

公安执法责任制度的三维解析

■ 赵 炜

摘 要 公安执法责任制度是公安组织专业管理制度的重要内容,是具体规范各层级、各部门、各职位的任务、权力和责任的基本制度。公安执法责任制度是一个体系,包括领导责任、主体责任、履职责任、保障责任、监督责任五个方面。要以法律法规和规章制度等形式来固化公安执法责任制度改革成果。

关键词 公安执法 责任制度 组织运行

公安执法责任制度是公安组织制度及其专业管理制度的重要组成部分,是公安管理学的重要研究领域。深入研究公安执法责任制度建设与改革问题,对于深化公安执法权力运行机制改革、公安机关的制度建设和良性运行、科学管理和公安民警的“执法公正”都具有重要的理论意义和实践意义。本文从运行、体系、改革三个维度来研究公安执法责任制度问题。

一、从组织运行的角度看公安执法责任制度

(一) 公安组织运行的概念

研究公安组织运行首先应从公安组织结构开始。公安组织及其结构设计是公安

管理学的基本范畴之一。公安组织运行是公安管理学中一个与公安组织结构设计紧密相连的基本概念和范畴。从辩证唯物主义运动变化发展的角度看,公安组织结构是一个静态的关系范畴,而公安组织运行则是公安组织结构发挥功能的动态化过程,是一个过程范畴。可以说,公安组织运行指的就是公安组织依法依规行使法定职权动态处理公安事务的过程。公安组织运行亦可称之为警务运行。党的第二十届二中全会提出新一轮党和国家机构改革的四大目标之一是“在运行管理上更加高效”,体现了组织运行及其管理的极端重要性。这为研究公安组织运行问题指明了方向、提供了遵循。

(二) 公安组织运行的四大要素

作者:公安部研究室原副主任

第一个要素是公安组织制度。这是公安管理学研究的新领域和薄弱环节。公安组织制度是公安组织中各个层级和全体成员必须遵守的关系准则和行为准则,是保证各项公安工作有效运行的重要管理手段,具有科学性、合法性、系统性、权威性、强制性和稳定性等特点,包括公安组织的各种法律、法规、规章、规则、规定、程序、标准等。完善健全的公安组织制度是公安组织良性运行的前提和根本保证。公安组织制度可以区分为基本制度和专业管理制度两大方面。

第二个要素是公安组织运行机制。也可称之为警务运行机制。机制是一个动态的关系范畴,所谓警务运行机制指的是警务运行中固定的结构性因果关系。从系统论的角度看,警务运行机制是一个体系,一般包括五个方面:警务动力机制、情报信息机制、决策指挥机制、激励约束机制、警务保障机制。2021年7月公安部召开全国公安机关深化警务机制改革推进会,对以“情报、指挥、勤务、舆情”为主要内容的一体化实战化警务机制改革进行研究部署。上述内容总体上属于情报信息机制和决策指挥机制的范畴。《公安教育》2021年第7期发表拙文“以新时代中国特色社会主义思想为指引全力推进新警务建设”的第三部分“新技术孕育新机制”中提出了警务运行的动力、指挥、激励、保障、监督五大机制,对警务运行机制建设和改革问题做了初步探索。2022年公安部召开的全面深化改革推进会,对“情报、指挥、行动”为基本内容的合成化实战化警务运行机制改革再次进行具体部署。

关于公安组织运行的第三个要素(公安组织运行过程的调控)和第四个要素(公

安组织冲突的协调),因已超出本文研究的范围,故在这里就不展开阐述了。

(三) 公安组织制度的构成

公安组织制度包括基本制度和专业管理制度两大方面。

1. 公安组织的基本制度

公安组织的基本制度是公安组织其他制度的依据和基础,是规定公安组织的形成和组织方式、决定公安组织性质的根本性制度。主要包括规定公安组织的法律地位、职责权限、组织体制、领导制度和管理制度等。其所涉及的法律法规和规章制度主要有:

人民警察法。1957年第一届全国人大常委会第76次会议公布实施了《人民警察条例》。在此基础上,1995年第八届全国人大常委会第12次会议通过、2014年3月启动修订工作的《人民警察法》,包括总则、职责与职权、组织管理、警务和职业保障、教育训练、执法监督、纪律与惩戒、附则共八章121条。

公安机关组织管理条例。2006年国务院第154次常务会议审议通过的《公安机关组织管理条例》包括总则、公安机关的设置、公安机关人民警察职务、公安机关的编制和经费、公安机关人民警察管理、公安机关人民警察待遇、附则七个部分。

各级公安机关工作规则。2020年中共中央发布了《中国共产党中央委员会工作条例》。2021年公安部印发《公安部工作规则》。2017年印发的《公安部工作规则》宣布失效。地方各级公安机关和各部门、各警种也应制定修订各自的工作条例,作为公安机关权力运行的基本依据。

公安机关政治工作条令。公安政治工作制度是中国警察制度的最本质特征。公安

机关应学习借鉴军队政治建军的经验, 进一步明确政治建警的方针, 下大力气制定好《公安机关政治工作条令》, 把党对公安工作绝对领导的根本制度和公安政治工作的基本制度用规章的形式固定下来。

各级公安机关权责清单。2020 年中办国办对在国务院部门全面开展权责清单编制工作进行了部署, 由中编办具体组织实施。2022 年研究形成了《公安部权责清单》。地方各级公安机关也要研究形成本层级的权责清单, 为严格依法行政提供法律标准和保证。

2. 公安组织专业管理制度

公安组织专业管理制度是公安组织的根本制度、基本制度得以执行的具体保证, 又是公安组织进行专业管理的具体手段。公安组织专业管理制度制定的关键是要形成一个既有核心又有配套衔接的制度体系。这个制度体系包括“一个制度三个规范”的结构。2001 年公安部在河北廊坊召开的全国公安队伍管理长效机制研讨会明确提出: 长效机制框架除了激励机制、制约机制和保障机制之外, 还应首先包括以工作规范、行为规范、装备规范为主要内容的规范体系。

公安组织的责任制度。公安组织的责任制度是规定公安组织内部各层级、各部门、各岗位应承担的工作任务、应负的责任以及相应职能职权的制度。它明确规定岗位与责任、责任与权力、权责与利益三大关系的具体内容。责任制度是公安组织专业管理制度的核心。责任制度可以从不同层级(部门)和不同岗位两个方面分别制定。

关于公安机关不同层级的责任制度, 2006 年国务院公布的《公安机关组织管理条例》已有基本规定。2019 年召开的全国公安工作会议提出: “按照党委领导、部

抓总、省厅主责、市县主战的思路, 明确各级公安机关的职能定位。”2022 年又在实践中提出“派出所主防”的重要思路。这是对公安机关不同层级责任(职能)制度的原则规定。从公安管理学的角度看, 需要把这些重要思路和原则规定最大限度地制度化规范化法治化。

岗位责任制度在我国有很好的基础。早在 1961 年的国民经济困难时期, 邓小平等同志在制定《国营工业企业管理工作条例》时, 就提出了“党委领导下的厂长负责制”和“应当认真维护各级的和各方面的责任制”的政策措施, 1962 年对农村农业工作还提出了“责任到田”的主张, 这应视为实行责任制的萌芽和雏形。1975 年邓小平及万里领导的铁路整顿的五条措施中的第四条就有建立健全岗位责任制的内容。1978 年农村改革中推行了联产承包责任制。1985 年公安机关学习借鉴农村改革的成功做法, 在全国公安机关推行目标管理和岗位责任制。1993 年国家开始实行公务员制度的职位说明书中有岗位职责的内容。1996 年开始研究部署派出所改革中即有责任区的改革任务。后来的社区警务亦可视为岗位责任制的发展。新时代的公安机关岗位责任制度有进一步落实和完善的任务。

公安组织的技术规范。公安组织的技术规范是针对公安组织的业务活动而制定的技术标准、技术规程等。具有特定技术要求和客观性、规律性的特点, 包括技术标准、操作规程、使用保养维修规定等。应主要围绕刑事技术、网络安全技术、信息技术、行动技术四大技术制定相关技术规范。

公安组织的业务规范。公安组织的业务规范是公安组织在长期实践中总结出来的、通过行政命令的形式予以认可的工作程序

和作业处理规定，具有较强的经验性和主观性。但是，业务规范必须以遵守技术标准为前提，主要有运行流程、服务规范、安全规范等。如对办案场所和监管场所的安全要求等。2003年公安部制定《110接处警工作规则》《公安机关办理刑事案件程序规定》《公安机关办理行政案件程序规定》《公安机关人民警察训练条令》《公安机关执法细则》等均属于业务规范的范畴。

公安组织的个人行为规范。如警察个人行为品德规范、工作纪律、语言规范、警容风纪等。《公安机关人民警察纪律条令》《公安机关人民警察内务条令》和《公安机关保密规定》等规范性文件对上述方面都有详细规定。习近平总书记在人民警察训词中关于“纪律严明”的要求、党的十八大以来的八项规定和公安机关的十项规定以及关于禁止饮酒的六项规定即属于此范畴。

2022年1月公安部印发实施的《关于深入推进公安执法责任体系改革的意见》虽然主要涉及了执法责任制度体系，但也部分包含和体现了上述的技术规范、业务规范、行为规范三大规范的内容，涉及了公安组织专业管理制度的诸多方面，因而在一定意义上可以说是公安组织专业管理制度的集大成者。

（四）公安执法责任制度的涵义和类型

公安执法责任制度的含义。责任一词有两层含义，一层是指分内应做的事；一层是指没有做分内应做的事，因而应当承担的过失。公安执法责任制度是公安组织责任制度的重要组成部分，是关于公安执法行为的责任规定。

公安执法责任制度的类型。公安行政执法责任制度——关于公安行政执法责任的规定。公安部主要是在《公安机关办理行

政案件程序规定》进行规范。公安刑事执法责任制度——国家主要是在刑法、刑事诉讼法中进行规定。公安机关主要是在《公安机关办理刑事案件程序规定》进行规范。

二、从体系的角度看公安执法责任制度

从坚持系统观念和系统思维的角度看，公安组织的执法责任制度是一个体系，包括领导责任、主体责任、履职责任、保障责任、监督责任五大方面。

（一）公安执法的领导责任制度

公安执法的政治领导责任制度。执法责任工作必须坚持党的绝对领导。强化政治领导责任，把坚持党的绝对领导作为第一政治责任，健全各级公安机关党委维护党中央权威和集中统一领导责任机制，严格落实党中央重大决策部署贯彻落实督查问责机制，严格执行重大事项请示报告制度。

公安执法的思想领导责任制度。思想引领责任。管理实践中也有端正思想动机的责任。意识形态责任是思想领导责任的重要内容。强化思想领导责任，坚持不懈地用习近平新时代中国特色社会主义思想武装全警，严格落实意识形态工作责任制，建立健全思想政治工作责任制，建立民警思想动态定期收集分析制度，确保党的领导、党的意志、党的主张贯彻落实到执法工作的各方面、全过程。

公安执法的组织领导责任制度。组织领导责任包括机构职能、人员编制、选人用人三大方面的责任。强化组织领导责任，充分发挥党委把方向、管大局、促落实作用，完善党委领导监督执法工作的制度机制，严格落实“一把手”和领导班子全面从严管党

治警的主体责任和监督责任。加强基层党组织建设,在办理重大案件、完成重大专项工作任务时设立临时党支部,把党的领导覆盖到执法办案的每一个单元。

公安执法的业务领导责任制度。在公安行政执法领导责任方面,对领导人在公安行政处罚的审批、采取公安行政强制措施的审批和公安行政强制执行的审批等方面的行为和权力进行明确规范。在公安刑事执法领导责任方面,对领导人在立案的审批权、侦查措施的审批权、刑事强制措施的审批权和刑事惩罚执行权等方面进行具体规范。建立完善公安机关负责人牵头侦办重大疑难复杂案件制度,建立科所队长办案常态化机制,严格落实基层领导干部带头办案制度。细化主要领导、分管领导、部门负责人的监督管理职责,落实分管领导和部门警种负责人对关键执法岗位的日常监管职责,严格执法办案部门负责人案件审核审批和日常执法监督管理责任。建立重大执法决策跟踪反馈制度,依法推进决策后评估工作。探索将领导干部履行监督管理职责情况以及本单位执法办案质效情况,作为领导干部综合考核评价的重要内容。

(二) 公安执法的主体责任制度

各级公安机关的执法权责制度建设。依法科学划分不同层级公安机关的执法权责,建立公安执法权责清单制度,严格按照权责清单履职,没有法律依据不得减损公民、法人和其他组织合法权益或者增加其义务。合理划分层级管辖,明确各级公安机关管辖行政、刑事案件范围。根据不同案件类型特点和疑难复杂程度,确定不同层级公安机关的办案责任。强化上级公安机关对下级公安机关的执法监督管理职责,加强上级公安机关对侦办重大敏感案件和疑难复

杂案件的法律政策指导,上级公安机关发现下级作出的执法处理或者决定有错误的,应当责令下级公安机关依法予以纠正,必要时依法及时予以撤销或变更。

各警种的执法权责制度建设。准确界定公安机关各部门、各警种办理刑事、行政案件,实施行政许可、行政处罚、行政管理等执法职责权限,明确公安机关各部门、各警种的执法责任,科学界定派出所执法办案权责。根据法律授权和职能配置情况,及时调整优化刑事案件和行政案件管辖分工,完善指定管辖、提级管辖制度和管辖争议解决机制,防止推诿扯皮或争抢案件。省以下公安机关要适应公安机构改革要求,明确各类案件内部管辖分工,并报上级公安机关备案。

执法人员的执法权责制度建设。按照权责一致的原则,严格按照权责事项清单分解执法职权,明确接处警、受立案、案件办理、审核审批等岗位的执法权责。积极适应以审判为中心的刑事诉讼制度改革要求,严格遵循法定程序,健全完善覆盖刑事案件侦查取证、讯问、移送审查起诉等环节的责任制度。探索建立刑事侦查责任制,明确主办侦查人员相应的侦查办案权责,充分发挥主办侦查人员和专业团队在办案中的作用。结合深化“情指行”一体化警务机制改革,明确情报研判、指挥调度、勤务行动各环节权责,确保警务高效运行。

警务辅助人员的执法权责制度建设。警务辅助人员是现代警队的重要人力资源。为节约警队人力资源成本,优化警队人员结构,探索试行把行政、秘书和技术支援等非直接参与执法的警务人员岗位改由警务辅助人员担任。明确警务辅助人员辅助执法勤务、行政管理、技术保障、警务保障的范围、

权限和责任。警务辅助人员不得从事超越其职责范围的工作，严禁其承担案件调查取证、执行刑事强制措施、作出行政处理决定等事项。严防警务辅助人员借身份之便和协助民警依法履职之机实施违规查询、窃取、倒卖公民个人信息及其他违法行为。严把警务辅助人员“入口关”，不得招聘使用曾因违规违纪违法被开除辞退解聘的人员。

（三）公安执法的履职责任制度

健全接处警环节责任。完善接处警工作标准，实行110接处警系统和执法办案系统全要素、闭环式互联互通，加强警情信息与受案办理情况的比对分析，强化对重点警情实时监督管理，防止有警不接、接警不出、出警不处或接处警迟缓、贻误战机。研究制定失踪警情处置办法，建立查找失踪人员相关制度，对失踪人员疑似被侵害的，由刑侦部门依法开展调查，发现绑架、杀人、拐卖、非法拘禁等犯罪线索的，依法立案侦查。

完善受立案环节责任。派出所应设置报案室。要健全接报案登记、受案立案审查工作程序和结果告知制度，进一步明确接报案登记、审查、移送等工作责任人，全面落实群众上门报案当场进行接报案登记、当场接受证据材料、当场出具接报案回执并告知查询案件进展情况、投诉举报监督方式和途径等工作要求，依法及时向案件控告人、被害人及其家属公开案件相关信息。完善部门警种立案归口管理制度，加强受案立案日常监督管理，确保依法及时如实受理办理案件。加强与检法部门的协调，完善刑事立案复议复核制度及立案、追诉、撤案标准，建立完善“久挂未结”案件清理督办制度。

严格适用刑事强制措施审核审批责任。加强对犯罪嫌疑人采取刑事强制措施的审核审批把关，严格依照法定条件和范围适用

强制措施，细化办理取保候审、监视居住等程序规定。严格落实采取查封扣押冻结等侦查措施审核把关责任，最大限度减少对公民合法权益和市场主体正常生产经营活动的影响。加强资金查控平台和国家反诈大数据平台监督管理，严肃整治利用线上手段违规冻结账户资金问题。对排除违法犯罪嫌疑的人员，应当及时依法作出终止侦查、不予处罚或其他处理。

严格侦察措施使用管理监督责任。健全完善侦察措施使用审核审批监督管理机制，严格落实“谁提请谁负责、谁审核谁负责、谁批准谁负责、谁操作谁负责、谁监督谁负责”的执法责任制，对于因审批不合规、审核不到位导致措施违规、不当使用的，依规依纪依法严肃问责。严格落实公安机关领导干部违规审批使用侦查措施资源和干预侦察办案记录报告制度，坚决杜绝违规滥用侦察措施问题。严格落实中央政法委有关规定，并制定公安机关相关工作规定。

严格执法办案和监管场所安全管理责任。严格按照“四个一律”要求规范执法办案场所设置和管理使用，制定完善执法办案管理中心建设标准和信息应用标准，推动执法办案管理中心系统与监所管理系统对接，实现数据共享、业务协调。完善全流程执法记录制度，严格落实现场执法视音频记录、讯问犯罪嫌疑人录音录像规定。派出所的办案区因具有留置功能也应予以明确规范。落实监所安全管理责任，完善看守所与驻所武警执勤协作机制，规范对在押人员外出就医等办理程序，加快推进智慧监管建设。健全超期羁押通报和减刑、假释、暂予监外执行案件常态化监督检查机制和审核审批监督机制，及时防范解决执法办案和羁押监管中可能发生的过错行为。

严格异地办案审批管理责任。严格落实公安机关办理刑事案件程序规定和办案协作事项范围、工作要求,严格执行异地办案协作“六个严禁”等规定,严禁违规跨区域执法办案,不得自行在异地开展办案活动。建立健全跨区域办案协作制度,规范完善跨区域执法办案报上级公安机关审批、备案机制。

严格涉企执法行为审核审批责任。完善经济犯罪案件立案追诉标准,探索建立重大复杂经济犯罪案件立案提级审查制度,加强对办理经济犯罪案件的执法监督和审核把关,严格落实经济犯罪立案法制审核制度,防止执法不当或过错影响营商环境。规范刑事民事交叉案件办理,严禁违规插手干预经济纠纷,坚决杜绝逐利执法。

严格行政执法管理责任。严格治安、交管、移民出入境等部门行政执法监管责任和公共服务主体履职责任,落实行政审批、备案登记审查责任,加强事中事后监管。完善行政执法程序,全面落实行政裁量权基准制度,减少执法随意性,避免一律顶格处罚,防止过度执法、以罚代管。加强交警非现场执法监督管理,依法规范使用监控设备查处交通违法行为。严格落实户籍办理终身责任制,坚决堵塞管理漏洞。维护移民和出入境管理中央事权权威,杜绝自行其是,保障法制统一。落实窗口服务首接负责制,完善首问负责、一次告知、一窗受理、自助办理等制度,加快推进政务服务“跨省通办”,全面落实证明事项告知承诺制。

(四) 公安执法的保障责任制度

警务保障不仅是工作机制更是法定责任,保障不到位、没有做到分内的事就是失职,理应追究责任。保障责任是公安执法责任的重要组成部分,包含人财物信息和技术

法制权益保障。以往的研究只是停留在制度机制层面。需要从责任的角度来研究人财物信息和技术法制权益保障问题。

2021 年中共中央国务院印发的《法治政府建设实施纲要(2021-2025)》中使用了“健全法治政府建设科技保障体系,全面建设数字法治政府”的表述。在 2021 年深化全国司法行政改革工作会议上,司法部部长从“政治责任、工作责任、监管责任、保障责任”四个方面阐述执法司法责任体系的内涵——司法部在政法领域率先正式使用了“保障责任”概念——从“科技保障体系”到“执法保障责任”是一个飞跃。

公安执法的保障责任包括六大方面:

编制人力保障责任。在编制保障责任方面,在部省地三级公安机关探索建立跨警种部门、跨区域编制动态调整机制。在人力保障责任方面,积极建立警务人员专业化制度,健全以业务素质、身体素质、心理素质为主要内容的民警执法素质保障机制。

经费装备保障责任。推动建立事权与支出责任相适应的公安经费保障体制,确保公安执法工作所需经费足额保障到位。推进涉案财物跨部门集中管理平台建设,做好涉案财物数据汇总和跨部门信息平台运维工作。

情报指挥保障责任。按照“做精机关、做优警种、做强基层、做实基础”的思路,深化推进警务机制改革,进一步整合数据资源,集成手段应用,优化警务流程,加快完善纵向贯通、横向联动、合成作战的“情报、指挥、行动”一体化实战化运行机制,全面牵动情报预警、实战指挥、应急处置、侦查办案、防范控制、网上导控等警务运行各环节,为基层一线执法管理活动提供强有力的支撑。完善各类应急处突预案,强化实战演练,提高快速反应能力。严格落实依法办理、

舆论引导、社会面治理“三同步”工作机制，健全敏感案事件分析研判、请示报告、信息发布等工作机制，规范相关信息发布程序，提升发布技巧和效果。深化推进基层警务改革，探索完善符合实战化要求的基层警务运行机制，提高源头治理能力。

公安科技保障责任。《法治政府建设实施纲要（2021-2025）》中提出了“健全法治政府建设科技保障体系”。全面推行网上办案制度，除涉及国家秘密外，一律实行网上办案，实现执法信息网上记载、案件审核网上进行、执法文书网上生成、执法质量网上考评。深化执法大数据分析研判，健全技术监督发现执法风险、阻断违规行为机制。充分运用现代科技手段和大数据资源，为基层一线执法办案活动提供精准推送、精准服务、精准支持、精准赋能。

法律制度保障责任。建立健全与法院、检察院在侦办重大疑难案件方面的沟通协调机制，明确侦查方向、打击策略、法律适用、证据标准等，确保侦查程序规范、证据获取合法、案件定性准确、法律适用无误。健全完善侦查监督与检警协作机制，形成内外部监督合力。积极配合推进政法机关一体化办案协作平台建设，对接政法跨部门大数据办案平台，有效支撑政法跨部门数据共享和业务协同，提升网上执法办案质效。加强和规范重点领域的执法司法衔接，推动建立与有关部门的行刑衔接、联动协同工作机制。推进执法办案管理中心建设，研究制定执法办案管理中心建设标准。

民警权益保障责任。加强维护民警执法权威委员会建设，依法严厉打击暴力袭警抗法等违法犯罪行为，坚决维护民警执法权威和合法权益。健全民警依法履职保护、依法履职免责和容错纠错机制，严格执行《公

安机关维护民警执法权威工作规定》《公安机关人民警察依法履职免责和容错纠错办法》，严格区分执法办案质量瑕疵责任与违法办案责任，细化应当问责的违法办案责任的具体情形，正确把握在执法工作中出现失误错误的性质和影响，不因舆论炒作、信访投诉等因素影响对责任的客观认定。完善举报不实澄清制度，及时为受到错告、诬告的民警澄清、正名，消除不良影响，依法追究相关单位和个人的责任。完善公安民警职业风险保障体系，修订《人民警察抚恤优待办法》，完善维护民警执法权威抚慰金制度，提高职业保障水平。大力实施公安职业安全与健康工程。

（五）公安执法的监督责任制度

监督的实质在于纠错和问责，目的在于推进执法的规范化。

各警种的执法监督责任制度。部省地三级公安机关的主要警种都设有法制监督机构，区县所队设有专兼职法制员，都要严格履行法律审核责任。完善审核与审批程序。压实各执法部门和警种主体责任，强化对本部门警种内部的执法监督管理，加强执法办案的源头管控。健全公安机关警种内部法制审核制度，优化警种法制审核的职能配置和力量配备，严格落实对办案场所、涉案财物、案件卷宗统一管理 etc 内部监督责任。完善专兼职法制员制度，在办案任务量较大的执法勤务机构和派出所推行派驻或者专职法制员制度，健全法制员管理使用和考核奖惩制度，进一步发挥专兼职法制员作用。

法制部门的执法监督责任制度。部省地县四级公安机关都设有法制工作部门，形成局一总队一支队一大队四级公安法制系统的机构职能体系。受立案制度改革中要严把入口、出口法制审核关。应确立执法全流

程监督的理念,明确公安机关办案部门与法制部门的职责界限,明确案件办理法制审核责任,推行刑事案件法制部门统一审核、统一出口工作机制改革,形成侦查部门侦办案件、法制部门审核把关的新机制。健全证据收集审查制度,加强对刑事立案、撤案、终止侦查和侦查活动的执法监督。健全防范和纠正刑讯逼供、非法取证等侦查违法行为的制度机制。完善法制审核制度,对重大行政处罚、重大行政许可和较大数额财产强制措施等重大行政执法决定,一律实施法制审核。充分发挥刑事复议复核、国家赔偿等监督救济职能,依法纠正执法问题。健全侦查监督与检警协作机制,探索建立公安机关法制部门内部执法监督与检察机关外部侦查监督相衔接机制。

督审部门的执法监督责任。主要指督察的执法监督责任、审计的执法监督责任和信访的执法监督责任。完善督察部门对上级公安机关督察部门和本级公安机关行政首长负责制,加强条线监督。健全执法活动现场督察、网上督察和举报投诉受理核查督办、重大案事件督察机制,建立违规执法问题通报制度。规范贯彻重大决策部署、执法活动财务管理、公安特别业务费等情况的审计监督。落实信访工作责任制,依法、及时解决群众合理合法诉求,健全信访案件抽查评查、执法错误瑕疵纠正补正机制,用好信访工作“三项建议权”,从源头上预防和减少信访问题发生。

其他各相关部门的执法监督责任制度。主要包括纪检监察部门的执法监督责任、警务保障部门的监督责任和巡视巡察部门的执法监督责任。坚持落实执法责任与全面从严管党治警责任相结合,健全完善法制、督察审计信访与纪检监察、政工、巡视巡察、

警务保障等部门的协作配合机制,确保法律监督和党纪监督、业务监督衔接顺畅、贯通融合、形成合力,推动构建具有公安特色的大监督格局。完善执法回避制度和重要关键岗位干部轮岗交流机制。

严格落实执法过错责任追究制度。1999年《公安机关人民警察执法过错责任追究规定》中关于执法绩效考核制度、预算审计制度,进一步明确追究执法责任的程序和要求,健全执法责任追究启动机制,依规依纪依法严肃问责。对有案不受不立、违法受案立案、立案不查、压案不办、违规降格处理或者弄虚作假、选择性执法的;违反规定超权限、超范围、超数额、超时限查封扣押冻结涉案财物,不及时退还或违规处置涉案财物的,不严格履行管理职责导致涉案财物灭失的;在行政执法管理中敷衍塞责、不负责任、不担当、不作为、慢作为等导致不良反映和群众投诉的;违反法律法规办理案件或因重大过失导致案件错误并造成严重后果的,依规依纪依法严肃追究执法办案人、审核人、审批人的责任以及所在部门负责人的管理责任。领导干部因故意或重大过失怠于行使或者不当行使审核审批权、监督管理权的,依规依纪依法追究责任。严格落实重大执法决策终身责任追究制度和责任倒查机制。

三、从改革的角度看公安执法责任制度

(一) 公安执法责任制度改革的原由

一是贯彻习近平总书记重要指示要求的需要。在2019年全国公安工作会议上,习近平总书记强调指出:经过不懈努力,公安执法规范化建设取得了很大进步,粗暴

执法等现象减少了，但执法不作为、乱作为等问题仍时有发生，有的甚至办关系案、当保护伞，社会影响恶劣。对这些问题，要下大力气集中整治，以实际行动取信于民。我们要坚决贯彻习总书记的重要指示要求。

二是解决扫黑除恶和教育整顿中发现的深层次问题的需要。在扫黑除恶和教育整顿中发现，队伍中存在的问题约有80%都发生在执法领域。要通过明责、履责、问责等环节来完善和优化公安执法责任制度，减少和杜绝执法问题的发生。

三是完善和优化公安执法责任制度体系的需要。军队内务条令中首先是对岗位职责及其关系的规范。公安机关的内务条令则缺少这方面的内容。这一先天不足的缺陷，使公安机关的内务管理缺少最基本的制度。制度与环境的关系总会处于不断变化中，制度会产生滞后性问题。随着环境和各方面条件的变化，不断优化公安组织的责任制度体系，是各级公安管理者的应有职责。

（二）公安执法责任制度改革应遵循的原则

坚持党的领导。贯彻这一根本原则，是提出“公安执法政治责任”范畴的基本依据。要把“对党忠诚”的要求落到实处，把党的领导贯彻体现到公安执法的各方面、全过程。要实行党委领导下的行政首长负责制。重大事项都要经由党委会研究决定。严格执行“三重一大”制度。

坚持以人民为中心。要把这一基本原则落实到具体行动和政策上，落实到警务运行的动力机制上，落实到警务评价标准上，落实到人民群众的获得感幸福感安全感公正感上。

坚持执法公正。2017年习近平总书记在公安工作和公安队伍建设提出了“对党忠

诚、服务人民、执法公正、纪律严明”的总要求。2020年8月26日习近平总书记在“人民警察训词”中又进行了具体阐述。“执法公正”是习近平总书记对公安执法活动的基本要求，公安机关和全体民警要努力让人民群众在每一个执法行为都能看到风清气正、从每一项执法决定中都能感受到公平正义。要建立和完善绩效考评制度，除了重点考核“安全感”之外，还要增加“公正感”的考核指标，要用人民群众对公安执法的“安全感”和“公正感”作为衡量公安工作的两大基本性指标，进一步完善绩效考评制度，推进绩效考评工作向纵深发展。

坚持责权利相统一。推进公安执法责任体系改革，必须坚持责任、权限、利益三者有机统一的原则。责权要统一、权益要保障。公安执法的保障责任研究侧重于规范责权利中“利”的责任。2021年十三届人大常委会第29次会议通过了《军人地位和权益保障法》。我们应积极借鉴《军人地位和权益保障法》，研究拟定《公安机关工作人员权益保障法》，对民警、辅警的工资待遇、医疗待遇、伤害保险、住房保障和优待抚恤等权益进行具体规范。

（三）公安执法责任制度改革的重要意义

理论意义。公安执法责任制度是公安管理学的新领域，是公安理论体系大厦中的一个新范畴。研究公安执法责任制度问题、建立公安执法责任制度理论，可填补公安管理学理论的空白，对于健全公安管理学理论体系乃至整个公安理论体系都具有重要意义。

制度意义。在公安机关的组织制度建设中，基本制度建设比较健全，基础比较深厚，相信随着《人民警察法》的修订出台，我国公安组织的基本制度建设将进入一个比较

完备的阶段。相比之下,公安组织的专业管理制度建设还存在不少薄弱环节。随着公安执法责任制度问题的深入研究,对于健全公安组织制度体系尤其是公安组织专业管理制度体系具有重要意义。

实践意义。公安执法责任制度问题研究,对于公安组织的良性运行将具有重要的指导作用。对于国家治理体系特别是公安治理体系和治理能力现代化的推进,对于促进执法公正、消除执法腐败、提高人民群众的公正感也会具有重要意义。

(四)通过法律制度固化公安执法责任制度改革成果

拟定《公安机关组织法》和《公安机关人员法》。在公安组织基本制度建设方面,参照法院和检察院把组织和人员问题分开、分别制定《人民法院组织法》《人民检察院组织法》和《法官法》《检察官法》的做法,建议将《人民警察法》和《公安机关组织管理条例》以及国办“关于警务辅助人员管理的意见”三部法律、行政法规和国办的规范性文件内容融汇整合,分别制定《公安机关组织法》和《公安机关人员法》。把警务辅助人员的管理纳入《公安机关人员法》中。公安组织不同层级、不同部门(警种)的责任制度可通过制定《公安机关组织法》来进行具体规定。不同岗位的责任制度包括领导岗位责任制、专业岗位责任制和一般工作岗位责任制三个方面,可通过制定《公安机关人员法》来进行具体规范。1954年第一届全国人大常委会通过了《公安派出所组织条例》。2006年国务院颁布《公安机关组织管理条例》时,全国人大常委会曾宣布废止《公安派出所组织条例》。下一步,可把关于派出所的规范内容纳入《公安机关组织法》加以规范。

各部门、各警种分别制定相应的工作手册。我国1998年开始研究推进公安队伍正规化建设。作为重要成果,2005年公安部研究制定了《经侦工作手册》《治安工作手册》《刑警工作手册》《监管工作手册》《交警工作手册》五大工作手册。在此基础上,建议各部门、各警种总结梳理以往的工作经验,研究制定各自的工作手册。

研究制定《公安机关人民警察程序手册》。在总结各部门、各警种编制起草工作手册基础上,综合制定《公安机关人民警察程序手册》。1998年启动的公安队伍正规化建设和2008年启动的公安执法规范化建设成果丰硕,14年来重要成果之一是《公安机关执法细则》。在此基础上,在公安组织专业管理制度建设方面,建议研究制定《公安机关人民警察程序手册》。借鉴《香港警察程序手册》的质量管理经验,可在以往工作基础上组织力量集中研究起草《公安机关人民警察程序手册》,对公安机关各层级、各部门、各职位的工作关系和行为进行具体规范,作为部门规章,以部长令的形式下发全国公安机关执行。

1997年开始研究起草、2000年公安部正式颁布的《公安机关内务条令》已经实施20多年。在新时代新形势下,公安机关面临的任务、条件、环境等都发生了重大变化,建议在总结经验的基础上增加公安机关各职位职责及其关系的内容。

参考文献:

- [1]赵炜.以新时代中国特色社会主义思想为指引全力推进新警务建设[J].公安教育.2021.7
 [2]邓力群.邓力群自述(1915-1974)[M].人民出版社.2015
 [3]赵炜.公安改革探论[M].中国人民公安大学出版社.2018

责任编辑 马煜童