

【司法制度】

从全面性到法治化： 公安法制部门刑事执法监督机制改革省思

贺小军

【摘要】长期以来,法制部门监督是公安机关刑事执法内部监督的重要组成部分。随着公安执法规范化建设的逐步深入,公安法制部门监督机制呈现出监督内容广泛化与监督方式网格化特征。此种全面性监督机制虽能在管理效果与办案效果初见成效,但也存在自我监督和重复监督现象较突出、形式化监督居多、监督全覆盖于法无据等问题。这套机制的形成既受到国家与社会对公安刑事执法质量提出新要求的影响,也与公安刑事执法改革的技术性保障条件渐趋成熟有关。然而,从整体上看,全面性监督机制运行过程容易引发监督全面性与办案经济性的悖论、过程监督与结果监督的效果不平衡及内部监督的有效性与有限性的张力等问题。从长远观之,公安法制部门的全面性监督应向法治化监督转变,即监督主体从混合式走向类型化,监督内容从整体性转向层级化,监督方式从密集型达致精细化。

【关键词】公安机关;法制部门;全面性监督;法治化监督

【作者简介】贺小军,甘肃政法学院公安分院副教授,西北民族地区侦查理论与实务研究中心研究员。

【原文出处】《甘肃政法学院学报》(兰州),2018.5.64~76

【基金项目】本文系国家社科基金一般项目《公安执法规范化建设对侦查取证机制影响之实证研究》(项目编号:18BFX072)之阶段性研究成果。

一、引言:热的实践与冷的思考

从法理上讲,以监督主体和监督对象是否属于同一系统,一般将公安机关刑事执法监督分为外部监督和内部监督。前者如检察院的侦查监督和法院的审判监督,后者如法制部门监督。由于外部监督在制约刑事执法权力方面具有程序公正与实体公正的天然正当性,一直以来在刑事执法监督中受到优先强调。然而,一些研究也表明,外部监督主要是法定的制约机制,“实践中监督效果相当有限。”^①对公安机关而言,刑事执法监督首先是分内之事,通过内部监督必须保障刑事执法质量。同时,也应该建立一套稳定的内部制约机制,以起到制衡刑事执法权力的作用。考虑到内部监督的必要性,公安高层开展了打铁还需自身硬的自我革命。在2014年党的十八届四中全会提出了完善司法管理体制和加强对司

法活动监督的改革目标之后,公安部结合公安工作实际,出台了《关于贯彻党的十八届四中全会精神深化执法规范化建设全面建设法治公安的决定》,从规范执法办案行为、加强执法监督管理等方面就进一步深化执法规范化建设、全面建设法治公安作出部署。2016年,中央全面深化改革领导小组审议通过了《关于深化公安执法规范化建设的意见》、《关于推进以审判为中心的刑事诉讼制度改革的意见》等重磅改革文件,对公安机关执法办案提出了新的更高要求。接着,2017年,中央全面深化改革领导小组又审议通过《关于办理刑事案件严格排除非法证据若干问题的规定》,要求完善审前程序的审查监督机制,“充分发挥侦查机关统一审核、统一出口机制的内部审查把关功能,在侦查终结前及时发现、依法排除非法证据,在排除非法证据后要及时更换侦查人

员依法规范取证。”^②相应,深化公安执法规范化建设在全国各地公安机关陆续展开。其中,如何加强执法监督管理,深化执法监督体系建设成为改革的重点。作为公安刑事执法内部监督的主要单位——法制部门——成为承担深化公安执法规范化建设改革的操刀手。这可从文本与实践两方面说明。

从文本观察,公安法制部门的主要职能就是监督。根据1994年国务院办公厅关于印发《公安部职能配置、内设机构和人员编制方案的通知》,公安部法制司具有指导、监督、检查公安机关执法情况的职能。1999年《公安机关内部执法监督工作规定》第17条规定,“各级公安机关法制部门是内部执法监督工作的主管部门,在本级公安机关的领导下,负责组织、实施、协调和指导执法监督工作”。2000年《关于加强公安法制建设的决定》第11条、第17条重申公安法制部门是内部执法监督工作的主管部门地位。2001年《公安机关执法质量考核评议规定》第18条规定,“为了加强公安机关内部执法监督,考核评议日常工作由法制部门负责组织实施”。2006年公安部制定的《公安机关法制部门工作规范》第5条至第7条规定,“公安法制部门除了执法监督外,还承担着听证、行政复议案件、国家赔偿案件等执法办案任务”。概况而言,公安法制部门主要具有监督、办案、诉讼等职能。相比办案与诉讼职能,监督是公安法制部门的核心职能,公安内部执法监督之职主要由法制部门承担。

在实务界,诸多大刀阔斧的改革举措也表明,公安法制部门监督“万能化”,即只要跟法制或法治工作相关,公安法制部门都是改革急先锋。比如,近年来中央与公安高层密集出台了关于执法办案场所规范化建设、受立案制度改革、涉案财物管理等诸多文件与制度,相应,全国各省公安法制部门积极响应、部署与推进,成为执法规范化建设的牵头单位。^③

可见,无论是立法还是实务界都在肯认法制部门应该或能够担当推动法治公安建设主体性角色,并且应当有所作为而取得不俗的效果。但是,从突然角度看,随着执法规范化建设的深入,当下法制部门监督机制效果如何?对刑事执法权力与质量发挥着制约与监督作用怎样?能否成为刑事执法规范化

建设的重要推动力量并符合制度设计的期待?这都需要也应当受到关注与探讨,并在理论层面进行综合分析,研究成果可为实践提供理论依据。然而,相比实践,学术界对当下紧锣密鼓开展的法治公安改革与公安法制部门刑事执法监督机制的关注与探讨却是着墨不多。^④此外,已有研究成果还存在以下特点:一是在研究内容上,整体性研究缺乏。现有研究只关注法制部门监督的某个环节,而未能对法制部门机构本身与发挥成效及其二者之间的关系进行分析,也未能将上述内容置于当下推进以审判为中心的诉讼制度改革与执法规范化建设背景下综合考量,其研究成果容易导致法制部门刑事执法监督效果评价不准确、不全面。二是在研究方法上,实证研究不多。现有研究多为制度解析与价值判断的研究方法,这虽能发现法制部门监督制度存在的问题,但对监督效果的实证调查匮乏,难以厘清制度与实践之间关系,尤其是对法制部门监督机制运行中面临的实践问题体察不够。或者虽有实证研究,但对法制部门监督的诸多环节状况及效果的探讨割裂开来,难以整体上反映法制部门的监督成效与问题,可能显得不够系统与深入。

总体上,实务界与学界对公安法制部门监督状况的关注呈现出“一热一冷”截然相反的两种面向。由于已有研究对公安法制部门监督状况关注不多,即使关注但多是从规范层面论及,因此,研究成果不能准确反映当下公安法制监督机制运行的真实面貌,难以揭示改革中存在的真问题与找准改革的切入点。有鉴于此,笔者尝试使用实证研究方法对公安法制部门的刑事执法监督机制及其发挥成效予以探索式的解读与剖析,并对如何最大程度上发挥公安法制部门监督职能求教于方家,以为深化公安执法规范化建设与法治公安改革提供有价值性的建议。围绕公安法制部门刑事执法监督机制状况,从2015年7月至2016年10月,课题组在A省公安机关法制部门进行了初步调研,并于2017年7月又进行补充调研,调查方法主要包括观察、统计、访谈与检索档案数据等。^⑤

二、现状考察:全面性监督

执法规范化建设是公安机关由内而外发动的一

系列改革举措,力争在提高执法主体素质、完善执法制度机制、强化执法监督管理、规范执法办案场所等方面努力实现严格、规范、公正、文明执法。其中,法制部门是公安改革的重要推手,当其缺位与失职,势必造成内部风险防控之门失守。因此,其监督作用不可小觑。近年来,在法制部门的参与下,监督广度不断拓展,监督强度持续增大,呈现出刑事执法全面监督之势。这可从监督内容与监督方式两个方面重点论及。

(一)监督内容的广泛性

所谓广泛性,即监督之眼无处不在,涵盖多项业务的监督与检查。从全国来看,2006年《公安机关法制部门工作规范》第55—59条规定,“法制部门的监督范围是立案、管辖……公安法制部门应当会同纪检、监察、信访、人事等有关部门和检察院、法院等相关单位做好执法质量考评工作”。同时,公安法制部门应当及时向本级公安机关领导和上级公安机关法制部门报告执法质量考核评议工作情况和结果。2015年《公安部关于改革完善受案立案制度的意见》明确了法制部门为受立案工作的主管部门,加强对受立案环节的监督。公安部2016年推行由法制部门对刑事案件实行“统一审核、统一出口”制度,对最后一道执法质量把关。^⑥同年,公安部又实施新的《公安机关执法质量考核评议规定》,对执法考评的内容进行增补与修订。相应,A省公安机关亦调整了法制部门监督的范围,印发了《A省公安机关实行法制部门对案件办理全过程监督工作规定(试行)的通知》,要求法制部门对立案、采取强制措施、移送起诉、撤销案件以及涉案财物管理等主要环节进行审核把关。此外,A省公安法制部门根据公安部的执法质量考评新规定,着手调研、探讨与修订本省的执法质量考评工作。从制度与实践观察,如表1所示,公安法制部门参与的刑事执法质量监督包含三种类型:一是过程监督。主要是案件审核,即法制部门对

办案部门正在办理的案件进行全程监督,对案件受理、立案、采取强制措施、移送起诉、撤案、涉案财物管理等环节逐一审核把关。此时的监督主体是法制、侦查部门领导与局领导。二是结果监督。主要是执法质量考评,即由地(市)级公安机关对县级公安机关进行执法质量考评,再由省级公安机关法制部门牵头,结合纪委、监察、督查等部门的日常调查对各地(市)级公安机关进行综合考评,同时对县级公安机关的考评结果进行抽查复核。此时的监督主体有法制、纪检、监察和督查部门。三是其他监督。主要是案件评查,即省、市政法委每年组织法制部门对已经审核完毕的案件进行评价与检查,并将案件评查结果上报。此时的监督主体是法制部门与政法委。总体上,除法制部门外,监督主体还有侦查部门领导、局领导、纪检、监察、督查与政法委等。尽管公安法制部门为执法监督工作的主要单位,但在监督过程中,侦查部门领导、局领导、纪检、监察、督查等部门的检查与评价对公安执法监督与评价至关重要,成为法制部门监督的有益补充,甚至直接作为监督之关键性一环。比如,在执法考评中,纪检、监察、督查部门例行监督发现的问题可直接作为考评依据,实行一票否决制,决定或否定执法单位的考核名次与等级。^⑦

表1 法制部门监督类型与监督主体分布情况

监督类型	过程监督	结果监督	其他监督
监督主体	侦查部门领导 法制部门 局领导	法制部门 纪委、监察 督查	法制部门 政法委

值得注意的是,在监督层级上,省级法制部门主要从事执法质量考评,县级法制部门主要从事案件审核,市级法制部门既有执法质量考评,又有案件审核。这表明愈是基层法制部门案件审核任务愈重。如表2所示,2016年A省公安厅法制处的执法质量考评案件数量有53050件,是同年度c区分局法制大

表2 2016年A省公安机关法制部门工作内容分布情况

工作内容		执法监督		办案	诉讼任务
监督内容	执法质量考评	案件审核	行政复议	行政诉讼	
案件数量(件)	省厅法制处	53050	0	370	161
	b市局法制科	5853(全市)	1680	不明	不明
	c区分局法制大队	71	354	3	2

队的747倍,而由于省厅不承办刑事案件,法制处没有案件审核任务,c区分局法制大队案件审核数量为354件。不过,县级法制部门的案件审核数远高于执法质量考评数。如表3所示,2012—2016年A省c区分局法制大队开展刑事执法质量考评数基本上是案件审核数量的1/5。

此外,从监督案件的数量上观之,2016年A省实践表明,法制部门监督的范围已涉及所有性质的案件,并非制度规定仅为重大、疑难案件。而且,对刑事案件的全程监督数量已达95%。相比日益繁重的执法监督任务,办案与诉讼任务却显得单薄。如表2所示,2016年A省公安机关法制部门考评刑事案件53050起(监督),办理行政复议案件370起(办案),参与行政诉讼案件161起(诉讼),前者约是后两者的143倍和330倍。

综上,无论是制度还是实践,近年来公安法制部门的监督广度正在扩大,已形成对办案环节全程监督之格局。不仅注重过程监督,也强调结果监督。只不过,省级、市级与县级公安法制部门的职能不同。省级公安法制部门主要是从宏观上实施以结果为导向的执法质量考评,市级则是从中观上既对县级从事执法质量考评,又对本级案件进行案件审核,县级侧重的是从微观上从事案件审核工作。总体上,法制部门从过程与结果两个方面织密监督之网,实现了执法监督的全覆盖。在这张监督之网下,无论是办案过程还是办案结果,概莫能外。

(二)监督方式的网格化

所谓网格化,是指法制部门采取多种方法编制

一张密网检查与审查工作。根据1999年《公安机关内部执法监督工作规定》第7条、第9条与第10条的规定,“法制部门执行监督的方式主要有法律审核、案件审核、考评、专案调查、听证、复议复核、执法过错调查等,其中对案件的审核采取阅卷方式,执法考评主要有专项考评、日常考评与年终考评等方式”。2006年《公安机关法制部门工作规范》第56条规定案件审核的方式主要是实地审查案卷。近年来,随着信息化平台监督的建立与运行,法制部门在网上检查、审查工作变得普遍。在A省,如表4所示,案件审核与执法质量考评在时间、空间与范围上已织密监督之网。如案件审核,在时间上,为强调审核对办案时间的控制与节约,一般是日常审核与全程审核相结合。在空间上,包括网上审批与派员赴办案单位调查等方式。在范围上,有程序审批与侦查行为审批。执法质量考评中,从时间上看,既有日常考评,也有年终考评;从考评空间上讲,既有网上考评,也有现场(实地)考评。在范围上,“既有个案考评,也有专项考评。”^⑧总体上,法制部门的监督方式呈现出网格化的特征。在多元化的监督方式运转面前,被监督者受到高密集型的监控,既会因办案行为不合乎程序而受到提醒,也会因办案结果出现偏差而受到责任追究的惩戒,可谓一举一动在镜头下得到全方位的展示、检测与评价而无法遁形。

三、全面性监督机制初步评析:效果及缘由

(一)效果评价

整体上看,公安法制部门刑事执法监督机制可能产生两个方面的效果,一是管理效果,二是办案效

表3 2012—2016年c区分局法制部门刑事案件审核与评查情况

年度	案件审核(件)	执法质量考评(件)
2012	163	33
2013	176	35
2014	211	42
2015	263	53
2016	354	71

表4 A省案件审核与执法质量考评方式之比较

类型	时间		空间		范围	
	日常审核	全程审核	网上审批	派员赴办案单位调查	程序审批	侦查行为审批
案件审核	日常审核	全程审核	网上审批	派员赴办案单位调查	程序审批	侦查行为审批
执法质量考评	日常考评	年终考评	网上考评	现场考评	个案考评	专项考评

果。据此,监督效果可从两方面评价,具体言之:

1. 在管理效果上,监督机制体现出一定的经济性与可操作性

管理效果是通过法制部门的监督带来的形式化的结果,体现为管理的经济性与可操作性。从经济性方面观察,前述所示,尽管公安法制部门监督呈现全方位的态势,似乎会耗费更多的时间与人力、物力成本。然而,在大数据时代背景下,公安机关强推的指标化管理与流程化的监控,管理所产生的时间与人力、物力成本非但没有过多的增加,反而得以节约。比如,各公安机关已建立警综平台系统,运行接报案、受案立案、涉案财物管理等系统模块,实现接报案、受案立案、涉案财物管理等工作信息都在网上记载、流转,法制部门可在网络平台对办案流程监督与管理,减少了层级管控,大大缩短直接到现场查阅案卷、台账等耗费的时间与人力、物力成本,体现管理的经济性。从可操作性方面分析,指标化管理对立案到结案的各个执法环节赋予一定的分值,法制部门可直接通过数量化的指标对应办案机关的行为及其结果,简单而直观化。另外,流程化管理对各个执法节点进行权限与时限控制,只需在网络平台利用鼠标与电脑即可实现执法过程及动态的“背靠背”的查看与监督,大大简化“面对面”的卷宗传阅、送达与流转程序,体现管理的可操作性。无论是指标化管理,还是流程化的监督,均带来了经济性与可操作性。

2. 在办案效果上,监督机制具有纠错功能,有助于提升执法质量

办案效果是通过法制部门的监督引发的实质化的结果,即发现执法问题,提出纠错方案,进一步提升执法质量。根据前述法规,公安法制部门兼具行政与业务的双重监督角色,除了承担管理监督之责外,在相当程度上需要对办案机关的业务工作进行评价,而且后者应成为监督的落脚点。换言之,从根本上讲,法制部门的监督目的就是提高执法质量,促进执法规范化建设,而非为监督而监督。因此,衡量监督效果的重要标准是办案机关的办案水平与业务能力是否有所提升。从实践来看,公安机关通过案件归口管理、法制部门全程监督、加强执法质量考评

等动态监控执法质量的做法,及时发现与解决了执法突出问题,使得执法质量保持了较好的水平。这可从过程监督和结果监督两方面体现。从过程监督观察,如2016年受立案上,A省公安机关在省市县三级成立案管中心,履行受理登记、统一分送、流程监控、统计分析等职能,有效解决了有警不接、接警不处、有案不受、受案不查等问题,依法及时处警达到99.91%,接警未出警或处警后未审批问题大幅度减少。在结果监督方面,如执法质量考评,A省共考评刑事案件53050起,其中优秀占73.04%,达标26.91%,不达标0.05%,结合执法考评发现并整改的各种执法瑕疵和问题2.6万余个,整改率达至95%。

3. 存在的问题

尽管监督机制在管理效果与办案效果方面初见成效,但也必须意识到该机制滋生了诸多问题。首当其冲的是自我监督和重复监督现象突出。所谓自我监督,是法制部门自己监督自己,比如法制部门对办理的所有案件全程监督后,再次对自己已监督的办案情况进行执法检查与监督。此种自我监督的特点是很难发现更多的执法问题,遑论纠错。所谓重复监督,是法制部门与其他部门如纪委、监察、督查等部门在执法检查与监督方面的重复劳动,如立案、取保候审等专项监督。重复监督虽可强化监督效果,避免执法问题的遗漏,但由于监督内容狭隘,也不容易发现更多的执法问题。此外,相比法制部门,纪委、监察、督查等部门的监督专业性不高,还容易造成监督的形式化与低效。可见,无论是自我监督还是重复监督,都不是理想的监督机制,这非但没有提高管理效率,反而增大了监督成本。其次,形式化监督居多,不利于发现实质性执法问题。在案件审核方面,由于基层法制人员的欠缺,案件审核任务较重,为提高审查效率,采取的形式多为卷宗与网上结合的“背靠背”审查,较少面对嫌疑人了解案件事实与核实证据。在此种监督运行模式下,法制人员能够完成已有案件的审核已算不错,更不用说深挖余罪与扩大战果了。另一方面,在执法考评中,考评结果多是直接来源于对现场卷宗的查看与评析,而对当事人、办案人员的接触与质评就少有关,更谈不上实现。这两个方面的原因:客观方面,执法考评

时间紧,任务重,考评者只能通过省时省力地查看卷宗的方式发现执法问题,但这多是形式上的审查,很难触及案件中的关键性问题。主观方面,执法考评专业性较强,法制部门人员并非专职办案人员,未必熟知所有办案知识与技巧,在考评中少有甚至无办案人员的参与下可能显得不专业。换言之,执法考评的形式审查居多,而对实体问题没有足够的时间、精力甚至智力关注。最后,监督全覆盖可能于法无据,违背制度定性。根据相关法规,法制部门监督范围并非包罗万象,而是有所侧重。比如,根据《公安机关法制部门工作规范》,法制部门监督对象本为重大、疑难案件,由于实践中过于强调法制部门的监督作用,从而使得监督范围扩大至所有案件。那么,监督的全面性非但导致不能寻觅真正需要监督的重点问题,反而会造成本已稀缺的监督资源消费不当而难以起到制度所追求的有效监督目的。

(二)形成缘由

公安法制部门的全面性监督机制的形成缘由,宏观上跟国家与社会对公安刑事执法质量提出的新要求有关,微观上与公安刑事执法改革的技术性保障条件渐趋成熟相连。

在宏观战略上,全面性监督机制的形成是国家与社会对公安刑事执法质量提出的新要求,进而促使公安机关深入推进执法规范化建设的产物。这包括自上而下与自下而上两股推动力量。一方面,正如前所述,在全面推进依法治国的当下,中央与国家日益重视建设法治公安的目标,尤以深化执法规范化作为全面建设法治公安之重点工作。而完善执法监督管理体系,强化执法质量管控成为深化执法规范化之重要内容之一。相应,公安机关为保障刑事执法质量,不仅事前出台规范受立案,全面实行刑事案件“双统一”等规范权力运行的制度,也事后进行执法质量考评、完善责任追究制度等,既与法治中国建设进程保持一致,也充分体现建设法治公安的态度与深化执法规范化之决心。显然,这些制度的落地与实施离不开法制部门的全面性监督及其机制运行。另一方面,当下,民众剑指公安执法中存在的弊病,造成公安机关强推执法规范化以回应民众法治关切。随着民众法治意识的觉醒与增强,互联网时

代的普及以及自媒体的兴起与繁荣,民众主动关注与参与公安执法的范围在不断增大,尤其是针对公安执法过程中的典型案例机会越来越频繁。与此同时,一些冤案的曝光也直指公安执法中的弊病,引发民众的激烈响应与探讨,甚至有质疑、不满和指责。在如是背景下,公安机关应回应民众期许,针对民众反映(强烈)的案件进行核实与督查,给民众一个满意的答复。在核实与督查案件过程中,公安机关的内部监督机制也将随之启动与运行。那么,民众的外部监督与回应式的内部监督就结合到一起,前者成为后者有益的补充,共同构成公安机关全面性监督机制的运行模式,即民众的外部监督让公安机关觉察与关注执法质量状况,促使公安执法监督机制将民众意见吸纳并将其量化作为监督机制的组成部分,对执法过程与质量进行监督与考评,填补与拓展监督的范围,形成全方位评价的监督机制。

在微观策略上,全面性监督机制的形成是公安刑事执法改革的技术性保障条件渐趋成熟的产物。前述已表明,监督主体的多方性、监督内容的广泛性与监督方式的多元化促成法制部门全面性监督的实现。而全面性监督行为与目的的实现,必须借助于可操作化的标准,指标化、流程化管理就提供了可视化与跟踪式的平台。指标化可为监督注入数量化因素,为各个执法项目进行科学赋值,不仅能够保障监督的可执行性,也起到激励执法者提高执法质量的目的。流程化可为监督主体在不同时空监督执法者的执法状况,随时随地发现执法中存在的问题提供可能。只要执法信息在平台系统上登记、流转与传递,那么过程与结果监督都将纳入监督主体的视野。这不仅增强监督的直观化节点控制,也创新了从“面对面”向“背对背”监管形式转变,监督之网显得更加密集。同时,由于减少了在登记、流转与传递执法信息所耗费的时间与人力成本,造成监督运行成本低且高效。

四、反思与展望:从全面性到法治化

(一)若干反思

不言而喻,公安法制部门监督的出发点在于从管理层面体现时间成本的节约与技术层面的可操作

性,从办案层面直接推动办案质量的提升,有助于实现法治公安的目标。此种监督成效往往是通过监督内容的广泛性和监督方式的网格化实现的。然而,从整体上看,上述监督机制运行过程在一定程度上也会产生流弊,降低监督的效能,甚至引发监督的失败。

1. 监督的全面性与办案的经济性的悖论

监督的全面性本是法制部门对办案过程的全员、全程实时管理与监督,尤其是在执法全程信息系统管理平台的运用之下,案件的网上办理对于执法流程、审核审批、出具法律文书、涉案财物的全面管控更加如虎添翼,不仅有助于及时发现、通报和督促整改执法问题,还提高了办案效率。然而,全面性监督产生的显著效果适用的前提是办案过程的完整性与全程性,一旦办案链条出现断裂或跳跃,全面监督及其效果就会打折扣,甚至阻碍监督效能的发挥与办案的经济性。在实践中,案件结构的变化在相当程度上已影响到办案流水化的操作程序。在案件结构上,近年来轻罪案件与侦查阶段认罪案件比例在增大。据统计,近20年来严重暴力犯罪的发案数下降,轻罪案件数在显著上升;在2013年刑事案件结构中,“判处3年有期徒刑以下刑罚的案件比重已达80%。”^⑨此外,“犯罪嫌疑人在侦查阶段的整体认罪率极高(98.91%),且初次讯问中的认罪率也非常高(87.93%)。”^⑩然而,相对于案件结构的变化,这些认罪的轻罪案件在侦办程序上并没有得到优待,而是按照法制监督统一要求实行全程管理。一方面,我国的法制监督没有区分案件轻重,导致司法资源消耗在轻罪案件的审核与审查上,整体上过于强调撒网式的监督,而缺乏精准式监督的考量。比如,A省法制部门在刑事案件全程监督中要求对执法办案系统的受立案、强制措施、提请逮捕、移送起诉、撤案等环节强行加锁,不经法制部门审核不能流转。另一方面,随着公安法制部门监督范围的拓展,网络平台默认对各个环节的流线型、过程性的监督。这虽有助于强化监督,但无疑会拉长办案流程与耗费办案时间,最终降低诉讼效率。显然,案件的结构迫切要求公安法制部门提出繁简适当与区别对待的监督方案,而不是一揽子监督。

当下,十八届四中全会、高法与高检提出“完善刑事诉讼中的认罪认罚从宽制度,构建认罪案件和不认罪案件分流机制,实现司法资源合理分配”的司法改革要求,而且我国部分省份已试点认罪认罚程序分流制度,尤其是一些地方侦查机关已设立刑拘直诉制度以实施刑事速裁程序,即在刑拘法定期限内,对认罪的嫌疑人不经过检察机关的审查逮捕与审查起诉环节,直接由检察机关向法院提起公诉,这大大减少了侦查机关的中间行政审批与行政决策环节,避免了诉讼拖延,降低了诉讼成本。陈瑞华教授认为,“刑拘直诉制度突破了流水线的诉讼构造,未来刑事速裁程序可在侦查阶段更加简化,由一名侦查员担任全权办案人,实行由办案人全权负责办理案件的制度。”^⑪显然,无论是制度还是实践,中央与司法机关均在着力于探索与实施认罪认罚制度的司法改革,以此简化甚至减少办案审批与决策环节,从而实现提高办案效率的改革目标。而公安法制部门及其相应的平台设计需对每个环节全方位监督,势必增加审批环节和审查时间,不利于办案经济性的提高,与当下我国倡导的司法改革目标可能背道而驰,值得反思与检讨。

2. 过程监督与结果监督的效果不平衡

从实证调研来看,公安法制部门监督既有过程监督,又有结果监督,监督范围似有全覆盖之势,监督效果似乎相当显著。然而,将过程监督与结果监督相比,前者如案件审批是一种日常性、当场式的权力控制机制,能够直接对刑事执法权力进行实时、动态的监督,并对执法存在的问题及时甚至现场纠正,监督效果具有可视化、直接化与实质化的特点。后者如执法质量考评是一种回溯性、反馈式的权力控制机制,能够对刑事执法权力运行完毕后的状况进行分析与评价,这虽能探寻到执法存在的问题,也能将问题指出并要求办案部门整改,但此监督往往是事后性的,刑事执法权力运行及其关涉的案件进程与结果(如检察院起诉、法院判决等)并不受结果监督影响,最多作为内部公安机关考核依据。从这一点来看,结果监督的效果具有混沌化、间接化与形式化的特点。显然,与结果监督相比,过程监督在刑事执法权力控制的效果上更加突出。前述研究也表明,

基层公安法制部门监督的主要任务是过程监督,结果监督的比例并不高。与之相反的是,省级公安法制部门监督的主要任务是结果监督,基本没有过程监督任务。既然如此,为发挥各级公安法制部门的监督成效,未来在上下级公安法制部门监督职能的配置上应有所区别。

3. 内部监督的有效性与有限性的张力

公安法制部门监督机制的主要目标是通过内部自查式监督制度找准执法问题,进而纠错以达到提升执法质量目的。此种监督的类型实质上是内部监督,其优势在于减少外部干预,提高管理效率,而且由于公安执法行为主要发生在公安机关内部,以该方式为主进行监督也符合实际情况。然而,内部监督也饱受争议,其主要弊病即是监督主体不中立,存在既当运动员又当裁判员的问题,有违程序正义,可能造成监督效果有限。从主体隶属关系看,监督主体的内部性虽有助于监督的顺利开展,但是很容易造成监督的“部门化”甚至无效化,这突出体现在执法过错责任认定方面。如果由公安法制部门调查与认定,确实一定程度上有助于纠错、追责的实质化,但也存在法制部门受制于上级部门与领导的压力而不敢、不能实质化追责,甚至出现相关部门与领导借助追责进行内部打压、排除异己等负面效果。^⑫此种监督非但起不到监督办案与提升执法规范的效果,反而会影响公安机关内部执法的权威性与公信力。或许公安机关执法过错责任认定的主体可由内而外或者内外结合,比如由纪委、检察机关等独立于办案机关、法制部门介入调查,可能有助于缓解内部监督的有效性与有限性张力的问题。

(二) 远景前瞻

当下,公安法制监督在执法规范化建设中正发挥着重要的作用,监督效果显著。然而,监督本身也会引发上述悖论,如何解决引发新的思考。根据前文的分析与讨论,结合当下正在进行的公安机关执法规范化改革,笔者认为,公安法制监督改革应从全面性监督向法治化监督转型。所谓法治化监督,是指监督主体秉承法治思维与法治方式展开监督,使得监督科学化与有效化。与全面性监督相比,法治化监督在监督主体、监督内容与监督方式三个方面

呈现出不同面向与要求。首先,监督主体的类型化,即不同的监督主体实施不同的监督。全面性监督机制中的监督主体混合不同监督主体的功能,容易陷入自我监督和重复监督的困局,造成监督低效。法治化监督机制让监督主体分类监督,明确了法制部门与其他部门监督作用的边界,这可充分发挥各自监督的优势,实现监督的效能。其次,监督内容层级化,即对监督内容进行分层,以采取不同的监督策略。全面性监督机制在监督内容是全覆盖的,实行眉毛胡子一把抓的策略,不可避免造成治疗不对症的后果,难以体现监督的针对性。而法治化监督机制将监督内容分层化,根据监督内容的特征施展有针对性的策略,避免草率与盲目监督。最后,监督方式的节制化,即对监督对象实行适可而止的科学监督。全面性监督机制实行密集监督方法,此种过度监督方式容易产生两方面的影响。对监督主体(主要是法制部门)而言,会花大量时间与精力准备、实施与总结监督进程,而忽视自身其他职能工作的开展。对监督对象而言,会花相当多的时间与精力配合监督,甚至提供虚假数据应付,造成监督不实的结果。法治化监督强调温和、适度监督而非过度监督,为监督主体与监督对象减负,这既可平衡监督主体内部职能之间的关系,注重监督与其他职能两条腿走路,又可使得监督对象有更多的时间与余力从事其他业务工作。

以上观之,相比全面性监督机制,法治化监督机制体现了监督主体的类型化、监督内容的层级化与监督方式的节制化,有助于监督主体更加专业,使用的监督方式更加科学,发现的问题更加精准,力促监督取得实效,从根本上能够促进执法规范化建设。从这一点来看,法治化监督机制的提出与运行符合中央与国家推动的执法规范化建设的初衷。就改革方案本身来看,公安机关力推内部监督的目的在于查摆问题之准确性,以及提出相应的改进执法质量的路数。而法治化监督机制让懂得专业知识的主体参与监督,在相当程度上避免了监督的盲目性与不准确性,体现监督的专业性与实效性,基本契合了中央、国家及公安高层提出的形成严密的法治监督体系的构想。

考虑到法治化监督的比较优势,未来公安法制部门的监督机制应实行变革,即应从全面性监督向法治化监督转型,实现监督的科学化与有效性,这可从监督主体、监督内容与监督职能等方面重点突破。具体言之:

1. 监督主体:从混合式走向类型化

所谓类型化,就是明确法制部门与公安内部其他部门监督职能的边界,使得办案过程中监督职能分工更加清晰化。前述研究已表明,公安机关内部监督已形成法制、业务、纪委与监察等部门“多足鼎立”的格局。^⑩但是,除法制与业务监督体现较强的专业性外,纪委、监察监督更多的是违法违纪监督。而且,尽管法制部门的监督能够体现相当的专业性,但与业务部门相比,仍有许多专业问题无法自行解决,比如侦查讯问获得的口供的审查与判断。当法制部门需要对业务部门办理的案件进行监督与评价时,业务部门应参与法制部门的监督工作,为监督决策注入专业与智慧。然而,实际的情况是:一方面,法制部门形成监督“垄断”,业务部门及其领导甚少参与监督过程。无论是制度还是实践,法制部门都承担着监督“全能”的角色,不仅对涉及办理刑事案件、行政案件、信访案件、行政复议、国家赔偿案件等传统工作进行考评,还会对执法场所规范化、涉案财物管理、执法办案信息系统应用管理情况等新时期工作进行监督。另一方面,业务部门的自查式监督十分稀缺且形式化,其结果是一旦前期办案出错,法制部门的后续监督往往乏力。在此种状况下,面对数量上相当可观与知识上显得十分专业的业务工作,如果业务部门缺席于监督过程,法制部门从人员数量与专业知识结构上很难保障有效地完成监督任务。因此,笔者认为,法制监督的工作可类型化处理:

在案件审核上,可在公安机关内部全面建立预审机构,化解因法制部门不专业而导致的质量控制不足的矛盾。这就需要公安机关内部重新梳理侦查、预审与法制部门的关系,科学配置侦查权、预审权与法制审核权。当下的一些地区的主要做法是通过增设预审机构,遴选与办案任务相适应的预审人员,加强案件审核与把关。此种做法的合理之处主要是:一是可充实法制监督力量。实践中一些法制

人员仅懂得法律知识,但不会办案与审讯,通过配备预审人员,可弥补法制人员在办案与审讯方面的不足。同时,也可发挥深挖余罪、追诉漏罪的职能,有利于提高案件审核的质量。二是理顺案件入口与出口审核机制。全面性监督机制实行由法制人员统一刑事案件入口与出口,存在原班人马既管入口,又管出口,造成监督不中立的弊端。在法制人员之外,由预审人员管出口,可避免一竿子到底的机械监督,使得监督更加客观化。

在执法质量考评上,可行的监督方案是先由上级业务部门(如刑侦、治安、禁毒等)自查,法制部门再联合各相关业务部门工作进行整体考评。这既能发挥业务部门的专业优势,体现监督的有效性,还能节省法制部门的工作量,破除自我监督与重复监督的困局。此种“既分立又合作”的监督机制使得法制部门在业务部门的协助参与下,共同评价执法业务工作变得可能,有助于弥补法制部门人员在数量与知识方面的缺陷,助力于推进法制监督进程的开展与保障监督结果的有效。

2. 监督内容:从整体性转向层级化

所谓层级化,就是要求法制部门监督的内容不能过于整装,应根据不同的内容施展相应的监督方法。当下,公安机关施行的立案制度、“双统一”制度、涉案财物制度等,过多地陷入追赶办案公正性的误区中,实务部门的逻辑是只要将所有监督内容尽收眼底,面面俱到,自然就可实现执法规范化,而没有考虑到监督与办案耗费的成本。这不可避免地造成监督与办案之间关系紧张。实际上,将监督内容加以分层,可缓解监督公正与办案效率之关系。一方面,法制部门由审核所有案件回归至重大、疑难案件。前述已表明,实践中法制部门监督对象过于宽泛,反而影响监督效果。为集中优势资源进行重点监督,以提升监督质量与成效,未来的改革应重置法制部门的监督对象,减轻法制部门的负担,重新定位法制部门在监督中的地位与角色,让法制部门将知识与精力集中于审查重大、疑难案件。不过,也有一线民警提出质疑,认为一些小案也可能成为疑难、复杂,甚至有时比简单的大案更难办。笔者同意此看法,并认为未来法制部门监督的对象标准不应以案

件性质、案件大小、案件数量等内容衡量,而是以不同种类案件计算出每种案件的权重分,以权重工作量取代传统案件数量等评价标准,也许可以解决监督对象与工作量衡量指标的问题。另一方面,在权重工作量替代传统案件考核之前,可对不同轻重案件采取不同的监督机制。就重大、疑难刑事案件而言,由法制部门按照“双统一”制度、涉案财物制度等规范,严格实行全程监督本无可厚非,但对轻微案件(比如可能判处3年有期徒刑以下的案件)采取同样的监督机制就有耗费不必要司法资源之虞。实际上,国家已对轻微案件予以关注,并创设相应的特殊程序。根据国家试点推行的认罪认罚从宽制度,侦查机关对轻微案件可采取减少行政审批环节与时间的刑拘直诉制度,无须在网上按部就班地强行登记、流转办案信息等,大大提高了办案效率。针对不同轻重案件,公安法制部门实行相应的监督机制既能达到保障办案公正,也能节约诉讼成本的功效。

3. 监督方式:从密集型到精细化

所谓精细化,就是要求公安法制部门监督方式更加细密,从宏观上注重监督职能与其他职能的平衡性与实效性,在上下级法制部门中按照实际业务工作类别与目标,重置不同层级法制部门的各项职能;从微观上强调“智能化”监督方式,解放劳动力。在宏观上,从目前的规范性文件与实践来看,上下级法制部门及其内部各项职能之间呈现出一定的乱象,其表现是各级法制部门的执法监督与执法办案混在一起,这既不利于执法监督的有效性,也容易导致执法办案效果不佳,形成执法监督与执法办案相互掣肘的现象。实际上,与省、市级法制部门相比,县级法制部门承担的案件审核任务重,而且还得在执法质量考评与案件评查中重复审查曾经审核过的案件。笔者认为,考虑到县级法制部门案件审核任务重,市级以上法制部门执法考评任务重,公安法制部门职能应在县级与市级以上法制部门之间进行重置,让县级法制部门仅负责案件审核即可,再无必要对本单位审核的案件再进行评查,而由上级(市级)法制部门抽查复核。当然,此种精致型监督模式设计之主要目的是减轻基层法制部门的工作负担,赋予县级法制人员更多的时间与精力更加贴近执法对象,顺

利有效地完成案件审核任务,优化执法监督职能。

除了从宏观上平衡法制部门的职能之外,如何从微观上发挥法制部门监督实效,提升案件的办理水准,还得优化法制部门的监督方式,尽量将法制人员尤其是基层法制人员解放出来。笔者认为,未来监督方式的变革应在人力型监督的基础上,辅助于技术型(智能型)监督。目前,公安机关打造了一些监督平台,如警综平台、案管中心等,网上办案数量与质量得到较大提升,尤其是案件审批耗时得以节约。然而,侦查人员办案与法制部门监督的主要问题是证据不规范。据统计,2016年A省b市公安机关向b市检察院移送起诉5853起案件,b市检察院作出不起诉决定的案件为92起。其中,因证据不足不起诉的案件有28起,占不起诉案件数的30.43%。为了强制性的规范案件证据,提高办案与审批质量,我国一些省市已试点建立公检法互联互通的政法大数据办案平台,并试行“刑事案件证据指引”。“只有侦查人员按要求收集证据并上传,案件才能进入下一环节,否则将被智能审查系统卡住。”^⑧当然,目前智能审核仅是解决证据有无问题,还无法审查证据的质量,但随着技术的进步与系统版本的升级,证据审核的实质化问题可能都会在系统平台上解决。“智慧公安”正在建设当中,法制部门应当做好接受监督方式激荡变革的准备。

五、结语

深化公安执法规范化建设是当下公安改革极为热门但学术界关注相对较少的话题。尤其是公安机关由内向外发动的自觉性监督尚处于探索中,我们确有必要对当下公安法制监督运行的状况进行展示,揭示改革中的真问题,找准改革的突破口,以为法治公安建设提供有针对性、可操作的建议,防止改革误入歧途。这不仅需要公安机关认识到充满争议的内部自觉监督的限度,还需要根据中央的司法改革要求,调整法制监督的内容与方式,实现精细化、科学化监督的改革目标,从而使得公安法制监督机制从全面性走向法治化。当然,本文提出的改革方案能否完全契合公安法制部门的实际,符合公安自发式改革的需要,尚需时日观察与实践检验。但是,可以明确的是,公安自发式改革实际上是改公安自

己,牵一发而动全身,需要公安机关各部门尤其是法制、办案、监察等机关的联动与协调,而依法治国背景下负责公安法治建设的法制部门在未来触动公安改革过程中或将更受瞩目,继续发挥引领与推动公安改革的积极作用。

注释:

①马静华:《侦查权力的控制如何实现——以刑事拘留审批制度为例的分析》,载《政法论坛》2009年第5期。

②沈德咏:《我们应当如何适用非法证据排除规则》,载中国法院网, <http://www.chinacourt.org/article/detail/2017/06/id/2904487.shtml>, 2017年10月24日访问。

③公安执法规范化建设的文件与制度主要有:《公安机关执法办案场所设置规范》(2010年)、《关于改革完善受案立案制度的意见》(2015年)、《公安机关涉案财物管理若干规定》(2015年)等。这些文件出台后,全国各省公安法制部门都积极参与到执法规范化建设的浪潮之中。

④笔者以公安法制部门、公安法制部门的监督、公安法制部门的刑事执法监督等为关键词,对1996—2018年的论文及著作检索后发现,相关论著主要有:苏滨:《浅谈公安法制部门的刑事执法监督》,载《北京警察学院学报》1996年第6期;刘红梅:《发挥公安法制部门的监督职能加强公安机关内部执法监督》,载《北京警察学院学报》1998年第4期;张海泉、张振华:《充分发挥公安法制部门的执法监督作用》,载《山东公安专科学校学报》2000年第5期;范琦武:《县级公安机关法制部门职能定位初探——以案件审核职能改革为背景分析》,载《福建公安高等专科学校学报》2006年第5期;胡志伟、张桐赫:《公安法制部门如何在基层基础工作中发挥实效》,载《吉林公安高等专科学校学报》2006年第6期;陈华:《基层公安机关法制部门的困境和反思》,载《江苏警官学院学报》2009年第3期;马静华:《侦查权力的控制如何实现——以刑事拘留审批制度为例的分析》,载《政法论坛》2009年第5期;曹文安、陈茂

华、钟明曦:《论公安机关案件审核模式之变革——以实现公安执法规范化建设目标为视角》,载《福建警察学院学报》2009年第5期;陈涛、李森和闫永黎:《侦查权内部控制实证研究》,载《中国刑事法杂志》2011年第6期;詹建红、张威:《我国侦查权的程序性控制》,载《法学研究》2015年第3期,等等。这些研究成果从时间跨度上,多为法治公安改革之前的研究成果,对当下改革中法制部门刑事执法监督机制状况关注不够,研究的时代性不强。

⑤A省为西部省份,不仅在经济、社会发展水平等方面欠发达,而且在案件数量上也居于全国偏下水平。鉴于A省案件数量相对有限,便于实证研究中获取与把握,课题组选择其为研究对象。

⑥“统一审核、统一出口”,即从受立案开始由法制部门统一审核,最后统一向检察机关移送起诉。

⑦比如,在执法考评中,纪检、监察、督查部门例行监督发现的问题可直接作为考评依据,实行一票否决制,决定或否定执法单位的考核名次与等级。

⑧贺小军:《效果与反思:公安机关刑事执法质量考评机制实证研究》,载《法学家》2017年第3期。

⑨魏晓娜:《完善认罪认罚从宽制度:中国语境下的关键词展开》,载《法学研究》2016年第4期。

⑩左卫民:《中国刑事诉讼运行机制实证研究》,法律出版社2007年版,第41页。

⑪陈瑞华:《“认罪认罚从宽”改革的理论反思——基于刑事速裁程序运行经验的考察》,载《当代法学》2016年第4期。

⑫五名刑警办理一起涉黑案,是否涉及刑讯逼供还是被刑讯逼供,由于内部调查的自说自话,造成调查结果的模糊化。参见褚朝新:《五名刑警的打黑之劫》,载《南方周末》,2016年10月20日第B9版。

⑬当下正在深化党和国家机构改革,其中国家监察体制改革势必对公安机关内部纪委、监察、督察的监督体制与机制产生重大影响,进而可能影响到公安内部监督机制的运行。

⑭滑璇:《贵阳试行“刑事案件证据指引”证据“装备”差,刑诉难“通关”》,载《南方周末》,2017年7月13日第A4版。