



# 多警种捆绑作战 破小案控大案降发案

## 海东公安探索推进“大防区”警务运行模式改革

□ 本报采访组

青海省海东市因其地处青海湖以东而得名。1978年，国务院批准设立海东地区；2013年，国务院批准撤销海东地区设立地级海东市。下辖乐都区、平安区、互助土族自治县、民和回族土族自治县、化隆回族自治县、循化撒拉族自治县二区四县。

撤地建市十年来，海东市六区(县)农村逐步发展为城区，农民逐步转变为市民，2023年常住人口133.8万人，城镇化率为44.54%，“半农半城”特征更为明显。

“城区骨架和人口分布，产业布局呈条形状，居住较为集中，派出所间隔距离较短，底盘小，警务工作量大，但人均业务量较为均衡，而农区村落骨架和人口分布多随平地良田展开，农区派出所也因水地旱地、脑山(深山区)川水、居民多寡之分，警务工作量因地而异。城镇化率的不断提高给公安工作带来了挑战，城乡的传统警力配置越来越不适应当下经济社会发展的需要。”对当地情况了如指掌的海东市委副书记、市公安局局长安胜年，手持话筒，指着展板，对前来采访的本报采访组一行娓娓道来。

安胜年介绍，为应对城镇化率不断提高带来的新任务、新要求和新挑战，自去年下半年以来，海东公安立足市情、警情实际，大力推进多所连片“大防区”警务运行模式改革，坚持市公安局主建、县(区)公安局主战、派出所主防，全面部署派出所“两队一室”改革，一举破解困扰海东公安工作发展的系列短板问题，夯实了公安基层基础，推动了平安海东建设，提升了群众安全感和满意度。

### 多所连片划分大防区 三级捆绑共耕责任田

近日，本报采访组来到乐都区唐道618商业综合体，这里商铺林立、游人如织，一派繁华热闹景象。

乐都区公安局副局长杨万青向本报采访组一行介绍说，该商业综合体位于碾伯“大防区”辖区内，为维护好商业综合体平安和谐，他们在治安防范上下足了功夫。比如每逢节假日期间，商场举办的活动多，就要在事前进行风险评估，制定应急预案，确保活动有序进行。平时则组织民辅警不定期走访，增强群众防范电信诈骗等违法犯罪的能力。

国之兴衰系于制，民之安乐皆由治。蓬勃发展的乐都离不开“大防区”警务运行模式改革。作为“大防区”警务运行模式改革的设计者，安胜年将海东公安面临的问题细化为“五对突出矛盾”：一是总警力偏低，万人警力配比很低与警力配置过于分散的矛盾很突出，海东公安用全省1/10的警力，承接了全省1/5的警务工作量和1/3人口的管理服务，人均在岗时间青海最长；二是优质的人才、装备、手段等资源集中在县市，悬浮在机关，与基层特别是派出所捆绑不紧的矛盾很突出；三是大部分中心派出所承接县50%以上的警务工作与相邻农村派出所“两类案件”不多，所间忙闲不均的矛盾很突出；四是重大案件破案率很高与“两抢一盗”、电信诈骗等普通民生案件破案率偏低的矛盾很突出；五是用警不科学，人海战、疲劳战、大水漫灌与派出所内部“两队一室”没有真正建立运行起来的矛盾很突出。

为破解上述矛盾，海东公安下大力气推进多所连片“大防区”警务运行模式改革，总体思路是

市公安局主建，县(区)公安局主战，派出所主防，以“两队一室”改革为牵引，做优综合指挥室、做实社区警务队、做专执法办案队。在城派出所实行“标准型”勤务模式，在农村派出所实行“串联型”勤务模式，打破农村派出所传统辖区边界，将位置相邻、警情相似的若干个所的辖区设置为一个防区，目前全市六县(区)共划分为27个“大防区”。

具体而言，海东市公安局持续跟踪各县(区)改革进展，完善顶层设计，把好改革方向。县(区)公安局担起主战责任，班子成员在原有条线分管部门、警种的基础上，还要担任块上防区的指挥长，操心好自己的“责任田”；警种部门的民警条块结合分工，担任防区“两队一室”的责任民警，种好自己的“责任田”。各基层派出所筑起主防责任，在“大防区”综合指挥室的统一调度下，接受“大防区”执法办案队队长的案件分派，服从“大防区”社区警务队队长的日常安排，把打击犯罪、基础管控、服务群众各项工作做好。但是，现有派出所的机构、编制、职数都不变。

“无论是哪个防区，都建立了县(区)局领导+责任警种+派出所的三级捆绑，确保能共同耕好防区这块‘责任田’。”安胜年说。

### 规范设置“两队一室” 创建品牌矛盾调解室

“两队一室”是多所连片“大防区”警务运行模式改革的核心所在、关键所在。为深入了解“两队一室”的运行情况，本报采访组来到了乐都区公安局碾伯“大防区”。

碾伯“大防区”执法办案队队长杨发申介绍，防区由碾伯派出所和岗岗派出所组成，其中综合指挥室和执法办案队设在岗岗派出所，社区警务队设在碾伯派出所。其中，综合指挥室是运行中枢，帮助执法办案队和社区警务队高效运转；社区警务队将警务工作的触角向最小单元延伸，做好平安防范夯实治理根基；执法办案队承担刑事打击和行政案件查处等职责。

“乐都区将两个街道与18个乡镇科学布局为5个‘大防区’，规范设置‘两队一室’，通过重塑警务运行模式，做到一室牵动两队、两队反哺一室，助力基层公安工作实现大变革。”乐都区副区长、公安局局长楚帅桦说，“在保留各‘大防区’基本框架的基础上，乐都区公安局突出党建引领，在5个‘大防区’组建3个党支部，以党建促防区建设，着力打造特色鲜明的党建品牌。”

据了解，海东公安在各防区中心所都会组建

一个综合指挥室，中心所所长担任防区综合指挥室主任，统筹协调防区内各类警务资源，其他派出所所长担任指挥室副主任，轮流值守坐班。依托“情指行”一体化运行体系，建立集警务调度、勤务指挥、警情研判、合成作战于一体的警务指挥体系，引领派出所打防管控一体化、精准化、智能化，解决清查类成果不高、不实等问题。

执法办案队设在防区内有办案区的派出所，由业务能力强的派出所所长担任队长，队员一般不少于3人，主要负责防区行政案件和因关系明确的刑事案件，重大、复杂的案件仍由县(区)公安局相关警种大队主办，解决小案无人办、办案周期长、群众不满意等问题；社区警务队设在防区内社区较多的派出所，职责是管住面、管好片、盯牢点，着力解决防控机制单一、群防群治力量薄弱、点线面防控不到位等问题。

“警种捆绑防区是提升基层公安核心战斗力的必要手段。”安胜年说，通过建立防区为“1”，警种为“N”的“1+N”捆绑模式，实现防区吹哨，警种报到，使机关民警变指导为参战。

在平安区“平安结”矛盾纠纷调解室，本报采访组看到墙上贴有“冤家宜解‘不宜结’，情理融合‘化心结’，依法公平‘做了结’，邻里共筑‘平安结’”的标语。正是依托该定位，平安区公安局成立了“平安结”矛盾纠纷调解室。

据介绍，创建品牌矛盾调解室是“大防区”警务运行模式改革的一大亮点。依托“以‘民’为本、以‘和’为贵、开诚布‘公’、事了‘心’安”定位，民和县公安局成立“民和公安”矛盾纠纷调解室；依托“互让互谅‘天地宽’，互帮互助‘往前看’，风雨过后‘见彩虹’”定位，互助县公安局成立了“互助彩虹”矛盾纠纷调解室……

今年4月，互助县五十镇村民许某某和吕某某因琐事发生争吵并相互厮打，致使许某某被推倒导致左手腕骨折。五十派出所立即启用“矛盾纠纷联合调解机制”邀请村干部一起上门调解，经过20多天的努力，双方在“互助彩虹”矛盾纠纷调解室握手言和。

“品牌矛盾调解室的建立，有效化解了基层矛盾纠纷。”互助县副县长、县公安局局长杨生辉说。

### 实现警力跟着警情走 快破小案让群众满意

近日，在海东市公安局举行的座谈会上，参

会人员向本报采访组一行展示了推进“大防区”警务运行模式改革以来的成效：

2023年10月至2024年4月，海东全市刑事案件和治安案件同比双双下降，分别下降24.9%和12.9%，破获刑事案件945起，同比上升47.7%；电信诈骗立案365起，同比下降53.7%，抓获犯罪嫌疑人289人，同比上升194.8%；道路交通事故“四项指数”中，一般事故同比下降2.56%，受伤人数同比下降6.98%，财产损失同比下降46.41%……

“‘大防区’警务运行模式改革以来，长期困扰海东公安现代化发展的‘五对突出矛盾’得以破解，警力资源持续盘活，夯实了海东市公安基层基础。”安胜年说。

在安胜年看来，这一改革打破了县(区)公安局领导只负责局机关警种部门，没有“块”上具体管辖区域的问题，防区局领导要把防区这块“责任田”经营好，把防区平安建设各项工作抓好。实行防区吹哨，警种报到，“1+N”捆绑模式打破了各警种大队民警只负责单一的警务工作，悬浮于机关，没有“块”上具体管辖地域的问题，每位民警也有了属于自己的“责任田”。

“以往入室盗窃、扒窃、小额电诈等案件多发频发，在全部刑事案件中占比高，但破案率低，现在各警种大队的‘高精尖’设备、专业性人才沉在一线、服务一线，特别是有了法制、刑侦、经侦等警种责任民警的捆绑作战，能够快速侦破民生小案，从而控大案、降发案，提升了群众的安全感和满意度。”安胜年说。

谈起“大防区”警务运行模式改革带来的变化，碾伯“大防区”防区长米云龙对此深有感触：“现在，小所职责更加清晰明了，只承担接处警和社区警务，小案子由防区执法办案队办，大案子由县公安局刑警大队或市公安局刑警支队接处，突出特巡干警，有条件的派出所可将户籍业务迁到中心所或乡镇行政服务中心，从而专业化服务群众。小所所长能到防区综合指挥室担任副主任，轮值坐班，直接担任防区‘指挥长’的工作，视野更加开阔，或者担任‘两队’队长，有余力尽可发挥，不愁案子办。”

“以前，小所担心发生大的群体事件和刑事案件，因为力量不足、手段跟不上，影响了平安建设成效和群众安全感，而且由于大所与小所平级，彼此间无法调动指挥，资源力量不好相互支持，现在这个问题迎刃而解。”安胜年说，大所所长担任防区综合指挥室主任，其他小所所长担任副主任，明确了大所在整个防区中的“压舱石”地位，授予了大所指挥小所的权力，大所活多，警力就向大所集中，大所、小所忙闲不均的现象不存在，实现了警力跟着警情走。

此外，据了解，由于传统派出所边界的打破，地方警务工作因熟人关系不好开展的问题也得以解决，防区长可根据工作实际跨所用警，指挥体系更加科学高效，社会治安乱点乱象整治更加有力，民辅警违法违纪现象也少了。

安胜年说，如今“大防区”警务运行模式改革的“四梁八柱”已经搭好，下一步要把“精装修”摆在突出位置，细化落实这项工作，推动海东公安工作持续提质增效，切实提升全市新质公安战斗力。

(本报记者 陈建国 徐翀 韩丹东)

漫画/高岳

□ 本报记者 余东明 张海燕  
□ 本报实习生 芮锡铭

今年年初，“男子被流浪猫绊倒受伤”案再宣判，吴某某与同事在上海一家羽毛球馆打球，扣杀落地时因踩到流浪猫绊倒，当即前往医院就诊，后经鉴定构成十级伤残。上海市闵行区人民法院一审判决，流浪猫投喂者肖某某赔偿男子24万余元，羽毛球馆所属体育用品公司对肖某某不能赔偿的部分，承担补充赔偿责任。

判决结果出来后，社会各界对“投喂者”是否属于“饲养者”“羽毛球馆怎么能有猫”等争议不断。7月24日，闵行法院再审查理，判决撤销本案原审判决；依法确认由体育用品公司对吴某某的合理损失24万余元承担80%的赔偿责任，肖某某承担20%的赔偿责任，吴某某对自身损害后果不承担责任，因此最终判定由公司赔偿19.2万余元，肖某某赔偿4.8万余元。

《法治日报》记者就此采访华东政法大学法律学院院长金可可，从法理角度解析再审查理背后的意义。

### “饲养”动物具有排他性 投喂者不应归为饲养人

该案一审判决显示，依据多名证人的陈述，法院认定原告吴某某受伤原因是在打羽毛球过程中踩到猫所致。依据查明事实，猫为肖某某饲养，法院根据民法典第一千二百四十五条“饲养的动物造成他人损害的，动物饲养人或者管理人应当承担侵权责任”，一审认定肖某某承担赔偿赔偿责任。

记者注意到，根据民法典中有关规定，饲养的动物造成他人损害的，由饲养人承担赔偿责任；饲养的动物逃逸、逃逸后造成他人损害的，同样由饲养人担责。

“以上法律规定都在强调，饲养人不论有没有过错，都要承担法律责任，因为饲养的动物具有一定危险性，只有饲养人才有控制这一危险源的能力。面对如此严重的法律后果，司法实践中对‘饲养’的界定更应谨慎。”金可可说，目前对于“饲养”和“投喂”并没有清晰的法律界定，但是可以从法理上进行解释分析：

首先，饲养动物具有明显的利益属性，饲养行为本身可以为饲养人带来精神上的慰藉与愉悦，甚至是经济利益。根据“谁受益谁负责”的公平原则，饲养人应当享有这一利益，同时表现出独占的意愿，例如，他人要接触动物需经饲养人同意。

其次，饲养人在行为上应当对动物具有排他性的控制力，比如在自家园子内搭建狗窝或猫窝，驯服动物听从自己的指令，对动物出逃采取预防措施等。

“综上所述，在公园、羽毛球馆等公共场所投喂流浪猫的行为既没有表现出独占动物利益的意愿，也没有对动物具有排他性的控制力，不应将投喂者归为法律意义上的饲养人。”金可可说。

### 投喂动物不能超越限度 球馆监管失职承担责任

如果判定投喂者肖某某不是饲养人，那么因为流浪猫导致的损害，又该由谁来承担？

对此，金可可表示，作为投喂者的肖某某不构成饲养人，只是意味着不适用民法典中不以过错为前提的特殊侵权责任，但肖某某作为该羽毛球馆的教练，在体育馆聚集猫，给周边居民生活造成超出容忍限度的噪声等不便，投喂者也要承担相应的责任。同理，在幼儿园和医院等场所，也应避免因投喂行为而引来不受控制的动物，致人损害。

“而肖某某还是在紧邻球馆东门的区域投喂流浪猫，为运动环境引入危险源，导致吴某某受伤，依据民法典第一千一百六十五条的规定，应当承担一般侵权责任。”金可可说，这就提醒大家，投喂动物需要遵守人类交往的基本规则，对动物的关爱，不能危害他人，不能给别人带来超越限度的危险。

值得注意的是，金可可说，依据该条款规定，如果有人持续在小区投喂流浪猫，造成猫群聚集，给周边居民生活造成超出容忍限度的噪声等不便，投喂者也要承担相应的责任。同理，在幼儿园和医院等场所，也应避免因投喂行为而引来不受控制的动物，致人损害。

金可可表示，除了肖某某个人要承担侵权责任外，民法典第一千一百九十八条还规定，宾馆、商场、体育场馆、娱乐场所等经营场所、公共场所的经营者、管理者或者群众性活动的组织者，未尽到安全保障义务，造成他人损害的，应当承担侵权责任。体育用品公司作为场馆经营者，也是肖某某的管理方，应当及时制止肖某某的不当行为，排除安全隐患，在猫进入球场后，也应及时发现并驱离。而体育用品公司监管失职，应当承担侵权责任。

“因此，肖某某和体育用品公司都有不当行为，正是由于公司和肖某某分别实施加害行为，结合在一起，共同造成原告吴某某的损害，依据民法典第一千一百七十二条，应当按照责任大小，各自承担相应的责任。在此案中，显然公司的管理失职责任更大，承担的赔偿要更多。”金可可说。

### 启动再审详细研讨论证 实现三个效果有机统一

记者注意到，从一审到再审，从投喂者被判赔24万余元到球馆承担主要责任，此次案件受到社会广泛关注，不仅仅在于案件本身的争议焦点，还在于此案启动了再审程序。3月27日，闵行法院发布案件情况通报称，依据民事诉讼法第二百零九条规定，经该院院长提交审判委员会讨论，决定对本案提起再审。

“审判监督制度是中国特色社会主义司法制度的重要组成部分，再审是为了充分保障当事人的审判利益，保障当事人依法行使诉讼权利，有利于人民法院查清案件事实，正确适用法律。”金可可说，本案再审查理正确适用法律，将案件置于天理、国法和常情等多重维度，体察公众普遍认可的公正要求，实现“政治效果、法律效果、社会效果”的有机统一。

据了解，再审程序启动后，法院组织专家团队对此案进行详细研讨论证，明晰“投喂”与“饲养”、法律责任界定等多个争议焦点，最终基本采纳专家意见，认定饲养关系的构成要件为“关心照料+排他性支配和控制”，肖某某不构成饲养人；肖某某和体育用品公司共同实施侵权行为造成损害，按份承担赔偿责任。

同时，法院对网传“吴某某并未踩到猫”的说法也作出回应。该案主审法官表示，尽管羽毛球馆无法提供事发时的监控视频，吴某某在事发后与羽毛球馆的沟通、就医、报警等相关行为和陈述具有连续性和稳定性，吴某某申请出庭的两名证人在原审及再审庭审中，均证明吴某某系踩到猫受伤。

根据在案证据、证人证言及各方当事人关于事发具体过程的陈述，法院认定“吴某某因踩到猫受伤”这一待证事实具有高度盖然性，进而认定该事实存在。

法官提醒，体育场馆的安全保障义务不应止于贴标语、竖牌子，还应当充分考虑各类因素，完善设备，优化管理，规范检查，控制危险，让运动者获得实实在在的安全感和舒适的人文体验。投喂流浪猫也应避免自己的爱心行为超越合理限度，对他人造成损害，只有在爱心和责任之间找到平衡点，社会才能更加温暖和谐。

『男子被流浪猫绊倒受伤』案再宣判 专家解读

## 「投喂」不归为「饲养」 缘何投喂者仍需担责

# “车检收费降了，再也不用为省钱异地车检”

## 贵州榕江检察用检察建议打破价格垄断

□ 本报记者 王家梁 王鹤霖  
□ 本报通讯员 杨丕贵

“此前在本县车检收费高出周边地区很多，身边好多朋友都去外地做车检，不仅要承担往返成本，而且就耗时。现在车检收费降了，我们肯定愿意在本地车检，再也不用为省钱异地车检了。”2024年5月，贵州省黔东南苗族侗族自治州榕江县人民检察院检察官在回访时，一名刚做完车辆检测的驾驶员告诉检察官。

事情还要追溯到今年2月。榕江县检察院在办理交通领域小额罚款行政非诉执行监督案过程中，发现有的车主因未按照规定对车辆开展安全技术检验而被交警部门处以罚款，部分车主反映，是由于榕江车检收费过高，所以才没有按规定及时开展车检。

榕江县检察院经调查了解到，原先，车辆检测收费由政府定价，车检企业收费没有差异。2015年7月，车检市场进行改革，收费实行市场调节价，由市场主体依法自主确定，但黔东南州车检协会在车检市场改革后召开会议，对车检收费制定了统一的指导价，要求所属会员单位车检企业均按照指导价确定车检收费价格。根据上述指导价，作为该协会会员的榕江县两家车检企业，将普通轿车一次车检分别定价为670元和680元，而其他县(市)自主定价的普通轿车一次车检最低收费300元，最高也只有550元。

办案检察官对《法治日报》记者说，车辆所有人虽然可以选择跨区域做车检，但需支出通行等额外费用和花更多时间，车辆所有人虽对两家车检企业收费有意见，但综合权衡后绝大多数人也只能无奈选择在本地做车检。车检行业不属于特殊行业，黔东南州车检协会确定指导价违反了价

格法相关规定，涉嫌操纵市场价格；榕江县两家车检企业坚持沿用车检协会指导价，侵害了消费者合法权益。

2024年4月，榕江县检察院向榕江县市场监督管理局制发了检察建议书，建议加强对车检收费价格的监管。

“既然车检收费实行市场调节价，我们就有权按协会指导价收费，如果需要整改，我们降10元至20元就可以了。”榕江县市场监督管理局在进行监管调查时，两家车检企业相关负责人提出了这样的意见。

榕江县检察院在跟进检察建议办理过程中了解到这一情况后，认为企业法律意识淡薄，对价格的违法性认识不足。

因此，在今年4月，榕江县检察院召开听证会，邀请县人大代表、政协委员、人民监督员、市

场监管部门工作人员、车主代表、两家企业负责人参会。会上，检察官介绍了案件基本情况，市场监管部门指出了两家企业收费价格的违法之处，并对价格法作了解读。听证人员一致认为，两家车检企业收费价格违反了法律规定，侵犯了消费者合法权益，应当依法重新定价。

两位车检企业负责人当场表示愿意根据企业指导价收费，参照周边县(市)车检价格进行重新定价。经榕江县市场监督管理局与两家企业多次沟通，近日，两家车检企业均主动将一次车检收费下调至480元和520元。

“出租车每年都要车检，本地车检贵，去外地车检又影响正常运营，榕江车检收费降了，我们再也不用为车检的事纠结，大家都选择在本地车检。”车检费用下调后，一位出租车司机发出了由衷的感慨。