

党和国家机构改革视域下 建立现代警务运行机制研究

祝黄河, 万 凯

(江西师范大学 马克思主义学院 江西 南昌 330022)

摘要: 公安部门是保障社会秩序和政权稳定的关键国家机构,但工作机制的不完善导致警务效能不能完全满足经济社会发展需要和群众需求。亟待建立现代警务运行机制,实现公安工作转型。需要强化警务运行机制改革的顶层设计和总体规划,创新警务运行机制改革的理念、举措和效能,理顺警务运行机制改革的内在逻辑关系,完善警务运行机制改革的成效评估体系,构建警务运行机制改革的激励和约束机制。同时,优化机构组织设置,提升基层治理效能,完善指挥管理体系,重组技术支撑手段。

关键词: 机构改革; 治理现代化; 警务运行机制

中图分类号: D616; D035.31 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-579(2019)06-0025-06

On the Establishment of the Modern Operational Mechanism of Police From the Perspective of the Reform of the Party and State Institutions

ZHU Huanghe, WAN Kai

(School of Marxism, Jiangxi Normal University, Nanchang, Jiangxi 330022, China)

Abstract: The public security organ is the key state institution to guarantee social order and political stability. However, the imperfect working mechanism has not yet met the needs of economic and social development and the masses. It is urgent to establish a modern operational mechanism of police to realize the transformation of public security work. Based on the scientific cognition of the strategic deployment and thereform of the Party and state institutions, this paper expounds the urgent requirements of the times for the establishment of the modern operational mechanism of police from such aspects as strengthening the top-level designing and overall planning, innovating the concept, measures and effectiveness of the reform of operational mechanism of police, rationalize the internal logic of the reform of the police operational mechanism, improving the effectiveness of the evaluation system, and constructing the incentive and restraint mechanism. And we should optimize organizational setup, improve the efficiency of grass-roots governance, perfect the command management system, and reconstruct the technology support means.

Key words: institutional reform; governance modernization; police operation mechanism

收稿日期: 2019-07-20

基金项目: 国家社科基金重点项目“中国特色社会主义道路自信的内在逻辑研究”(编号: 16AKS005); 江西省社会发展与治理 2011 协同创新中心项目

作者简介: 祝黄河(1955-),男,江西瑞昌人,博士,江西师范大学教授、博士生导师。研究方向为马克思主义理论。
万 凯(1973-),男,江西南昌人,硕士,江西师范大学博士研究生。研究方向为马克思主义理论。

党和国家机构改革作为行政体制改革的重要组成部分,是新时代推动全面深化改革、扩大开放和推进国家治理现代化的重大举措。^[1]如果分别从价值理性及工具理性的角度去理解,机构改革既是一场深刻而全面的社会变革,同时也是推进国家治理现代化的一场深刻的技术变革。^[2]20世纪70年代后西方国家展开了众多以关系调整、精简机构、组织结构优化等为特征的政府机构改革实践,推动了社会经济的不断发展。^[3-5]自改革开放以来,为充分破解各级政府机构各个系统在运行中累积的矛盾,适应社会主义市场经济体制下的机构配置需求,我国相继进行了多次政府机构改革,这在实现政府职能转变的同时也极大地提升了政府治理能力。党的十八大以来,随着中国特色社会主义建设进入新时代,统筹推进“五位一体”总体布局、协调推进“四个全面”战略布局,要求加强党的领导,并且更加深化地推进党和国家机构改革。党的十九届三中全会站在更高起点,以完善和发展中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化为根本导向,对深化党和国家机构改革做出了全面规划和系统部署,由此揭开了改革开放以来我国第八次政府机构改革的序幕,此次改革是一场系统性、整体性、重构性的变革。^[6]

在众多的国家机构中,公安部门是政府能够直接动用的最有效强制机构,在保障改革开放和现代化建设过程中的社会秩序和政权稳定方面起着至关重要的作用。对于具有十几亿人口量级并且正处在深刻转型阶段的中国而言,多发的治安案件和刑事犯罪、频密的群体性事件深刻体现出社会矛盾的交叠,持续挑战着我国的社会安全和政治稳定。^[7]当前,由于公安工作机制等方面原因,警务效能尚不能满足经济社会发展需要和群众需求,公安部门机构衙门化倾向严重、公安机关实战功能弱化、警务效能偏低等问题已经成为预防打击犯罪、保障社会安全的“挡道石”,亟须通过机构改革从根源上予以解决。2018年党的十九届三中全会通过的《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》和《深化党和国家机构改革方案》,为公安机关机构改革、优化警务运行机制提供了指导思想和行动指南。因此,进一步探索深化公安机关机构改革,建立现代警务运行机制,破解影响和制约公安机关职能作用充分发挥的体制性、机制性问题,既是党和国家机构改革的重要内容,也是推动新时期公安工作转型的实践需要,值得展开进一步的探索。

一、建立现代警务运行机制的时代要求

在深化党和国家机构改革战略部署下,公安机关机构改革和职能优化的呼声日益强烈。改革开放以来,随着社会主义市场经济建设逐步深入、经济社会不断发展,公安部门职能不断扩大,为应对不断增多的社会矛盾,公安机关的内设机构日益增多,警种分工越来越细,逐渐出现了机关膨胀、职能交叉、警种林立、警务效能不高等问题。这在一定程度上制约了现代警务机制的建立,影响了公安职能发挥。因此,公安机关必须全面深化改革,科学配置警务资源,优化警务运行机制,实现警力无增长改善,以适应时代发展的要求。

(一) 全面深化改革的战略布局要求深化公安管理体制机制改革,建立现代警务运行机制

十八大以来,以习近平同志为核心的党中央显示了坚定不移推进改革的决心,不断推出新的改革措施,不断完善和发展中国特色社会主义制度。中国共产党第十八届三中全会通过了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,明确提出了全面深化改革的指导思想、基本原则、战略目标,对全面深化改革的重点、顺序、工作机制及时间节点做了合理的布局。十九大报告指出,坚持全面深化改革,“必须坚持和完善中国特色社会主义制度,不断推进国家治理体系和治理能力现代化,坚决破除一切不合时宜的思想观念和体制机制弊端,突破利益固化的藩篱,吸收人类文明有益成果,构建系统完备、科学规范、运行有效的制度体系,充分发挥我国社会主义制度优越性”。

2015年2月,中办、国办印发《关于全面深化公安改革若干重大问题的框架意见》及相关改革方案,确立了建设与中国特色社会主义法治体系相适应的现代警务运行机制和执法权力运行机制的总目标,提出“到2020年,基本形成系统完备、科学规范、运行有效的公安工作和公安队伍管理制度体系,实现基础信息化、警务实战化、执法规范化、队伍正规化,进一步提升人民群众的安全感、满意度和公安机关的执法公信力。”公安改革主要包括7个方面的任务、100多项具体措施,几乎涵盖了公安工作和公安队伍建设的各个层面、各个领域,既有公安管理体制的改革,又有警务运行机制的完善,既回应了人民群众

的期待、又回答了基层关注的问题,既务实解决当前突出问题、又注重推动公安事业长远发展。

(二) 公安管理面临的问题倒逼警务运行机制改革

当前,全国公安部门普遍存在以下问题:一是地方公安部门机关化特征显著。在地方公安机关,领导、内勤、财务等人员占用大量编制,公安一线人员却严重不足。一线公安民警为了完成工作加班加点,但不少机关内勤人员却有大量的时间空闲,“人浮于事”的现象严重。在民警疲劳上岗的情况下,工作方式往往趋于简单化,服务态度糟糕,这些都与党和国家建设人民满意的服务型政府的理念背道而驰。二是警种过多产生职能交叉。现在公安机关内部存在着大量警种,如交警、网警、经侦、刑警、治安、禁毒……这些警种中存在着分工过细,警种之间职能重叠的问题。如经侦、国保、禁毒、反恐和刑侦都具有侦查职能,网安、信通、技侦、视频侦查之间职能也有大量重叠。警种职能交叉导致许多设备要重复购买,许多工作要重复完成,造成警力和资金的浪费,并且延误办案的时机,使国家、人民的利益受到损失,给公安机关的信誉造成不利的影响。三是片面强调警种专业化建设的问题。随着经济的持续发展和社会的不断进步,常常会出现新的警务职能需要警察来履行,为了更好、更专业地打击违法犯罪和维护社会治安,会不断地出现一些新的警种。如由于互联网的不断发展,网络违法犯罪活动增多,应运而生的“网警”,如由于绑架、非法拘禁等侵犯人身权的犯罪案件中大量存在劫持人质的情形,一些公安机关根据当地实际情况设立的新警种“谈判专家”等,新的警种层出不穷,容易导致面对问题时推诿扯皮。

(三) 新时代警察职能转型要求优化警务运行机制

随着我国市场经济的不断发展,政府职能由“管理型”向“服务型”转变已是时代的要求。公安机关作为政府的一个重要部门,政府职能发生转变之时,警察职能也必然随之转型。警察职能从“重管理轻服务”“重打击轻保护”向“服务型”转型已是势在必行。“服务型”警察职能包括两个方面:一是预防、打击犯罪,维护社会主义市场经济秩序,维护社会稳定,维护国家安全等职能。二是根据社会形势,根据公众的愿望和需求提供高效益、高质量的服务。警察职能由“管理型”向“服务型”的改变,应当提高公安民警的“服务”意识。警察在履行以社会公共服务为主的社会的职能时,应当树立规则为中心的管理理念,减少把行政命令和处罚作为主要管理方法、在管理程序上依靠经验操作的做法,摒弃以权力为中心的思想,树立以服务为中心的理念,全面优化警务运行机制。

二、建立现代警务运行机制的实践探索

在党和国家机构改革战略部署下,深化公安机关机构改革,解决影响和制约公安机关职能充分发挥的体制性、机制性问题,建立现代警务运行机制,助推公安工作转型升级,是当前各级公安部门迫切需要解决的问题。十九大以来,江苏省泰州市、湖南省怀化市、浙江省嘉兴市、四川省成都市、江西省抚州市等地的公安部门在全国率先开启了全面实施机构改革、优化警务运行机制的实践探索,通过精简机关、优化组织结构、减少指挥层级等方面的改革,逐步体现出新时期公安职能的时代特征,提升了公安机关的核心能力。纵观当前各地建立现代警务运行机制的实践探索,可以归纳为以下四部分内容:

(一) 优化机构组织设置

为着力解决当前公安机关内设机构过多、职责交叉和实战单位机关化、行政化等突出问题,各地公安部门在探索构建现代警务运行机制的过程中,均注重将职能相近、性质相似的警种部门进行归类整合、实体合并,从而科学、合理地规范部门职能。通过完善现代治理体系所需的内设机构设置与权力配置,使得新时期的公安机构具备更加强大的现代社会网络治理能力,也更加适应新时代的社会治理需求。例如,江西省抚州市通过内设机构的有效整合,将市局原先34个内设机构实体合并组建9个部,机构数量压缩了73.5%;将县局原先26个内设机构实体合并组建9个部,机构数量压缩了65.4%。江苏省泰州市公安局高新区分局按照“同类合并、横向联动”原则,将分局的17个内设机构整合成“三队两室”。湖南省怀化市公安局重新整合27个内设机构,在市级、县级、城区及城管派出所实施“三级一体”警务模式改革,即在市局建立“十个中心”,在县局建立“7+X”个中心。各地公安部门在探索构建现代警务运行机制的上述过程中,通过优化机构组织设置,有效推动了警务机构的科学化、集约化运行。

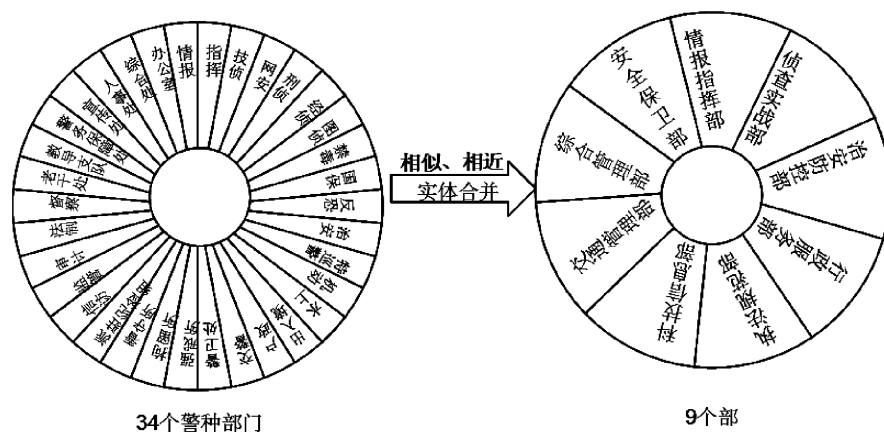


图1 公安局机构改革前后对照图

(二) 提升基层治理效能

现代社会警察职能正由“管理型”向“服务型”转变,警务工作中相关的预防、控制等基础性工作需要回归社会,尤其是回归基层。基层警务的实施过程,实际上就是警务社会化的过程,这也是探讨警务社会化问题的价值所在。^[8]为着力解决当前公安机关职能扩张、警力分散、忙闲不均、隐形减员等问题所导致的基层警力不足矛盾,各地公安部门在探索构建现代警务运行机制的过程中,结合社会治安形势、岗位需要、人才特长动态调整重组原警种部门人员,实现下沉警力、充实基层。主要措施包括:一是领导充实一线。各地公安机构通过实体合并之后,相关机关警种、部门领导岗位大幅度缩减,由此带来的是,原先单纯的指挥员转为既是指挥员又是战斗员,原先既是指挥员又是战斗员的直接变为战斗员,促使部分业务骨干回归业务岗位,实现领导层警力下沉基层。二是内勤转岗实战。通过向社会购买公共服务的合同治理模式,雇请文职人员替换执法警力,推动综合机构人员向执法勤务机构流动、机关执法勤务非实战警力向一线实战单位流动。三是推行“一警多能”。打破原有一人一岗、一人一职限制,根据工作需要授予民警多重岗位身份,履行多种职责任务,实现一专多能、一警多用,使得警力资源和警务效率得到更大程度发挥。

(三) 完善指挥管理体系

经济和社会加速转型所带来的日益增长的社会需求,使得传统的公安工作指挥模式和信息处理方式难以适应现代治理体系的需求,需要不断寻求新的指挥资源,构建新的制度安排。针对公安机关指挥层级过多、联动协作不畅等问题,各地公安部门在探索构建现代警务运行机制的过程中,均较为重视改革传统的指挥层级,并且寻求结合现代信息技术以提高驾驭社会治安的整体能力。主要措施包括:一是构建简约化管理体系。将传统的“分管局领导—支队长—大队长—中队长—民警”五级行政层级压缩为“部主任—室(队)主任—民警”三级行政层级,改变过去“一级指挥一级、一级报告一级”的传统指挥模式,科学提升工作效率。二是构建扁平化指挥体系。打造情报指挥部龙头核心地位,建立常态化指挥长负责制,推行警情动态日分析、周研判、月评估等工作制度和重大警情干预处置机制,推动综合指挥调度平台与警用地理信息平台(PGIS)有效对接。三是构建一体化合成作战体系(图2)。借助信息化新兴手段,建立健全同步上案、多侦联动、多轨联控等机制,将各专业技术手段整合在一个功能区内,为实战部门提供支撑和服务,满足了信息资源共享、工作手段集成、侦查效率提升等现代公共治理的需求。

(四) 重组技术支撑手段

在构建现代警务技术治理体系的过程中,需要通过不断引入信息技术等新技术,以更好地提升公安部门在公共管理和公共服务中的效能。针对公安机关当前存在的内部信息资源分散、共享不够、量少质弱等问题,各地公安部门在探索构建现代警务运行机制的过程中,充分运用大数据技术和信息化手段重组技术支撑手段,通过技术治理的嵌入去不断构建现代警务运行机制。主要措施包括:一是搭建部门工作平台(图3)。各部门通过研发相互支撑和共生的工作平台,将原各警种部门系统平台统一整合嵌入

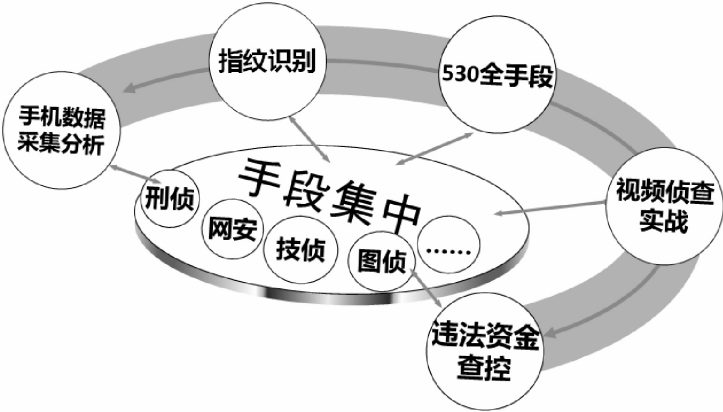


图2 机构改革后一体化合成作战体系示意图

到部门工作平台,所有警务工作均通过工作平台进行流转,横向上实现部与部之间指令、需求自动推送,纵向上实现基层一线和上级机关警情、社情、预警情报、研判指令等即时推送。二是整合共享数据。利用现代技术治理精细化和智能化的特性,通过信息视频监控、区域网格管理、立体化治安防控等现代技术手段来创新警务大数据来源。同时,健全完善警务数据标准和运行规则,规范数据类别、项目、内容、格式等,以标准化打破各种信息壁垒。三是研发警务实战模块。根据警务实战需要,搭建操作简便、功能强大的App等应用模块,借助物联网、大数据等新兴技术,建立扁平化、可视化、智能化警务实战指挥调度体系。

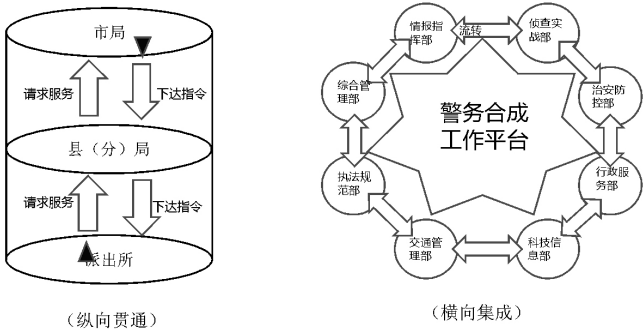


图3 警务合成平台及工作流转示意图

三、优化警务运行机制的理性思考

作为政府重要组成部门,怎样通过全面深化公安改革,优化警务运行机制,推动公安工作转型升级,是公安部门面对的重大课题。上述各地公安部门通过优化机构组织设置、提升基层治理效能、完善指挥管理体系、重组技术支撑手段等创新举措,为公安部门深化机构改革、优化警务运行机制提供实践创新样本和经验借鉴,也为进一步理性思考优化警务运行机制提供了空间。

(一) 强化警务运行机制改革的顶层设计和总体规划

公安机关机构改革是个复杂的系统工程,需要进一步加强顶层设计和总体规划。深化公安机关机构改革、优化警务运行机制不是简单的机构重组、警种合并,而是涉及思想观念、管理体制、组织形式和运行机制等深层次上的跨越和突破,是一次自上而下与自下而上相结合的全方位、系统性、整体性、创新性的改革。在顶层设计和总体规划上,优化警务运行机制需要坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,坚持以人民为中心的发展思想,坚持政治建警、改革强警、科技兴警、从严治警,履行好党和人民赋予的新时代职责使命。要贯彻十九届三中全会通过的《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》和《深化党和国家机构改革方案》的重大决策部署,着眼建设中国特色社会主义法治体系相适应的现代警务运行机制和执法权力运行机制这个全面深化公安改革的总目标,落实中央全面深化改革

领导小组通过的《关于全面深化公安改革若干重大问题的框架意见》及相关改革方案。各省级公安部门根据公安工作实际情况和现代治理体系的未来需求,制定相应的实施方案,整体推进省、市公安机关机构改革。

(二) 创新警务运行机制改革的理念、举措和效能

其一,创新改革理念。逐步形成以“信息化建设、数据化实战”为主的警务实战思维,并结合无警力增长、警务实战化、警务合成化、扁平化应急指挥等警务实战新理念,不断在实践中总结完善。其二,创新改革举措。需要进一步向科技要警力,加强科技引领、信息支撑,推进基层公安机关大数据基础建设,充分利用好各种警用信息系统,提升网络化智能化防控水平。其三,创新改革效能。充分发挥公安机关在维护法治、保证公平、促进正义、打击防范、服务发展等方面的作用,协助完善内控机制,优化组织结构,消除风险隐患,采取各种有效措施,优化警务运行机制。例如,通过将各类职能交叉的警种合并成大警种,集约用警,合成作战,提高实战化水平等。这些问题的解决都会极大提升警务效能。

(三) 理顺警务运行机制改革的内在逻辑关系

理顺公安机关内部机构关系和各专业警种间关系,避免简单机构重组和警种合并带来的“形合神不合”和效率低下的问题,这是深化公安机关机构改革、优化警务运行机制的重点和难点。合并容易合成难,实体重组、合并后,逐步取消分工过细的原警种建制,把分散的原警种部门的信息、技术、装备等资源进行深层次整合集成。公安机关机构改革需要进一步突破原有的部门和警务(种)分工,通过整合资源,打破警种壁垒,再造警务流程,由以往的警种“合作”变成真正的“合成”,最大程度提升组织绩效。

(四) 完善警务运行机制改革的成效评估体系

优化警务运行机制要始终把握机制建设这个关键,按照“运行—评估—再运行—再评估”的原则,在运行实践中不断评估改革后的运行机制,建立边运行边建立,边运行边完善的自我完善体系。并且,将运行实践中行之有效的措施、机制以制度形式固定下来,用规范的机构设置、资源配备和顺畅的分工流程,来保障优化警务运行机制的有效推进。此外,综合各部、各警务流程运行机制,科学建立公平、公正、规范的绩效考核制度,实现绩效考核全对象、全流程、全天候覆盖,以考核工作促使新的警务工作平稳过渡、规范运行。

(五) 构建警务运行机制改革的激励和约束机制

警务保障体制改革是实现公安机关机构改革、优化警务运行机制顺利推进的重要条件。改革必须适时、甚至超前谋划好配套制度、措施,特别是建立改革的激励机制和约束机制,预测改革过程中可能出现的问题,提高警务保障水平。一方面,公安机关机构改革涉及的机构、编制、人员、职数、补贴等一系列配套举措,需要上级党委、政府的支持,出台政策和措施加以解决,并将公安警务保障制度化。另一方面,要尽快落实中央全面深化改革委员会通过的《公安机关执法勤务警员职务序列改革试点方案》《公安机关警务技术职务序列改革试点方案》等改革方案,拓展公安民警的职业发展空间,使广大干警特别是骨干民警在机构改革中受益,以支撑公安机关机构改革和新的警务运行机制顺利实施。

参考文献:

- [1] 戢浩飞. 机构改革的理论逻辑与实践探讨——基于行政职能的分析视角[J]. 学术论坛, 2019 (01): 125-135.
- [2] 郭庆松. 机构改革的系统性整体性协同性考量[J]. 中共中央党校(国家行政学院)学报, 2019 (01): 21-29.
- [3] 周志忍. 当代西方行政改革与管理模式转换[J]. 北京大学学报(哲学社会科学版), 1995 (04): 81-87.
- [4] 宋世明. 论当代国外行政改革的三大主题——对国外行政改革20年的回顾[J]. 天津社会科学, 1999 (03): 24-29.
- [5] 郭哲, 曹静. 我国机构改革的进程与逻辑——基于“情境—目标—策略”分析框架的视角[J]. 求实, 2019 (03): 59-75.
- [6] 许耀桐. 中国政府机构改革40年来的发展[J]. 行政论坛, 2018 (06): 5-10.
- [7] 杨志云. 社会治安的政治定位与调控中的社会秩序——当代中国警务运行机制的解释框架[J]. 社会学研究, 2019 (02): 49-74.
- [8] 郭太生, 戚丹. 警务理念创新与社会管理的完善[J]. 中国人民公安大学学报(社会科学版), 2009 (03): 33-38.

(责任编辑: 余小江)