

以执法办案管理中心工作机制为依托 构建公安执法大监督格局

——以北京经验为例

■ 王 理 马艺轩

摘 要 执法办案管理中心工作机制是新时代公安执法规范化建设的重点工程，是推动公安工作现代化的重要载体抓手。本文以北京市公安局执法办案管理中心工作机制为研究对象，探讨其作为构建公安执法大监督格局核心载体的理论与实践价值。文章从政治、法治、技术三重维度解析大监督格局的内涵，结合北京市公安局执法办案管理中心工作机制智能化、协同化、集约化实践经验，提出以“理念革新—资源整合—制度重构—技术赋能—能力提升”为主线的优化路径，为构建公安执法大监督格局提供参考。

关键词 执法办案管理中心 大监督格局 首都实践

在全面推进依法治国、深化公安执法规范化建设的时代背景下，强化执法监督、构建严密高效的公安执法大监督格局，已成为提升公安机关执法质效与公信力的核心命题。当前，公安执法监督实践中仍不同程度存在内部监督强外部弱、过程监督弱于结果监督、传统方式强于数字化监督等结构性难题，亟需系统性变革以回应新时代法治要求与人民期待。执法办案管理中心工作机制，

作为公安工作现代化的重要载体，凭借其集约化、智能化、协同化的运行特质，为破解多头监督、重复监督、重塑监督格局提供了关键支撑。本文以北京市公安局的先行探索为蓝本，其历经近十年实践形成的“一站式办案、合成化作战、智能化管理、全流程监督”首都模式，不仅在体制机制创新、科技深度赋能、涉案财物管理、服务保障升级等方面积累了宝贵经验，更在理论层面印证了

作者：王 理，北京警察学院首都警务发展研究中心；

马艺轩，北京警察学院首都公安执法监督研究中心

基金项目：本文系北京市社科基金决策咨询项目“构建首都公安执法大监督格局路径研究”（项目编号：23JCC133）研究成果。

依托执法办案管理中心构建公安执法大监督格局的可行性。基于此，本文将深入剖析构建公安执法大监督格局的战略意义、内在逻辑与北京实践经验，并围绕“理念革新—资源整合—制度重构—技术赋能—能力提升”这一核心路径，探讨优化完善之道，旨在为全国公安机关打造“全要素、全链条、全领域、全周期”执法监督新体系提供理论参考与实践镜鉴。

一、问题的提出：构建公安执法大监督格局的重要意义

党的二十大报告明确提出要“强化行政执法监督机制和能力建设，严格落实行政执法责任制和责任追究制度”“规范司法权力运行，强化对司法活动的制约监督，促进司法公正”。公安机关历来高度重视执法监督工作，始终坚持着力构建系统严密、运行高效的执法监督管理体系，不断提升公安执法规范化水平。构建公安执法大监督格局对于规范执法行为，提升执法公信力，确保公安队伍忠诚干净担当，回应新时代法治建设要求具有至关重要的现实意义。

一是构建公安执法大监督格局是公安工作现代化的内在需求。公安工作现代化涵盖技术工具革新、制度体系重构、法治水平提升、人才结构优化及服务效能增强等多个方面。首先是新型警务运行模式的变革，办案方式由传统的“分散式办案”向“集约化办案”转变，传统的分散式监督模式向集中式监督转变；其次是新型犯罪模式的产生和演变，对于侦破案件的跨部门协同提出更高要求，对单个部门的监督向跨部门监督转变，执法监督模式的变革势在必行。二是构建公安执法大监督格局是顺应新时代法治建设大势所

趋。形成严密的法治监督体系是中国特色社会主义法治体系建设的重要内容，也是习近平法治思想的核心要义之一。随着全面依法治国的深入推进，人民群众对于法治建设有新的期待，对于公安执法有更高的要求，构建公安执法大监督格局是落实习近平法治思想的有力举措，也是回应人民群众法治期待的主动应对。三是构建公安执法大监督格局是提升执法公信力的必由之路。公安执法是法治实施的重要环节，公安机关依法依规行使执法权关系着法律法规的实施效果，直接影响公民权利，体现整个国家的执法水平和法治化程度。构建公安执法大监督格局，通过技术赋能实现监督透明化，通过机制变革倒逼执法规范化，是提高公安机关执法规范化水平，增强公安机关执法公信力的必然之举。四是构建公安执法大监督格局是打造新时代公安铁军的根本路径。锻造高素质过硬公安铁军，习近平总书记寄予厚望。过硬公安铁军首先是政治过硬，执法监督首先是政治监督。通过构建公安执法大监督格局，能够进一步严明政治纪律筑牢政治忠诚，同时能够进一步提升能力素质和执法水平，树立公安队伍良好形象。

二、理论逻辑：执法办案管理中心工作机制与公安执法大监督格局的内在关联

（一）执法规范化与监督效能的理论基础

1. 流程再造理论

流程再造理论（Business Process Reengineering）是 20 世纪 90 年代美国学者迈克尔·哈默（Michael Hammer）和詹姆斯·钱皮（James Champy）提出的管理思想，其核心是对业务流程进行根本性的重新思考和彻

底性再设计，以提升成本、质量、服务和效率等关键指标。执法办案管理中心工作机制体现了流程再造的核心思想。通过整合警种资源、强化合成集约作战、采用“一站式”办案模式，实现办案资源的优化配置和高效利用。同时，借助现代信息技术手段，如大数据分析、人工智能等，执法办案管理中心进一步提升了办案的智能化水平和监督效能。具体来说：一是通过流程重构消除冗余环节和部门割裂，使执法监督从碎片化转向系统性，实现“全要素管理、全环节覆盖”；二是通过技术赋能实现数据实时采集与分析，将传统被动监督转化为主动预警，提升监督的精准性和响应速度；三是资源整合实现专业化分工和跨部门协同，强化监督的独立性与权威性，避免“既当运动员又当裁判员”的冲突；四是通过制度创新实现动态监督和标准化指引，将外部监督压力转化为内部规范动力，实现执法行为的自我优化。

2. 协同治理理论

协同治理理论（Collaborative Governance Theory）强调多元主体通过资源共享、权力协调、制度整合等方式实现公共事务的协同管理，其核心在于打破部门壁垒、整合治理资源、提升整体效能。依托执法办案管理中心工作机制构建公安执法大监督格局，本质上体现了协同治理理论在执法规范化和执法监督领域的应用深化，二者在目标导向、运行逻辑和制度设计上存在紧密的耦合关系。具体来说，通过执法办案管理中心工作机制中规范的标准化操作平台、实时的数据监督中台、针对性的风险防控节点控制实现其协同枢纽作用。同时，通过三级执法监督管理体系的垂直反馈，实现监督的纵向贯通；通过检察院、信访、纪委监委等多个部门的派驻实现监督的横向融合；通过执法信息公开

平台、特邀监督员制度、群众满意度测评等渠道，将当事人投诉、律师建议、舆情监测等社会监督信息接入办案中心管理系统，实现监督效能的外部赋能。

（二）执法办案管理中心工作机制的监督功能定位

1. 全流程动态监督：程序合法的压舱石

程序正义是实体公正的首要前提，也是规范执法的有力保障。执法办案管理中心工作机制通过流程再造实现执法过程全流程的节点化监控，通过信息化手段对案件受理、侦查、羁押、移送等环节进行实时跟踪，确保各环节严格遵循法定时限与程序。利用智能管理系统（如案件流转平台）强制规范操作步骤，确保流程不可逆跳转，阻断人为干预空间，形成“阳光化”办案链条。

2. 案件质量靶向监督：实体公正的防火墙

三级审核机制，实行办案民警自查、法制员初审、法制部门终审的分级审查制度，重点核查证据链完整性、法律适用准确性。重大案件需提交跨部门联席会议集体决议，减少裁量偏差。质量回溯与问责，建立案件质量终身负责制，结合定期抽查与专项评查（如针对涉黑案件的“回头看”机制），将问题纳入民警绩效考核，倒逼质量提升。

3. 权利保障刚性监督：权利保护的安全阀

特殊群体权益兜底，设置未成年人“一站式”询问中心，配备心理咨询师与合适成年人在场制度；建立伤病嫌疑人绿色医疗通道，确保生理权利不受侵害。律师介入无障碍化，推行“预约会见二维码”系统，律师可实时查询嫌疑人羁押地点、预约会见时间，管理中心需在24小时内反馈安排，规避变

相阻碍会见。

三、首都实践：北京执法办案管理中心的创新经验

自 2015 年北京市公安局在全国率先创建执法办案管理中心以来，历经“基础设施建设”“机制构建”“提质增效”三个阶段，至今已近十年。执法办案管理中心工作机制所构建的“一站式办案、合成化作战、智能化管理、全流程监督”模式，为全国公安机关提供了可复制可推广的“北京样本”。近年来，北京市公安局着眼更高水平法治公安建设目标，积极探索“专业+机制+大数据”新型警务运行模式，全面推进执法办案管理中心 2.0 建设，积累了新时代法治实践的宝贵经验，对进一步推动公安执法大监督格局构建、加快形成和提升公安机关新质战斗力具有很好的参考价值。

（一）体制机制创新：构建“一站式”集约化办案新模式

北京市公安局始终将执法办案管理中心建设放在深化首都公安改革和法治公安建设的整体布局中统筹推进，围绕中心建设应用，创新推出“市局一分局一所队”三级执法管理体系、派驻执法办案管理中心检察机制、刑事案件认罪认罚“48 小时全流程流转”、案管组智慧案审新模式、律师远程视频会见全覆盖、违法未成年人训诫帮教等一系列具有突破性、标志性的执法改革新举措新实践，逐步形成了“执法办案管理中心工作机制”，据此构建了体现时代特征、具有首都特色、符合实战要求的执法规范化建设体系。

（二）科技赋能执法：打造智慧办案“最强大脑”

北京市公安局充分依托大数据、人工智

能、物联网等技术的支撑作用，升级配备智能审讯台、自动入区终端等智能办案、智能管理设备，依托执法办案平台，建设统一的办案中心管理系统和智慧办案 APP，实现“入区预约、申请服务、合成研判、审核审批”等功能“网上办”“掌上办”，持续加强智能模型研发应用，全面提升执法办案、监督管理、服务保障的智能化水平，打造成为新一代的“智能中心”。

（三）服务保障升级：推行“人性化+专业化”双轨运行

北京市公安局在全国率先推进监管前置中心收押以及经侦资金查控分析、治安管制刀具认定和淫秽物品认定进中心，实现嫌疑人从本区向跨区集中送押，升级办案民警休闲保障区，中心执法服务保障功能达 23 项，并研发“清单式”服务保障“网上办”“掌上办”管理模块，做到一键申请、快速响应、自动反馈，为基层执法减负增效。从嫌疑人体检、律师会见到心理疏导，办案中心提供标准化、人性化服务，为办案提供尽可能多的软、硬件支撑，让办案流程更优化，操作更便捷，让民警办案更加省心、省力、高效。

（四）涉案财物管理：实现“一物一码”全生命周期监管

北京市首创在市、区两级公安机关设立涉案财物管理中心，集中管理公、检、法三机关的涉案财物工作模式，在省级层面首家创建了“实物静止，手续流转”涉案财物跨部门管理新机制。着眼规范化、专业化、现代化建设需要，构建了市、区、基层所队三层级涉案财物管理架构，完成了场所、人员、信息化专业建设，为涉案财物规范管理奠定坚实基础。同时，积极推动执法办案管理中心与涉案财物管理中心“两个中心”一体统筹、融合发展，最大化统筹“人、案、物”

执法要素一体化运行，切实加强三者在全环节综合监督管理，最大化为基层减负。

（五）全流程执法监督：构筑“阳光执法”立体防控网

北京市公安局在全国率先出台案管工作现代化意见，健全市局、警种、分局、所队四级案管体系，建立基层所队案管组、指挥室、打击办案队“三位一体”上下联动、协同运行机制，健全“日清周结月考”执法监督管理和分析研判机制，将精准监督向基层拓展，强化源头执法管控。升级执法办案平台智慧案管模块，搭建 60 类执法风险预警、问题监督数据模型，将案管职能从“警、案、场所、物、卷”拓展至信访和接诉即办，实现了受立案、调查取证、强制措施、涉案财物、审查起诉等案件办理各个阶段的全流程智能化监督。

四、优化路径：构建公安执法大监督格局的策略建议

公权力姓公，也必须为公。只要公权力存在，就必须有制约和监督。公安机关作为与民众接触最多、行使权力范围最广的公权力代表，更需建立完善的执法监督体系。目前，执法办案管理中心工作机制已进入提质增效建设阶段，借鉴北京等地的建设经验，进一步完善管理运行机制，以办案中心为“中枢”，推动三级执法管理体系高效运转，健全问题预警、整改反馈、跟踪督办、考核问责“链条式”闭环监督机制。按照“理念革新—资源整合—制度重构—技术赋能—能力提升”实施路径，依托执法办案管理中心工作机制全力打造“全要素、全链条、全领域、全周期”执法大监督格局。

（一）理念先行：构建“监督+”思维

体系

1. 变重监督轻服务为监督与服务并重

传统的执法监督理念往往侧重于对执法行为的监督和制约，而忽视了对执法服务的提升和优化。目前的监督理念实际上是将民警放在一个开放场域透明办案，过分注重于监督民警执法过程，分局市局两级督导抽检、视频巡检等置民警于办案高压之下，使得民警更关注每个办案环节不犯错误，而忽视了案件办理的实质法治。为了构建更加完善的执法大监督格局，需要转变旧有监督理念，实现监督与服务并重。

2. 变重监督轻容错为监督与容错并重

现有执法监督理念过于强调对执法错误的追究和惩罚而忽视了对执法创新的鼓励和支持的问题。为了激发公安民警的积极性和创造力，需要实现监督与容错并重。对于事实认定、法律理解或适用存在重大争议的疑难案件，只要办案民警并无明显的主观过错且能自圆其说，应不视为存在执法过错且不予问责，给予民警一定的容错空间。通过建立健全容错纠错机制等方式鼓励民警在执法过程中进行创新和探索。

3. 变重监督轻激励为监督与激励并重

传统的执法监督理念侧重于对执法行为的监督和制约而忽视了对执法人员的激励和奖励工作。目前的监督理念更关注案件办理出现问题的监督与问责，对于法律效果、社会效果和政治效果好的执法案例，应当采取通报表扬、上升为指导案例等形式，予以激励和肯定，激发办案民警更为关注实体正义。

（二）顶层设计：打造“四位一体”监督体系

坚持系统观念，依托执法办案管理中心，打造集政治监督、日常监督、重点监督、协同监督“四位一体”的监督体系。政治监督

是统领，决定监督的根本方向；日常监督是基础，实现监督全覆盖；重点监督是突破，聚焦关键问题；协同监督是支撑，通过联动增强整体效能。这四种监督相互渗透、互为补充，共同推动执法监督转化为治理效能。

1. 以政治监督为统领

政治监督重点关注党员民警是否与党中央始终保持一致，是否坚决做到“两个维护”，落实党中央决策部署是否有力。政治监督的主要内容包括政治能力提升、政治责任担当及斗争本领养成等。通过政治监督及时发现和解决公安机关在思想认识和行动上存在的问题和偏差以确保公安机关始终沿着正确方向前进。

2. 以日常监督为基础

日常监督是对公安机关日常执法办案活动进行的常规性监督。依托执法办案管理中心对案件的全流程跟踪，以及对“警、案、人、物”等全要素的实时监控，对办案人员在工作中能否做到秉公用权、廉洁从业、恪守法律及道德规范等进行常态化监督，确保公安机关在日常工作中始终保持高度的责任感和使命感并严格按照法律法规和程序规定进行执法活动。

3. 以重点监督为突破

重点监督是针对公安机关在办案过程中容易出现问题的重点领域和关键环节进行专项监督。重点监督既包括对重点岗位、重点人的监督，也包括对重点领域、重点环节的监督。如对涉案财物管理的监督、对于“远洋捕捞”等跨区域执法案件的监督等。通过重点监督推动公安机关不断加强自身建设和提高执法水平。

4. 以协同监督为保障

协同监督是整合内部外部资源，提升监督效能，协同合作共同开展执法监督的重要

方式之一。协同监督既包括内部督查、纪委监委、法制、信访等部门之间的协同，也包括外部人大、法院、检察院等部门的协同。依托各部门派驻执法办案管理中心工作模式，实现执法监督的信息共享、资源共享和优势互补，从而减少多头监督提高监督效能。同时也可以通过协同监督推动不同部门之间形成更加紧密和高效的合作关系共同维护社会公平正义和人民群众合法权益。

（三）制度建设：完善制度规范与标准体系

1. 推动《执法办案管理中心建设与管理国家标准》制定

执法办案管理中心建设涉及案件、人员、财物、卷宗、场所等各个执法要素，涉及办案警种、监管场所、医院、物价、司法等内外单位部门，涉及执法办案、监督管理、服务保障等工作环节，必须有一套规范、高效、协同的标准体系。目前全国已有 25 个省市公安厅、局结合实际，出台了相关工作规范，但全国层面来说尚未出台统一的建设标准。为了规范全国范围内执法办案管理中心的建设和管理工作需要制定统一的国家标准。通过制定《执法办案管理中心建设与管理国家标准》可以明确执法办案管理中心的功能配置、运行流程和管理要求等方面的内容，从而为不同地区提供统一的建设和管理标准。通过标准的统一，提升执法办案管理中心的运行规范和监督效能。

2. 推动相关配套机制的建立完善

借鉴北京市公安局创新推出的市局一分局一所队三级执法管理体系、派驻执法办案管理中心检察机制、刑事案件认罪认罚“48 小时全流程流转”、违法未成年人训诫帮教等一系列具有突破性、标志性的创新工作机制，完善执法办案管理中心配套机制。在运

行机制层面还应进一步建立健全相关制度机制：一是完善与检法协作配合制度，构建重大疑难案件听取意见、联合督办、业务通报等协同工作机制，在刑事司法政策、捕诉标准、个案处理等方面，最大限度统一认识，减少分歧；二是完善支撑办案单位智识支撑机制，通过建立运行专家咨询制度、案例指导制度、疑难案件会商制度，为办案单位提供有效的法治智识支持，以提升执法办案的法治化水平。

（四）技术赋能：深化智能监督应用场景

依托目前大数据、人工智能等技术，通过设备功能创新、业务流程重组、数据融通聚合，搭建标准化一体化的协同办案监督管理基础平台，完善移动化专业化的全领域智慧办案、实时化全程化的全要素闭环管理、精准化动态化的全周期监督考核、定向可视化全方位执法研判、便捷化个性化全链条执法保障五大核心业务功能，打造“数据多维融通、功能智能高效、应用规范安全”的执法监督新体系。

一是加强各警种资源融合共享，推动执法办案系统与各部门警种专业平台及执法办案管理中心管理系统互通互联，研发掌上智慧办案APP，拓展多元远程办案模式；二是完善案件智能管理系统，完善电子卷宗、智能证据审核、智能语音识别、智能移动办案，优化执法问题自动预警提示、异常执法数据动态监测等功能，推动执法视音频资料与执法办案、执法管理系统融合共享；三是强化案件数据分析研判，持续推动执法数据全量汇聚共享，强化对接报警、受立案、采取强制措施等执法各环节中案件办理、人员处理、打击防控成效数据的量化分析、综合研判，健全执法办案突出风险的事前预警、事后评

估数据分析模型，构建智慧办案监督管理新体系。

（五）能力提升：强化专业人才培养

执法办案管理中心既是案件办理的“中枢”，也是人才培育的“试验田”。通过专业人才引领与体系化培训支撑，打造一支“懂法律、精业务、善管理”的人才队伍，才能实现执法质量与效率的双提升，推动法治公安建设迈向更高水平。

一是完善执法办案管理中心人才选拔和培养机制。目前，公安机关执法正从“经验主导”向“数据驱动”、从“人力密集”向“科技集约”转型，选拔和培养一批专业型、复合型、管理型人才，对于执法办案管理中心运行的提质增效和长远发展具有非常重要的现实意义。二是充分发挥执法办案管理中心培训基地作用。优化完善轮岗培训、随岗练兵等战训合一培训模式，紧扣侦查取证、审查讯问、案件审核等实战技能，常态化开展情景式、案例式、互动式练兵，全力打造执法培训示范基地，在实岗练兵、实战融合中提升全警执法能力水平。

北京市公安局在完善执法办案管理中心工作机制，构建公安执法大监督格局方面虽然取得了一定成绩，但在实践中仍存在区域发展不均衡、协同机制待完善、队伍建设不足等问题和挑战。为了构建更加完善的执法大监督格局需要从理念先行、顶层设计、制度建设、资源整合、技术驱动和能力建设等方面入手制定切实可行的策略和建议。通过不断加强执法办案管理中心的建设和管理工作，可以推动公安机关执法工作的规范化、智能化和高效化发展，为维护社会公平正义和人民群众合法权益提供更加有力的保障和支持。

责任编辑 徐闻彬