

论构建“又多又好”执法办案工作体系

叶寒冰

(浙江省公安厅, 浙江 杭州 310009)

【摘要】公安机关是国家的执法机关, 忠于职守, 勤于执法, 善于办案, 是公安机关的本职本份。构建“又多又好”执法办案工作体系, 是执法水平新提升所趋、执法工作新形势所迫、执法办案新要求所需。因此, 通过完善考核机制激励民警“想办案”, 通过科学设定目标引导民警“多办案”, 通过深化内外监督促使民警“办好案”, 通过强化教育培训保证民警“能办案”, 自然成为我省公安执法规范化建设的最大议题和基本载体。

【关键词】公安工作; 执法规范化; 执法办案; 工作体系; “又多又好”; 浙江

【中图分类号】D631 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1674-3040 (2012) 03-0007-05

多年来, 在省公安厅党委的高度重视下, 在厅主要领导的有力主抓下, 浙江公安法制工作或执法规范化建设工作成果有目共睹, 赢得了全国公安战线的一致赞誉。然而, 这是一项只有起点和过程而没有终点的工作, 是一块只有更好和好上加好而没有最好的奖牌。在年初召开的全省公安工作会议上, 中共浙江省委常委、省公安厅厅长刘力伟同志将今年全省公安工作的指导思想、目标任务精辟概括为: 要牢牢把握经济社会发展稳中求进的总基调, 紧紧围绕为党的十八大和省第十三次党代会胜利召开创造和谐稳定社会环境的总目标, 坚决防止发生影响国家安全和政治稳定的重大事件、坚决防止发生严重暴力恐怖事件、坚决防止发生造成重大影响的群体性事件、坚决防止发生社会反映强烈的重大恶性案件和治安灾害事故的总任务。要求把握“总基调”、围绕“总目标”、实现“总任务”。省公安厅党委副书记、副厅长张景华同志在主题报告中明确提出了要“坚持规范执法, 不断提升公安队伍公信力”, 要“多破案、快破案、办好案”, 要“积极培育具有浙江特色的执法规范化标准体系”的专门工作要求。

根据新的任务和新的要求, 当前如何保持我省公安法制建设好的发展势头, 研究并进一步提出我省公安执法工作新举措、新载体, 力促公安法制工作迈出新步伐、跨上新台阶, 这是笔者近段时间一直在认真思考的问题。根据自己多年来主管市地公安机关全面执法工作的经验, 结合前期的调研和思考, 笔者认为当前和今后几年的全省公安法制工作, 就是要紧紧围绕构建“又多又好”执法办案工作体系来展开。概括地说, 就是要通过完善考核机制, 激励民警“想办案”; 通过科学设定目标, 引导民警“多办案”; 通过深化内外监督, 促使民警“办好案”; 通过强化教育培训, 保证民警“能办案”。

本文主要分为“又多又好”执法办案工作体系的提出原因和建设构想两个部分来进行论述。

一、“又多又好”执法办案工作体系的提出原因

提出构建这样一个新的执法办案工作体系, 主要是基于以下三个方面的考虑。

(一) 执法水平新提升所趋。

收稿日期: 2012-04-28

作者简介: 叶寒冰, 浙江省公安厅副厅长。

自 2008 年 9 月公安部部署开展“三项建设”以来，公安法制工作主要围绕执法规范化建设展开。对于执法规范化建设，省公安厅党委高度重视，厅主要领导亲力亲为，各级公安机关党委坚决执行厅党委的决策部署，公安法制部门具体承担了组织、规划、协调、推动的职能，各部门、各警种也都积极参与，齐抓共管。全省公安机关按照“全警种、全建制、全要素推进”的思路和“强势推进、强力督导、强制入轨”的要求，坚持“实战、实用、实效”的根本导向，以功能区改造为突破口，同时开展执法主体、执法制度、执法监督和执法信息化等各个要素建设，软硬并举、内外兼修，全面、均衡、协调地推进执法规范化建设，建立了顺应社会发展和群众期盼的执法新秩序，带来了政风行风新气象，初步走出了一条符合浙江公安实际的执法规范化建设新路子，得到了各级领导和社会各界的充分肯定。通过三年的努力，执法规范化建设的成效已经日益凸现，全省公安机关在批捕率、移送起诉率、退查率等主要刑事执法指标继续保持较好水平的同时，新受理行政复议案件、人民法院新受理公安行政诉讼案件、公安信访初信初访案件及其相应的撤变率和败诉率同比逐年下降，各项主要的公安执法工作指标始终位居全国前列。省公安厅连续多年被评为全省依法行政考核和“法治浙江”建设先进单位，人民群众的安全感和对公安工作的满意度稳步提高。继在公安部“三考”中取得全国第一的好成绩后，2011 年我省又在全国执法规范化建设检查考评中夺冠。

但在充分肯定成绩的同时，我们也应该清醒地认识到，当前取得的成效还是初级的、阶段性的，也是动态的；公安执法工作离党、国家、人民和法律的要求还有不少差距，各种执法问题还在不断发生；法制工作本身也还存在诸多问题和不足，迫切需要我们下更大的功夫去研究去解决。公安机关是执法机关，离开了执法办案，执法规范化建设乃至贯彻落实厅党委提出的公安中心工作任务、维护国家政治和社会稳定职能的履行都无从谈起。因此，构建“又多又好”执法办案工作体系，是公安工作最基础、最本质的要求，是不断深化执法规范化建设的重要议题，是努力固化已有经验做法并使之机制化、长效化的必然要求。

（二）执法工作新形势所迫。

2011 年，我国社会主义法治国家建设的一个重要标志性事件就是中国特色社会主义法律体系已经形成，可以说“有法可依”的问题已经基本解决。新时期、新阶段，各方面的工作包括公安工作，都由原来主要依靠行政命令逐步向主要依靠法律规范转变，由原来带有临时性、突击性的领导方式向制度化、规范化、正规化转变。任何一项政府工作，如果没有相应的法律依据，就很难推动甚至无法推动。这是一个明显的大趋势，公安工作也是如此。在过去，领导说了定了或者发个文件，就可以做；而现在，哪些属于违法行为、什么情况下可以限制人身自由、罚款数额可以提高到什么程度，既不是领导说了算数，也不是公安哪一级能决定的，必须由法律法规来加以规定。因此，今后法治建设的关键是要解决法律实施的问题，落实“有法必依、执法必严、违法必究”的要求，切实解决有法不依、执法不严、违法不究等社会反映强烈的问题，确保已有的各项法律制度得到全面正确有效地执行。共产党要依法执政，人民政府要依法行政，公安机关的所有工作都要建立在严格依法办事的基础上，所有工作的推动和落实都需要一个先决条件，那就是要依法，都要在法制的轨道上运行。同时，在国内外诸多因素的交互影响下，当前治安形势仍然复杂严峻，刑事案件将维持高位运行，群众对安全感的需求很高。“群众利益无小事”。国务委员、公安部部长孟建柱同志多次强调，大小案件都要办，案件要应受尽受、应立尽立。省公安厅党委进一步提出了“两个最大”理念和“双零”导向。在这样的新形势和新任务下，我们构建“又多又好”执法办案工作体系，就是在依法的前提下，既追求案件的质量，“办好案”，又按照“老百姓最痛恨什么犯罪就打击什么犯罪，老百姓反映什么治安问题最强烈就整治什么问题”的原则，尽最大的努力，多办案、快办案，以最终实现社会安全、群众满意的目标。

（三）执法办案新要求所需。

随着我国社会主义民主法制建设进程快速推进，人民群众的法治意识和维权意识越来越强，法律监督、舆论监督、社会监督不断增强，对执法工作的要求不断提高。总的来讲，就是要自觉遵循社会主义法治理念，即“依法治国、执法为民、公平正义、服务大局、党的领导”五个方面的基本内涵和要求。根据社会主义法治理念的要求，公安机关要牢固树立“以人为本、执法为民”的执法思想，牢固确立“忠诚、为民、公正、廉洁”的人民警察核心价值观。孟建柱部长在总结北京奥运安保、国庆 60 周年安保、上海世博安保和应对国际金融危机等一系列重大执法实践的经验时，又进一步提出了“严格公正规范，理性平和文明”的执法理念。无论是执法为民的思想，还是人民警察核心价值观和“十二字”的执法理念，都是新时期公安执法活动

和公安民警基本行为的有力指引，也是整个公安机关执法办案应当遵循的重要原则。比如，人民警察核心价值观中的“忠诚”，就是人民警察的政治本色，是坚持党的领导的直接体现；“为民”，就是人民警察的宗旨观念，是全心全意为人民服务宗旨赋予公安机关的根本使命；“公正”，就是人民警察的价值追求，是执法的终极目的；“廉洁”，就是人民警察的基本操守，该办的事要办，而且要讲求效率，不能越权、滥权、谋私。

理念决定行动，但好的思想、理念也必须在行动中落实。“执法为民”、“严格公正规范，理性平和文明”等执法理念和要求要真正落到实处，必须内化于心、外化于行，让民警自觉贯彻到执法过程的每个环节、每时每刻、一言一行。这也是构建“又多又好”执法办案工作体系的动因和出发点。公安机关永葆“忠于党、忠于国家、忠于人民、忠于法律”的政治本色，完成好“巩固共产党执政地位、维护国家长治久安、保障人民安居乐业、服务经济社会发展”的重大政治和社会责任，尽心尽责，多办案，办好案，就是最简单、最朴素而又最直接、最现实的表达和体现。

二、“又多又好”执法办案工作体系的建设构想如何构建

“又多又好”执法办案工作体系，我认为要从以下四个方面着手。

（一）激励民警“想办案”。

“想办案”是“多办案”、“办好案”的前提。办案的主体是民警，只有充分发挥民警的主观能动性，促使民警真心想办法，才能实现“又多又好”的办案目标。我省公安机关案件的受（立）数、破案数、打击处理数等指标持续名列全国前茅，民警承担的工作任务相当繁重，加上现在群众对执法要求越来越高，执法环境越来越公开透明，内部执法监督和责任追究也越来越规范严格，基层民警对执法办案普遍产生了畏难情绪，存在着怕办案、怕值班、怕出警、怕投诉的“四怕”现象，甚至认为“多办案多出错，少办案少出错”，实际执法中推诿扯皮、案件久拖不立、久拖不决、不积极作为甚至不作为等问题屡有发生。要解决这些问题，我们强调从严治警，强调严格要求、严格监督、严格责任是一个方面。这方面我们已经做得比较多，对民警提出的要求不能说不高，力度也不能说不大。这些虽然必要，但光靠增加压力是不够的，必须在人的自身和内心世界做文章、下功夫，研究如何激发出人的潜能、如何发挥好人的主观能动性问题。

刘力伟厅长在全省公安工作会议上强调，要“从严治警，从优待警”相结合，在抓好从严治警的同时，更要抓好抓实从优待警工作。就执法办案领域的从优待警工作而言，在当前思想负担和工作任务双重压力下，要促使民警想办法，除了严格执法办案要求，同时还要重视确定正确导向、创造必要条件、营造良好的执法环境和工作氛围，使民警保持饱满的精神、旺盛的斗志，主动担当、严格执法、快乐工作、幸福生活。

一要通过有效的教育引导使正确的执法思想内植于心。要以贯彻落实党的十八届六中全会精神为契机，大力推动公安机关的法治文化建设，组织开展好“三访三评”深化“大走访”活动、人民警察核心价值观教育实践活动，通过警营文化潜移默化，通过先进典型示范引领，增强“执法为民”的使命感和责任感，让每个民警都十分明白执法办案是“饭碗”、“执法为民”是天职，从而激发民警执法的自觉性、积极性、能动性和创造性。

二要通过完善执法标准体系为民警减负增效。执法标准体系建设，要真正从基层执法需要的角度，想基层所想，急基层所急，做基层所需，关键要为基层执法解决实际问题。如杭州市公安局的“杭标”体系建设，值得各地学习借鉴。今后在制定更多的执法规范时，就不能仅仅以设置更多的框框为出发点，而是要让基层民警拿来就可用，用起来很顺手，既符合法律规定，又不会增加很多负担，并可有效解决随意执法、粗放执法、执法公信力不高等顽症问题，防止执法追责情形发生。这样民警心里就有底了，工作就会更主动、更高效。同时，要十分注重民警的执法维权工作，有效消除民警的后顾之忧。

三要通过改革考核激励机制让民警干有奔头。要进一步健全完善民警的执法档案和执法办案积分制，科学测算民警执法办

案的质量和数量，全面评判民警的工作业绩，并作为立功授奖、干部任用的主要条件，坚持“用干部看工作”的导向，使多办案、会办案、办好案的民警能够得到提拔任用，让他们感觉有奔头，这样他们才会有劲头，才会有想办案的内驱力。如温州市公安局近年来积极探索建立赏罚分明的执法工作激励机制，执法水平提升明显。

这里还要专门强调一下考核的指挥棒与激励民警办案的关系问题。当前，公安机关客观上存在着案多人少和民警执法水平参差不齐的问题。因此，执法考核的导向要注重抓大放小，抓住原则关键，舍弃细枝末节，积极鼓励民警想办案、多办案、办合格案，而不是求全责备，阻碍民警想办案的积极性。现阶段的公安法制工作水平尚处在“初级阶段”，我们既要持续推进、大力提升，又要防止操之过急、适得其反。

（二）引导民警“多办案”。

在构建“又多又好”执法办案工作体系中，“多办案”是基础。近年来，省公安厅党委鲜明地提出了“两个最大”理念和“双零”导向。公安机关作为中国特色社会主义事业的建设者、捍卫者，作为国家刑事司法和行政执法的专门力量，必须尽心尽责，积极履职。对群众急需急盼的事情做到“零懈怠”，创新社会管理，关注民生，服务民生；对群众深恶痛绝的事情做到“零容忍”，积极践行“有恶必除、命案必破、小案必查”，坚持打早、打小、打苗头，全力争取多侦破一起案件、多化解一件矛盾、多消除一个隐患和少发生一起案（事）件、少伤亡一个人、少造成一点损失。这是公安机关最大的业绩和最大的实绩，也只有这样，才能够实现“保稳定促发展创和谐”这个公安机关最大的政治。

应当肯定，全省公安机关积极践行“两个最大”理念和“双零”导向，打击处理数等指标都位于全国前列。但是，我们也发现了警种之间办案不平衡的问题。根据相关调查反映，除派出所外，其他业务部门办案数量偏少。如2011年全省公安机关执法质量考评中被抽查的22个县级公安机关的刑侦、经侦等5个业务大队，人均立案数均低于全省民警平均办案数，甚至有的大队全年没有独立办理过刑事或者行政案件。业务警种立案、办案少，直接带来两个方面的问题。一方面加重了派出所的工作任务，影响了基层基础工作。目前，我省公安机关派出所实际上成为了办案主力军，承担了大部分的办案任务，无论案情简单还是复杂都得办，而且所谓业务部门与派出所的“联合办案”，大部分办案工作还是由派出所民警承担的。派出所承担办案任务过多，自然会影响其基层基础工作的开展。另一方面是业务警种专业优势得不到充分发挥，办案能力、指导水平不可避免地下降。某些业务部门“机关化”倾向明显，实战部门变成了指导部门，都向派出所摊工作指标、压工作任务、要工作数据、取工作成果。而执法办案是一项“熟能生巧”的工作，办案少了，手就生了，办案能力必然下降。这样，也就更谈不上提升指导办案水平了。

应当明确，“多办案”重点是要解决业务警种办案偏少，与派出所工作不平衡的问题。按照条块结合的要求，一要设定目标。基层主要业务警种民警平均办案数必须高于全体民警人均办案数。省、市两级公安机关业务部门也要独立承担办案任务或组织办理重大疑难案件，同时要加强对条线的指导，督促下级部门充分发挥专业优势，多办案，办好案。二要清晰职责。要按照案件管辖分工对条线和层级的要求，区分不同警种、不同层级，确定相应业务部门的案件办理范围、种类以及相应的工作职责，做到条块明确，层级清楚。三要强化考核。省公安厅将相应修改有关考评标准，市、县公安机关也要完善相关工作机制和考核奖惩制度，对不同警种人均办案数要进行排名，积极引导业务警种多办案。

（三）促使民警“办好案”。

“办好案”是执法办案工作体系中的一个核心问题。从执法办案工作整体讲，没有相应的数量也就没有质量，但从单个的执法办案行为讲，除了要讲执法数量，也要注重执法质量。执法质量是衡量公安队伍业务能力水平的一把尺子，事关公安机关的形象，是公安工作的生命线。如何实现既强化依法打击管理职能，及时有力地打击犯罪，又切实保障公民的合法权益；既严格依法办事、公正有效地管理治安，又热情服务、方便群众，实现打击与保护、管理与服务的高度统一，确保执法的质量和效果？这是摆在我们面前的一个重大课题。

要把案件办好，做到案结事了，关键是要按照孟建柱部长的“十二字”要求去做。“严格公正规范”，是本质、是内涵，“理性平和文明”，是程式、是载体，两句话均有机地统一于我们的每一项执法办案工作中。正确认识这“十二字”要求，首先要从公安机关整体的履职情况上看，即党委政府是否满意，人民群众是否满意，是否准确及时充分地履行了法律赋予我们的职责。这也就是胡锦涛总书记所要求的“三个至上”，即党的事业至上、人民利益至上、宪法法律至上。脱离了这个本质问题，什么都谈不上。其次，在日常的执法办案工作中，我们还要善于把具体的执法办案工作的法律效果、政治效果和社会效果最大限度地统一起来，不能只关注法律条文的规定，不注重民生冷暖和社会需求，只会死板地执行法条，不理解法律字面背后的内在含义，机械执法。

具体到每一项执法办案工作，重点是要把握案件质量是否合格，公安机关和广大民警是否能生产出合格的产品。合格就是要符合基本标准，案件要基本事实清楚、基本证据确凿、基本程序到位，检察、法院要基本认同，当然最终老百姓要基本认可、基本满意。当前公安执法任务非常繁重，警力普遍紧张，民警执法水平也高低不一，如不顾大局、不切实际地强调质量标准，全部追求优质、优秀，不符合客观情况，搞不好还会背离初衷。其实一个案件办成合格的标准也不低，既要符合法律规定，又要让群众满意，更何况是成千上万个案件。所以，现阶段强调案件办理，更多的是要求达到合格这个标准，如合格了，也就可以称为“办好案”了，在合格的基础上再争取优秀、优质，努力好上加好。办出合格品，追求精致品，杜绝残次品，是我们“办好案”的基本工作方针。如果放弃全面履职去追求个案的优质，往轻讲是舍本逐末，往重讲是失职、渎职。

“阳光执法”体系建设是我们抓好案件质量、落实办好案的载体和突破口，是持续深化执法规范化建设的工作抓手。德国的一个法学家对司法公开有句名言：“审判不公开，判决不说理，都是对公众感情的蹂躏。”对公安执法而言也一样，我们执法不公开，不“阳光”，处罚决定不说理，也是对人民群众的不负责任，不利于社会和谐。当前公安机关执法工作非常繁重，公安民警每天都在履行打击犯罪、管理社会的职责，在流血、在流汗，但是人民群众对公安机关却有诸多不满，老百姓对我们执法的公正性总有质疑。比如一个民间纠纷引起的伤害案件，因为执法不透明，老百姓对执法过程不了解，无论是受害方还是加害方，都担心暗箱操作，首先想到的是不是可以托人走关系。即便公安机关公正处理了，当事人也总认为是偏袒了对方。再如场所管理，老百姓会认为，为什么我的场所经常被检查，别人的场所从来没被检查过，民警是不是有关系、有“猫腻”等等，影响了执法效果和公安机关的执法形象，造成警民关系紧张，当事人之间、被管理者之间也互相猜忌，甚至矛盾激化。针对这些质疑，关键要实施“阳光执法”，保障当事人的知情权，该告知的权利要依法告知，该通知的事项要依法通知。只要办案公开，执法依据、过程、结果等全程予以公开，让当事人对自己的处罚情况能完全知情，还可以和其他人进行比较，他就能切实地感受到公正，就能有效打消他的疑虑。

如何推进“阳光执法”？要按照执法与管理、办事与办案、网上与网下相结合和执法依据、过程、结果全面公开的要求，制定“阳光执法”体系建设方案和推进计划。要坚持“全警种、全建制、全要素”推进的原则，各警种也要结合各自执法实际，提出明确的执法公开项目和实施的具体要求及时间节点，分项目、分阶段实施推进。与“阳光执法”体系建设配套，要进一步完善内部执法监督管理机制，按照“更贴实战、更切实际、更具实效”的原则，充分征求和吸收基层意见，修订完善执法质量考评标准，从接处警源头开始，以民意为导向，“民有所呼、我有所应”，坚持大小案件均“应受尽受、应立尽立”，对该受不受、该立不立等引起信访或者舆情的案件、办案过程中刑拘等强制措施违法使用问题和被检察监督、法院判决败诉等案件要重点考核监督，逐步健全完善涵盖执法源头、执法过程和执法结果的全流程执法管理机制。

（四）保证民警“能办案”。

“能办案”也是“又多又好”办案的前提条件，主要是要解决执法能力问题。当前，民警执法能力方面的问题还是比较突出的，一些地方公安机关的领导干部和民警的法律素质偏低，执法基本功不扎实。反映在执法办案中，笔录制作不规范、法律条款适用错误、法律文书填写不正确，刑事、行政措施混淆，案件定性不当等问题时有发生。执法过程中，也存在不讲执法艺术，简单执法、机械执法、习惯执法、执法不文明、不理性等问题。面对存在的问题，面对执法的新情况和新要求，需要我们以与时俱进的精神狠抓执法主体建设，切实提高公安队伍的执法能力。

讲能力，必须讲具体，要围绕具体的岗位来明确。在什么岗位上，就应该具备什么样的能力。不是说你通过了公务员考试，参加了 3 个月的新民警培训，就一劳永逸了。现代社会，分工越来越细，不同工作岗位有不同的要求，要成为通才已经几乎不可能，专业化、精细化的趋势非常明显。公安机关内部的分工也是越来越细，公安机关兼具刑事司法和行政执法两大职能，具体还划分成诸多不同的警种和岗位。像原来只有刑侦一家，后来刑侦部门又逐步分出了经侦、禁毒等部门。每个警种和岗位的专业性都很强，具体适用的法律、法规都不一样，业务的要求、执法的技巧也都不一样。所以，公安机关的执法能力和水平一定要区别不同的警种、不同的岗位来培养和衡量。按照岗位的不同，设定业务标准和执法要求，要从事某一特定的执法岗位工作，就必须参加该岗位的专门执法资格考试。还要把考试成绩与民警日常的工作勤绩和执法办案的具体数量、质量结合起来，全面公正科学地评判一个民警的执法能力，综合评判和认定执法资格。要进一步加大执法培训力度，进一步把执法主体素质培训、鼓励民警参加司法考试、民警“法制沙龙”和基层所队聘请法律顾问等工作长效化。要加强公安法制部门自身建设。法制部门是监督部门，你要发现执法问题，肯定业务要精熟；法制部门是服务部门，你为别人提供法律咨询，肯定功底要深厚。为此，法制民警必须加强学习，从书本中学，从实践中学，进一步提高自身素质，提高公安法制队伍的职业化、专业化程度，真正成为公安机关的法律专业队伍。要认真解决法制部门“小马拉大车”的现象，全面完成法制部门“队建制”改革，同时为法制部门适当增加编制、充实力量，加强业务办案经费和装备保障。

以上是构建“又多又好”执法办案工作体系的初衷和初步构想，本文只是作一个初步探讨，实际工作本身在今年也只是开个头。“又多又好”执法办案工作体系建设的四个方面也是各自独立的系统，无论是理论层面，还是实践层面，探索与构建的任务也还很多、很重，需要全省各级公安机关领导和广大民警一起精心谋划、潜心实践、倾心建设，不断实现理论创新和工作创新。让我们共同努力，把“又多又好”执法办案工作体系打造成为极具浙江特色的公安执法工作新品牌，实现我省公安执法规范化建设新发展。