

公安执法规范化 监督管理体系建设

GONGAN ZHIFA GUIFAN HUA JIANDU GUANLI TIXI JIANSHE

张立刚◎著

吉林人民出版社

目 录

第一章 公安执法监督管理概述	006
一、公安执法规范化建设	006
二、公安执法监督	008
三、公安执法管理	013
四、公安执法监督与公安执法管理	016
五、公安执法监督管理体系建设的理论依据	018
第二章 监督管理“碎片化”问题	025
一、关于公安内部执法监督	026
二、关于公安执法管理	034
三、关于公安外部执法监督	042
第三章 境外警察执法监督考察	055
一、英国警察执法监督制度	055
二、法国警察执法监督制度	059
三、美国警察执法监督制度	062
四、德国警察执法监督制度	065
五、日本警察执法监督制度	070
六、澳门特区警察执法监督制度	074
七、对公安执法监督管理体系建设的几点启示	079
第四章 公安内部执法监督机构的产生、发展与改革	083
一、我国公安内部执法监督机构基本构成	084
二、1949~1994年：政工、监察、纪检监督产生、发展时期	085
三、1995~1998年：警务督察产生、发展时期	089

四、1999年迄今：法制部门作为内部监督主管部门时期	092
五、执法规范化建设中的监督机构模式争论	095
六、关于公安内部执法监督机构构建的设想	097
第五章 公安内部执法监督体系建设	099
一、树立正确监督理念，增强监督意识	099
二、不断完善内部执法监督立法	102
三、加强监督警力建设	104
四、创新执法监督方式、方法与模式	106
第六章 公安执法管理体系建设	111
一、强化民警法治理念、职业通用能力培训	112
二、依托综合执法办案管理中心，加强执法办案流程管理	113
三、注重基层监督管理、日常监督管理	115
四、进一步细化执法质量考评体系建设	116
五、加强执法管理法律法规应用研究，夯实执法管理法律基础	118
六、创新非警务类警情分流机制，加强执法源头管理	121
七、警力建设是执法规范化建设的应有之意	122
八、基层减负应持续加力，进一步健全激励机制，克服职业倦怠	124
第七章 公安外部执法监督体系建设	126
一、创新监督机构和方式，增强人大执法监督的刚性	126
二、加强对公安行政执法行为的检察监督制度建设	131
三、增强公安执法监督工作的人民性	135
四、进一步健全舆论媒体监督机制	138
五、进一步深化警务公开制度	142
附录一 公安执法规范化建设大事记	145
附录二 部分有关公安执法监督文件	150
参考文献	153
后 记	164

导 言

2016年5月20日，中央全面深化改革领导小组第二十四次会议审议通过并实施《关于深化公安执法规范化建设的意见》（以下称《意见》），同年8月，中办、国办印发该《意见》，提出构建完备的执法制度体系、规范的执法办案体系、系统的执法管理体系、实战的执法培训体系、有力的执法保障体系，要求实现执法队伍专业化、执法行为标准化、执法管理系统化、执法流程信息化，以保障执法质量和执法公信力不断提高，全面建设法治公安，努力让人民群众在每一项执法活动、每一起案件办理中都能感受到社会公平正义。执法监督管理体系的完善正是《意见》提出的8项重点任务之一。现阶段，为了完善与推进国家治理体系和治理能力现代化，建设与中国特色的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，执法监督制约体系的完善和发展已被上升到实现公平正义执法工作生命线关键环节的理论认识高度。

我国学界对公安执法监督的研究起步较早，自上个世纪90年代初期就开始了，而公安执法管理研究起步较晚，只是近10年间的事情，并且公安执法监督研究和公安执法管理研究几乎是完全相分离的，而在公安执法规范化话语框架下，执法监督研究和执法管理研究则不存在交集。^①“公

^①在中国知网上，以“公安执法管理”为篇名搜索，有7条搜索结果，有关研究都是自2009年之后才展开的；以“公安执法监督”为主题搜索，有237条搜索结果，较早研究可回溯到上个世纪90年代初期；以“公安执法规范化”为主题、并在词频上并含“监督”进行搜索，有247条搜索结果，有关研究都是自2009年之后才展开的；以“公安执法规范化”为主题、并在词频上并含“管理”进行搜索，有213条搜索结果，有关研究都是自2009年之后才展开的；以“公安执法规范化”为主题、并在词频上并含“监督管理”进行搜索，有27条搜索结果；以“公安执法监督管理”为主题搜索，有27条搜索结果；以“公安执法规范化监督管理”为主题搜索，则无搜索结果。

安执法规范化监督管理体系建设”这样的命题显然是公安执法规范化建设中的空白地带。因此，研究该命题将填充公安执法规范化建设中的空白之处，为构建合理的执法权力监督制约机制，为建立系统化、常态化的执法监督管理体系，落实《意见》中提出的执法质量建设和执法公信力建设，进行有益地探索。

公安执法规范化监督管理体系建设包括的内容非常广泛，涉及的法律领域也非常多，其中交织着不同的理论主张，本书主要借鉴实地调研中获取的实证资料，结合自己的学术偏好，分7章展开研究。

第1章主要对与公安执法规范化监督管理体系建设相关的基本概念的内涵进行了探讨。首先，在对已有研究进行辨析的基础上，对公安执法规范化建设、公安执法监督、公安内部执法监督、公安外部执法监督、公安执法管理的内涵进行了界定。其次，明确了公安内、外部执法监督的关系。内部执法监督是公安机关的自我制约和监督，体现公安机关的自律性；外部执法监督具有外在性，是源于公安机关外部力量的监督，具有法定性。再次，阐明公安执法管理常常与公安执法监督混用、甚至混同，但二者事实上存在较大的区别，公安执法监督的控权价值是公安执法管理所不能取代的。最后还对关联公安执法监督管理体系建设的主要理论主张进行了概括阐述，包括公安工作必须坚持党的领导、马克思主义群众观、人民主权学说、法治政府理论、权力制约（控权）理论、知情权理论、新公共管理理论和新公共服务理论。

第2章主要分析公安监督管理体制中存在的“碎片化”问题。在公安内部执法监督方面主要表现为：监督立法不规范，多样而不系统、庞杂而不明晰；监督机构管理体制不顺畅，监督机构地位不独立、监督无权威；监督方式上存在重大缺陷，缺乏自下而上的监督；监督内容不全面，尚未实现监督全覆盖。在公安执法管理方面主要表现为：公安执法管理模式陈旧，带有一定的“应急性”，缺乏顶层设计，管理存在一定的随意性；警力不足、警力老化问题已严重拖累执法管理效能；执法管理法律法规应用研究滞后；执法考核管理中存在很多不科学、不合理现象；公安机关承担

了大量非警务类警情、事项的处理，给公安机关带来很大的困扰。在公安外部执法监督方面主要表现为：国家权力机关监督乏力，刚性不足；司法机关监督不中立，检察机关对公安行政执法监督着力较少，相关制度供给明显不足；人民监督力量不足；网络媒体监督主体的合法性尚不明确，缺乏监督手段或渠道，有关制度建设不足；警务公开有待深化，公安执法信息透明度不高，为少数民警对其手中的执法权进行设租寻租留下了暗箱操作的余地。

第3章对境外有关国家和地区的警察执法监督制度进行了比较考察，借鉴其成功经验，以企对我国公安执法规范化监督管理体系建设有所裨益。主要选取考察英美法系和大陆法系中的代表性国家和地区，包括英国、法国、美国、德国、日本和我国澳门特别行政区的警察执法监督制度，先概略介绍其警察管理体制，然后再分别对其监督立法、内部监督和外部监督方面的建章立制进行考察，最后主要在完善监督立法、丰富监督内容和方式、执法绩效考评机制建设3方面阐述境外国家和地区警察执法监督制度对我国公安执法规范化监督管理体系建设的启示。

第4章是从法制史的视角考察新中国成立以来公安内部执法监督机构的发展脉络，探求内部监督机构发展的方向。第一，1949~1994年是政工、信访、监察、纪检监督产生、发展时期，这些部门主要是依循党性逻辑行使监督职能；1995~1998年是以警务督察产生、发展为制度变迁基本特点时期，警务督察是遵循控权逻辑而产生的；1999年迄今则是公安法制部门作为内部执法监督主管部门时期，法制部门也是遵循控权逻辑而产生的。第二，在公安执法规范化建设中，全国各地理论和实务部门就如何建立更有效能的公安内部监督机构进行了有益的争论和探索，其中有代表性的主张主要有：“大法制型”；“大督察型”；“统一执法监督机构型”；“综合执法监督平台型”。第三，关于内部执法监督模式的不同争论，事实上程度不同地受到了另一种理论进路即治理理论的影响。因此，应该综合考量党性逻辑、控权逻辑和治理逻辑这三种理论进路的影响，对公安内部执法监督机构进行整体理性构建。

第5章着重探讨公安内部执法监督机制建设完善问题。第一，公安机关的行政首长、专责监督主体和被监督的对象应当树立正确的监督理念，强化执法监督意识。第二，从基本内容、程序、责任条款等方面不断完善内部执法监督立法。第三，从提高进入门槛、提升业务素质、完善制约与激励机制等方面强化监督警力建设。第四，创新执法监督方式、方法与模式，包括监督关口前置化，强化事前、事中监督；集中监督与日常监督相结合，强化日常监督；实行双向监督模式，完善自下而上监督机制。

第6章探讨公安执法管理体系建设应予强化的几个方面。第一，强化民警法治理念、职业通用能力培训。第二，依托综合执法办案管理中心，加强执法办案流程管理。第三，注重基层监督管理、日常监督管理，促使民警形成执法自我监督习惯，减少监督依赖。第四，基层公安机关应依托高水平执法信息化建设，进一步细化执法质量考评体系建设。第五，加强执法管理法律法规应用研究。第六，创新非警务类警情分流机制，加强执法源头管理。第七，加强警力建设。第八，基层减负应持续加力，助力民警克服职业倦怠。

第7章主要探讨公安外部执法监督体系建设。第一，建议借鉴域外有关制度的有益经验，将人大系统内现有的专司公民投诉机构改造为中国特色的人大监督专员制度，提升人大监督的至上性、权威性和专业性，便于对公安执法重大决策、违法行为进行经常性的审查，以收监督可持续之效。第二，加强对公安行政执法行为的检察监督制度建设。一是建议全国人大常委会制定出台《公安行政执法检察监督条例》，以规范和指导检察机关开展行政执法检察监督工作；二是确立公安行政执法检察监督范围，主要将涉及公共利益的公安行政执法活动纳入检察监督视野。第三，增强公安执法监督工作的人民性。一是建议由全国人大常委会制定颁行《人民监督法》，人民可据之以行使监督权，增强人民监督公安执法工作的法律效力；二是人民可依托人大监督专员监督公安执法工作。第四，进一步健全舆论监督机制。一是完善立法，规范舆论媒体监督行为；二是明确规定实名投诉制、实名信息发布制网络媒体监督模式；三是健全舆论引导应急

处置机制，严格约束和规制少数网民中可能存在的“群体极化倾向”。第五，进一步深化警务公开制度。一是将公安刑事执法侦查信息纳入公开范围；二是确立警务公开管理机构；三是进一步细化警务公开与不公开的内容范围。

第一章 公安执法监督管理概述

一、公安执法规范化建设

进入新世纪以来，随着我国经济社会的快速发展、民主政治建设的长足进步和法治建设的不断推进，人民群众民主意识、权利意识、监督意识、法治意识不断高涨，尤其是随着互联网自媒体技术的发展普及，公安执法中存在的各种弊端极易被聚焦和放大，执法过程愈来愈呈现“透明化”趋势，人民群众“对公安公正执法的期待更加强烈、监督更加严格、制约也更加刚性”^①。公安执法规范化建设命题正是在这样一种历史背景下产生的。虽然公安执法规范化建设已推行十余年，但对于公安执法规范化建设的涵义，理论界和公安实务界仍存在较大的分歧，这些不同的主张概括起来主要有以下几种：

其一，公安执法规范化是“公安执法主体为了实现公正、文明、严格、高效的执法目标，在法律的框架内，对公安执法活动进行程序化与标准化建设的一项系统工程。”这是2009年公安部提出“三项建设”（推进公安信息化建设、加强执法规范化建设、构建和谐警民关系）时所强调指出的。^②

其二，“从广义上讲，公安执法规范化建设应属于公安法制建设的范畴，而且是最终实现公安工作法治化的一个重要组成部分。从狭义上讲，公安执法规范化建设就是把执法观念所蕴含的内容通过技术性的操作，进行执法程序设计、执法活动的设计，尤其要在职权、义务、程序、责任等方面进行制度上的设计，在法定的框架内，根据现代法治理念的内涵和法

^①孙茂利：《公安执法规范化建设的探索与实践》，载《中国检察官》2018年第10期，第41页。

^②龚玉朝：《浅析公安执法理念》，载《哲理·论坛版》2010年第4期，第57页。

律思维方式的要求予以明确和具体，并随着执法实践不断强化和完善，确保公安机关和人民警察在执法过程中做到严格、公正、文明执法，切实维护、促进和实现社会正义。”^①

其三，“（执法规范化建设的内涵是什么）公安部制定下发的《公安机关执法规范化建设阶段目标和成效标准》，对制度建设、执法培训、执法安全、执法监督、信息化应用、解决执法突出问题、提高执法公信力等7个方面提出了具体的阶段性目标、标准，其实也就涵盖了今后一段时间执法规范化建设的主要内容。”^②

其四，“一般而言，公安执法规范化，是要求公安机关及其工作人员应当严格依照法定授权行使职权、履行职责，以自我克制的职业伦理、按照法定的规则和法定的程序开展其行政和刑事执法活动，以便实现其执法目的，即保护个人的权利和自由、维护公共安全和稳定的社会秩序、捍卫国家宪法和法律尊严。”^③

其五，“公安执法规范化，是指公安机关及其公安民警的所有执法活动必须严格限制在法律法规的框架之内，严格依据法律法规所授予的职权而执行职务，既不能超越法定的职能与权力，也不可逃避法定的责任与义务。”^④

公安执法规范化当然意味着执法活动要依法定权限和程序来进行，因此，我们对上述概念界定中体现这种含义的部分表示赞同；公安执法规范化建设命题重点落脚在规范化的建设上，因此，我们对那些认为公安执法规范化建设的内容要素应包括执法主体、执法行为、执法程序、执法工作制度、执法信息化、执法场所、执法保障机制、执法监督、执法责任追究、执法绩效评估的主张也表示赞同。但我们认为，在公安执法规范化建设涵义的理

①姚占军、程华：《法律视角下的公安执法规范化建设》，载《中国人民公安大学学报》（社会科学版）2009年第1期，第94页。

②王建：《关于公安执法规范化建设若干问题的思考》，载《公安学刊——浙江警察学院学报》2010年第4期，第52页。

③张彩凤、刘洋：《公安执法规范化的法理逻辑》，载《中国人民公安大学学报》（社会科学版）2011年第5期，第104页。

④刘文成：《关于推进公安执法规范化建设的思考》，载《天津法学》2011年第1期，第93页。

解上应注意以下几点，否则可能导致公安执法规范化建设出现偏差：第一，不能把公安执法规范化建设等同于公安法制建设。如果说公安执法规范化是属于公安法制建设的范畴，这等于白话一句。警察法治一般包括警察立法法治、警察执法法治、警察监督法治，^①公安执法规范化建设大体相当于其中的警察执法法治和警察监督法治，如果把公安立法的问题也附加于公安执法规范化建设上，那就不再是公安执法规范化建设，而成为警察法治或者是法治公安了。第二，不能把公安执法规范化建设落脚于个人的权利和自由保护上。保护个人的权利和自由是所有国家机关运行都负有的一般目的，但不同国家机关在实现人权保障时是有分工的，法律规则中权利和自由的确认是国家立法机关的职责，保护人权和自由主要是司法机关的职责，而行政机关（及公安机关）主要的职责在于贯彻执行法律、维护社会公共秩序。虽然行政执法（及公安执法）亦有权利保护的效用，但却不是其主要职责，否则司法机关还有存在的必要么？把公安执法规范化建设落脚于个人的权利和自由保护上在执法实践中会导致执法人员困惑、束手束脚，结果可能助长违法犯罪者的嚣张气焰，而削弱社会守法正能量。第三，相对于过去那种“有事就找警察”的“模糊警务”，公安执法规范化建设意味着公安执法缩短了其伸向社会管理领域的权力触角，权力清单化、明晰化，公安执法这种高权行政受到了更严格的约束。但是，规范化执法同严格执法，甚至于严厉执法不存在不可调和的张力，相反，执法规范化了，严格执法才更有依据、更有底气，执法效益才会更高，公安执法能力和执法公信力才会得以提升。

二、公安执法监督

（一）公安执法监督的涵义

关于公安执法监督的涵义，学界主要有两种观点。一种观点认为，公安执法监督中的“监督”本身有广狭二义，狭义上仅指行政监督，是

^①参见张立刚：《论“警察法治”范畴》，载《新疆警官高等专科学校学报》2014年第3期，第33页。

“行政机关依照国家法律、法规以及各种规章制度对其所属机构和工作人员所进行的监察和督促”；广义上则不限于狭义的行政监督，还包括党组织、人大、司法机关、政协、社会团体和公民的监督。公安执法监督的涵义应当是广义的，是指“是指党组织、国家权力机关、行政机关、司法机关、人民政协、人民团体和广大人民群众，依照党章、党纪、国家法律、法规、规章制度以及道德规范对公安机关及公安机关的人民警察执法活动和社会活动、行为进行的监督”。^①另一种观点认为，公安执法监督是指“公安内外部监督相互联系并组成协调运行的监督系统，对公安机关的所有执法活动，即对公安机关履行各种职责行为是否符合法律进行的监察、检查和督促”，如果按其主体，可分为“公安内部执法监督和公安外部执法监督”。^②对照1995年《人民警察法》第6章“执法监督”的内容，^③可以看出，以广狭义界定公安执法监督的做法显然不合乎“执法监督”法条实际，而从内外部界定公安执法监督的做法更适宜。因而，后一种观点更

①李忠信：《论公安执法监督》，载《公安大学学报》1998年第4期，第2页。

②姚占军：《论公安执法监督》，载《公安大学学报》1994年第2期，第24页。

③《人民警察法》第6章“执法监督”的内容是：

第四十二条 人民警察执行职务，依法接受人民检察院和行政监察机关的监督。

第四十三条 人民警察的上级机关对下级机关的执法活动进行监督，发现其作出的处理或者决定有错误的，应当予以撤销或者变更。

第四十四条 人民警察执行职务，必须自觉地接受社会和公民的监督。人民警察机关作出的与公众利益有直接有关的规定，应当向公众公布。

第四十五条 人民警察在办理治安案件过程中，遇有下列情形之一的，应当回避，当事人或者其法定代理人也有权要求他们回避：

- （一）是本案的当事人或者是当事人的近亲属的；
- （二）本人或者其近亲属与本案有利害关系的；
- （三）与本案当事人有其他关系，可能影响案件公正处理的。

前款规定的回避，由有关的公安机关决定。

人民警察在办理刑事案件过程中的回避，适用刑事诉讼法的规定。

第四十六条 公民或者组织对人民警察的违法、违纪行为，有权向人民警察机关或者人民检察院、行政监察机关检举、控告。受理检举、控告的机关应当及时查处，并将查处结果告知检举人、控告人。

对依法检举、控告的公民或者组织，任何人不得压制和打击报复。

第四十七条 公安机关建立督察制度，对公安机关的人民警察执行法律、法规、遵守纪律的情况进行监督。

符合《人民警察法》“执法监督”法条规定要求，体现出其中蕴含的不同监督制度的定位。

综合上述两种观点，我们认为给公安执法监督作如下界定是合适的：公安执法监督是指特定主体依据法定的权限和程序对公安机关及其公职人员的执法活动进行的监督，监督依据的标准是法律、法规和纪律，根据监督主体与公安机关的关系的不同，可将其分为公安内部执法监督和公安外部执法监督。

（二）公安执法监督的内容

根据《人民警察法》《公安机关督察条例》《公安机关内部执法监督工作规定》《公安机关领导责任追究规定》《中国共产党党员纪律处分条例》等文件的有关规定，公安执法监督的内容主要包括：

1. 法律监督。这是指对公安机关及其执法人员执法活动和守法活动的合法性程度进行的监督。主要包括：（1）对执法主体是否合格进行监督。依法执法、规范化执法首先要求执法主体要符合法律规定，主体不合法，依法执法、规范化执法就无从谈起，例如执法实践中公众对公安执法的指摘常聚焦于并不具备执法资格的“协警”、“辅警”等警务辅助人员往往着装参与执法的现象。（2）对执法权限是否合乎法律规定进行监督。不同种类、岗位的公安执法人员享有和履行其特定的执法权限，执法权限的内容法律法规一般会作出明确的规定，执法人员要根据其能够行使的权限进行执法，否则就会构成越权执法。（3）对执法程序是否合乎法律要求进行监督。长期以来，重实体轻程序是制约公安机关执法的顽症之一，一些执法人员主张程序为人所役使而不是人为程序所役使，当程序成为限制自己的力量时就弃而不用，认为办案程序越简易越好，监督越少越好，自由裁量权越大越好。无数诉讼事例证明，很多行政复议案件的败诉，不是因为处罚不公正或实体上存在问题，而是由于执法程序上不规范。比如在2002年轰动全国的“延安夫妻家中看黄碟案”中，由于执法人员不着装、不出示相关证件导致执法程序瑕疵，而为人所诟病，被误导为公权侵犯私权。（4）对执法方式、执法措施的运用是否合法进行监督。

执法实践中存在的滥用强制措施、取保候审久保、非法插手经济纠纷、监视居住搞非法关押、留置和拘留超期、随意剥夺犯罪嫌疑人的知情权、陈述权、申诉权等现象应当予以及时监督纠正。

2. 行政效能监督。这是指对公安机关及其执法人员在执法活动中的行为、能力、效率、运转状态等情况进行监督。所谓公安行政执法效能是指执法行为除符合合法性原则要求之外，还要符合执法行为有利性原则和执法行为目的正确性原则的要求。执法行为有利性原则是指执法行为的效率高、效果佳、效益好，三者缺一不可。但是，有利性原则只是依据效益的有无排除了哪些无效益和效益差的执法行为，而并没有排除那些虽也实现了一定经济效益但却是以谋取私利或小集团利益，以损害他人或国家利益为目的的执法行为。因此，执法行为还有坚持目的正确性原则，即符合行政效能的执法行为应该是以有利于满足最广大人民的根本利益为目的的执法行为。因而那些存在于执法实践中的行政不作为、乱作为、慢作为、不规范执法行为、行政不当行为必须要接受监督。

3. 职业纪律、职业道德监督。关于公安执法人员应当遵守的职业纪律和职业道德，《人民警察法》第3章规定了20种义务和纪律（第20~23条），《公安机关人民警察纪律条令》规定了近60种（第7~25条），《公安机关人民警察职业道德规范》规定了10种，《公安机关人民警察内务条令》规定了近30种（第15~18条、第26条、第31~32条、第60~61条），《人民警察警容风纪管理和纠察办法》规定了15种（第2~16条），《公安部五条禁令》规定了5种，《公安部关于认真做好110报警服务台受理人民群众电话投诉工作的通知》规定了2种（对投诉热情受理如实登记，对投诉内容及投诉人情况严格保密），《110接处警工作规则》《公安机关人民警察着装管理规定》也规定了多种职业纪律规范等。执法人员中的党员还需遵守《中国共产党党员纪律处分条例》规定的政治纪律26条、组织纪律15条、廉洁纪律27条、群众纪律9条、工作纪律13条、生活纪律5条等。

4. 廉政监督。这是指对公安机关及其执法人员廉洁从警方面进行的

监督。中共十八大报告用整整一节专门阐述“坚定不移反对腐败，永葆共产党人清正廉洁的政治本色”，把廉政建设和反腐败工作提到前所未有的高度；十九大报告进一步指出，人民群众最痛恨腐败现象，腐败是我们党面临的最大威胁，只有以反腐败永远在路上的坚韧和执着，深化标本兼治，保证干部清正、政府清廉、政治清明，才能跳出历史周期率，确保党和国家长治久安；在2019年全国公安工作会议上，习近平强调，从严治警一刻都不能放松，要坚持政治建警、全面从严治警，全警要真正养成知敬畏、存戒惧、守底线的高度自觉，对违纪违法问题，要始终保持“零容忍”，不管是“老虎”还是“苍蝇”，无论是黑恶势力等违法犯罪的“保护伞”还是群众身边的“微腐败”，都要依纪依法严肃查处。可见，廉政监督已成为政治建警、从严治警的生命线，只有加强廉政监督和执法监督才能杜绝诸如湖南新晃“操场埋尸案”、云南“孙小果案”等惊天大案的发生和在发生后能够予以坚决纠正。

（三）公安内部执法监督

公安内部执法监督的含义，按照1999年发布、2014年修改的《公安机关内部执法监督工作规定》第2条的规定，“是指上级公安机关对下级公安机关，上级业务部门对下级业务部门，本级公安机关对所属业务部门、派出机构及其人民警察的各项执法活动实施的监督。”再从有关监督范围、方式、实施、处理的规定看，《公安机关内部执法监督工作规定》中的内部执法监督并不包括对公安机关及其民警遵守纪律情形的监督，这显然与1995年《人民警察法》第47条以及1997年《公安机关督察条例》第1条^①的规定是不同的。而从法律文件的效力位阶看，作为法律的《人民警察法》和作为行政法规的《公安机关督察条例》是作为部门规章的《公安机关内部执法监督工作规定》的上位法。可见，《公安机关内部执法监督工作规定》界定的公安内部执法监督是狭义的，完整的公安内部执法监督还应当包括对公安机关及其人民警察遵守纪律情况的监督。因此，公安内

^①其内容是：“为了完善公安机关监督机制，保障公安机关及其人民警察依法履行职责、行使职权和遵守纪律，根据《中华人民共和国人民警察法》第四十七条的规定，制定本条例。”

部执法监督是公安系统内的特定主体依据法定的权限和程序对公安机关及其执法人员的执法执纪活动进行的监督，实行以各级公安机关行政首长、各业务部门负责人作为内部执法监督责任人，各级公安机关法制部门作为内部执法监督工作主管部门，政工、纪检、督察、审计、信访等职能部门分享不同监督职能的多元主体并立的监督体制。

（四）公安外部执法监督

公安外部执法监督是指公安系统外部的特定主体，具体来说，包括党组织、国家权力机关、监察机关、司法机关、人民政协、人民团体和广大人民群众，依据法定的权限和程序对公安机关及其公职人员的执法活动进行的监督。外部执法监督具有外在性，是源于公安机关外部力量的监督，而且具有法定性。按照我国《宪法》的有关规定，中国共产党负有对公安机关政治领导、组织领导和思想领导的职能；人大作为政府的母机关，负有对公安机关履职情况进行监督的职责；监察机关、司法机关负有依照法定的权限、事项、程序对公安机关行使职权进行监督的职责；公安机关也需履行“经常保持同人民的密切联系，倾听人民的意见和建议，接受人民的监督，努力为人民服务”（宪法第27条第2款）的义务。因此，来自人大、监察机关、检察机关和人民群众的外部监督活动可对公安机关施加更加强力的影响。不过，外部监督要有实效、长效还有赖于内部监督机制的加持。内部监督是公安机关的自我制约和监督，最直接、具体和及时，只有内部监督关系理顺了，才能更好地接受外部监督，从而把公安执法质量、执法效能提高到新水准。

三、公安执法管理

公安执法管理是对公安机关及其公职人员执法活动的管理。公安执法管理并不是2008年公安部印发的《关于大力加强公安机关执法规范化建设的指导意见》中的主要内容。此时的公安执法规范化建设主要包括“执法思想建设、执法主体建设、执法制度建设、执法行为规范化建设、执法监督体系建设、执法工作信息化建设”6个方面，并不包括执法管理。该《意见》提

到“执法管理”的地方只有两处，一处在前言部分，一处在关于加强执法思想建设部分。此外公安部在2009年6月11日在北京召开了“公安执法管理研讨会”，围绕公安机关如何借鉴现代行政、企业的管理经验，构建兼顾公正与效率的科学、系统、规范、高效的执法管理体系等内容进行交流和研讨。因此，在公安执法规范化建设刚开始推进的时期，公安执法管理是与之不同的范畴，在执法规范化建设之后提出，却不是执法规范化建设的组成部分，只是被作为实现公安执法规范化建设目标的手段。但在2016年8月2日中办、国办印发的《关于深化公安执法规范化建设的意见》中，规范的执法管理体系却是为完善公安执法权力运行机制而必须构建的五大体系之一，此时的公安执法管理已成为公安执法规范化建设的重要内容。

在“公安执法管理”提出的十余年间，学界尚未就“公安执法管理”的内涵和外延达成共识，也不存在官方或权威的解释或说明。在不多的理论研究中，有些学者尝试着对“公安执法管理”进行了界定，主要有：

其一，公安执法管理是“对公安执法活动各环节的组织、计划（或规定、规范、标准等）、执行、检查、监控、考评等”，其内容包括对执法主体、行为、质量的管理、对执法绩效的评估和对执法物质手段的管理。^①

其二，公安执法管理是“在特定的环境条件下，对执法机构所实施的履行职责活动进行有效的计划、组织、领导、控制、协调和引导，以达到既定执法目标的过程。”^②

其三，有的学者对公安执法管理体系进行了界定，认为它“借鉴现代企业管理理念和机制，建立健全执法管理标准体系，通过明确岗位职责、明确执法标准、明确执法流程、明确岗位技能，严格过程记载、严格质量监控、严格考核激励、严格责任追究，对执法办案行为实施过程进行控制管理，最大限度地将执法活动置于统一标准下按程序运行，实行全覆盖、全流程、全方位的执法质量管理和控制，（以）有效解决执法标准缺失和

^①孟昭阳：《公安执法管理的若干问题思考》，载《公安研究》2010年第11期，第55页。

^②蒋明珠：《关于以执法管理为载体全面加强和改进公安执法工作的思考》，载《公安研究》2010年第6期，第51页。