

改革执法权力运行机制 落实严格规范公正文明执法

■ 王巧全

摘 要 公安机关的基本活动是执法活动，公安民警的基本行为是执法行为，当前执法问题存在的根本原因，还是执法权力运行机制不够科学、管理监督不够到位。为此，笔者结合多年公安法制和基层公安工作实践，从历史角度辨析把握公安法制发展规律，认为必须紧紧围绕执法权力运行机制改革这一关键，始终将严格执法挺在前面，健全完善执法权力运行监督制约机制，多点支撑强化保障，才能更好地推动执法规范化建设，不断提升公安工作的法治化水平和执法公信力。

关键词 执法权力 监督制约 运行机制改革

公平正义是执法司法工作的生命线。习近平总书记多次强调，“要抓住关键环节，完善执法权力运行机制和管理监督制约体系，努力让人民群众在每一起案件办理、每一件事情处理中都能感受到公平正义”。进入新时代，执法问题明显成为公安队伍的短板弱项和亟需解决的实际问题，究其原因，最根本的还是执法权力运行机制不够科学、管理监督不够到位，必须坚持问题导向，完善机制、加强监督，确保权力始终在正确的轨道内运行。实践中，徐州公安始终坚持以人民为中心的执法理念，认真学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想特别是习近平法治思想和重要训

词精神，紧紧围绕执法权力运行机制改革这一关键，抓住教育整顿试点的有利契机，以执法规范化建设为牵引，以一体化执法办案管理中心建设为抓手，大力推行“集中办、快速办、专业办”的新型办案模式，推出盯警盯案、主办侦查员、民警执法错误记分管理等制度，着力构建全流程、全员全量的执法监督体系，有力提升了徐州公安执法素质、执法质量和执法公信力。

一、深入辨析研究公安法制工作 发展规律 更好地找准执法权力运行机 制改革方向

作者：江苏省徐州市副市长、公安局局长

从历史的视角和眼光看，改革开放 40 多年的公安法制建设进程，大致可以分为“四个阶段”：

第一个阶段，20 世纪七、八十年代，公安法制建设初步发端。改革开放前，在一段比较长的历史时期，公安机关执行“以阶级斗争为纲”的路线、方针和政策，公安执法主要是通过一场又一场的运动来进行，简单粗放、成本较高。十一届三中全会以后，为改变“无法可依”的被动局面，1979 年 7 月 1 日，国家一日之内颁布了包括刑法和刑事诉讼法在内的 7 部重要法律，史称“一日七法”；当年 9 月 9 日中央又下发了《关于保证刑法、刑事诉讼法切实实施的指示》（“九九指示”），这一系列重大事件标志着公安执法工作进入了新的历史阶段。但由于当时的犯罪态势与严打运动，公安执法工作更多地服务于遏制犯罪势头与维护社会稳定的需要，实践中更多地注重从重从快打击犯罪，维护治安稳定。这一阶段，公安执法建设也基本是运动式治理，针对某类突出的执法问题进行整治，具有很强的碎片化特征，既没有形成对执法结果的监督机制，也没有建立对执法过程的控制机制。

第二个阶段，上世纪九十年代，公安法制建设正式开启。1989 年 3 月，公安部法制司成立。1990 年，公安部召开了全国公安机关第一次法制工作会议，首次提出公安法制建设的要求，并相继出台了一系列的法律法规，比如 1995 年颁布的《人民警察法》，确立了警察的基本制度；1996 年开始建立相应的规章制度，制定公安保障机制和工作运行机制；1997 年为推动公安执法方式的变革，保障执法的规范性，国务院通过《公安机关督察条例》建立了警务督察制度。1998 年公安部法制司更名为

法制局，同年 3 月至 10 月，公安部首次开展全国公安机关执法大检查和集中教育整顿工作，公安机关的正规化、法制化、规范化建设进一步加强。1999 年以后，公安部为了加强内部执法监督，进一步制定了系列规定，形成了较为完整的执法监督机制和体系，有效推动了公安机关严格规范公正文明执法。

第三个阶段，2000 至 2012 年，公安法制建设全面推进。进入 21 世纪，我国公安法律体系建设逐渐完善，过去主要依照经验执法的公安工作实现了“有法可依”，进而向系统、规范的执法体系过渡。比如，2001 年开始对公安机关执法质量进行考核评议，不仅要求程序上合法规范，在实质上更要让人民满意。2002 年公安部以“四统一、五规范”为重点内容，开始建立中国特色的公安工作标准体系，并首先从程序上施行人民警察证管理规定，依法规范和保障民警履行职责；2007 年，公安部深入开展社会主义法治理念教育活动，部署开展以“基本法律知识考试、执法办案卷宗考评、信访工作考查”为主要内容的“三考”工作。2008 年 9 月，公安部提出包括执法规范化建设在内的“三项建设”。2010 年 11 月召开的全国公安机关执法规范化建设工作座谈会，对前三年公安执法规范化建设进行阶段性总结，并强调要统一思想认识，不断将执法规范化建设推向深入。从 2011 年开始，全国各级公安机关定期组织开展执法资格等级考试。

第四个阶段，党的十八大以来，公安法制建设深刻变革。党中央从实现国家治理体系和治理能力现代化的高度提出全面依法治国的重大战略部署，公安机关法制建设也经历了从“加强法制”到“厉行法治”

的转变。特别是习近平总书记 2013 年提出“法治中国”的命题后，时任公安部长的郭声琨同志提出“法治公安”的概念，法治公安建设全面推进。这一阶段，公安执法制度体系已基本形成，新修订的刑诉法也对公安机关的执法理念和执法活动带来了深刻影响。2014 年公安部部署全国公安机关开展规范使用办案区“四个一律”专项检查整改活动，切实规范了执法办案场所办案区的建设使用和管理。2016 年中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于深化公安执法规范化建设的意见》，对深化公安执法规范化建设作出了全面系统的部署。此后，执法办案管理中心建设、“两统一”机制改革等新理念新模式不断涌现，法治公安建设驶入“快车道”。

综观 40 多年的公安法制建设进程，从缓慢起步、分散发展、全面推进到历史变革，可以说执法程序越来越规范，执法要求越来越严格，执法监督越来越精细，人民群众对公平正义的期盼也越来越鲜明。但无论是突出执法问题集中整治、执法大检查，还是公安法律体系和执法规范化建设，不难发现，改革的核心始终围绕着执法权力资源的配置。对此，我们必须牢牢把握执法权力资源配置这一关键，建立健全与形势任务相匹配的执法权力运行机制，恪守法治精神、坚守法治定力，为履行好党和人民赋予的新时代职责使命提供坚实法治保障。

二、坚持法定职责必须为、法无授权不可为 不折不扣地将严格执法挺在前面

“天下之事，不难于立法，而难于法之

必行”。公安机关处于执法司法工作第一线，能不能做到严格执法，事关人民群众切身利益，事关党和政府法治形象。

准确把握“严格执法”的深刻内涵。严格执法就是严格执行法律、严格依法履职，首先是“依”，强调正确、全面，就是依照法律法规办事、对照法律法规执行、按照法律法规办案，坚决摒弃任意执法、随意执法、选择性执法等有悖于法治要求的行为，真正做到“只尊重事实、只服从法律”“一是一、二是二”“不偏不倚、不枉不纵”。其次是“必”，强调坚决、果断，制定的法律，如果长期没有得到实施，法律权威就会丧失，就可能形成“破窗效应”。作为执法者必须尽职尽责，有法必执行、违法必追究，对发生的违法行为勇于纠正并依法处罚，坚决捍卫法律尊严，真正做到“法立，有犯而必施；令出，唯行而不返”。第三是“严”，强调严密、严格，要求我们进一步织密“法网”，通过法律的“经纬线”让所有行为都得到规范、让所有违法犯罪分子都“无处遁形”，真正做到罚当其罪、罚当其责，真正让法治的价值得到充分彰显。

制定完善“严格执法”的制度体系。完备有效、标准统一的执法制度体系，是加强新时代执法规范化建设的重要支撑。完善操作指引，紧密结合执法实践中出现的新问题，围绕接处警、安保维稳、梳网清格、汉风行动、安全监管等方方面面，制定完善简便、实用、可操作的执法标准、执法细则和实战指引，为基层一线民警执法提供精确指导，做到依法履职受保护。细化裁量标准，健全公安行政裁量权基准制度，重点在关系群众切身利益、自由裁量空间较大的执法警种和执法领域，细化量化裁量标准，切实解决滥用自由裁量权问题，

做到按规执法不担责。明确执法责任，全面梳理、准确界定公安刑事司法、行政执法和行政管理等各项权力边界，建立健全执法权力和执法责任清单，将法律赋予的执法职责细化到每个执法单位、执法岗位，让每一名执法民警都知道做什么、怎么做、做到什么程度、做不好承担什么责任。

紧紧扣住“严格执法”的关键环节。公安法制工作重点在基层，“严格执法”并不仅仅意味着单个执法个体的“严格”和单个案事件的“严格”，更体现在整体的“严格”、各环节的“严格”、全覆盖的“严格”。比如，在现场执法环节，规范表明人民警察身份，推广使用标准化用语，规范使用执法记录设备对现场执法活动进行全程视音频记录，更加注重人性化执法、柔性执法、说理执法，严防侵害公民人格尊严和合法权益。又如，在受立案环节，坚持“应受尽受、应立则立”原则，全面实行受立案与办案分离制度，强化案前调查取证，严格重大疑难案件立案标准，形成法制部门负责受立案、执法业务警种负责盯案、主办民警负责办案的新机制，做到有案就立、立案就查。探索推行社区警务室、网格驻巡点“一站式”、智能化接受群众报案，打通群众报案“最后一公里”。再如，在办案取证环节，健全与检察机关的对口衔接机制，协同检法机关规范证据审查判断与运用，严格落实重大疑难案件集体讨论制度，规范对不捕不诉提请复议复核工作，坚决杜绝疑难案件搁而不决、相互推诿，导致信访、复议、诉讼等执法救济行为发生。

全力推进“严格执法”的效能变革。推行“集中办”，全面建设应用集执法办案、案件管理、涉案财物管理及合成作战、服务保障为一体的“一站式”执法办案管理中

心，所有刑事案件一律在执法办案管理中心办理，所有行政案件一律在办案区或执法办案管理中心办理，最大限度降低执法成本。推行“快速办”，深入推进案件繁简分流、轻重分离、快慢分道，全面推行行政案件快速办理、轻微刑事案件快速办结、认罪认罚从宽、刑拘直诉等办案机制，完善配套规范，优化办案流程，确保所有行政案件一律在法定期限内办结，轻微刑事案件一律进入速裁程序，大大提升执法办案效率。推行“专业办”，完善主办侦查员责任制，主办侦查员负责侦办责任区内因果关系明显、案情简单等无需专业侦查手段的刑事案件。承担打击犯罪职责的市县两级警种部门自主办案，按需成立办案专业队，负责大案要案、系列刑事案件和需要专业侦查手段侦办的案件办理，以办案专业化应对犯罪职业化。

三、健全完善执法权力运行监督制约机制 让每名民警习惯在监督下用权、阳光下执法

积极顺应执法监督管理机制改革的发展大势，让执法监督管理刚性运行，是深化徐州公安法治建设的必由之路，也是更好维护人民合法权益、促进社会公平正义的题中之意。徐州公安牢固树立系统化、精细化、全量化理念，着力健全完善执法权力运行监督制约机制，确保执法权力在阳光下行使、在制度框架内规范运行。

严格执行盯警盯案制度，实现全流程闭环管理。严把源头关，全面实行盯警制度。各级领导干部带头盯警，法制部门屯兵源头执法，对电话报警、上门报案、工作发现等所有警情，由警情执法管理组、派驻法

制员统一扎口管理、负责处警审批，做到所有警情规范录入警务平台；充分挖掘警情“富矿”，对每一起违法犯罪类警情认真研判、准确定性、规范分流，坚决杜绝警情网外循环、体外循环，严防执法问题发生。严把过程关，全面实行盯案制度。结合城乡差别、区域特点和发案规律，划分盯案责任区间，明确盯案主办侦查员，严格落实盯案责任制，确保每一起案件都有人盯、盯上去，一盯到底、盯出成效。各级领导干部带头盯案、全力破案，执法业务警种全面盯案、参与办案，加强对关键环节的审核把关，最大限度减少执法瑕疵和执法问题，有效防止案件带“病”出口、带“病”移诉。严把质量关，健全个案监督机制。从受理分办、加强核查、强化督办、整改反馈等环节，细化工作标准和工作流程，在个案监督中体现公平正义。贯彻“有错必纠”原则，用好复议机关的撤销权、变更权，加强对败诉案件的剖析，针对法律适用不准、执行程序不严、履职不到位、不认真等败诉原因，研究落实整改措施，不断提高执法水平。

升级执法办案管理中心功能，实现全要素集中管理。以“规范流程”为根本，坚持“节点控制、全程可溯”的原则，围绕审查送案各个环节，严格按照刑事案件办理的规范流程，精细设置功能区域、执法岗位、工作项目，逐人落实职责、逐岗规范标准，实现嫌疑人从进入中心到最终离开的全流程闭环式管理。以“办案安全”为底线，严格场所分区界限，完善全覆盖、无死角的智能监控体系，升级嫌疑人智能手环和监区电子“围栏”系统，实现对单人讯问、无人看管等常见易发的执法问题及时提醒、及时报警、及时整改，构筑牢不可破的安

全防线。以“用户体验”为追求，按照“24小时运转、全天候保障”的要求，建立专业管理队伍，配齐配强管理人员，承担各项办案辅助工作，使侦查人员安心讯问办案、乐于使用办案管理中心。建立健全办案保障服务，提供延长羁押统一执行、取保候审保证金统一收取、交易流水统一查询等代办服务项目，让办案民警在“最多跑一次”的同时，大大节省“跑在路上的时间”。

大力推行执法办案智慧赋能，实现全覆盖智能管理。打造智能化的办案平台，加快建成公安执法大数据应用平台，完善证据收集和审查判断指引、行政案件裁量智能辅助、执法质量智能考评等功能，以“数据流”“业务流”“管理流”深度融合，实现对“人、案、物、场所、卷宗”等执法核心要素的有机关联和智能管控。打造智能化的监管平台，运用大数据理念，探索研发执法问题监测和证据校验模型，紧贴办案流程设置预警点，实时提醒办案民警修正执法瑕疵、避免执法问题，实现从传统的事后抽样监督向新型的智能全程监督转变。大力加强 4G 执法记录仪、警车图传设备的推广应用，升级执法视音频数据管理系统，完善全流程无缝隙记录机制，实现对执法办案全过程的监管全覆盖。打造智能化的协作平台，大力推广全市政法大数据共享应用服务平台，推动政法部门信息共享应用和刑事案件网上监督管理，逐步实现刑事案件报捕、起诉、换押等环节跨部门网上流转和涉案财物“移单不移物”。

系统整合执法监督力量，实现全方位监督管理。用好执法巡查利器，紧盯群众反映强烈的执法不作为、缓作为、乱作为问题，统筹协调纪检、督察、审计、信访、政工等监督力量，按照“七个必查”原则，

把日常检查、重点抽查、专项监督与年终考评有机结合，形成常态化执法巡查机制，进一步扩大监督覆盖面、提高监督精准度。严格落实执法督导，成立强有力的工作专班，对执法工作开展定期检查和专项督查，及时了解进展、发现问题、提出建议、纠正偏差。对工作不力、问题较多的，及时约谈、责令整改、通报批评，敢于“亮黄牌、掏红牌”。健全法制审核机制，严格落实刑事案件法制部门统一审核、统一出口制度，完善法制部门与办案部门的分工协作机制，划清审核与办案的职责界线，进一步明确任务分工。深化“阳光警务”机制改革，全面落实执法公开，丰富公开途径，依法公开办案进度、处理结果，努力让公平正义以“看得见”的形式展现。

四、多点支撑强化工作保障 助推执法权力运行机制改革持续提速增效

执法权力运行机制改革最有效的载体就是执法规范化建设，而执法规范化建设又涉及各个警种部门，是一项综合性、战略性、系统性工程，必须多点位保障支撑、多方面共同发力。

强化组织保障。牢固树立“规范执法是本职、执法规范是尽职、不抓执法是失职、抓不好执法是渎职”的理念，形成“主要领导亲自抓、分管领导具体抓、班子成员共同抓、部门警种主动抓”的强大合力。各级公安机关主要领导严格履行执法工作“第一责任人”责任，带头尊法学法守法用法，加强研究部署和检查落实，发挥好严格规范公正文明执法的表率作用。各级公安法制部门作为执法规范化建设的牵头部门、内部执法监督管理的主管部门，充分发挥

辅助决策、组织协调、规划推动、服务保障作用，加快推进执法规范化建设有力有序开展。各警种部门认真研究制定条线执法规范化建设方案，着力解决本警种、本部门存在的普遍性执法问题。

强化素质保障。坚守执法良知，深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想特别是习近平法治思想，教育引导广大民警将执法为民的理念铭记于心、外化于行，学会换位思考，尊重民众道德情感，严格规范公正文明执法，努力让人民群众在每一起案件办理、每一件事情处理中都能感受到公平正义。加强执法培训，建立健全党委理论中心组学法制度，构建县级全员、警种专业、所队日常的培训体系，推行新法新规立即学、执法制度定期学、法律知识常态考等机制，积极鼓励民警参加公安部高级执法资格认证和国家法律职业资格考试，不断提升全警法律素养和执法能力。配强专业力量，科学测算、配齐配强各单位所需法制审核人员，建立新任公安法制部门负责人门槛准入制度和新进法制部门民警国家法律职业资格筛查制度，确保法制部门力量与形势任务和法律要求相适应。充分借智引力，定期邀请检察官、法官、律师开展执法座谈交流，听取对公安执法工作的意见；聘请外援法律专家，建立专家库，“会诊”解决公安执法中遇到的疑难问题。

强化机制保障。着力提升法制部门权威，推动县（市）局法制大队升格为副科职建制、分局法制大队长进同级党委班子，基层所队法制员全面实行派驻制，由法制大队统一领导、统一管理、统一考核，定期轮岗。实行法制部门随警作战，对重大疑难复杂案件，及时提供法律保障，确保案件定性准确、证据完备、程序规范。健

全常态运作的执法监督管理委员会,统筹警种执法权力、整合执法监督力量,加强对本部门执法活动的组织、管理、规划,定期预警、通报执法突出问题,研究整改纠偏措施,实现对整体执法活动的集约化、精细化管理。健全完善执法质效评价机制,探索建立执法办案积分制,创新实施民警执法过错记分管理机制,将考评结果与表彰奖励、职务晋升等紧密挂钩,激励民警多办案、快办案、办好案。强化执法示范带动作用,深入开展精细警务品牌创建、执法标兵选树、精品案例评比等评先创优工作,把执法示范单位培养好,把执法示范经验宣传好,把执法荣誉保持好,最大限度地发挥执法示范单位的辐射带动作用,努力打造更多执法“品牌”“王牌”。

营造浓厚氛围。深入开展法治宣传教育,以民法典等新颁法律法规学习宣传为契机,充分利用人民警察节等重要时间节

点,积极开展多样化、多层次的法治文化活动,让人民群众更好地理解和支持民警日常执法。坚决维护民警执法权威,对恶意抹黑民警执法的,旗帜鲜明、依法处置,在全社会树立“敬畏法律、尊重执法者”的良好氛围。同时,引导广大群众既认识到监督公安执法是权利,也认识到配合公安执法是义务,以法治精神与道德力量引导群众自觉履行法定义务和社会责任,共同营造良好法治环境。提升依法治理能力和水平,一体发挥法治的强制力、惩戒力与引导力、感化力,会同相关职能部门,健全完善公调对接、信访听证、重点人员管控等工作机制,注重运用法治方式化解社会矛盾。坚持将警力与民力、警格与网格深度融合,借势借力、联动共建化解执法风险隐患,纵深推进基层社会治理法治化,以规范执法新成效提升群众获得感。

责任编辑 郭倩

(上接第21页)才能使大数据警务在现代乡村治安治理中发挥其智能化优势,共创乡村治安有序环境。

注释:

- ① 李维安.“治理一般”与“治理思维”.南开管理评论. 2011. 6
- ② 田海军.高举习近平新时代中国特色社会主义思想伟大旗帜 坚持改革引领创新驱动奋力开创新时代公安工作新局面.人民公安报. 2018. 1. 26
- ③ 张兆端.关于公安大数据建设的战略思考.中国人民公安大学学报(社会科学版). 2014. 4
- ④ 陶希东.共建共享:论社会治理.上海人民出版社. 2017
- ⑤ 乔运鸿.乡村治理:从二元格局到农村社会组织的参与.中国社会科学出版社. 2016
- ⑥ 魏莲芳.乡村治安治理的新内涵与特征分析研究.公安研究. 2018. 9
- ⑦ 钟海、任育瑶.“三治融合”乡村治理体系研究回顾与展望.西安财经大学学报. 2020. 4

- ⑧ 王懂懂.智能警务:大数据 3.0 时代之现代警务运行模式思考.北京警察学院学报. 2018. 1
- ⑨ 黄丽芳、金大华.智能化技术在机械工程自动化中的应用研究.科技经济导刊. 2018. 4
- ⑩ 马怀德.法治是国家治理体系和治理能力现代化的必由之路.人民日报. 2019. 12. 3
- ⑪ 张文显.法治化是国家治理现代化的必由之路. http://www.chinapeace.gov.cn/chinapeace/c43926/2014-10/22/content_12116925.shtml. 中国长安网. 2014. 10. 22
- ⑫ 丁国强.法治具有适应性.山东大学报. 2019. 12. 8
- ⑬ 杨朝明.法与时转则治 治与世宜则有功.光明日报. 2016. 11. 11
- ⑭ 同①
- ⑮ 晁廷全.系统思维.科学出版社. 2017
- ⑯ 张彬、彭书桢等.“大智物云”时代数据治理国家战略比较分析.电子政务. 2019. 6
- ⑰ 同⑧
- ⑱ 李勇华.乡村治理现代化中的村民自治权利保障.中国社会科学出版社. 2017
- ⑲ 维克托·迈尔-舍恩伯格、【英】肯尼思·库克耶.盛海燕、周涛译.大数据时代.浙江人民出版社. 2019

责任编辑 马军