

新时期公安档案管理数字化建设研究与思考

余 琨

(湖南省公安厅档案馆,湖南 长沙 410001)

摘要:公安机关的档案管理,作为一项重要的信息资源,对打击各种违法犯罪活动,维护社会稳定,服务民生的发挥起到越来越重要作用。然而,受传统档案管理模式影响,公安档案管理信息化工作的推进受到制约。该文通过深入学习贯彻党的十九大精神和习近平总书记网络强国战略思想,分析公安档案数字化建设的必要性以及当前存在的普遍问题,提出了创新公安档案数字化建设的路径,对促进公安档案事业发展,更好地服务决策、服务部门、服务群众起到重要的参考价值。

关键词:公安档案;数字化建设;研究

【DOI】10.12231/j.issn.1000-8772.2021.03.204

人类从茹毛饮血的蒙昧状态一路坎坷走来,各种形式的档案资源起到了“智慧接力棒”的重要作用。如果说历史典籍代表着人类社会的“群体记忆”,那公安档案则代表着社会安定的“守护记忆”。信息技术的爆发式发展让公安档案资源从传统的“文件卷宗”形式升级到“电子档案+文件卷宗+实物”三位一体的全新形式。近些年来大数据技术、人工智能技术和NLP(自然语言处理)技术的发展让各种档案资源之间的关系发掘与深度分析成为可能,如何科学合理地使用信息技术助力公安档案资源的精准高效利用,已经成为奋斗在公安战线上的管理者所必须要面对的重要课题。

1 公安档案数字化建设的必要性

“公安档案数字化”是新时期公安档案管理工作需要重点攻坚的关键支点,其基本内涵有两点:(1)“公安档案数字化”并非“凭空起高楼”的无源之水、无本之木。以各种载体形式存在的文件卷宗和实物资源才是数字化的源泉和根本。(2)“公安档案数字化”基于档案管理部门已有的各种档案资源,采用扫描、读取、录入、格式转换、智能分析等多种信息技术手段,将其转化为以电子资源(如文档、数据库、多媒体、应用软件等)形式存在的数字化档案,并通过公安部门研发的档案管理系统进行统一调度的结构化档案资源库,为全体公安干警日常工作、案件侦破、纠纷处理等各项任务提供支撑。

公安档案数字化能够为现有的各类档案资源提供快捷可靠的电子备份,提升公安部门整体运转效率,有利于节约宝贵的人力资源,是公安档案管理工作未来发展的基本趋势。

1.1 公安档案数字化建设是适应信息技术发展的迫切要求

发端于上个世纪的信息技术革命已经深刻地改变了人类社会的组织形式和人民群众的生活方式,各种信息基础设施和信息应用软件已经成为确保社会运转的基本要素,其重要性已经能够逐渐和“水、空气、电力”相提并论。纵观各行各业,档案资源电子化已经是不可撼动的基本趋势。公安机关在工作过程中需要和各行各业的单位进行资源交流和信息交流,如果公安档案管理工作仍然固守“旧形式、旧方法、旧思路”,就无法实现和各行各业档案资源的高效对接,成为孤悬域外的“信息孤岛”,严重拖后公安机关的工作效率。

综上所述,公安档案数字化并非是标新立异、心血来潮的面子工程,而是现代社会发展的必然产物和提升工作效能的必然要求。和传统的实体化档案相比,数字化的公安档案以信息网络为“高速公路”,能够实现高速传输、联动分析和实时共享,成为公安干警维护社会稳定的“神兵利器”。

1.2 公安档案数字化建设是社会发展的实际需要

世界各个国家治国理政的历史经验证明,能否高效准确地管理公民个人基本信息和活动信息,是维护国家稳定和提高社会运转效能的关键因素。一个国家如果不下大力气去建构全面准确的公民信息资源系统,就很难实现高效治理和社会公平正义。

我国公安机关肩负着维护社会秩序、惩处不法行为和参与管理公民信息等职责,收集并验证公民信息是其全部工作的重要组成部分。公安档案所记录的公民信息在可信度、权威性和准确性等多个方面处于同类信息的最高等级,是自然人信息的逻辑起点和最终依据,也是国家进行社会治理的基础信息资源。国家在出台各种政策和开展战略规划时,必须要基于充分准确的公民信息资源才能够做到有的放矢、对症下药。这就决定了公安档案管理工作事关国家发展水平的重要战略地位。公安档案数字化以实体档案为源头、以信息化技术为工具、以信息网络为公路,能够实现公民信息资源的高效提取、联动分析,为维护社会稳定和国家社会治理整体效能做出巨大贡献。

1.3 公安档案数字化建设是档案管理发展的必然趋势

实体档案是公安档案数字化的原材料和基本依据,是否就意味着公安档案数字化是可有可无的“鸡肋”呢?答案显然是否定的。实体档案固然在权威性和可信性方面要高于电子档案,但实体档案也具有两大危险点需要电子档案予以克服或规避:(1)不易复现性。实体档案一般以纸质文档和实物的形式存在,如果因为各种原因丢失或者损毁,其重新复现并具备权威性的难度较高,尤其是一些关键的合同、票据、证物更是如此。(2)传输效率。实体档案如果只在本部门或者本单位流转,其传输效率的劣势可以忽略。一旦涉及到跨地区、远距离、大批量传输,其传输效率和安全性问题就会被进一步放大,甚至给不法分子以可趁之机,这已经为无数惨痛的教训所证实。

公安档案数字化可以有效地规避传统档案在可复现性和传输效率方面的弱点,以实体档案原件作为信誉支点进行电子化重构,具有载体容量大、传输效率高、可复现性强、容易恢复等诸多优点。电子档案还可以对事物的发展过程和场景进行多媒体形式的存储,将档案存储的领域从“静态域”扩展到“动态域”。公安干警在开展各项工作时只需要使用手机、电脑、移动通信设备等各种信息终端接入到公安档案管理系统当中,就可以查阅、传送、校验各种档案信息,其工作效率和安全性要高于实体档案。

综上所述,公安档案数字化实际上是新时期国家社会治理的必然要求。

公安档案数字化建设是开发和利用档案信息资源的保证,信息化和工业化水平直接决定了一个国家的运转效率和生产能力,进入到21世纪之后我国信息化水平和工业化水平呈现爆发式增长,国家运转效率和生产能力的提升可以用“日新月异”来形容。目前以手机、电脑和移动通信设备为代表的通信终端已经实现“全民持有、全行业使用”,各种经济活动、生产活动和社会活动的运转效率相比“前互联网时代”有了大幅提升,由此产生的大量“公民活动痕迹档案信息”成为公安机关档案管理部门必须要解决的“攻坚点”。简而言之,传统的实体档案系统很难跟上信息化时代公安档案管理工作的要求。

通过公安档案数字化建设可以很好地缓解大量的“公民活动痕迹档案信息”和有限的人力之间的矛盾,再配合摄像头、传感器、监控终端等信息采集工具,完全可以实现大部分公民活动痕迹的自动采集、综合分析和统一管理,为“互联网+”政务服务的落地和政府的精准决策提供有力保障。

2 公安档案数字化建设过程中出现的问题

2.1 公安档案数字化的理论研究缺乏

公安档案管理部门肩负着“为党管档、为国守史”的重要使命,在档案管理技术和管理模型设计上要坚持实事求是的原则。信息技术革命被称为第三次工业革命的领头羊和弄潮儿,公安档案数字化是顺应时代潮流、满足国家治理需求、提升人民幸福指数的明智之举。从硬件设施和应用软件的层面上看,公安档案数字化工作和其它行业相比已经处于同一梯队,目前主要的短板是公安档案数字化的理论研究工作还处于探索与发展阶段:(1)公安档案数字化建设方面的理论非常多,但大部分都处于实验探索阶段。到底哪一种理论更适用于公安机关,目前还没有权威的结论,这就意味着公安机关还需要为档案管理学界提供更多的实践和验证理论模型的机会。(2)公安档案数字化并不意味着传统档案管理理论的不合时宜,既不能扣上一顶“封闭落后”的大帽子一股脑抛弃,也不能固守既有理论模型不作出任何改变。实务档案管理的传统理论模型如何在数字化领域当中重新焕发生机与活力,如何在推进公安档案数字化的过程中将“收、管、立、藏”这四个字继续发扬光大,还需要档案管理学界继续深入研究。(3)与推进公安档案数字化相对应的一项关键工作,是提升档案管理人员信息技术水平。不少档案管理人员不太重视信息技术的学习,这就导致没有办法充分发挥档案管理系统的全部效能。

2.2 公安档案数字化存在安全问题

公安档案的权威性和综合价值已经得到国家政府和社会民众的共同认可,这就意味着有一些不法分子也会高度关注公安档案并尝试着进行非法读取、非法修改和非法删除。安全问题是公安档案数字化工作推进过程中必须要攻克的“阿克琉斯之踵”,没有强有力的安全管理机制和配套的技术手段,公安档案数字化工作就很有可能走向失败。

公安档案数字化过程中任何一个“微不足道”的小问题,都有可能被不法分子抓住并以此为“支点”发动攻击,给整个公安档案管理系统带来不可估量的损失。因此安全防护工作必须要做到“万无一失”,对于安全防护的认知要上升到维护国家安全的高度。

2.3 公安档案管理人员素质有待提高

如果从满足基本需求的角度来看,目前公安档案管理人员的综

合素质已经能够满足要求,但公安档案管理工作事关国家治理效能和社会安定,“百尺竿头更进一步”这句话什么时候都不会过时。公安档案数字化工作需要档案管理人员具备必要的数据库操作、存储管理、统计工具使用甚至是系统程序开发的知识。公安档案管理人员应当是信息资源的管理者、组织者和守护者,在信息技术与信息资源管理这一全新的领域要拿得稳、敲得响、立得住,必要时甚至可以主动出击,在信息空间内与不法分子斗智斗勇。这就需要公安机关高度重视档案管理人员信息技术水平的长期提升工作,为档案数字化建设提供丰富的人才储备。

2.4 公安档案管理数字化处于档案员孤军奋战局面

公安档案门类多、数量大、增长点多,这决定了公安档案信息的采集必然是一项费时间、耗人力的长期性、持续性工作。然而,限于人力、物力、财力的局限,大多数基层公安机关公安档案数字化建设档案著录采集真有螳臂当车、蚍蜉撼树的无奈境地。另外,随着各项公安信息化工作的发展,以公安局域网为依托的省警综及其他众多公安资源库发展包含有大量实用信息,其中有很多信息可以应用到档案信息著录工作中。但是由于缺少专业技术人员深入研究档案信息管理系统与这些资源的对接问题,使公安档案信息化面临信息录入物力薄弱、录入信息面窄,使得大量既有公安信息资源又无法为我所用的无奈局面出现。

2.5 公安档案数字化建设整体资金投入不足、规划欠缺

大量的资金投入是公安档案数字化建设的保障,如果没有资金作为支撑,公安档案数字化建设就是无源之水、无本之木。2016年在湖南省公安厅档案部门的大力推动下,各市县区都启用了湖南盛世通和科技有限公司研发的《湖南公安档案信息管理系统》公安档案管理软件的网络版。此前由于资金问题,省市县各单位的公安档案管理软件要么根本没引入计算机管理,要么使用不同厂家、不同版本的档案管理软件。即使2017年湖南盛世通和科技有限公司研发档案管理软件普及以后,各单位的公安档案信息数字化建设也只是停留在对库存档案进行信息采集录入阶段,档案利用仍停留在“有人来档案馆(室)查借档案,档案员在微机中检索”阶段,没有形成县与县、县与市之间数据库的对接和全警自主查询,更别提市域、省域公安档案数据库对接。政府对档案馆数字化建设的投入不足,这是档案信息化建设进展缓慢的原因之一。

3 推进创新公安档案数字化建设的途径

3.1 树立正确的公安档案数字化理念

公安档案数字化是新时期人工智能、大数据网络等现代技术,催生公安档案管理的一次全新革命,这场变革给传统的公安档案管理带来档案数据化观念、制度、科技、管理、人员等方面方方面面的变化。这其中最重要的就是观念的革命,它是一切其他方面革新的“总开关”。在公安档案数字化的这场革命中,我们首先要转变观念,认识并接纳数字化的理念,这是档案发展历史的必然,也是信息技术革命的必然结果,任何人都不能阻挡这个历史趋势。其次,我们要树立正确的理念。用数字化、信息化的思维来改革档案管理的制度和科技,不断推进公安档案数字化进程的广度和深度。比如要从档案数字化建设的核心入手,借鉴先进的管理经验作为档案数字化建设中的参考,对比当前公安档案管理者们的不足,从档案管理人员的思想入手,认识到档案数字化管理工作在公安机关开展工作的重要性,创新自己的档案管理方法。再者,公安档案管理部门要加强对档案

数字化建设的宣传教育,对管理人员及时开展培训工作,让档案数字化建设者认识到,信息时代的来临迫使公安档案管理也要跟上时代的步伐,有效利用档案的价值,为公安机关人员开展工作提供便利,节约时间、提高办事效率,从而更有效服务于公安机关的工作。

3.2 完善公安档案数字化的相关制度

在档案数字化之前,人们在实践中确立了一套适应当时的档案管理制度,比如《公安机关档案馆(室)馆藏档案资料借阅规定》等。随着公安档案信息化、数字化的建设,原来的档案管理制度已经越来越不适应形势发展需要了,这就需要树立整体思维,统筹谋划电子公文档案数字化储存管理制度。先有公文办理,才有档案形成,只有将公文办理和档案管理作为一个整体统筹谋划,才能实现电子文件的全过程管理。在电子文件和数据库设计上,确保公文处理(办公)系统与档案管理系统统一执行《公安文书类电子文件元数据方案》《基于XML的电子文件封装规范》《电子文件长期保存格式需求》《湖南政务信息化项目档案管理规范》等档案行业标准,在数据导入和用户管理上实现无缝对接,实现“文档一体化”。同时实行双轨制,坚持对纸质文件进行扫描处理,与公文系统生成的电子文档一并归档,互为印证,进一步保证电子文件的真实、完整、可靠和可用。公安档案的生命在于利用,否则就失去存在价值。我们为更好推进档案数字化建设提供制度保障。

3.3 做好公安档案的鉴定工作

首先,做好现有公安档案的鉴定工作。现有的档案资源纷乱复杂,没必要对其全部进行数字化处理。同时,也没有对其全部进行处理的经济条件,因此对现有馆藏档案进行筛选整理,将馆藏档案中真正具有长期和永久保存价值、具有较高利用价值的档案首先进行数字化管理,而对其他的暂时不予数字化处理成本与开发利用收益。其次,要权衡数字化处理成本与开发利用收益。通过对档案的鉴定,明确公安档案的不同属性,对是否需要进行数字化处理,要权衡数字化处理成本与开发利用收益,应分清主次,根据实际情况,循序渐进地进行。

3.4 加强公安数字化档案数据和网络建设

数字化公安档案信息资源数据库是对数字化公安档案信息进行存储、处理和维系的软件系统,包括数字文件管理系统、数字目录中心管理系统、数字化档案管理系统等。通过数据库建设推进数字化建设的进程;同时,公安档案网络化建设是实现档案数字化的必由之路。信息网络技术的发展,打破了信息传播时空的限制,因此,进行档案网站建设,通过档案信息及时上网传输,使档案信息能及时满足社会的广泛需求,从而使档案数字化建设推向深入发展。在推进公安档案数字化建设过程中,要把提供优质高效的服务、提高档案的利用率作为根本。如公安网与政务外网是共同支撑自然人信息大平台的两个基础数据网络。目前,公安信息网络已覆盖全国,户籍管理、刑事犯罪、治安管理及交通和社区重点人矫正等应用系统基本建成,CCIC、人口信息“百城联网”、大情报系统等综合应用,公安综合信息查询已成为一种工作方式。公安机关具有天然的人口数据规模优势、活性优势。我们在深入研究浙江外网与政务外网共享模式、贵州公安内网归集模式的基础上,湖南创新“双网双平台”电子档案数字化平台档案建设模式,实现了政府各部门间自然人数据的无障碍共享、多维度归集、跨网于协同、实时化更新的便民利民服务,为领导决策提供战略参考。实现档案信息量大量采集、最大化

共享的档案信息智慧数字化的理想目标。一方面,档案的利用方式符合民警上网习惯,方便查询和查阅;另一方面,档案的后台符合档案管理相关规定,自动智能检索具备预归档功能,减轻档案员集中归档工作强度,让档案员有更多时间和精力做好日常服务和数字化处理工作。

3.5 树立一盘棋思想实行公安档案信息化分级建设

这是公安档案智慧数字化建设发展保障。公安档案数字化建设是一项系统工程,不可一蹴而就。一是要完善公安数字档案信息采集途径,对馆藏的档案数字化加工,对现有应用系统中数字档案信息归档、数字化。二是要建立统一规范的公安数据标准,规范各类档案信息数据库结构、要求和格式,保证数字档案的生成环境和生成质量。比如可以建立部门档案信息著录上传移交制度,即由综合档案部门指导各归档单位在移交档案前对待移交档案进行信息著录;档案信息库进行市一级或省一级整合,可以在全省或全市范围内实现非涉密档案身份认证查询检索,最大程度提高档案信息的可用性和影响力。在做好日常服务、完成年度归档文件整理立卷和数字化处理工作的同时,利用档案移交,通过政府采购,借助外部力量,把馆(室)藏的本单位永久档案作为数字化建设重点,突出“珍贵档案、重点档案、特色档案”优先,分步逐年推进公安档案数字化加工处理。三是要简化检索、方便利用。公安档案数字化建设,不能放松对档案实体的收集、整理和保管。实体档案无论是现在还是将来都因稳定性、历史性、佐证性具有电子信息档案不可替代的功用。根据公安工作特点,建立适应公安工作体系的全文检索系统,依托公安档案信息管理系统软件以及档案是否涉密来决定其利用方式。系统分为单机版查询和公安局域网查询。将涉密的电子文件存放于单机版上,档案管理人员(最高权限)可通过单机版档案信息管理系统全文检索后,为查档用户提供数字化档案打印件。对于公开的文件则按照年度逐步在公安局域网上开放,民警可通过数字证书登录网络版档案信息管理系统进行全文检索后直接查看或打印。实现涉密档案单机版、非密档案网络化的数字化利用智慧模式。

3.6 提高档案相关人员的综合素质

首先,要全方位提高公安档案工作者的素质。在信息时代,信息用户要求公安档案工作者不仅要有扎实的档案专业知识、全面档案研究的能力,同时还要求公安档案工作者掌握现代信息科技技术,并且还具有与档案相关等其他专业知识的复合型人才。其次,提高公安档案使用者的综合素质。在信息科学环境下,要树立“以人为本”的思想,不断提高档案用户依靠信息技术获取档案的能力。

4 结束语

综上所述,档案管理作为社会管理的一部分,不可避免地被纳入信息化建设轨道,新时期公安档案管理工作,不可规避历史前进的步伐。在数字信息化时代的到来,需要现代化的管理方法和手段对公安档案进行数字化管理,这具有十分重要的作用,公安机关对于档案数字化建设工作一定要重视起来,摸索和借鉴先进的管理经验,借助现代化的信息技术,引进一批专业的档案管理人才,建立适当范围的局域网,促使公安机关档案管理数字化现代化的有效实现,进而促进公安机关的有序健康发展。

参考文献

(上接 206 页)

[1]唐宽华.公安档案数字化建设研究与思考[J].兰台世界,2015(23):32-33.

[2]王婧佳.信息化环境下的公安档案管理探讨[J].科技风,2015(15):

266.

[3]郝林翔.新时期公安档案管理的开发和利用研究[J].卷宗,2016,6(3):49-50.

作者简介:余琿,男,湖南省公安厅警令部档案馆警务技术一级主管,在职研究生学历。