

【基础理论】

公安工作现代化的内涵、逻辑及实践范式

——以浙江的探索为例

金 诚

【摘 要】公安工作现代化即中国式警务现代化,既符合世界警务现代化的一般规律,更具有政治性、人民性、文明性和开放性特征;它通过构建符合新时代要求,体现实战化特点的现代警务体系,实现更高层次的效能警务。公安工作现代化要坚持习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,运用新公共管理理论和数字时代政府变革理论的最新成果,构建以重大风险为起点,以工具创新、组织重构和职能转变为逻辑的理论框架。浙江公安现代化实践遵循一张蓝图绘到底,形成“点”上技术赋能公安业务应用场景、“线”上公安业务流程再造、“面”上“不动体制动机制”改革以及“体”上大部门大警种制改革的实践范式。

【关键词】公安工作现代化;内涵;逻辑;实践范式

【作者简介】金诚(1969—),男,浙江警察学院院长、教授,社会学博士(杭州 310053)。

【原文出处】《公安学研究》(京),2023.5.1~13

【基金项目】国家社会科学基金项目“社会数字化转型条件下新型网络犯罪治理研究”(21BSH029)。

党的二十大报告擘画了以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴的宏伟蓝图。公安工作现代化是中国式现代化的重要组成部分,是实现中国式现代化的基本保障。开展公安工作现代化实践的学理性阐述、学术性表达和体系化构建,对深刻认识公安工作现代化意义重大。本文拟通过对我国公安工作现代化发展脉络的纵向梳理和当今世界警务革命的横向对比,力求提炼公安工作现代化背后的内涵特征、实践和理论逻辑。在此基础上,通过对浙江省、市、县等不同层面开展公安工作现代化的实践样本进行考察,试图总结出规律或逻辑,进而凝练公安工作现代化的实践范式,为进一步推进公安工作现代化提供理论支持和实践指导。

一、公安工作现代化的内涵

(一)公安工作现代化的提出

早在20多年前,就有国内学者提出公安工作

现代化并展开理论研究,认为“公安工作现代化是一个过程,内涵包括思想观念的现代化、组织管理的科学化和工作手段的科技化”。^①2013年,党的十八届三中全会审议通过《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,标志着我国全面深化改革工作进入了新时代。2015年,中央办公厅、国务院办公厅印发《关于全面深化公安改革若干重大问题的框架意见》及三个相关改革方案,公安工作改革的力度、深度和广度进一步加大。方案明确了全面深化公安改革的总体目标,提出要推进国家治理体系和治理能力现代化,建设与中国特色的社会主义法治体系相适应的现代警务运行机制。党的十八大以来,党中央关于全面深化公安改革的一系列方针政策和决策部署,是我国实现公安工作现代化征程中的重要制度和理论成果。

2019年,习近平总书记在全国公安工作会议上对公安工作改革提出了更加具体的要求,指出

要推行扁平化管理,把机关做精、把警种做优、把基层做强、把基础做实,加快构建职能科学、事权清晰、指挥顺畅、运行高效的公安机关机构职能体系。^②这是党中央对公安工作现代化重大体制、机制改革的顶层设计和科学谋划,具有很强的理论性、实践性和指导性。2023年,全国公安厅局长会议上提出要奋力推进公安工作现代化,为全面建设社会主义现代化国家开好局起好步创造安全稳定的政治社会环境,^③更加明确了公安工作现代化护航中国式现代化的重大战略意义和现实意义。在新时代,公安工作现代化是国家治理体系和治理能力现代化的重要实践领域,要通过政治建警、改革强警、科技兴警、从严治警,全面推进公安工作现代化。^④由此可见,公安工作现代化涉及公安改革的方方面面,必须强化系统观念,做好科学设计和统筹推进。

(二)公安工作现代化的相关概念辨析

要准确把握好公安工作现代化的概念内涵,有必要认真梳理与公安工作现代化相关的概念,如“警务现代化”“现代警务”等。在中国知网中检索“现代警务”为主题的相关文献发现,研究中存在概念多样、内涵不清、随意混用的现象,同时使用“警务现代化”“现代警务体系”“现代警务机制”“现代警务制度”“现代警务模式”等相近概念。早在1994年,就有学者提出了“警务现代化”这一概念,当时主要是针对欧美国家进行的第三次警务革命,将其定义为警务现代化运动,即机动巡逻、通讯技术、物证技术、计算机技术、信息化在警务中的运用,以及大量增加警察编制、大幅提高警务开支、扩大警察权等警务制度、机制的改革。^⑤警务现代化是国家治理体系和治理能力现代化在公安工作领域的具体实践,通过建立与之相符合的警务理念、机制、手段和保障,实现服务管理人本化、警务运作集约化、警务执法规范化、警务手段科技化、警务工作社会化和警队管理科学化的目标。^⑥纵观近二十年来我国警务现代化的路线图,

信息化始终是引领和推手。信息化是推动公安工作全面发展进步的战略性、基础性工程。通过规范信息化、规范业务流程、改革警务模式、创新制度机制、提升能力素质,走出了一条以公安信息化引领警务现代化的发展之路。^⑦

“现代警务”则是一个更为复杂的综合概念,是现代法治制度、现代警务管理体制和现代警务“技术”机制的统一体。^⑧从这个角度可将“现代警务”理解为“现代警务体系”,涵盖了现代警务体制、现代警务机制和现代警务战略(战术)。运用国家建构理论,现代警务体系是现代国家暴力管理制度的重要组成部分,由价值理念、制度规则、组织结构和运行机制四要素构成,具备执行法律、维护秩序和公共服务的基本功能。^⑨提高公安效率是一切警务改革的基本目标,构建现代警务机制也必须牢牢把握效率优先原则,不遗余力地调整警务资源配置结构。^⑩

追根溯源,“警务现代化”“现代警务”等相关概念多与西方警察科学的话语体系有关,包括“警察制度”“现代警务”“警务风格”“警务战略”“警务策略”等。从警察制度的起源看,世界上正式警务制度诞生之前,早期社会管理主要依赖非正式的习惯和传统。现代警察制度(Formal system of policing)产生于英国,现代意义上的警察制度,是在1829年由英国内务大臣罗伯特·皮尔(Robert Peel)建立的,后称之为伦敦大都市警察。而现代警务(Modern Era of Policing),通常指1960年以来在英美等西方国家发展的警务改革。克林(Kelling)和摩尔(Moore)将警务发展分为三个历史时期(Eras of American Policing),即政治时期(Political era)、改革时期(Reform era)以及社区时期(Community era)。每一个时期的警务特征均有相应的组织架构、战术和重点。^⑪总体上,以现代警务^⑫为关键词的研究在英文文献中较为多见。^⑬

为了更进一步理解西方警察科学话语体系下的“现代警务”概念内涵,需要先厘清西方有关刑

事司法、犯罪学以及警察科学等主流期刊文献中的高频词条。一是警务功能(Policing functions)。一般分为执法、服务、预防犯罪和保护无辜者等四大基本功能。^①与警务功能相近概念还有警务风格(Policing Style),^②通常将警务风格分为打击犯罪型(Crime fighter)、社会服务型(Social agent)、执法型(Law enforcer)和维护秩序型(Watchman)等四种。威尔逊(Wilson)则将警务风格形象地描述为守夜人(Watchman style)——视警察为邻里;执法者(Legalistic)——视警察为战士;服务者(Service)——视警察为老师。警务功能和警务风格,会随着时间和地点发生变化,融入不同的警察机构和组织中。同时,也受政治气候之变而变,随着社会治安形势而变。^③不同警务风格和警务功能也会融合,但绝大多数时间警务风格和警务功能有明显区分。二是警务战略(Policing strategies)。^④警务战略一词,在西方现代警务改革中使用非常普遍,比如社区警务战略(Community-oriented policing strategies and tactics)、^⑤情报主导警务战略(Intelligence-led policing)、循证警务战略(Evidence-based policing strategies)^⑥和效能警务战略(Effective policing strategies)。^⑦三是警务策略(Policing tactics)。警务策略更偏向于表达技术层面的警务改革,比如近年来在美国盛行的热点警务策略(Hot spots tactics)。^⑧技术驱动的警务改革,同样是西方现代警务改革的主流。特别是近年来,犯罪战略分析(Strategic crime analysis)和战术分析技术(Tactical crime analysis)的运用,为警察决策者如何科学用警提供了技术依据。^⑨但是,在已检索的相关英文文献中,并未找到与中文术语“现代警务体系”“现代警务制度”及“现代警务机制”相应的英文概念,这从某种程度上说明西方警务制度和机制相对成熟定型,并未将警务体制机制纳入西方警学研究之重点。

那么,“警务现代化”与“公安工作现代化”内涵是否一致?有学者认为公安工作现代化即警务

现代化。^⑩“警务”与“公安工作”概念源自不同的传统和话语体系。从中国近现代建警的过程来看,“公安”一词反映了近现代中国在批判继承古代官治民治相结合治安传统的基础上学习世界先进警察制度。本土传统与世界潮流的结合,应该是理解中国近现代警察制度乃至当代中国特色的人民公安制度的主线索之一。^⑪如前所述,“警务现代化”相关概念,多源于西方警察科学的话语体系。文献检索结果也表明,国内有关“公安工作现代化”的理论研究成果尚不多,现有的成果也多以“现代警务”“警务现代化”主题词来阐述公安工作改革的实践探索。这一现状从某种程度上说明,现有的研究或多或少地受到西方警察科学话语体系的影响,具有中国特色的公安工作现代化的话语体系亟待建构起来。

(三)公安工作现代化的内涵特征

“一个国家走向现代化,既要遵循现代化一般规律,更要符合本国国情,具有中国特色。”^⑫公安工作现代化,可以说是中国式警务现代化,须借鉴吸收世界警务现代化变革的最新成果,既要符合世界警务现代化改革中有关警务功能、警务战略、警务策略更新迭代的一般特征,更具政治性、人民性、文明性和开放性等鲜明中国特色。它通过构建符合新时代要求,体现实战化特点的现代警务体系,提升数字时代警务的整体智治水平,实现更高层次的效能警务,让人民群众有高满意度,也促进提高全体民警的获得感。具体而言,公安工作现代化的特征可简要阐述如下:

一是政治性。公安工作现代化必须坚持中国共产党领导,确保对党绝对忠诚。西方国家标榜警察是政治中立,是守夜人。事实上,西方国家的警务与政治的关联仍是千丝万缕,警察和警务或多或少地受到政治政策以及财政预算的影响。^⑬当然,公安工作现代化的政治性特征同西方国家警察警务与政治的关联性有本质区别。二是人民性。公安工作现代化,必须坚持人民至上的理念,

始终坚持民意主导的警务战略,就是要把实现好、维护好、发展好最广大人民根本利益作为公安工作现代化的出发点和落脚点,践行服务人民的理念。2020年美国黑人男子乔治·弗洛伊德遭警察跪压致死事件,以及2023年法国警察在南泰尔市路上执勤时枪杀了17岁少年纳赫尔引发的大规模骚乱事件,表明西方警察并非站在人民立场和标榜的人民“守夜人”,也有力证明了西方警察系统性地过度使用武力并歧视少数族裔的事实。三是文明性。公安工作现代化要赓续文化传承,发扬好中华优秀传统文化,善用中华民族现代文明,用好礼治、善治理念,“礼并不是靠一个外在的权力来推行,而是从教化中养成了个人的敬畏之感”,^⑧秉承和合文化来调处和化解各类矛盾纠纷,慎用强制措施。深化警源治理,发挥好新时代枫桥经验在创新基层社会治理中的作用,打造平安社会。四是开放性。公安工作现代化,既反映了尊重公安工作长期以来形成的历史传统、优良作风和基本路线,同时也反映了我国公安工作改革路径的开放性。一方面,开放性体现在对内开放,要鼓励社会各阶层、多元主体参与公安工作现代化改革;另一方面,开放性体现在对外开放,要善于学习和借鉴西方警务现代化改革的先进经验和最新成果,要加快融入国际警务执法合作的规则体系,深度参与国际刑警组织等国际组织事务,实现全球公共安全治理目标。

二、公安工作现代化的逻辑

(一)西方警务现代化基本逻辑的借鉴与反思

20世纪80年代起,随着我国对外开放力度不断加大,与美英等西方国家警务执法合作交流日益增多,西方警务现代化对我国公安工作现代化的理论和实践产生了一定的影响。从实践来看,西方警务革命中经历的社区警务、情报主导警务、循证警务、地点警务以及大数据预测警务等警务战略战术,都不同程度地介绍到国内,对深化公安工作现代化改革起到了积极的推动作用。当然,

交流互鉴的同时,也看到了西方警务现代化改革经验的局限性。西方警务现代化改革中不少成功经验,有许多方面趋同于我国公安工作的优良传统。在深化公安工作改革时,切不可只学习警用器材装备的现代化,而忽视了我们在实践中形成的一整套理论与实践经验,如群众路线、综合治理、条块结合等,西方警务改革的许多问题我们也会遇到,追踪与研究其改革趋势,对加强改革的科学性与预见性将有很大的帮助。^⑨

更深一步讲,西方警务现代化理论逻辑上源于西方刑事司法理论体系,而这一体系可以追溯至18世纪意大利法学家贝卡利亚的《犯罪与刑罚》等相关理论。简言之,西方刑事司法理论的逻辑起点,可以归结为个人权利与国家权力的冲突问题(A conflict between the state and the offender),其认为个人权利相比国家权力总是弱小的,现代刑事司法体系重在保护个人权利,从而来对抗国家权力。所以不难理解,西方刑事司法体系为什么是从保护犯罪人的权利出发的,而不是仅仅对被害人的保护,即犯罪的国家中心主义(State centered)和正义的犯罪人中心主义(Offender centered justice system)。^⑩正是在这种刑事司法的逻辑下,西方现代警务理论研究,多热衷于警察权的合法性、公众对警察的满意度评价、社区警务战略中警察权力等话题。而有关警务战略的研究,重点则讨论技术层面的问题,同时也关注警察组织文化、组织结构等涉及警察政治学、警察管理学等交叉学科领域。随着科技驱动的警务革命加速演进,情报主导警务战略、地点警务及循证警务策略等研究方兴未艾,重点则放在新型网络犯罪规律、警务技术运用、警务运行效能等方面的探讨。

由此可见,建构起我国公安工作现代化的理论体系,要坚持开放性,具体体现在:一是公安工作现代化的逻辑要符合世界警务现代化的一般规律;二是公安工作现代化的实践要善于学习借鉴西方警务现代化的最新成果;三是公安工作现代

化要建构起有别于西方的话语体系,融入世界警务规则体系,深度参与国际警务执法合作,致力于全球公共安全治理,讲好中国公安故事。

(二)公安工作现代化的实践逻辑

梳理回顾改革开放以来,特别是党的十八大以来公安工作现代化探索的成功经验,充分表明公安工作现代化必须紧紧围绕党和国家工作大局来谋划和推进,必须坚持革命化、现代化、法治化的总目标,必须坚持为民、公正、高效的价值取向,必须向境外警务改革、企业改革和军队改革学习借鉴先进经验,必须遵循其内在规律,必须坚持“三满意”标准。长期以来,各地公安机关从社会发展的新需求出发,探索不同层面的公安工作现代化改革,虽然褒贬不一、成效不一,但取得了不少难能可贵的经验。

从实践逻辑看,公安工作现代化改革要坚持目标导向、问题导向和需求导向。一是目标导向。公安工作现代化要紧紧围绕“十四五”时期经济社会发展规划确立的平安中国建设总目标展开,即到2035年平安中国建设达到更高水平。具体目标包括:基层治理水平明显提高、防范化解重大风险体制机制不断健全和突发公共事件应急处置能力显著增强。归纳起来,就是紧盯基层治理、重大风险和应急处置三个关键词,构建一套符合新时代要求的现代警务体系。二是问题导向。公安工作现代化就是要紧紧围绕着公安工作面临的现实突出问题展开,包括外部的犯罪风险、安全稳定和内部的警种协同、警务效能问题。我国已全面建成小康社会,社会治安形势总体良好,平安创建不断完善。扫黑除恶从专项转入常态,打击治理各类违法犯罪的力度不断加大,社会治安整体防控能力明显增强。社会秩序维护问题已基本解决,过去因环境污染、土地征用拆迁等民生问题引发的邻避事件也已基本得到控制,以“秩序”为问题导向的思路需要转换。近年来,从各地发布的平安指数及群众安全感调查来看,老百姓的平安

也已得到全面保障,平安社会建设取得较成功的经验,以“安全”为问题导向的理念也需迭代。而“黑天鹅”“灰犀牛”重大风险则成为当前公安工作面临的主要矛盾和挑战,公安机关应加强与应急管理等部门协同联动,强化社会治安整体防控,确立以“风险”或是“重大风险”为问题导向的实践逻辑。三是需求导向。公安工作现代化如何坚持人民性,服务保障好基层社会治理,服务保障好民生问题,科学规范地运用公安大数据来服务保障民生“一件事”,成为当前公安工作现代化的重要需求侧。

(三)公安工作现代化的理论逻辑

建构公安工作现代化的理论逻辑,必须坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,要从习近平同志对公安工作的重要论述、训词精神和“三能”精神中去溯源。党的二十大报告指出,世界百年未有之大变局加速演进,我国发展进入战略机遇和风险挑战并存、不确定难预料因素增多的时期。我们必须增强忧患意识,坚持底线思维,做到居安思危、未雨绸缪,准备经受风高浪急甚至惊涛骇浪的重大考验。^⑧公安工作现代化要坚持以新安全格局保障新发展格局,建设更高水平的平安中国,为实现中国式现代化保驾护航。2020年8月26日,习近平总书记在中国人民警察警旗授旗仪式上发表重要训词,深刻阐明我国人民警察的性质宗旨和职责任务,为新时代实现公安工作现代化指明了前进方向,是推动新时代公安工作高质量发展的根本遵循。2005年3月21日,时任浙江省委书记习近平同志在杭州市淳安县公安局调研时,首次对公安民警和党员干部提出了“平常时间能看得出来,关键时刻能冲得出来,危急时刻能豁得出来”的要求。“三能”精神已从对公安民警的要求,延伸到了对全党高素质干部队伍的要求,并写进了党的二十大报告。“三能”精神源自习近平总书记对公安机关的殷切期望,是激励公安事业发展进步的强大精神力量,^⑨是推

进公安工作现代化进程中历久弥新的精神内核和价值追求。

公安改革的内在规律表明,在公安技术改革、公安机制改革、公安体制改革和公安文化改革四项主要要素改革中,起火车头和牵引作用的是公安技术改革。^②然而,随着公安工作现代化的深入,技术驱动的边际效用呈逐渐递减趋势,终究会遇到机制和体制相对滞后带来的障碍,继而倒逼公安组织结构的变革。公安组织结构是公安组织各部分的空间位置、排列顺序、聚散状态、联系方式以及各要素之间相互关系的模式,从而形成机构职能体系和管理框架。我国公安组织结构改革的历程和成就也证明,公安组织结构改革是公安机关变革的重要内容之一,是公安体制改革的核心和关键,^③是当前大部门大警种改革的重点内容,^④也是公安工作现代化实现高质量效能警务的难点和关键点。寻迹这一逻辑思路,建构公安工作现代化的理论逻辑,尚需依托借鉴公共管理学等相对成熟学科的知识体系。

首先,要借鉴好新公共管理理论。新公共管理并不是什么“新”的理论,但新公共管理理论较好地体现了科学管理精神与理性官僚体系的结合。面对当前电信网络诈骗等新型犯罪和危害国家总体安全的重大风险挑战,公安机关传统的科层制组织结构很难适应新型网络犯罪及“黑灰产”高度链式化、分工协作化、扁平化的工业流水线犯罪模式。公安机关应从官僚科层制结构向

扁平化组织架构转型,提升组织的灵活性和自适应性,实现警务效能的提升。新公共管理理论认为,解决政府失灵要改变传统政府的官僚体制,强调从政府和公共组织的内部结构、公众服务的供给方式方面进行根本性改变,在政府体制中重塑体制目标、激励机制、责任机制、权力结构及组织文化,从而完成政府再造,最终实现更高效的公共服务目标。^⑤

其次,要运用好数字时代政府变革原理。当前公安工作现代化面临的诸多风险挑战,与当今社会的数字化转型密切相关。数字科技驱动的社会进步,使经济模式、社会生态及个人生活方式发生了巨大变化。人们在享受数字技术带来的各种便利的同时,也面临着个人隐私权的让渡,甚至被侵权、侵害的风险。数字治理理论代表性人物,英国学者帕特里克·邓利维(Patrick Dunleavy)提出了“新公共管理已死,数字时代治理万岁”的惊人观点。数字时代政府变革理论认为,通过构建变革型组织,实现从工具创新、组织重构到职能转变的拓展跃迁,将整体智治贯穿于组织运行和工具创新的全过程,实现政府作为治理主体和元治理者的双重角色转变。^⑥技术驱动的公安工作现代化总体符合从公安业务场景的工具创新,到公安组织结构重构以及公安工作职能转变这一数字政府变革理论的基本逻辑。

归纳起来,公安工作现代化的逻辑框架可简略地描绘如下图:

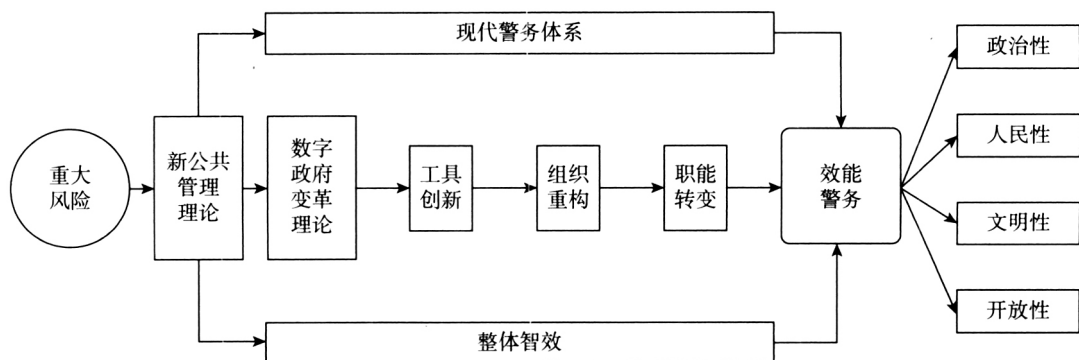


图 公安工作现代化的逻辑框架

三、公安工作现代化的实践范式

(一)公安工作现代化的浙江实践

浙江公安多年来的实践表明,公安工作现代化的探索遵循一张蓝图绘到底,积极服务高质量发展;紧盯秩序、安全和风险等影响平安建设的主要方面之变化;充分发挥公安信息化建设这一科技驱动力,以“公安大脑”建设引领全面深化改革;坚持问题导向、目标引领和需求导向,突出公安工作政治性、人民性、文明性和开放性,通过公安工作现代化机制体制的变革,最终实现高质量的效能警务。

浙江公安工作改革历程,是公安工作现代化发展、演进的过程。^⑤历任领导致力于公安工作现代化,一棒接着一棒干,共同续写公安工作现代化新篇章。2003年起,全省公安改革以打防控主干应用为龙头推进警务信息化建设。当时刑事发案率快速上升,人口流动加剧,严重暴力犯罪,特别是两抢案件高发,严重影响了老百姓的安全感。信息化建设与“金盾工程”科技强警战略的要求、公安实战的旺盛需求、社会信息化程度不相匹配;无序开发、重复投资、分散建设、各自为战的问题日渐显露;信息互设壁垒、互相封锁,关联度、共享度低,削弱了实战效能。按照“整合资源、重在统一”的原则,推行“全警采集、全警录入、全警共享、全警应用”模式,提出“信息基础化、基础信息化”工作理念,建立以打防控主干应用为龙头的,集信息预警、快速反应、信息促控、信息导侦为一体的现代警务运行新机制。^⑥在此基础上,公安工作的信息化程度大幅提高,情报信息主导警务深化推进。

2008年起,全省公安机关围绕深化建设、深度应用这一主线,统筹顶层设计和基层创新,推广“嫌疑指数”和“情报主导治安整治”等基层做法,提升了公安机关的打击、防控和服务水平。2012年以来,全省公安继续实施情报信息主导警务战略,坚持采录标准化,做强做大情报信息主导警务

的“源头活水”;坚持研判专业化,为公安实战提供高质量的情报产品;坚持指挥扁平化,最大限度地缩短警情响应时间;坚持侦防精准化,以高质量情报信息牵引精确打击防控;坚持作战合成化,提升全警种全建制全要素信息化作战能力;深化公安基层所队勤务制度改革,有力支撑情报信息主导警务战略的实施。^⑦2016年以来,将“云上公安、智能防控”确定为公安工作第一战略,有力提升预测预警预防风险的能力。“云上公安、智能防控”旨在将公安基层各自为战的“小脑”贯通为“大脑”,实现协同互补。“云上公安、智能防控”通过改造传统体制机制及运行模式,着力破解共享不足、合成不够、服务支撑不力等改革的难点、堵点和痛点,组建以情指行中心为依托,建立多警种参与、快速反应的联勤指挥体系,探索情指融合、情勤对接、情行一体的警务运行机制,优化多种手段同步上案、跨区域案件多地联动、跨部门问题联治、网上网下一体作战等合成作战,赋予浙江公安新的生命力。^⑧2020年,全省公安改革以“八张名片”牵引“八大体系”探索破题,取得了“大数据+情指行一体化+网格化”精密智控标志性成果。全省公安改革聚焦现代警务模式创新,进一步厘清了现代警务模式的价值取向、现代警务模式的内涵、特征形态和实现路径,推动公安工作现代化和高质量发展。^⑨

特别是2021年以来,全省公安机关全力推进“公安大脑”建设,推动公安工作现代化先行。“公安大脑”建设着眼于公安工作体制机制、组织框架、方式流程、手段工具的全方位系统性重塑、根本性变革。此项改革运用数字技术,通过业务流程融合、能力手段集成、组织机构重塑,全面构建基于新技术的智慧公安新机制、现代警务新体系,真正打造变革型组织,提升塑造变革能力,实现最优警务效能。^⑩

(二)公安工作现代化的浙江范式

“不畏浮云遮望眼,只缘身在最高层”。若要从各地公安工作现代化改革和纷繁复杂的实践样

本中发现规律,总结出可供其他省份学习借鉴、复制推广的经验范式,必须要善于运用公安工作现代化理论逻辑,提高站位,看清规律。对照浙江各地公安工作现代化的改革创新样本,运用公安工作现代化的逻辑体系,凝练出“点、线、面、体”的实践范式。范式、功能与逻辑的关系(详见下表)。

一是工具创新——“点”上破题,实现技术赋能应用场景的创新。科技进步带来的数字化、虚拟化,引发了社会形态的转变,对社会组织结构、生活方式、人际交往产生了深刻影响。这些变化继而衍生出社会风险形态、犯罪形态、社会治理方式的重大变化。面对这些风险挑战,老办法不管用,硬办法不敢用,新办法不会用。在此背景下,公安改革破题首先就是从技术赋能公安业务应用场景开始,快速地解决现实问题。近二十年来,预算资金大量投入到公安信息化建设、视频技术、公安大数据和人工智能技术的研发和应用中,证明技术赋能的重大应用价值。

2016年起,杭州公安率先从“治堵”入手,实施“交通大脑”项目,用数据连接融通城市发展的“神经”,让城市交通运行更加智能高效。2018年,杭州“城市大脑”综合版发布,标志着城市大脑从“道路治堵”向“全域治城”迭代,智慧警务杭州模式初

步成型。特别是在新冠肺炎疫情防控的应用场景中,杭州公安依托“城市大脑”等大数据支撑,有力验证了“大数据+情指行一体化+网格化”智慧警务效能。在世界互联网大会等重大活动安保中,桐乡公安升级迭代“浙里安保‘智控·乌镇’平台”,不断提升安保智能化水平,实现安保场景“可看、可听、可管、可控”,探索了一套“智能、无感、动态、和谐”的安保新模式。绍兴公安开发运用智慧民意感知系统疏通民生堵点,对到公安机关办过事、报过案的群众开展实时全量访评,精准分析案事件背后的普遍性规律,提升警务与民意的匹配度。嘉兴海宁公安推出的“一窗通拍、全域应用”改革,有效破解了群众“拍照的烦恼”,探索了政务服务体系和服务能力现代化的新路径,是公安大数据服务赋能民生实事场景应用的又一个成功范例。

上述典型例子,呈现的只是浙江公安工作现代化探索中技术赋能、数据赋能业务的几个场景,类似的点上破题还有很多,其背后的共有逻辑就是技术发挥社会治理的工具属性,嵌入对应业务场景并进行应用创新的过程。

二是流程再造——“线”上梳理,解决公安业务割裂分解的老大难问题。技术赋能公安业务场景之后,带来警务效率提升,却无助于公安机关内

表 公安工作现代化的范式、功能与逻辑

范式		项目	功能	逻辑
点	技术赋能应用场景	“交通大脑”治堵项目	“大数据+情指行一体化+网格化”智慧警务效能	工具创新:运用社会治理的工具属性
		“智控·乌镇”平台	“智能、无感、动态、和谐”安保新模式	
		“一窗通拍、全域应用”改革	公安大数据服务赋能民生	
线	解决公安业务割裂分解	公安业务流程管理系统	多个任务事项业务流程智能化管理	流程再造:优化警务运行机制
面	不动体制制动机制的虚拟机构设置	“公安大脑:处突、打击、治理、服务、保障”五大“跑道”	不同警种相近警力置于同一个职能	组织重构:统筹警务资源再配置
		“一院六中心”“公安大脑+外勤作战分队”“小脑+手脚”	大情报全面主导下的情指行一体化	
体	大部门大警种制改革	“警种之间优化横向结构,层级之间优化纵向关系”的县域机构改革	建设变革型组织、提升塑造变革能力	职能转变:构建符合实战化要求的职能体系
		部门警种的中心制结构和派出所内部结构“两横一纵”的“工”字形警务改革	以职能调整为先的路径而非警力下沉为先	

部的工作协同。在现行公安机关体制框架下,组织体系过于强调警种部门的职责分工,导致业务流程被迫割裂与分解,在面对新型犯罪和复杂风险叠加时,体系运行的灵活性和自适应能力相对不足。另外,警种内部自循环的警务运行方式弊端相当明显,跨层级、跨区域、跨警种、跨单位的警务协同、协作相对困难和低效,无法形成统一指挥、整体联动、灵敏通畅的能力供给机制。

在浙江推行公安大脑建设的实践过程中,嘉兴公安以业务流程再造为抓手优化警务运行机制,搭建公安业务流程管理系统,实现多个任务事项业务流程智能化管理,依据业务数字化指标自动分析、归类相似或同类流程,实现对全域业务按需配置业务流程及参与部门、参与人员,实现预警数据按需流动,情指平台与警种条线闭环系统流转和模块融合,全量流程一张图、数据流动一平台、内部联动一件事,走出了一条以公安机关核心业务链条为主线,融合业务流、管理流、数据流的交互和联动,并将此流程固化为工作机制改革的新路径。

三是组织重塑——“面”上虚拟,采取“不动体制制动机制”的改革方案。随着技术治理的深度推进,势必会涉及警务机制问题。普遍存在的警种部门条线多带来公安业务协同的难题日益凸显。在省域层面,浙江公安大脑的顶层设计创造性地将公安业务按照“处突、打击、治理、服务、保障”五大“跑道”统领公安机关主要职能;通过公安业务“大起底”式调研梳理全域业务,构建“大中小”跑道承载全警业务事项,形成了标准化的公安业务“家族谱系”。浙江公安大脑建设通过在省、市、县三级公安机关设立“跑道”虚拟架构,将不同警种相近警力置于同一个职能之下,并在“跑道”内部统筹警务资源再配置,打通业务堵点,提升协同能力,为解决公安机关“警种壁垒、条块矛盾”进行了有益尝试。

在市县域层面,采用“不动体制制动机制”的虚

拟机构是当前各地公安改革的普遍选项。杭州萧山公安以“一院六中心”建设为牵引,^④以大情报全面主导下的情指行一体化为核心驱动来构建县域现代警务机制。杭州上城公安以“公安大脑+外勤作战分队”扁平组织模式为导向,推动三级“小脑+手脚”组织模式变革,配套“情报+行动”工作机制,实现垂直趋于扁平、手脚协调一体的最佳效果,推动基层工作从被动应对向主动警务转变。绍兴越城公安探索构建符合本地实际、契合实战的现代版110警务运行机制。采取“联勤指挥、合成处置”情指行合成作战体系,实施派出所、巡特警、交警“三警”融合,组建接警、指挥、研判、支撑“最小作战单元”,研发部署配套的合成作战模型,实现警情快速高效处置。嘉兴海宁公安探索枫桥式县域现代警务机制,通过“以点带面”的思路,创新联勤警务室(站)建设,坚持民意为先、民生优先,同时坚持民力无穷,善用群众理念去解决群众问题,激发民智参与基层社会治理。

四是职能转变——“体”上突破,推动大部门大警种制改革。公安部在全面深化公安改革推进会上强调要进一步明晰职能定位,加快构建符合实战化要求的职能体系,稳妥推进市县公安机关大部门大警种制改革,这就是“体”上突破。从省域层面讲,数字化改革是浙江立足新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局的重大战略举措,是实现社会治理体系和治理能力现代化的重要手段,是推动警方“建设变革型组织、提升塑造变革能力”的动力源。探索实行职能有机统一的大部门警种体制,是当前公安组织体系重塑的重要方法路径。浙江公安大脑建设,以县级公安机关“系统性重塑、整体性变革”为抓手,促进公安机关“警种之间优化横向结构,层级之间优化纵向关系”,积极推进市县级公安机关大部门大警种制改革,改革方向从“合并同类项”式职权整合,向职权匹配、流程再造、数据赋能按需选择转变。

湖州长兴公安在优化组织结构上,立足两条

平行结构优化,即部门警种的中心制结构和派出所内部结构,走以职能调整为先而非警力下沉为先的路径,按照“什么任务配什么人,有多少任务配多少人”的警务资源使用方式,实践“两横一纵”的“工”字形警务改革模型。“两横”是指“大部门大警种+所队融合”的体制性重构,“一纵”是指机制性重塑。凸显“做精机关、做优警种、做强基层、做实基础”新特色,成为浙江省县级公安机关开展大部门大警种制改革探索的又一代表。“不动体制动机制”虚拟设置,多为县域公安机关自下而上的改革探索,但终究会遇到天花板。点、线、面上完成之后,进入改革的深水区,如数据共享、情报分享和业务融合等问题在一定程度上至今未能很好地解决。深层次的问题必然会涉及公安组织机构等体制问题。《公安机关组织管理条例》确立了我国公安机关组织管理实行条块结合的模式。但近年来,随着公安机关专业化建设的加强,警种越分越细,资源越来越向某些警种聚合。当警种部门“条”与县市域公安机关“块”发生矛盾时,警务效能就会降低,改革就会遇到瓶颈。深层次推进公安工作现代化改革,就需要在国家层面自上而下进行公安组织管理体制的顶层设计,努力实现在横向结构上理顺优化警种、部门和职责关系,在纵向关系上打破上下对齐一般粗的机构设置,在权力分配上完善警务运行机制。

以“点、线、面、体”为演进逻辑的实践范式,背后蕴含着公安工作现代化的理论逻辑。当今科技驱动的公安工作现代化进程中,往往先从“点”上破题,实现技术赋能应用场景;之后,再聚焦到“线”上梳理,实现公安业务流程再造;进而,通过“面”上虚拟,实现“不动体制动机制”的改革;最后,倒逼“体”上的突破,推进公安机关大部门大警种制改革。演进背后的逻辑:首先是外部问题的倒逼。一方面要应对犯罪迭代和重大风险挑战,另一方面善用公安大数据赋能民生实事,通过技术赋能等工具创新来解决场景应用;其次是内部

机制制约,通过机制体制变革,有效解决内部效能问题。接下来,公安工作现代化就会沿着自我调适、运作机制自馈优化、组织形式自构革新的过程不断深化,以体现数字时代政府改革与职能转型的要求。公安工作现代化逻辑和实践范式的研究,将有助建构中国式警务现代化的话语体系,创建有别于西方警务现代化的话语体系,诠释好公安工作现代化的实践成果,指导好公安工作现代化的未来走向,传播好公安工作现代化的成功经验,为全球公共安全治理贡献中国力量。

注释:

①徐敏洪:《谈谈公安工作现代化问题》,《公安大学学报》1999年第6期。

②参见赵克志:《突出政治建设锻造公安铁军 忠实履行好新时代职责使命——深入学习领会习近平总书记在公安工作会议上的重要讲话精神》,《公安教育》2019年第7期。

③参见辛闻:《全国公安厅局长会议召开 全面贯彻落实党的二十大精神 为全面建设社会主义现代化国家开好局起好步 创造安全稳定的政治社会环境》,2023年1月9日, http://special.cpd.com.cn/2023/2023gatjz/tt_32910/123/t_1066756.html, 2023年6月1日。

④参见曹礼海:《学习贯彻党的二十大精神推进公安工作现代化》,2022年11月28日, http://special.cpd.com.cn/2022/esdjs/zxlxgz/zjjd/1122/t_1061545.html, 2023年6月1日。

⑤参见朱启禄、王大伟:《第四次警务革命的启迪》,《公安大学学报》1994年第5期。

⑥参见张跃进:《苏州警务现代化的探索与实践》,《江苏警官学院学报》2014年第5期。

⑦参见黄明:《以公安信息化引领警务现代化》,《公安研究》2007年第2期。

⑧参见向池山:《把“建设现代警务(机制)”确立为我国警务建设目标》,《公安研究》2006年第5期。

⑨参见王柏杨、朱旭东:《论现代警务体系的基本问题》,《中国人民公安大学学报(社会科学版)》2016年第5期。

⑩参见赵炜:《公安机关大部门制改革问题研究》,《中国人民公安大学学报(社会科学版)》2016年第6期。

⑪H. B. Grant and K. J. Terry, Law Enforcement in the 21st Century(3rd Edition), Boston: Prentice Hall, 2012, p. 308.

⑫J. Y. Dahl, et al, "Old, New, Borrowed and Blue—Shifts in

Modern Policing," *The British Journal of Criminology*, vol. 62, no. 4, September 2021, pp. 931-947.

⑬ I. Cummins and M. King, "Drowning in Here in His Bloody Sea": Exploring TV Cop Drama's Representations of the Impact of Stress in Modern Policing," *Policing and Society*, vol. 27, no. 8, November 2015, pp. 832-846.

⑭ K. J. Peak, *Policing America: Methods, Issues, Challenges* (5th Edition), Upper Saddle River, NJ: Pearson/Prentice Hall, 2006, p. 480.

⑮ J. de Maillard, et al, "Different Styles of Policing: Discretionary Power in Street Controls by the Public Police in France and Germany," *Policing and Society*, vol. 28, no. 2, February 2018, pp. 175-188.

⑯ J. Q. Wilson, *Varieties of Police Behaviour: The Management of Law and Order in Eight Communities*, Harvard University Press, 1978, pp. 140-226.

⑰ A. Camacho, H. R. L. Lee and L. M. Smith, "Modelling Policing Strategies for Departments with Limited Resources," *European Journal of Applied Mathematics*, vol. 27, no. 3, Jun 2016, pp. 479-501.

⑱ S. Giles and L. Alison, "Prioritizing Indecent Image Offenders: A Systematic Review and Economic Approach to Understand the Benefits of Evidence-Based Policing Strategies," *Frontiers in Psychology*, vol. 12, no. 8, February 2021, pp. 1-15.

⑲ W. M. Koslicki, et al, "Rhetoric without Reality or Effective Policing Strategy? An Analysis of the Relationship between Community Policing and Police Fatal Force," *Journal of Criminal Justice*, vol. 72, January 2021, p. 101730.

⑳ S. Giles and L. Alison, "Prioritizing Indecent Image Offenders: A Systematic Review and Economic Approach to Understand the Benefits of Evidence-Based Policing Strategies," *Frontiers in Psychology*, vol. 12, no. 8, February 2021, pp. 1-15.

㉑ C. P. Haberman, et al, "Satisfaction with Police in Violent Crime Hot Spots: Using Community Surveys as a Guide for Selecting Hot Spots Policing Tactics," *Crime & Delinquency*, vol. 62, no. 4, January 2016, pp. 525-557.

㉒ H. B. Grant and K. J. Terry, *Law Enforcement in the 21st Century* (3rd Edition), Boston: Prentice Hall, 2012, p. 308.

㉓ 参见陈永峰:《民法精神视角下的警务现代化》,《前沿》2013年第3期。

㉔ 参见陈涌清:《中国近现代“公安”一词的起源及含义考》,《公安学研究》2018年第2期。

㉕ 中共中央宣传部编:《习近平新时代中国特色社会主义思想学习纲要》,北京:学习出版社、人民出版社,2023年,

第58页。

㉖ K. J. Peak, *Policing America: Methods, Issues, Challenges* (5th Edition), Upper Saddle River, N. J. Pearson/Prentice Hall, 2006, p. 480.

㉗ 费孝通:《乡土中国》,上海:上海人民出版社,2013年,第49页。

㉘ 参见朱启禄、王大伟:《第四次警务革命的启迪》,《公安大学学报》1994年第5期。

㉙ J. Liu, "Asian Paradigm Theory and Access to Justice," *Journal of Contemporary Criminal Justice*, vol. 32, no. 3, August 2016, pp. 205-224.

㉚ 参见中共中央宣传部编:《习近平新时代中国特色社会主义思想学习纲要》,第3页。

㉛ 参见王成国:《弘扬“三能”精神当好红船卫士》,《公安学刊(浙江警察学院学报)》2021年第5期。

㉜ 参见赵炜:《公安改革40年:历程、经验、趋势》,《中国人民公安大学学报(社会科学版)》2018年第2期。

㉝ 参见赵炜:《公安结构变革70年:历程、成就、思考》,《中国人民公安大学学报(社会科学版)》2019年第4期。

㉞ 参见赵炜:《公安机关大部制改革问题研究》,《中国人民公安大学学报(社会科学版)》2016年第6期。

㉟ 参见戴维·奥斯本等:《再造政府:政府改革的五项战略》,谭功荣等译,北京:中国人民大学出版社,2014年,第12页。

㊱ 参见郁建兴:《数字时代的政府变革》,北京:商务印书馆,2023年,第10页。

㊲ 参见王辉忠:《以打防控主干应用为龙头加快推进警务信息化建设》,《公安研究》2003年第12期。

㊳ 参见王辉忠:《以情报信息主导警务有效推进打防控一体化建设》,《公安学刊(浙江公安高等专科学校学报)》2005年第4期。

㊴ 参见刘力伟:《以情报信息主导警务为理念全面提升信息化条件下打防管控一体化水平》,《公安研究》2012年第10期。

㊵ 参见王双全:《紧扣忠实践行“八八战略”奋力打造“重要窗口”以公安工作的高质量发展庆祝建党100周年》,《公安学刊(浙江警察学院学报)》2021年第1期。

㊶ 参见徐加爱:《迎接十九大忠诚保平安努力开创浙江公安“保三争一、勇立潮头”新局面》,《公安学刊(浙江警察学院学报)》2017年第1期。

㊷ 参见王成国:《加快形成新征程浙江公安工作新优势以优异成绩迎接党的二十大胜利召开》,《浙江警察学院学报》2022年第1期。

㊸ “一院六中心”建设,即聚焦研发的云啸研究院和情报指挥中心、基础治理中心、侦查打击中心、公安服务中心、执法管理中心、队伍保障中心“六中心”。