数字公安的概念框架

能力要素和建设路径

蔡文翠[[1]](#footnote-1)

**内容摘要：**政府数字化、智能化运行是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要基础，数字公安建设势在必行，但现有研究缺乏数字公安概念界定、能力要素、建设路径等方面内容的系统阐发。数字公安是指，数字时代技术赋能公安机关和技术赋权社会两种机制共同作用而建构的新兴治理体系。为更好地推进数字公安建设，需构建系统思维、技术支撑、公安机关数字能力、社会数字能力四位一体的能力框架，增强“全国公安一盘棋”的理念，坚持公众需求导向，加强顶层设计，协调各方力量构建良好数字公安生态，重塑警务流程，配齐配强数字公安人才，健全数字公安评价反馈机制，实现整体治理的效果。

**关键词：**中国式现代化 公安工作现代化 数字公安 概念框架

能力要素 建设路径

习近平总书记指出，进入21世纪以来，全球科技创新进入空前密集活跃的时期，新一轮科技革命和产业变革正在重构全球创新版图，重塑全球经济结构[[2]](#endnote-1)。互联网、大数据、云计算、人工智能、区块链等技术蓬勃发展、加速创新，数据呈现出爆炸式增长，极大地促进了产业结构调整和生产方式变革，亦对国家治理体系和治理能力产生不可估量的深刻影响。全球范围掀起了政府数字化转型的热潮，各国政府纷纷部署国家数字化转型战略，以抢占未来发展先机。

中国政府高度重视数字政府建设。党的十八届五中全会提出“实施国家大数据战略”。2015年国务院印发《促进大数据发展行动纲要》，全面推进大数据发展，加快建设数据强国。“十三五”规划明确提出实施国家大数据战略。党的十九大提出建设数字中国、智慧社会。在2019年召开的全国公安工作会议上，习近平总书记强调，要把大数据作为推动公安工作创新发展的大引擎、培育战斗力生成新的增长点，全面助推公安工作质量变革、效率变革、动力变革。党的十九届四中全会首次在党中央政策文件写入“数字政府”的表述。党的十九届五中全会明确提出发展数字经济、建设数字中国、加快数字化发展。“十四五”规划明确提出数字政府建设战略目标。2022年国务院印发《关于加强数字政府建设的指导意见》，标志着我国从电子政务发展到数字政府阶段。党的二十大进一步提出，要加快建设“网络强国”“数字中国”。2023年，中共中央、国务院印发《数字中国建设整体布局规划》，要求各地区各部门结合实际认真贯彻落实。公安机关作为国家治安行政力量和刑事司法力量，理应积极推进数字化转型，助力公安工作现代化。

一、关于数字公安的概念框架

联合国经济和社会事务部自2001年开始发布《联合国电子政务调查报告》，旨在评估联合国各会员国电子政务发展水平，从2012年到2022年的十年间，中国电子政务发展指数屡创新高，从0.5359增长到0.8119，排名从78位上升到43位，自2020年开始迈入“非常高”水平[[3]](#endnote-2)。中国的数字治理实践逐步实现从“追赶者”到“领跑者”的跨越。然而，现有学术研究尚未系统阐释政府数字化转型的理论构建、概念界定、能力要素等，针对数字公安的研究文章更是寥寥无几，且主要集中于公安特定领域特定工作的具体应用，缺乏全面系统的阐释。

（一）既有研究成果概述

现有研究多聚焦数字时代公安院校思政教学、执法监督管理机制、非现场执法的应用隔阂、人力资源管理等具体问题，偶有提到警务现代化、智慧公安、数字警务等相近概念，但鲜有就数字公安建设进行全面系统的阐释。仅有一篇文章[[4]](#endnote-3)进行了较为系统的探讨，其理论研究对实践发展具有较大先导和启发作用。但目前尚未形成学术探讨热潮，无法为数字公安建设实践提供全面科学的理论指导。

重大的理论创新往往能够推动经济社会发展实现新的历史跨越，未来数字公安建设离不开理论研究的深入开展。现阶段，全面诠释和建构数字公安的概念框架、能力要素和建设路径，具有重要的理论和现实意义。

（二）数字公安的概念框架

《数字中国建设整体布局规划》指出，建设数字中国是数字时代推进中国式现代化的重要引擎，是构筑国家竞争新优势的有力支撑。加快数字中国建设，对全面建设社会主义现代化国家、全面推进中华民族伟大复兴具有重要意义和深远影响[[5]](#endnote-4)。政府数字化、智能化运行是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要基础。公安数字化转型与中国式现代化，为理解数字政府和数字公安提供了理论框架。

鉴于学术界对数字政府的概念和形态等探讨相对充分，而对数字公安的探讨有所欠缺，参照学术界给数字政府的概念来确定数字公安的概念，或许是一种有益的尝试。数字政府目前尚处于建设初级阶段，没有统一而明确的概念。但总体而言，数字政府的概念应具有一定的包容性，能够包含目标状态、治理工具、实施过程以及各种不同的数字化场景和议题[[6]](#endnote-5)。赵金旭等人提出的数字政府的概念，相对全面深刻——“数字时代，技术赋能政府和技术赋权社会两种机制共同作用而建构的新兴治理体系。这蕴含着新兴科技驱动的政府及社会组织机构变革、制度政策体系重塑、治理能力提升和治理效能优化等内涵，旨在构建由政府、科技企业、社会组织、媒体和社会公众等多元主体共享治理资源、众智协同共治的数字治理生态”[[7]](#endnote-6)。

借鉴这个概念，结合公安工作实际，可尝试对数字公安的概念界定如下：数字公安是指，数字时代，技术赋能公安机关和技术赋权社会两种机制共同作用而建构的新兴治理体系，主要内容包括新兴科技驱动的公安机关组织机构变革、体制机制优化、业务流程重塑、治理能力提升和治理效能优化等内涵，旨在构建以公众需求为导向，多元主体共享治理资源、众智协同共治的数字治理生态。

二、数字公安的能力框架

数字公安建设是一个系统性工程，涉及政府、社会等方方面面，必须坚持系统思维，以技术为支撑，全面推进政府数字化转型，提升社会能力，营造良好的数字公安治理生态。

（一）系统思维

系统具有整体性、相关性、层次性、动态平衡性、目的性、环境适应性的基本特征，系统思维是马克思主义基本原理的重要内容。领导干部在数字公安建设过程中必须坚持和运用系统思维，既要坚持全局意识、协同意识，又要注意区分层次、分类指导，保证善作善成。

数字公安建设是系统性工程，不仅涉及数字基础设施和数据资源体系“两大基础”的夯实，还涉及政府、社会各主体之间的协同关系，具有丰富的外延和内涵。数字公安的建设，应充分发挥公安机关的主导作用，坚持以人民为中心，树立“需求导向”，以群众获得感和满意度为价值追求，从“线下跑”向“网上办”、“分头办”向“协同办”转变，全面推进“一网通办”。同时，应积极鼓励社会参与，共同构建数字公安所需要的关键支撑技术和关键设施，形成公安机关和社会力量良性互动的新格局。

（二）技术支撑

数字公安，不是简单地将线下流程搬到线上的简单数字转型模式，而是依托于强大的技术，聚焦实战实效，实现公安机关战斗力的实质性飞跃。新型网络犯罪治理和加强公安机关社会服务能力，均需依托于强大的算法、算力、算据。

先进的技术、设施及工具，是建设数字公安的基础，是数字公安得以发展不可或缺的资源与动力，为数字公安提供技术支撑。天网、卡口、人脸识别、传感器等泛在网技术，对于公安管理要素和治安控制对象信息的采集具有重要作用。当然，相关技术不只涵盖计算机技术、计算机网络技术、数据库技术等，还包括国家信息基础设施、数据库、应用系统、互联网站平台以及新基建等关键设施和工具[[8]](#endnote-7)。

（三）公安机关数字能力

公安机关数字化转型是数字公安建设的关键，重点应在领导数字能力、数据驱动的公共部门、政务服务创新、数据安全和个人隐私保护等方面，充分发挥主导作用，提升公安机关数字意愿和数字能力。

公安机关强烈的数字意愿，是数字公安建设的首要条件。数字化改革是一项系统性工程，成本高，见效慢，很多公安机关有畏难情绪，不愿转、不敢转，不会转。要积极引导公安民警从历史发展、具体特征、目标要求上深刻理解公安机关数字化改革的战略定位，充分认识公安机关数字化是建设数字中国、数字政府的有机组成部分，是实现中国式现代化、公安工作现代化的应有之义，充分认识公安机关数字化改革的先发优势和引领作用，切实增强信心决心，树立“大数据”思维，用数据开放思维、数据共享思维和数据决策思维来回应群众的需求。

公安机关过硬的数字能力，是数字公安建设的重中之重。在数字化改革过程中，要大力提升领导干部和广大民警数字素养，强化数字化理念、深化数字化认知、用好数字化手段，主动适应数字化、网络化、智能化发展趋势，着力提高社会治安防控水平和治安治理能力。

（四）社会数字能力

数字公安的建设，不仅意味着技术要赋能公安机关，更意味着技术要赋权社会。只有实现以非政府组织为代表的社会力量与政府在互动平台上的有机协同，数字治理才能成为一个政企社协同共治的治理系统。

新型基础设施与数据支撑，需要政企社配合协同搭建。数字公安建设需要坚实的新型基础设施与数据支撑，无论是基础设施所有者、经营者，还是安全管理者，在面对未知的巨大安全风险威胁时，自身能调动的力量都是有限的[[9]](#endnote-8)。数字公安建设，必须汇聚政府、社会、市场的各方力量，整合、加工和共享碎片化的信息资源、知识资源、人力资源等服务资源，建设新型基础设施，提供数据支撑，从各个方面保障数字公安的建设。

人民群众的数字需求与数字能力，关乎数字公安建设的整体规划和实际效果。数字公安建设应以公众需求为导向，聚焦公民不同职业群体和弱势群体发力，满足公民在学龄前、受教育阶段、就业、退休等全生命周期的不同阶段对数字素养与技能的差异化需求。提升全民数字素养与技能是顺应数字时代要求，厚植人力资本新优势，增强人民获得感的必然选择，要结合中央网信办等四部门印发的《2022年提升全民数字素养与技能工作要点》，围绕家庭、社区、出行、购物等人民群众的高频生活场景，不断丰富智能产品和服务供给，扩大升级数字消费，共同营造良好的数字生活氛围。

三、数字公安建设的路径探析

早在2006年，英国学者帕特里克就曾指出：数字时代政府改革的核心内容是数字化变革、重整碎片化以及基于需求的整体主义[[10]](#endnote-9)。数字公安建设需要全国公安机关一盘棋整体推进的工作思路，坚持公众需求导向，加强顶层设计，协调各方力量构建良好数字公安生态，重塑警务流程，配齐配强数字公安人才，健全数字公安评价反馈机制，强化责任担当、提供优质服务，实现整体治理的效果。

（一）坚持系统思维，统筹推进数字公安一体化建设

数字化是一项系统工程，点多、线长、面广，具有很强的综合性、交叉性和复杂度涉。公安机关要坚持系统思维，立足国家层面关于建设网络强国、数字中国的整体规划，融入数字中国、数字政府的大平台体系，着眼未来信息化发展趋势，增强工作的前瞻性和预见性，全局统筹、通盘谋划，加强总体规划和顶层设计。公安机关主动承担起数字化“搭台”工作，社会力量才能更好地在数字化大舞台上“唱戏”。

一是调整优化组织机构设置。新技术层出不穷，从根本上改变了公安机关的组织方式，促进了公安机关结构调整。数字政府建设应在统一、专业、权威的政府部门领导下统筹推进，条块部门间数据整合、流程重塑、业务贯通等离不开“领导小组”、“临时办公室”等灵活和高效的党政协调组织[[11]](#endnote-10)。为全面推进数字公安建设，公安部层面可在全国公安大数据工作领导小组基础上，成立全国数字公安建设工作领导小组，统筹全国数字公安建设工作，通过自上而下的一体化建设，实现各层级步调一致、整体提升，避免重复建设造成资源浪费，搭建与数字公安相适应的组织结构体系，推动组织结构走向虚拟化、扁平化和柔性化。

二是优化数字化协同机制。坚持协同高效的原则，努力构建政企社多元主体共享共治的数字治理生态，构建“部门协同、信息共享、数字优化流程、依法办理”数字化协同机制，实现跨层级、跨地域、跨系统、跨部门、跨业务的协同管理和互动耦合。在公安机关内部，要加强统筹规划，在纵向上加强上下级之间数据共享，在横向上要协调公安机关各个职能部门之间的数据共享，从而实现警力资源精准配置和业务协同；在公安机关外部，要加强与其他主体之间的协同合作和数据共建共享，多角度全方面地实现信息的流通共享。

三是逐步健全数字公安建设制度体系。在数字公安建设过程中，积极贯彻执行《数据安全法》《个人信息保护法》等国家层面制度规定的同时，要紧锣密鼓出台公安机关部门间协同制度、公安机关内部隐私保护制度等数字公安制度规定，明确运用新技术开展公安工作的制度规则，向科技要警力，推进有关部门规范有序运用新技术手段赋能管理服务。持续抓好现行法律法规贯彻落实，细化完善配套措施，推动及时修订和清理现行法律法规中与数字公安建设不相适应的条款，加快完善法律法规框架体系。浙江省公安厅于2022年4月印发的《全省公安机关政务服务数字化改革实施方案》是有益的探索，为公安机关数字公安建设工作方案的制定提供了很好的借鉴，具有先行先试的探索意义。

四是建设“横到边、纵到底”的全国一体化公共数据基础平台。在依托数字政府的政务服务基础平台基础上，鼓励龙头企业建立核心技术联合攻关联盟，充分发挥高校、科研基地科研优势，协同合作攻关核心关键技术，搭建全国一体化公共数据基础平台，构建统一数据资源的“大仓库”和服务平台的“大基座”。统一技术标准、管理规范、安全标准，消弭数字鸿沟，提升数据质量，推动数字公安平台从分头建设向集中管理、从信息孤岛到协同共享转变，提升数据服务能力。公安部运用互联网思维，通过数据共享和业务流程再造，于2019年正式上线“互联网+ 政务服务”平台，搭建了全国公安机关互联网政务服务的总枢纽、总支撑、总门户，构造了各部门警种、各地公安机关集约共建、数据共享、业务联动的一体化服务模式。随着社会的发展，公安部应进一步整合全国公安机关的相关资源，优化流程、完善机制，不断丰富公安部“互联网+政务服务”平台功能。

（二）警务流程重塑，提升政府数字治理能力

警务流程再造概念得益于新公共管理中政务流程再造理论[[12]](#endnote-11)。公安数字化不仅是一场技术革命，其也必将推动公安工作流程的再造，进而引发警务治理模式的深刻变革。政府流程再造目的是构建以公众需求为导向，对政府部门原有组织结构、服务流程进行彻底重组[[13]](#endnote-12)。

一是坚持以公众需求为导向。数字化不是简单地将传统业务搬到网上，而是改变过去以政府为中心的工作理念，坚持以人民为中心，以公众需求为导向，提高公安机关服务公众和社会治理的能力。技术作为“赋能者”给予行政组织“虚拟治理”能力，打破了时间和地域的限制，以公众为导向的服务理念成为可能。全国公安机关在交通管理、户籍办理、出入境管理、身份证异地受理等领域出台了一系列惠民利民便民改革举措，使数据跑路代替群众跑路，警务服务在互联网上实现了流程再造。公安部组织北京、上海、重庆、杭州、广州和深圳公安机关开展公安服务“一窗通办”试点工作，着力解决好人民群众急难愁盼问题，打通服务群众“最后一公里”。

二是以公安改革为契机。公安机关的科层制的建立，在保证上下协调、政令警令畅通的同时，也造成了组织内部存在分工过细、职能交叉、警力分散等问题，严重影响服务质量和服务效率。大部门、大警种改革，强调突破传统警务（警种）分工，强调流程导向、重构组织结构，提升大部制组织绩效，为公众提供便利和高效服务[[14]](#endnote-13)。针对“碎片化”管理导致多头指挥、协调困难的问题，健全完善情报工作搜集研判机制和数据共享机制，打造情报主导、统一指挥、快速反应、打防管控一体化的警务运行机制[[15]](#endnote-14)，提升主动服务。

三是以效率为目标。面对公众对政府快速、高效的强回应性，公安机关要运用数据思维，秉承主动服务、开放共享、整合互动、公众需求导向和品质效率的理念，通过警务流程的根本性的再思考，对关键性能指标进行彻底重新设计，简化信息传递通道，压缩官僚层级，提高工作效率。公安指挥中心的建立和作为街面控制力量的巡警体制的诞生, 再加上现代通信技术的发达, 使得警务行动的点对点指挥已经成为现实[[16]](#endnote-15)。 浙江杭州及14个区县公安机关全部组建政务服务网办中心，将原来分散在不同警种的188个服务事项统一汇聚到网办中心，由网办中心集中审批、制证、出件，窗口申报业务秒级响应、5分钟完成，极大压缩办理环节，提高了服务效率。

（三）坚持科技兴警，配齐配强数字公安人才

“致天下之治者在人才”，人才是实现数字公安的保障。人才工作是需要长期坚持的系统性工程。人才的引进、培育和使用，人才工作的有效落实，不是一蹴而就的，需要不断完善体制机制，长效推进。数字公安人才工作，主要通过推进“存量变革”、促进“增量崛起”、加速“变量突破”来统筹实施。

一是重点提升现有人员数字能力，推进人才“存量变革”。首先要调整优化数据管理部门人员结构。参照广东、浙江等地推行的首席数据官制度，配备部门数据专员，专人专岗负责数字化相关工作。其次要加强数字化专业人才培养。各级公安机关和各部门、各警种要积极依托公安高等院校和科研院所，采取国内培训、国外研修相结合等方式，有计划、分类别、分层次地开展数字化专业人员培训，提高广大民警信息采集、分析研判、网上作战水平，提升现有人员数字能力。

二是多措并举拓宽人才引进渠道，促进“增量崛起”。首先面向互联网龙头企业、高校等公开招录具有人工智能与计算机科学与技术、控制科学与工程、数学、统计学、心理学、社会学、法学等专业交叉背景的复合型人才，积极探索公安机关特殊职位招录办法，柔性引进大数据、人工智能、计算机科学与技术、刑事科学技术方面的专家人才。其次要引导和鼓励学校开发数字化课程、开发数字化相关教材，提升学校教育阶段数字素养与技能，引导学校设置数字政府、数字公安相关专业，培养具有数字思维和数字能力的专业人才，为数字公安的建设发展储备人才，做好梯队规划。

三是创新选人用人理念，推进“变量突破”。面对纷纭复杂、瞬息万变的世界，走在科技最前沿的科技人才，是数字公安建设的关键性人才。对于在人工智能、大数据、物联网、移动互联网、云计算、区块链等前沿技术的急需紧缺人才，一方面要积极争取到公安队伍中来，另一方面也要考虑编制、薪酬体系的刚性约束等实际情况，可采用不为我所有但为我所用的策略，通过技术咨询等方式构建科技人才共享机制。

（四）建立科学监测系统，健全数字公安评价反馈机制。

在数字公安建设的过程中，需要对全局工作进行把握的同时，还需要对实时的建设现状进行实时了解，在建设过程中不断优化，这就需要建立科学监测系统，健全数字公安评价反馈机制，依法加强审计监督，助力数字化持续动态调整和优化。

一是全方位评估数字公安建设水平。借鉴赵金旭等人提出的“组织、制度、能力和效果”理论框架，用以建构评估数字公安发展水平的指标体系，深刻理解公安机关数字化转型的过程及效果。组织机构维度侧重评估数字政府发展的主导机构与参与主体，制度体系维度侧重评估数字政府发展的政策完备度，治理能力维度侧重评价政府依托数字技术辅助决策、管理、规制和服务等能力的程度，治理效果维度侧重分析数字政府发展与人民群众满意度、获得感之间的关系[[17]](#endnote-16)。在实际操作过程中，应根据形势的变化，对相应的指标进行具体化和增删、优化，以此来保证最终评价结果的真实性和客观性。

二是以评促建提高数字公安建设水平。根据政府部门履行相应职能的数字化路径，明确数字化有关职责，将数字履职效率纳入部门绩效考核范围，健全奖惩机制。信息系统建设“以用为大”的导向尚未真正建立，应通过党风政风警风等监督员制度广泛收集群众办事体验，不断推进业务流程优化，以公众评价倒逼政务服务能力和服务效能提升。

总之，建设数字公安是数字时代推进公安现代化的重要引擎，是适应新一轮科技革命和产业变革趋势、加快数字化发展的必然要求，要主动顺应经济社会数字化转型趋势，将数字技术广泛应用于公安管理服务工作中，全面开创数字公安建设新局面，助力实现公安工作现代化！

参考文献

1. 蔡文翠：中国人民公安大学博士研究生、组织人事处助理研究员。 [↑](#footnote-ref-1)
2. 习近平.《努力成为世界主要科学中心和创新高地》[EB/OL].

(2021-03-15).http://www.qstheory.cn/dukan/qs/2021-03/15/c\_1127209130.htm. [↑](#endnote-ref-1)
3. 联合国电子政务调查报告[EB/OL].

(2022-12-26).http://www.egovernment.gov.cn/art/2022/12/26/art\_476\_6605.html. [↑](#endnote-ref-2)
4. 张明.数字公安：基本逻辑、治理方式与实践进路[J].中国人民公安大学学报(社会科学版), 2022(5):110-116. [↑](#endnote-ref-3)
5. [中共中央 国务院印发《数字中国建设整体布局规划》[EB/OL].](https://www.gov.cn/zhengce/2023-02/27/content_5743484.htm)

[(2023-02-27).https://www.gov.cn/zhengce/2023-02/27/content\_5743484.htm](https://www.gov.cn/zhengce/2023-02/27/content_5743484.htm). [↑](#endnote-ref-4)
6. 黄璜.数字政府: 政策、特征与概念[J].治理研究，2020(3):6-15. [↑](#endnote-ref-5)
7. 赵金旭,赵娟,孟天广.数字政府发展的理论框架与评估体系研究——基于 31 个省级行政单位和 101 个大中城市的实证分析[J].数字政府治理, 2022( 6 ):49-58. [↑](#endnote-ref-6)
8. 张锐昕.中国数字政府的核心议题与价值评析[J].2022(6):68-79. [↑](#endnote-ref-7)
9. 刘密霞.数字化转型推进国家治理现代化研究——以数字中国建设为例[J].[行政管理改革](https://navi.cnki.net/knavi/journals/XZGL/detail?uniplatform=NZKPT), 2022(9):13-20. [↑](#endnote-ref-8)
10. DunleavyP,MargettsH,BastowS,etal.Newpublicmanagementisdead-longlivedigital-eragovernance[J].JournalofPublicAdministrationResearchandTheory,2006,16(03):467-494. [↑](#endnote-ref-9)
11. 赵金旭,赵娟,孟天广.数字政府发展的理论框架与评估体系研究——基于31个省级行政单位和101个大中城市的实证分析[J],数字政府治理, 2022( 6 ):49-58. [↑](#endnote-ref-10)
12. 苏娜,徐敬灏.公安机关“大部制”改革思考[J].中国人民公安大学学报(社会科学版), 2016(4):99-104. [↑](#endnote-ref-11)
13. 刘晓洋.思维与技术：大数据支持下的政府流程再造.新疆师范大学学报(哲学社会科学版), 2016(2):118-125. [↑](#endnote-ref-12)
14. 苏娜,徐敬灏.公安机关“大部制”改革思考[J].中国人民公安大学学报(社会科学版), 2016(4):99-104. [↑](#endnote-ref-13)
15. 薛向君.公安机关大部门大警种制改革思考[J].江苏警官学院学报, 2017(9):11-15. [↑](#endnote-ref-14)
16. 赵炜.公安改革40年：历程、经验、趋势[J].中国人民公安大学学报(社会科学版), 2018(2):1-11. [↑](#endnote-ref-15)
17. 赵金旭,赵娟,孟天广.数字政府发展的理论框架与评估体系研究——基于31个省级行政单位和101个大中城市的实证分析[J].数字政府治理, 2022(6):49-58. [↑](#endnote-ref-16)