

智慧公安赋能社会治理

——智慧公安研究之六

■ 上海市警察协会课题组

摘 要 智慧公安作为诸领域智慧化的先行者，其赋能对象不应局限于警务活动，也应当拓展到社会治理其他方面，助力实现社会治理现代化，在公共管理、公共服务、应急处置三个领域出发，依托智慧公安打造智慧治理新途径。

关键词 智慧公安 社会治理 公共管理 公共服务 应急处置

党的十九届四中全会通过的《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》明确了加强和创新社会治理的五方面任务，即完善正确处理新形势下人民内部矛盾有效机制、完善社会治安防控体系、健全公共安全体制机制、构建基层社会治理新格局、完善国家安全体系。这五方面内容与公安机关都密切相关，决定了公安工作在社会治理中理应担当的重要角色。依托智慧公安打造智慧治理，既是溢出效应的体现，又是题中之义。

一、智慧公安与智慧治理

习近平总书记深刻指出：“运用大数据、

云计算、区块链、人工智能等前沿技术推动城市管理手段、管理模式、管理理念创新，从数字化到智能化再到智慧化，让城市更聪明一些、更智慧一些，是推动城市治理体系和治理能力现代化的必由之路”。城市具有相对完整的社会功能和结构，城市治理是社会治理的重要环节和缩影。习近平总书记的重要论述厘清了科技支撑与社会治理的逻辑关系，揭示了社会治理现代化的目标愿景和实现路径。

新时代公安事业的高级形态可以定义为智慧公安，新时代社会治理的高级形态也可以简明地定义为智慧治理。智慧治理的主要内涵是各级党政机关为更加高效地履行公共管理职责，更加充分地提供优质公共服务产品，更加有力地化解各种社会运行风险

课题组联系人：袁志航，上海市警察协会副会长

和处置突发公共事件,通过运用大数据、云计算、人工智能等现代科技,实现在“三域”(公共管理领域、公共服务领域、应急处置领域)、“二态”(日常状态、紧急状态)下对社会的统筹、协调、高效治理。智慧治理实现后,公共管理更加高效精细,公共服务更加优质精致,应急处置更加灵敏精准,社会将更有序、更安全、更干净,群众将更有获得感、幸福感、安全感,充分彰显中国特色社会主义的制度优势。

习近平总书记在 2019 年考察上海时指出,要深入学习贯彻党的十九届四中全会精神,提高城市治理现代化水平。要统筹规划、建设、管理和生产、生活、生态等各方面,发挥好政府、社会、市民等各方力量。要抓一些“牛鼻子”工作,抓好“政务服务一网通办”、“城市运行一网统管”,坚持从群众需求和城市治理突出问题出发,把分散式信息系统整合起来,做到实战中管用、基层干部爱用、群众感到受用。习近平总书记把“两张网”建设誉为“牛鼻子”工作,为智慧治理指明了前进方向、提供了根本遵循。

上海“一网通办”聚焦政务服务,着眼于“高效办成一件事”,带动政务服务改进、推动营商环境优化;“一网统管”聚焦城市运行,着眼于“高效处置一件事”,促进城市管理精细化、保障城市安全有序运行。“两张网”建设背后汇聚了上海智慧公安建设的巨大贡献。尤其是“一网统管”建设,1.0 版本基于智慧公安平台构建,联通了全市 22 个委办局的 33 个业务系统,支撑起整个城市运行体系,为探索智慧治理打下了坚实基础;2.0 版本则吸收了智慧公安建设的经验和资源,公安机关深度参与了规划制定和实际建设,在 60 项重点任务中牵头 10 项、配合 23 项。

依托智慧公安打造智慧治理,本质上是
通过智慧公安为社会治理提供赋能,这种赋能集中体现在打牢基础、关联支撑、共享资源、输出经验四大场景之中。打牢基础是基于治理条件重叠的环境构建。无论何种社会治理行为都以相对稳定的社会环境为前提。依托智慧公安赋能,公安机关能够扩大优质公共安全产品的供给,助力各类治理主体更好承担职责任务,让公众更感安心舒心,夯实社会治理基础。关联支撑是基于治理对象重叠的联动治理。不同主体实施的社会治理行为,往往会作用在同一个治理对象上,这些行为的协同性体现了治理水平的高低。依托智慧公安赋能,围绕同一治理对象,公安机关的治理行为将释放溢出效应,为其他政府部门提供帮助,形成协调联动的治理方式。共享资源是基于治理手段重叠的资源供给。一些治理行为虽然主体和客体都不相同,但是构成治理行为的部分要素相同或相似,可以通用治理手段。依托智慧公安赋能,积累的各类资源复用于支撑其他社会治理事项,将促进其他社会治理领域实现智慧治理。输出经验是基于治理逻辑重叠的经验借鉴。一些治理行为表面上没有关联,但抽象地看,实施治理行为的基本逻辑是相同的。在社会治理的诸多领域,都可以参照智慧公安建设的理念、思路、路径等,以转化复制经验的方式赋能。上述场景是基于公安工作在社会治理中扮演的角色,而作出的一种逻辑划分,代表了智慧公安赋能社会治理的主要类型,即基础型、关联型、资源型和经验型赋能。在具体实践中,鉴于公安工作和社会治理的复杂性,智慧公安赋能社会治理在少数情形下采用单一赋能方式,更多的则是采用多重赋能方式相结合。

二、智慧公安赋能公共管理

广义上说，凡是与维护社会运行秩序相关的事务都属于公共管理范畴，涉及生态环境、公共空间、道路交通、经济、网络等多个管理领域。智慧公安赋能公共管理，不仅体现在对不同的管理领域的支撑，更主要地是体现在从整体上为公共管理的智能化、智慧化提供支撑，综合来看主要包括数字孪生、感知泛在、数据融合、系统云化、应用繁荣、制度供给、流程再造等7个重要的赋能维度。

数字孪生是以数字方式全量标识物理世界参数和现实社会状况，把公共管理的客体、主体和内容等要素全部转化为“一标N实”地理数据资源，即在电子地图上基于统一的标准地址全量展示实有要素信息。通过这种数字化的映射和表达，使整个社会运行的要素信息跃然“屏”上、一目了然。在公共管理中实现数字孪生，重点是将空间、部件、事件、组织数字化。

感知泛在是依托四通八达的网络“高速公路”，承载数以亿计的“神经元”，全量、实时、多维、持续监测发现城市动态变化和潜在风险。通过这些无处不在的感知设备，社会运行的“生命体征”和“细微脉动”尽在掌握，即使萌芽状态的风险隐患也无所遁形。在公共管理中实现感知泛在，需要优先布建的是视频监控、微卡口、城市部件传感器等“神经元”。

数据融合是科学配置政府各层级的社会治理数据资源，分级汇聚、治理、共享，形成统一协调的数据“水系”，确保公共管理需要的数据全量融为一体，为大数据应用奠定基础。通过这套数据“水系”，公共管理者能享有源源不断的数据养料。在公共管

理中实现数据融合，重点是推动数据“水脉”清晰，即不同层级的数据资源构成不同规模的数据池；“水质”优良，即各层级按照统一标准开展数据清洗和数据治理，分类形成社会治理主题数据库，确保数据可用、好用；“水流”有序，即数据按需全量依次汇聚，又依次按序反哺，满足每个层级的应用需求；“水网”密布，即各部门的专用网络全部整合贯通为一体，数据在统一的网络环境中流动，网络带宽满足毫秒级响应要求；“水闸”牢固，即在云、网、端、应用等软硬件中，完善数据安全防护的技术措施和管理制度，确保数据的流动安全可控。

系统云化是基于云平台，整合调度硬件和软件资源，承载各类信息系统，通过这种系统部署方式，为公共管理的应用提供统一的通用生态环境，破解“系统烟囱”林立的现实困境。在公共管理中实现系统云化，重点是建设云资源、云操作系统和云开发模式。

应用繁荣是按照“应用为要、管用为王”的价值取向，推动各部门基于各自职责和实战需求，快速迭代开发应用，形成智能化应用体系，为公共管理涉及的事项提供全方位的支撑。在公共管理中实现应用繁荣，需要推动应用体系朝着部署移动化、响应即时化、服务全域化三个方向发展。应用繁荣的本质是每一个具体的管理事项都有适配的信息系统来提供赋能，而涉及安全底线、重大活动保障、群众“急难愁盼”的管理系统需要摆到更加优先的位置来建设。

制度完善是通过创新和优化规则，固化社会治理中行之有效的经验做法，填补社会治理中的空白和盲区，形成包含法律、规定、章程、政策、标准、规范等于一体的城市治理制度环境。依靠完备的规则体系推动社会

治理协同高效,深度适配智慧治理的需求。

流程再造是借助现代科技赋予的革命性推动力量,重塑社会治理流程,构建“基层管战、部门管援、就近响应、依责支援、自动计效、智能评估”的治理闭环,推动社会治理的业务分类、力量配置、处置规范更加科学合理,使智慧治理精准高效落地。实现流程再造,重点是形成梯次递进执法管理模式和建立一线综合执法管理队伍。

智慧公安赋能公共管理主要围绕上述 7 个维度展开。这种综合性的赋能,集中体现在城市智慧交通之中。交通是城市功能的基本要件,象征着城市社会经济的繁荣程度,也是展示市民文明形象的重要窗口。在绝大多数城市内部,道路交通是最主要、最常见的交通方式,也是要素形态最复杂、管理难度最大的交通方式。世界各国在智慧交通方面作出不少富有特色的探索和努力,取得了一定的成效。但是,我国城市空间密度更高,交通复杂性更强,且仍处于快速发展阶段,难以照搬相关经验做法。

上海是国内最早探索智能交通的城市,1985 年即引入了 SCATS 系统优化交通组织,被研发企业誉为应用该系统最优秀的城市,但仍难以满足迅猛发展的出行需求。上海在城市运行“一网统管”的大框架下,提出了打造超大城市智慧交通体系的设想,主要实现方式是依托智慧公安建设成果,由公安、交通、住建等各部门密切协同,建设应用新一代道路交通管理系统——IDPS 系统,并依托基础设施 (Infrastructure, I 层)、数据采集 (Data, D 层)、智能计算 (Platform, P 层)、业务决策 (System, S 层) 道路交通管理创新架构,驱动精细化、精准化的交通管理模式,实现“安全、可控、智能、高效”的道路交通管理发展目标。基础设施 (I 层)

是指基于现有线圈、卡口、视频、“鹰眼”、行人和非机动车交通行为检测等多维采集渠道以及市交通委等部门的自有数据,结合可计算路网的分层架构,对照完备数据采集要求做适当补充,实现采集设施设备布局覆盖高(快)速路网包围圈、越江桥梁隧道等干道、主要交通流向、重要集散节点、重点枢纽场所等,形成分层分区的设施设备布局体系,支撑全要素个体对象的泛在感知;数据采集 (D 层) 是以完备的数据采集设备布局为基础,做到数据采集“同标”,结合基于身份的个体交通系统模型,精细掌握每一出行对象、每一路口、每一路段、每一停车场、每一设施设备、每一警力的运作情况,改变传统以业务为导向采集数据的单一、片面现状,实现全域、全量、全时、全要素的精准认知,并做到数据应用“同源”,从传统“观点配数据”转变为“IDPS 系统”支持下的“数据出结论”;智能计算 (P 层) 是在精准认知基础上,宏微观、多维度掌握交通出行对象在网动态运行、在场静态驻停,以及路口、路段、停车场等路网对象的容量、需求、状态等运行特征。根据应用需求、管理区域对象、设备完备程度,进行路网区块组合,弹性组织计算,改变现有系统“单一目标优化”为“多维统筹管理”,支撑动态调整路权分配等交通管控措施;业务决策 (S 层) 是指以精细化、精准化交通管理为导向,构建一车一策、一路一策、一场一策、一人一策管理体系,抓重点、定对象,为个性化管控决策赋能,最大限度提升管理决策与对象需求间的匹配度,避免经验性一刀切政策,实现管理效率与社会效应的同步提升。

依托 IDPS 系统打造智慧交通,前提条件是扎实的外场支撑和内场支撑。外场支撑方面,坚持“总体利旧、按需补点”的原则,

根据管理权限，分层级、分部门协同推进，结合街面智能视频监控、智能信号灯、行人过街智能提示系统等项目建设，织密道路交通感知网络。特别是在高速公路和城市快速路，通过设备“补点”，消除感知盲区。内场建设方面，统筹推进可计算路网和虚拟停车场建设。通过将道路、标志、标线、承载车辆等要素全部数字化后，实现动态交通的数字孪生。通过将全市域划分为无缝衔接的“块面”，掌握每个“块面”中的车辆停泊情况，结合固定和非固定停车位数据，实现全量实现静态交通的“数字孪生”。静态交通和动态交通交互，全面掌握机动车总量、实时交通流量、道路资源和停车资源等承载上限，从而实现交通运行更有序、路权使用更有效、交通安全更保障、管理主体更轻松、交通规划更科学、设施利用更高效。

三、智慧公安赋能公共服务

广义上说，凡是满足人民群众或市场主体生产、生活、发展需要，能保障其合法权益或使其受益的相关事务，都属于公共服务范畴。公共服务可以大致划分为民生服务和政务服务，从服务产品的供给角度，两者的主体、方式、内容等都有较大区别，公安机关在其中扮演的角色也不同。因此，智慧公安赋能民生服务与政务服务两个领域时，其发挥的作用和方式有很大差异。

智慧公安赋能民生服务是一个新生事物。民生服务是满足民生需求的公共产品，可以近似地理解为基本公共服务，包括教育、就业、社会保障、医疗卫生、住房保障、文化体育等领域的公共服务，一般由医院、学校、养老机构等国有企事业单位以及部分市场主体直接提供服务产品，由政府部

门负责监督管理，严格地说与公安机关基本无关。但是，所有类型的民生服务都是紧扣人这一要素，围绕从人的出生到死亡各个阶段向不同领域拓展出来，而公安机关依法掌握的信息最为全面客观，这就为智慧公安赋能找到了突破口。智慧公安赋能民生服务的主要方式，是通过助力服务资源精准配置，推动服务产品供需平衡，从而实现服务质量提升。这在教育资源的优化配置上体现得最为充分。目前，国家层面已全面落实义务教育免试就近入学，教育资源的需求量与常住人口中适龄儿童人数直接挂钩。如果不能及时掌握人口分布情况，就极有可能产生学位供应紧张等情况。在流动人口占比越高的地区，越容易出现这种失衡的窘境。与加快学校规划建设、有效增加学位供给等措施相比，更精准地测算入学需求，提前调整师资力量等教育资源，是更为经济高效的解决途径。

相对于民生服务，政务服务与公安机关的关系更加紧密。一方面，公安机关承担了人口、交通、治安、出入境等大量的法定行政管理职责，有义务在证照办理等方面为群众提供优质的政务服务体验，且相关事项与生产生活关系密切，许多都属于高频事项。另一方面，政务服务的交叉性较强，政府其他部门的政务服务与公安机关存在较大的关联，不少服务还是跨地区、跨部门、跨层级的“三跨”事项，复杂程度较高。因此，智慧公安赋能政务服务的方式，主要是深化公安“放管服改革”，加强与其他政府部门的联动，在科技助力下革命性再造业务流程，助力打造以“一网通办”为主要标志的便民服务模式。

2018年3月，上海作为改革开放排头兵、创新发展先行者，发扬敢为人先、善作善成

的精神,创造性提出并全面实施“一网通办”改革,打造了“互联网+政务服务”的“上海样本”,在新时代政府自身建设方面走在全国前列。“一网通办”这张上海名片的知名度越来越高,得到了国家层面的认可和一些地方的效仿。2018 年底,“一网通办”改革提法和举措被国务院采纳,并于 2019 年、2020 年两度被写入《政府工作报告》中,李克强同志明确要求“推动更多服务事项一网通办”。上海正式实施“一网通办”改革以来,上海公安机关迅速响应落实,将“一网通办”作为对服务理念、制度、作风等方面进行全方位深层次改革的重要抓手,依托智慧公安强大赋能,发挥先行者和主力军作用,助力细化顶层设计、完善线上功能、优化线下服务、业务流程再造、破解瓶颈问题,连续 2 年评估总分位列全市第一,办件量占全市总量的近 50%,群众好评率达 99.9% 以上,发挥了先行者和主力军作用。

如果说信息化发展催生了“互联网+政务服务”,那么智能化发展则催生了“智能+政务服务”。在智慧公安赋能下,政务服务“一网通办”正不断从“能办”向“好办”升级。直白地说,实行“一网通办”的初衷就是为了让群众或企业能够“高效办成一件事”。但是,服务的需求端和供给端存在认知上的差异,企业和群众眼中需要办理的“一件事”,往往并不是由一个部门所能完成的。比如,购买房屋对群众来说是“一件事”,但是涉及房产交易、缴税、户口迁出迁入、水电气网过户等不同部门负责的事项,实际操作中很难一次办成。为此,上海“一网通办”推出了“一件事一次办”主题式服务,依托智能技术加持,深化跨部门业务流程再造,将职能部门办理的“单个事项”集成为企业和群众视角下的“一件事”。

2020 年首批事项上线运行,共涉及企业纳税缴费、创新创业、公民出生、医疗付费等 14 项“一件事”。其中,公安机关牵头实现的“公民身故一件事”牵涉范围广、改革难度大,具有典型意义,展现了智慧公安如何在更深层次、更高水平赋能政务服务。

改革之前,公民身故所涉政务服务事宜主要可以划分为四个环节,共涉及 20 余项业务、8 个部门,仅个别事项开通网上办理、且均未实现全流程网上办理,当事人需前往各线下窗口至少跑 20 次、提交 68 份材料(特殊人群还需要提交 20 份材料),重复填表信息 80 余项,办完所有事项累积需 150 余天。经过半年多的努力,2020 年 9 月 1 日“公民身故一件事”在“一网通办”总门户“一件事一次办”专栏正式发布,通过“减环节、减时间、减材料、减跑动”,全面提升了群众的办事体验。减环节方面,通过整合办理事项、重塑办理流程 and 无人干预办理等方式,群众办事涉及业务由 20 余项减少至 10 项左右。减时间方面,通过线上线下“一口受理”和多部门协同办理,事项累计办理时间由 150 余天减少至不超过 30 天,一般情况下 15 天即可办完所有事项。减材料方面,通过主题引导,实现事项申请信息“多表合一、一表申报”,并结合“身故人员主题库”的数据推送和电子证照应用,群众需填写的申请表由 12 份减少至 1 份,需提交的申请材料从一般人群 68 份、特殊人群 20 份减少至 5 份、10 份。减跑动方面,通过数据归集共享,群众办事跑动次数由 20 余次减少至 3 次,即签订殡殓合同 1 次、遗体火化 1 次、线下一门式办理 1 次。

四、智慧公安赋能应急处置

广义上说，凡是突然发生的、需要政府或相关社会治理主体及时响应处置，否则将会发生危害后果的公共危机事件，都属于应急处置范畴。公共危机事件需要政府和社会在短时间内迅速作出回应，积极采取有效措施，将负面影响降到最低限度，保障社会治理的顺利推行，因此社会治理语境下的应急处置，尽管在实施的内容与形式上，与公共管理、公共服务有着部分的重合，但是其底层的业务逻辑有着显著的区别。

不同的公共危机事件在专业领域、紧迫程度、时空范围等方面存在很大的差异性，但无论在实施处置行为的流程上，还是在处置行为的总量上，社会治理中的应急处置行为都主要集中在基层一线。对于一座城市而言，绝大多数应急处置事项应当在街镇层面解决，少数事项在区级层面解决，极少数重大突发事件在市层面解决。这种结构最稳定，是保障城市运行有序的关键。街镇、网格、社区是基层应急处置的主阵地，承担着快速响应、就近处置的重任，决定了处置行为能否真正管用。智慧公安赋能应急处置，应坚持实战导向，更加注重在力量、平台、机制、能力、流程五个层面提供支撑，全面提升应急处置效能。

（一）力量层面重在整合

在机器还无法完全替代人力的情况下，处置力量短缺将是一个长期的问题，就需要在多元共治上找出路，坚持和发展“枫桥经验”，充分调动群众、企事业单位、社会组织自主自治的积极性，丰富应急处置的队伍构成。一方面，应注重动员市场主体参与。坚持“谁主管、谁负责”、“谁使用、谁负责”，督促指导企事业单位落实主体责任，在制度、人员、设备、技术等方面多策并举，做到“看好自己的门，管好自己的人，干好

自己的事”。另一方面，应注重广泛发动社会力量。人民群众是社会治理的主体力量，也是应急处置的力量源泉和不竭动力。新时代，我们应赋予党的群众路线以新内涵，把“面对面”和“键对键”、“屏对屏”结合起来，推动“社会人”向“组织人”转变，广泛发动居村委、业委会、楼栋长、志愿者等居民自治力量，物业、保安、保洁等社会服务力量，积极培育公益性、服务性、互助性社会组织，构建基层党组织领导下的“群众自治圈”、“社会共治圈”，让每一位市民都可以成为“护城员”和“网格员”，发现和帮助解决力所能及的应急事项。

（二）平台层面重在融合

应急处置的调度平台有很多，尤其在基层往往各自为战，造成应急资源没有得到最优配置，一些面广量大的事项难以得到高效处置。应推动各平台或融为一体或互联互通，形成逻辑一体化的综合性平台。需要指出的是，城市大脑赋能下的平台融合，不同于传统物理形态的运行管理中心，不强求实体意义上的机构、人员调度集中。随着社会治理智能化迭代升级，机器将逐步取代人实施操控调度，设置坐席、人工派单等做法将被逐步淘汰。首先，应强化数据共享。数据共享就像大浪淘沙，让标准化的海量数据互相碰撞，才能迸发出价值。其次，应打破部门壁垒。重点在街镇层面，加强网格中心、综治中心与派出所综合指挥室等平台的融合对接，通过一体运作、智能派单等方式，把不同渠道获取的应急处置事项汇聚到一起，统一研判、分流处置，实现更高水平的联勤联动。最后，应依责分流推送。按照分类、分级、分流的原则，统筹协调、依责推送、高效处置，努力做到“小事不出社区，大事不出街镇”。

（三）机制层面重在契合

在智慧治理的大背景下，按照科技含量提升、业务流程再造、队伍管理手段升级统筹推进的思路，创新应急处置的工作机制。业务流程再造，应将执法力量划分为综合执法和专业执法两种类型，其中，综合执法力量负责各类应急处置任务的先期应对，就像“全科医生”，什么病都看，能治好的现场治；专业执法力量依据应急处置任务的紧迫性和复杂度不同，负责梯次递进支援，就像“专科医生”，解决现场执法无法解决的疑难杂症。管理手段升级，应依托现代科技，将应急处置的各项任务数字化，推动任务处理即应用数据、采集数据，生成数据、汇聚数据即任务处理，据此量化评估每个人的工时、工作量和绩效，解决“干与不干、干多干少、干好干坏一个样”的问题。

（四）能力层面重在聚合

应急处置的重心在基层，但基层人少事多，应推动重心下移，把人财物和权责利对称下沉到基层，提升基层处置能力。一是赋予相应权限。把“增能”和“赋权”结合起来，统一制定赋权清单，将基层需求迫切且能有效承接的执法管理权限赋予街镇，使其有法可依、执法有据。二是充实管理力量。依托综合性管理平台，把更多行政资源下沉到社区基层，推动整合城管、房管、司法、生态环境、交通、水务、应急管理、市场监管、绿化市容、人口管理等“七站八所”执法队伍，统筹集约开展综合执法，努力实现 24 小时值守响应，全天候、全领域开展应急处置。三是提升执法能力。应急处置涉及的领域不断拓宽，精细化程度不断提高，对提升基层处置能力提出了更高要求。应根据综合处置的内容和权限，以要素化、流程化、标准化的形式，将岗位职责任务予以固定，

形成执法指南和操作“范本”，提高基层执法的规范化水平。

（五）流程层面重在闭合

随着城市大脑建设的深入推进和人工智能的迭代优化，应急处置迫切需要形成更加科学、高效、紧密的智能化工作闭环。对接智能化特征，主要抓好五个环节。一是感知态势清晰。依托“神经元”全量、实时、多维、持续的感知，全面清晰掌握城市运行态势，实现底数清、情况明、动态准。二是生成任务智能。应用智能研判模型，分析研判感知到的数据，自主提示异动，自动形成任务，避免人工判断的主观影响，实现全面精准高效。三是派发指令扁平。依托大数据大计算能力输出，由机器替代人判定任务性质和责任归属，把指令自动推送至负有处理职责的部门承接，避免推诿扯皮。四是响应处置高效。针对不同类型的处置任务，通过智能化系统，为社会治理主体提供更加便捷、迅速、适配的渠道和工具，提高响应处置的效率。五是处置反馈科学。依托智能移动终端，将工作中生成的语音、视频、图片等数据自动传至后台，即时反馈处置结果。后台则根据反馈数据，完善系统功能，进一步提升各环节智能化程度，反哺社会治理闭环。

上述五个层面的构建，涵盖了智慧公安赋能应急处置的主要内容，具有一定的普适性。此外，还应注重应急处置社会动员机制建设。“群众才是真正的英雄”，在应急处置中，群众不应是旁观者，而应是积极的参与者，当然群众参与首先应以确保自身安全为前提，主要是协助相关责任主体做好秩序维护、伤员救护、信息提供等工作。应急处置社会动员机制建设应充分发挥新时代中国特色社会主义的制度优势，广泛发动群众，按需按能确定不同个体的参与方式，通过专

业化培训和指导，发挥其在应急处置中的特有作用，实现政府功能与社会功能的优势互补与良性互动。

2020年新冠肺炎疫情爆发。此次疫情是百年来全球发生的最严重的传染病大流行，是新中国成立以来在我国遭遇的传播速度最快、感染范围最广、防控难度最大的重大突发公共卫生事件。在党中央国务院的坚强领导下，14亿人民万众一心、众志成城，经过艰苦奋战，付出巨大代价，有效遏制曾经肆虐的疫魔，疫情防控取得重大战略成果，为这场没有先例可循的“大考”交上了令人赞叹的“中国答卷”。我国之所以能够妥善应对这场突发公共卫生事件，并迅速恢复正常的社会生产生活秩序，大数据智能化技术功不可没。在传统的应急处置措施基础上，将大数据智能化技术深度运用到疫情防控的决策、发现、处置等环节，成为这次抗击新冠肺炎疫情的一个显著特征。其中，基于智慧公安赋能的智慧治理，在支撑服务疫

情精准防控相关工作中发挥了重要作用。

上海常态承载3100万人口、地域6340平方公里，分别是武汉的3倍和3/4，防控疫情的难度可想而知。尤其是在春节长假结束后、经济社会运转逐渐恢复的过程中，面对“超千万人口”的输入性风险、扩散性风险、聚集性风险，如果不采取特别措施，随时可能爆发大规模疫情。在2020年1月20日发现首例确诊病例后，上海市公安局根据上海市委、市政府和公安部的决策部署，迅速牵头成立市疫情防控大数据工作专班，深度应用智慧公安建设成果，迅速搭建“新冠肺炎疫情防控系统”，对涉疫大数据进行精细治理和智能建模分析，严密掌控入城口、落脚点、流动中、就业岗、监测哨等关键节点，全方位赋能疫情精准防控，助力实现了上海在全国一线城市中发病率最低，全市社会面持续平稳有序，并为后续防范境外疫情输入和复工复产复市复学作出了巨大贡献。

责任编辑 张树彦

（上接第64页）撕掉扔进垃圾箱，将包裹中的黄金首饰拿出藏匿在家中。主管经理赵某发现快递丢失后，询问张某，张某称不知道，后该公司报警，同日在张某家中查获该包裹中装有的黄金首饰，价值11.7万元。最终法院认定其构成职务侵占罪。

本案中张某系快递公司的职工，对于委托人交付的托运财物，在托运过程中基于合同应视为公司暂时合法持有的财物，在此过程中财物如果丢失应承担责任。张某利用职务上的便利窃取本单位暂时合法持有的财物，应视为本单位财物，因为“本单位财物”不仅指本单位所有的财物，还包括持有本单位的财物，或本单位暂时合法占

有的财物。故笔者认为其构成职务侵占罪定性准确。

综上所述，辨析职务侵占罪与盗窃罪，要在区分“利用职务便利”与“利用工作便利”的基础上，职务上的便利不仅包括从事职务活动的便利，也包括业务上或劳务上的便利。同时，在利用职务便利和工作便利混合的情况下，应当判断非法占有的财物主要是利用职务便利还是工作便利完成的，以此区分职务侵占罪与盗窃罪。就窃取封缄委托物内物品笔者赞同“受托人占有说”，对占有应更注重物理的、现实的控制，则其利用职务上的便利窃取封缄物内的物品应认定为职务侵占罪。

责任编辑 尚钰涛