在同级职能部门之间（如公安与市场监管、文旅、城管、交通等），但不同部门对自身及他方执法权限的理解不一，导致实际处置中容易出现推诿扯皮，影响案件办理效率。

这一问题的产生，主要有三方面原因：一是法律法规滞后于新型乱象。旅游市场业态和经营模式不断创新，一些乱象行为突破了现行法律法规的适用边界。例如，某热门

景区周边无照游商出租主题魔法袍，既扰乱了景区秩序，又涉嫌侵犯知识产权，但现行法规中缺乏针对“服饰出租扰乱秩序”或“临时物品租赁侵权”的明确条款，难以支撑精准执法与闭环治理。二是联合执法分工缺乏统一规范。跨领域案件往往涉及多个部门职权，但缺乏细化的分工标准。在整治景区周边黑导游、非法运营车辆、强迫消费等问题时，公安、文旅、市场监管、交通等部门均有介入权限，却没有明确谁牵头、谁配合、各环节由谁负责，现场易出现互相等待、重复执法，不仅延误处置时效，还可能给公众留下“多头执法、效果不佳”的印象。三是行刑衔接的法律认定存在差异。对违法与犯

罪的界定，不同部门在法律适用和标准认定上缺乏统一。文旅部门发现涉嫌刑事犯罪的行为时，是否移送公安往往取决于内部法制审核，而公安机关在接收案件时又可能因证据不足或不符合立案标准而退回，延长处置周期，增加协作成本，削弱整体执法效能。

（三）信息共享不畅，数据壁垒依旧

尽管 B 市公安机关和行政部门在部分领域已建立较为规范的信息通报机制，但整体来看，跨部门数据共享的深度和广度仍显不足，难以支撑“公安+行政”协作机制在旅游乱象治理中的高效运转。问卷调查显示（见表 1），受访者普遍认为数据壁垒和沟通渠道缺失是制约联合执法效率的主要因素。一些核心业务系统和实时监管数据未能向协作部门开放，信息流动大多停留在书面通报、简要汇总和基础数据传递等低层次阶段，缺乏实时、深入的双向交互。

这种情况主要源于两个方面的原因：一是数据安全与部门利益顾虑。部分行政部门出于信息安全、执法风险和部门利益的考虑，对数据共享持高度谨慎态度，尤其是涉及核心监管业务的数据，在缺乏明确法律授权或跨部门安全管理协议的前提下，很少向其他单位开放。这种“防御性”管理模式虽然在一定程度上降低了信息泄露风险，但也削弱

了联合研判、快速处置等环节的协作效能。二是平台系统分割、标准不统一。各部门依托的业务系统多为独立建设，缺乏跨部门统一接口和技术规范。例如，公安、市场监管、文旅、交通、城管等部门虽均建立了执法管理平台，但平台之间没有实现数据直连和实时同步，信息交换往往依赖人工导出再导入，效率低且易出错。

访谈中指出，虽然各部门会共享部分行政处罚记录和 12345 投诉举报信息，但与旅游乱象密切相关的核心行业数据仍未实现开放。例如，非法运营车辆与旅游诈骗案件往往存在关联，但交通管理部门的车辆运行轨迹数据尚无法与公安系统实时互通，导致联合研判的准确性和时效性受到影响，有些案件甚至在事发后数日乃至数周才完成数据对接，错失了最佳打击时机。

（四）技术与保障条件不足，协作效率受限

问卷调研显示（见表 2），多数基层工作人员认为，技术应用不足已成为制约“公安+行政”协作机制效能的重要因素之一。目前，该机制在信息化、智能化支撑方面相对滞后，难以满足涉旅案件“快发现、快处置”的实战需求。

这一问题主要源于以下原因：一是缺乏

表 1 B 市旅游市场秩序综合治理信息共享主要问题（N=400）

调查内容	问题描述	选择人数	频次
信息共享	数据共享存在壁垒	236	59%
	缺乏有效的沟通渠道	90	23%

表 2 B 市旅游乱象治理中影响协作的障碍因素（N=400）

调查内容	问题描述	选择人数	频次
合作保障障碍	技术应用不足	237	59%
	协作的价值认同各异	175	44%
	协作的信任基础脆弱	63	16%
	其他	14	4%

统一的联合执法协作平台。目前跨部门信息通报仍依赖会议、联络员机制及传统办公软件传输，数据传递速度慢、准确性难保障，缺少功能完善、权限可控且高效协同的在线平台。二是涉案信息传递效率低。由于警务和行政执法均涉及敏感数据，目前涉案材料多通过机要交换、专人送达等传统方式传递，往返周期长且受空间限制明显，导致案件处置时机被延误。三是移动化、智能化执法工具配备不足，不同部门使用的执法终端和取证设备存在不兼容问题，增加了数据转换、资料整理等额外工作量，也提高了差错风险。

在处理涉旅案件时，从行政部门获取相关信息，到公安内部完成接收、分析并下达处置指令，往往需要 2 个以上工作日，而违法行为很可能在此期间已经转移或隐匿，错失最佳打击时机。这不仅影响执法效果，也在客观上削弱了跨部门协作的整体震慑力。

三、完善旅游警务“公安+行政” 内外联动机制的对策建议

推动全市旅游领域“公安+行政”内外联动机制制度化、常态化、高效化运行，建议从以下方面系统发力，形成覆盖事前预防、事中协作、事后监管的全链条协作体系。

（一）完善制度框架，强化主体协同意识

推动旅游领域“公安+行政”内外联动机制高效运行，首先要在制度建设上提升跨部门协作标准，构建统一的制度框架。一是建立法规和规章依据。推动制定地方性法规或政府规章，对恶意拉客、隐形强制消费、未经许可经营涉旅物品租赁等新型违法行为作出明确界定，并明确对应的执法主体、职责范围和配合要求，确保有法可依、有章可

循。二是细化部门职责与权责边界。出台跨部门协作办法，明确公安、文旅、市场监管、交通、城管等部门在不同案件类型中的主办与协作职责，形成权责清单，防止责任模糊与推诿。三是规范协作流程与操作标准。为基层执法提供可操作性强的协作流程指引，使执法人员在实际工作中能够快速对标执行，提升协作效率与准确性。通过上述措施有效提升制度的约束力与执行标准，促使各部门自觉对标高标准开展协作，从而形成“人人知责、人人履责”的工作格局。

（二）优化行刑衔接，完善责任配置与流程

行政执法与刑事司法的有效衔接，是确保涉旅违法犯罪快速打击、精准处置的关键环节。一是制定统一案件认定标准。由市级法制部门牵头，制定案件性质认定指引，明确行政违法与刑事犯罪的“同一性”标准，减少不同执法主体在案件定性上的争议与反复，确保执法尺度统一。二是建立快速响应处置机制。针对节假日等案件高发时段，推行“即接即办”模式，实现公安与行政部门快侦快办，避免因程序迟缓而错失打击时机。三是推行线上移送与受理模式。建立信息化移送与受理机制，减少会议审批等耗时环节，压缩案件流转时间，降低重复流转造成的效率损失。通过统一责任清单与协作流程，显著提升案件办理时效，降低因程序延误导致的取证失效风险，为涉旅违法犯罪的精准打击提供制度与流程保障。

（三）建设统一平台，集中管理信息与资源

破解信息壁垒与资源分散问题是提升跨部门协作效能的关键。一是打造跨部门信息共享与研判平台。平台应集业务数据、实时预警、案件跟踪于一体，支持多部门在线会

商、任务分配与进度跟踪，让信息流转更顺畅、更精准。二是建立分级分类的信息管理制度。非涉密信息集中至统一信息库，并配套高效的数据接口实现实时更新；涉密信息由专门数据处理小组负责，在确保安全的前提下加快流转速度。三是构建动态化的资源管理体系。通过资源数据库实时盘点执法装备、车辆、人员储备等信息，使各部门能够快速掌握可用资源，提升跨部门调度的精准性和及时性。进而推动信息与资源的深度融合应用，在统一平台上实现数据驱动的任务分派、风险预警和资源调配，使信息共享不止于“可见”，而能直接转化为协作行动力。

（四）升级技术支撑，引入智能化执法工具

科技赋能是弥补人工反应速度不足、提升治理精度的重要途径。一是夯实数据管理基础。建立标准化的数据管理制度，统一数据采集、存储与更新规则，为后续开展数据挖掘与智能预警提供可靠的制度与数据支撑。二是强化数据深度应用。在统一标准下引入数据挖掘技术，综合分析游客流量、投诉记录、执法数据等多源信息，识别潜在违法特征与高风险区域，实现风险识别的前置化与精细化。三是构建智能预警体系。依托大数据和算法模型，对景区客流、视频监控、交通流量等实时信息进行动态分析，自动触发风险预警并精准推送至相关部门，确保处置链条提前运转。在此基础上，推动执法移动互通，推广可跨部门互通的移动执法终端，实现现场取证、即时上传、实时共享，使前端发现与后端处置实现无缝衔接。

（五）强化宣传与公众参与，形成社会合力

旅游市场秩序治理不仅依赖政府执法力

量，还需要公众广泛参与与社会舆论监督。一是强化信息公开。定期发布治理成果，通过新闻发布会、媒体通报、网络平台等形式公开整治进展与成效，既展示执法决心，也增强公众对治理行动的信任感。二是关注游客权益。在景区、交通枢纽等人流密集区域设立旅游服务站，提供现场咨询、投诉受理与协作转办服务，引导游客第一时间反映利益需求。三是深化宣传教育。利用短视频、直播等新媒体形式开展普法宣传，结合典型案例普及相关法律法规，提升公众对违法行为的识别力与防范意识。此外，完善社会监督机制。建立公众监督与线索奖励制度，鼓励社会各界举报违法线索、参与联合监督，形成政府、行业、公众多元共治的治理格局。

“公安+行政”内外联动机制通过刑事打击与行政监管的有机衔接，初步实现了全链条、闭环化治理，在打击非法旅游等方面取得了显著成效。今后，要进一步以制度创新为引领，以科技赋能为驱动，以社会参与为支撑，不断夯实“公安+行政”协作的运行基础，加快形成和提升公安机关新质战斗力，构建多元主体协同、资源信息共享、预防与惩治并重的首都旅游市场综合治理体系，为打造安全、文明、有序的世界级旅游目的地提供坚实保障。

注释：

- [1] 龚红卫. 数据时代协同警务建设的创新实践与运行逻辑[J]. 天津法学. 2024. 2
- [2] 宋洋. 新发展理念语境下旅游管理法治环境架构要素研究[J]. 法制博览. 2023. 32
- [3] 王昊鹏、王慧. 数据协同治理视角下警务流程柔性自适应再造研究[J]. 山东警察学院学报. 2024. 1
- [4] 郭帅、李楠、张青磊. 警务现代化背景下的警、辅协同发展[J]. 中国人民公安大学学报(社会科学版). 2023. 5
- [5] 郑晨曦. 探究警务数据协同治理的实现路径[J]. 张江科技评论. 2024. 3

责任编辑 马煜童