

基层公安派出所治安行政执法现状、反思与规范

——以2019年河南“西瓜”和“井盖”案件为导入

司仲鹏

【摘要】基层公安机关在治安行政执法过程中存在的种种不规范行为从表面上看是由于办案民警执法素养不高造成的,深层原因与基层公安机关治安案件办理中存在的“和稀泥”式执法有关,大量本应该作出治安处罚决定的治安案件选择了调解处理,且治安调解过程不规范,看似化解了矛盾纠纷,却是在根本上违背了治安行政执法原则,造成了治安案件办理的种种不规范行为,实质上是破坏了法治。因此认为应该加强治安行政执法理论研究,真正树立法治理念,严格控制治安调解范围和规范治安程序,依法行政处罚,加强治安案件查办全过程的监督与管理,根本上提高基层民警的执法办案能力,维护法治权威,从而实现社会的安全秩序。

【关键词】治安案件查处;治安处罚;治安调解;执法规范化

【作者简介】司仲鹏(1979-),男,河南荥阳人,河南警察学院治安系副教授,主要研究方向:治安学、警察学(河南 郑州 450046)。

【原文出处】《河南警察学院学报》(郑州),2020.3.120~128

【基金项目】河南警察学院2018年院立课题“治安案件调多罚少现象分析与治理研究”(HNJY-2018-08)阶段性成果。

治安违法案件数量大,涉及扰乱社会治安秩序、妨害公共安全、侵犯公民人身财产安全和妨碍社会管理等诸多方面,依法查处治安案件是公安机关的重要职能,对于维护社会治安秩序、保护公民人身财产安全有着重要价值。公安派出所作为市、县公安机关直接领导的派出机构,是打击违法犯罪、服务民众和保护一方平安的基层综合战斗实体,处于防范、打击违法活动的第一线,根据法律授权承担着治安案件查办的重要职责。

查办治安案件是派出所最重要的执法活动之一,从性质上属于行政执法活动,自然应该遵循最基本的行政法治原则,严格依照法律程序,接受法律监督。加强公安派出所治安行政执法规范化建设,服务于法治公安建设大局,有利于和谐警民关系建设和让人民群众感受到社会公平正义^①。从法治视角

来看,基层公安派出所在办理治安案件过程中总体上坚持依法受理、依法调查、依法处罚,但也具体执法过程中也存在着诸如不按程序受理、处罚证据不充分、行为认定不准确等各种不规范的现象和行为。下文以2019年发生在河南淇县的“西瓜”案件和固始县的“井盖”案件为例,分析公安派出所在治安案件查办过程中存在执法性问题,并试着以此案件来析缕出基层公安派出所治安行政中存在的深层次问题及原因。

一、“西瓜”与“井盖”案件经过

河南淇县的庞某承包了200余亩地种西瓜,西瓜成熟后总是有人来偷摘西瓜。2019年7月29日,庞某发现又有人来偷瓜,有两名骑电动车的偷瓜女子被庞某当场抓住。在庞某制止偷瓜的过程中,电动车被拉拽倒地,三人也同时摔倒。一名女子膝盖擦

破了皮,流了血。两名女子报了警,淇县公安局北阳派出所民警到达现场后,让庞某赔偿该女子300元。此事经当地媒体报道后引发热议,网民纷纷为庞某鸣不平。8月2日淇县警方发布了一则警情通报,通报中称,“淇县北阳镇枣生村村民宋某与其女儿耿某路过庞某的西瓜地时,下地摘了八九个西瓜,价值二十余元”,“三人同时摔倒,耿某双膝盖擦伤,电动车把摔坏”。通报的最后称,淇县公安局民警已教育训诫宋某及其女儿,使其认识到“自己的错误在先,主动退还了之前赔偿的300元”。此后,鹤壁市公安局针对淇县公安局北阳派出所处置盗窃西瓜的警情已启动执法监督程序,8月4日鹤壁市公安局发布警情通报称:经查,宋某偷瓜已构成违反治安管理的盗窃行为,对其作出行政拘留3日的处罚决定;庞某制止违法侵害的行为,不承担违反治安管理责任;淇县公安局北阳派出所处置本案过程中存在执法过错,对责任民警采取停止执行职务措施^{①②}。

2019年8月1日晚,一辆拉井盖的货车经过固始时发生侧翻,交警出警后将货车拉走留下一堆井盖,警察指示司机要看护好井盖等物品。第二天8月2日上午司机去医院看病回来发现井盖少了许多,有村民在捡拾井盖。司机去派出所报警,称33吨货物被附近村民哄抢,货主无法制止。当地派出所对其做了笔录。第三天8月3日早上司机又去询问进度,那个民警告诉他,这种情况都不够成案件。其后派出所指导员陈警官在接受媒体采访时表示,当晚半挂车发生侧翻后,被交警拖走,井盖被堆到路边,无人看护,此事属于侵占,但够不上哄抢。侵占属于自诉案件,货主只能去法院起诉。媒体对此时的集中报道引起了当地公安机关的高度重视。8月4日,固始县公安局通过官方微博@平安固始发布关于“井盖”事件的《情况通报》。《通报》称,8月3日上午,固始县公安局已立案调查。河南省信阳市公安局法制、督察部门也已专程赶赴固始进行督办。固始县公安局组成专案组,正在全力开展调查工作,并组织专门力量追回了部分井盖。目前,对相关人员的调查正在进行中,涉事民警已停职接受调查,将根据调查情况依法依规作出处理^{③④}。

二、从治安行政执法角度对“西瓜”与“井盖”案件的分析

两起案件经过媒体的曝光,事件经过应该还是比较清楚,当然各方从不同角度对该事件进行了评论,但从治安行政执法的角度如何看待两起事件呢。

“西瓜”案件经历了三个阶段:第一阶段是宋某偷摘西瓜,派出所出警反倒让瓜农庞某赔偿300元钱;第二阶段是媒体关注后,淇县公安机关教育训诫宋某等人,令其归还瓜农庞某赔偿的300元钱;第三阶段是鹤壁市公安局启动执法监督程序后,对宋某偷摘西瓜行为予以违法认定及治安处罚,并对涉事民警进行行政处分。从行政执法角度来看宋某偷摘他人西瓜,很明显构成违反治安管理行为,但派出所出警后并没有作为一个治安案件来处置,而是认定瓜农庞某制止过程中造成宋某受到伤害这一结果让庞某承担赔偿责任。这种处理方式明显不是一种法治的处置思路。但是值得我们深思的是为什么民警会采取如此做法,其原因是什么,是什么因素导致了民警如此操作。

“井盖”案件大致也经历了如下三个阶段:一是8月1日夜间,货车侧翻,井盖散落一地,交警出警后拖走货车,并指示司机看护好井盖等物品,交警的处置中规中矩也没什么不当之处。二是8月2日上午,货车司机散落路边的井盖被附近村民捡拾取走,然后去派出所报案称自己的井盖被村民“哄抢”,派出所为货车司机的报案做了笔录材料,告知其等报告领导后再做处理决定。此时派出所的处置也无不当,虽然不算非常尽心,也属依照法律程序行事。三是8月3日上午,货车司机再去派出所了解案件进展,被告知不构成案件,不予受理,造成了货车司机的不满。这是“井盖”案件的公安机关处置过程。从案件办理程序角度,乍一看,似乎也没什么问题。不构成案件,不予受理的决定也是符合法律程序的。案件处理也当然不需要以当事人满意与否作为条件,如何处置与作出何种行政决定是公安机关的职责与权力,他人无权干涉。但是后期民警接受媒体采访时,谈到“村民行为不构成哄抢,村民取走井盖的行为属于侵占行为,属于自诉案件”言论引起了广泛热议,

也将处置“井盖”案件的公安机关推上了舆论风口。

但是仔细分析会发现公安机关处置“井盖”案件从执法程序角度仍存在不足之处:一是派出所接到货车司机报案后,对案件现场并没有仔细地调查勘验,即作出处理意见难免有失偏颇。遇到疑难重大案件,查清事实,注意收集证据,是最基本的处理思路,或者说在不能决定是否构成案件的情况下也是应该先受理,然后再进行详细地调查作出处理决定,从当地公安机关处置过程来看,并没有进行仔细的勘验调查。二是面对疑难重大案件并没有一种应对机制。既然法律专业人士对当时的村民捡拾拿取井盖行为尚且难以准确作出行为定性,派出所普通民警面对此类重大疑难案件就应该启动共同商议机制,然后再决定下一步如何处置。

当地民警处置“井盖”案件的几个细节问题仍值得进一步思考。一是民警为什么没有对该案件进行进一步或详细的现场勘验或事实调查。当然会有人将其归咎于民警的不敬业和责任心不强,当然此原因归类不具有学术性,我们需要关注和研究的是什么原因导致了民警敬业态度不够。二是民警接到货车司机报警后可以感觉到其从主观上并不是积极主动地想作为案件来调查处理,从法律适用和法律解释方面,亦似乎在排斥构成案件,当然不排除该案件确实不构成案件。

“井盖”案件中,司机见到自己车上井盖被人拿取,第一反应认为这些属于自己的东西被人无端拿走了,立即报警向公安机关寻求帮助,这是完全可以理解的,也是完全正确的,也符合法治社会的行事方式,民众遇到问题主动寻求法律帮助,这也算是几十年来法治发展的成果。但是公安机关接到司机报警后在没有进行详细认真调查的情况下,就作出不构成治安案件的结论,确实有失偏颇,或者不够专业水准。从治安案件查处的程序来看,对于群众报案,在事实尚未完全弄清楚之前,对于可能构成治安案件的报案需要先受理,然后进行充分的事实调查,如果构成案件则按照案件查处程序依法进行,如果不构成案件可以作出终止调查的结论。民警没有严格按照案件查办程序,而表态将群众报警事件排除于公

安机关事务范畴,是民警的执法素质不够,不知道案件办理程序,还是懒政思维,不愿积极主动查办案件,这种思维和行为方式的基础和原因是什么,都值得我们作进一步思考和分析。

三、当前基层公安派出所治安行政执法现状及反思

“西瓜”和“井盖”案件都有一个共性现象,民警接到报警后对于可能构成案件的事件都没有严格依照公安机关办理行政案件或刑事案件程序规定来操作执行,或者说都没有进行详细认真的事实调查即作出结论,相对主观地采取“中立”的方式来解决,没有去调查事件本身的是非曲直。如果仔细分析民警处理群众报警事项,会发现一个在实际上指导民警处理警情的思想或意念,就是如何将群众报警问题或事项尽快了结啦,至于采取何种手段就无所谓了(当然明显违背法律的措施是不行的)。比如在“西瓜”案件中,从结果上看,瓜农无非是损失了几个西瓜,直接经济价值在几十元左右,而在制止过程中电动车倒地造成偷瓜者受伤,如果就医可能会是几百元的损失,在民警看来如果作为伤害案件来处理,可能还要申请法医学鉴定,又是麻烦又要花费时间和精力,因此民警两厢权衡,从经济价值来看,偷瓜者的损失要明显大于瓜农,不如瓜农受点委屈,干脆直接赔偿偷瓜者几百元钱算了,这样处理可能也会行得通,于是才有派出所最初的处理决定。这种处事方式在广大基层派出所特别是农村地区应该有较大的社会基础,且其结果是该事件在形式上被化解了,民警也免去了“走办案程序的折磨”,双方当事人也都没有什么太多的经济利益受损,或者实现了经济上的平衡。这种处理方式为什么会在广大农村或经济相对落后地区存在的呢。因为农村和经济条件相对落后地区的人们对待经济利益问题会比较敏感,很多情况下只有没有造成自己的经济利益受损,哪怕受点委屈也是可以接受的,毕竟对他们来说,“挣钱”还是艰难的,“钱”等物质利益比“面子”等尊严权利更被看重。就河南县域治安处罚决定的类型来说,大多数是行政拘留,单纯罚款的处罚决定并不多见(当然作出治安处罚决定时要严格依据《治安管

理处罚法》的量罚规则)。对于很多低收入群体来说,很多矛盾纠纷问题在实质上可能都是经济赔偿问题啦,每天处于“矛盾纠纷”漩涡中的民警对此感触很深。因此民警们在处理案件时,也就形成了这种习惯性调解式的解决问题惯性思路。

这种案件处理思路还有一个名称叫“和稀泥”式执法。这种执法方式可以说在基层大行其道,很多精明的民警还以此为荣,是“能力高”的一种表现^[2]。

“和稀泥”式执法的危害是显而易见的,“和稀泥”式执法过程大多包含有欺骗性承诺或某些信息的隐瞒。部分民警利用普通群众对法律的无知或一知半解,再加上对警察的盲目信任或对权力机关的胆怯心理,迫使当事一方群众基于破财消灾或委曲求全心理接受调解协议内容,从而达到“化解矛盾”的效果,但其最大的危害就是破坏法治。公安机关是执法机关,按照法律原则和规范行事是法治的最基本要求,警察是执法者,其必须严格依法行政、依法办事。秩序价值是我们社会中人人都需要的,每个人只有在秩序的社会环境下才能实现个体的利益与价值。在当今社会治理模式和体系下,社会秩序是一种法律秩序,是以法律规范为内容建立的一种社会秩序,这种良好社会秩序的建立过程就是一种法治实现的过程,包括立法、守法、执法等环节,公安机关和人民警察是这种秩序建立过程中重要的参与者和建设者。因此警察严格执法事关社会治安秩序安定这一基本价值追求。当然社会秩序,或者社会治安秩序的建立不是一蹴而就的,是一个日积月累的过程。建立法治秩序的核心与关键是社会所有人都树立起对法律的信任和信仰,树立起法律的权威。全社会都用法治思维去处理问题、解决问题。警察更应该树立法治思维和法治意识。如果警察不按照法律思路去处理问题,就是在破坏法治,所谓的法治秩序就无从建立,没有了秩序,需要秩序环境下才能实现的个人利益也就无从得到保障。“和稀泥”式执法不问事件本身的是非曲直,不严格按法治程序来处理,就是对法治的破坏,是对法律秩序的破坏。法律秩序建立不易,因为信任的建立起于点滴,就像大江大河是由一颗一颗水滴构成,哪怕一粒的

有毒水滴就会污染整条江河。法治信任和法律权威一旦被破坏,受到影响的将是整个社会秩序,而修复受到破坏的社会秩序的成本将远高于建立的成本。因此我们每个执法者在执法过程中必须慎重,严格依法办事,主动积极正确适用法律。

民警这种“以调为主”的心理态度其实与客观方面的因素也是分不开的,造成基层派出所“和稀泥”式执法的原因是多方面的。

一是部分民警执法素养不高。行政执法是一个专业性很强的公安业务。就治安案件查处来说,不仅需要清楚了解治安案件查处的程序和较强证据收集能力,还需要对违反治安管理行为做出准确的认定,执法过程不是一个简单的行为操作,更是一个法律适用过程,同时也是法律解释的过程,而法律解释需要有较高的法律素养,其核心是法律思维方式,运用法律的原则和规范来思考问题,这需要通过严格的法律知识学习和法律训练才能实现。但目前基层派出所办案民警的法律素养明显是落后于需求的,很多民警根本没有系统地学习过法律知识,或者只是进行了短期的公安法律业务学习,这是远远不够的。在现实中就表现为不能使用法言法语描述工作问题,更谈不上准确地对事件予以法律分析和定性。就“井盖”案件中,村民拿取货车司机井盖的行为是否构成“哄抢”行为或“盗窃”行为,就需要结合事实和证据材料进行认真分析。

造成基层民警执法素养不高的原因除了民警原先的法律基础素质不高、法律知识不健全,还包括工作以后法律业务学习没跟上。即使先天法律素质不够,完全可以通过后天的继续学习来弥补,也有很多非法律专业科班出身的民警通过参加工作后的努力学习和积极实践,成为实务执法的专家。但现在问题是很多的基层的民警治安执法业务学习动力不足,不愿学。造成这种情况的原因很大程度上是现实中相当多的治安案件并没有严格依照法律程序处置,很多的治安案件都是按照非规范的调解做法而“化解”了。这种“重调解,轻处罚”的现实情况已经严重影响到民警作为执法者的学习积极性和主动性了。当这种现象变得习以为常,基层民警的执法素

养就慢慢下降了。

二是以调解方式解决矛盾纠纷有着广泛的历史、社会和群众基础。造成很多的治安案件以“调解”的方式解决的原因是多方面的,有的是依据法律规范,有的是由于证据不足无法处罚又需化解矛盾只有寻求调解方式。采取调解方式结案后,从某种意义上来说,是“皆大欢喜”的结局:受害方可能由于获得经济赔偿而相对满意,违法嫌疑人避免了行政处罚带来的个人诸多不利影响,民警个人也减少了因处罚程序而带来的繁杂工作量及后期执法检查的压力。因此,治安案件的“调解”处理在治安案件处置过程中,特别是在相当多的基层公安机关,有着广泛的社会基础和群众基础。但这样做的实质却是损害了法律权威,破坏了法治,民警执法素养的下降更是其显而易见的后果。

三是传统“结果正义”观念的影响。在“西瓜”案件中,我们发现警察第一次对于瓜农制止偷瓜者造成其受伤这个问题为什么不敢坚持作为一个治安案件来处理,而是采取协商解决的办法,除了对执法处罚不自信、嫌麻烦的原因外,还有就是长期在中国民间社会存在着“结果正义”观念的影响。谁的损失后果严重,谁就有理。长期存在于基层的“缠访”和“无理取闹”的行为让基层公安机关往往采取息事宁人的做法,办些“葫芦”案,看似纠纷解决了,却是破坏了法治,可能造成更大的制度性危害。

四是基层所队领导对治安案件查办不够重视。在很多地方,认为刑事案件对社会治安的影响力和破坏性比较大,上级公安机关对基层派出所的考核指标主要集中在刑事案件办理方面,对一般的治安案件除非在专项打击活动中有要求才会予以重视,而且也多集中在赌博、吸毒、盗窃机动车等方面,因此导致基层民警在治安案件查办方面也就表现得比较松散。

四、进一步加强公安派出所行政执法规范化措施

(一)加强治安执法理论研究,丰富和完善治安行政执法理论体系

现实中,治安案件发案率高且量大,但相比严重

刑事案件、暴力犯罪和群体性事件,却得不到重视,一是治安案件的办理不是上级公安机关对基层公安派出所考核的重点,二是很多治安案件调查取证困难。就治安行政案件办理的主要法律依据《治安管理处罚法》部分法条不够清晰明确,给基层执法实践也带来了困惑。当然法条规范的不够清晰明确本身也是一种立法技术,因为对于成文法而言,法律的生命力是一个普遍存在的问题,表述过于精确的法条随着社会生活的发展变化,可能会很快失去“生命力”,而显得不合时宜。立法技术的进步与执法者基本素质不匹配是当前公安行政执法中存在的一个主要矛盾。像河南淇县“西瓜”案件中这种盗窃数额不大的案件并不少,但处罚的案件却不多。从技术角度来说,该问题的原因之一就在于盗窃治安案件的数额起点是多少并没有具体明确的标准,各地实践中执行的标准也不一样,因此给执法也带来了难度。能不能说只要实施了盗窃行为,不管数额大小,都构成盗窃案件,应予处罚,这在理论界与实务界都有不同的观点。盗窃数额400元以上属于盗窃违法行为的较重情节,但盗窃多少构成一般情节的盗窃违法行为没有相关的依据和解释,只有靠民警在实践中自行把握,从行政行为角度,这叫自由裁量权,行政机关在行使行政权时拥有广泛的自由裁量权也是合法和合理的,但自由裁量权的行使需要控制这是共识,或者说自由裁量权的行使需符合合理、合法、比例、效率等原则^[9]。执法的过程是法律解释的过程,但解释法律需要结合立法原意、执法环境、案件事实证据等因素,是以一个相对复杂的过程。解释法律水平和能力高低是一个执法者执法素质的真正体现,但现实中真正能对法律进行正确解释的民警并不是很多。

治安行政执法理论研究的薄弱也是导致现实执法困境的重要原因。正确行使行政执法自由裁量权离不开治安行政执法理论的支持。但现实情况是,刑事执法理论成熟完善,《治安管理处罚法》执行过程中存在很多与《刑法》衔接之处,部分行为在作为犯罪行为,其界定有比较明确具体的司法解释和操作规范,而行政违法意义上该行为在规范上就比较

简单模糊,在现实中常常存在运用或参照刑法理论来解释或处置违法行为的情况,但依据刑法理论来解释没有具体法条依据的违反治安管理行为是否适当,并没有立法、司法和执法上明确的答复或解释。比如作为犯罪意义上寻衅滋事行为的相关法律法规是比较具体的,比如《刑法》的第二百九十三条、《最高人民法院最高人民检察院关于办理利用信息网络实施诽谤等刑事案件适用法律若干问题的解释》的第五十一条、《关于办理妨害预防、控制突发传染病疫情等灾害的刑事案件具体应用法律若干问题的解释》第十一条等,但作为违法意义上寻衅滋事行为只有《治安管理处罚法》第二十六条,利用信息网络扰乱社会秩序可以构成寻衅滋事罪,但利用信息网络扰乱社会治安秩序是否可以构成违反治安管理行为意义上的寻衅滋事行为,这在法律上并没有明确的规范。

治安行政执法不同于刑事执法,应该有其相对独立的执法原则和指导思想,违反治安管理行为的认定、查处及与刑法的衔接等诸多方面仍存在很多理论上的盲点,在治安行政执法实践中也存在很多困惑,但理论界却不能给予很充分的回应。因此应该加大治安行政执法理论研究,丰富和完善治安行政执法理论体系,有力的指导治安行政执法实践。

(二)制定行政执法规范性文件,更好地指引基层公安机关科学执法办案

由于各地民警法律素质参差不齐,对治安法律法规适用标准的认识也不尽相同。比如《治安管理处罚法》第七十条“参与赌博赌资较大的”行为,赌资较大是认定赌博违法行为的重要条件,何为“赌资较大”,由于各地经济发展水平和观念认知都有很大的差异,目前并没有明确法律规定。为了统一执法标准,有必要结合实际制定治安案件的办案指引,明确治安案件的受案范围和标准,进一步规范细化治安案件办案流程,使基层民警在办理治安案件时有法可依、有章可循。行政案件办理指引要真正突出实用性、地域性和针对性,结合本地公安机关执法现状、该类案件的具体特点和以往案件办理的经验得失,出台能够满足民警实际需要的办案指引,在内容

上避免空洞化、理论化、概念化和对其他地区办案指引的照抄照搬,避免最终使“办案指引”流于形式,没有效果。

(三)提高基层民警执法素养,真正树立法治理念

提高民警的执法素养是一个老生常谈的问题,应该建立一种机制来提高民警的执法素养,或者形成一种能够促进民警自觉主动学习治安法律法规、提高自身法律素养的环境,而不是简单地搞些形式化的培训,关键是让民警真正认识到提高自身执法素养的重要性和必要性,变“被动学”为“主动学”。就目前基层派出所中,真正熟知治安行政法律法规、执法能力高超的民警并不多,执法办案经常就仰仗那几个执法“高手”。很多基层公安机关在治安行政执法过程中在很大程度上还依赖于法制部门的指导和把关,否则执法后果不容乐观。

如何让民警养成自觉自愿学习法律规范的习惯,主要是要让民警认识到学习法律规范的重要性。之所以民警没有认识到法律规范的重要性,就是在日常工作中即使法律规范不是很熟悉,执法业务不是很精通,也没有影响到其工作的开展。因此,提高民警的执法素养就要从公安机关的日常工作中严格依法办事开始。

现代治安行政执法工作是严格依法进行的动态过程。民警在执法过程中应当树立现代法治理念。有什么样的思维意识就会有什么样的行为方式,只有在现代法治理念指导下才会有规范合法的行政行为。法治思维过程是思维主体依据其大脑中已有的法治精神、原则、理念和要求这些抽象性的思维内容,适用于社会中具体问题,进而将具体问题予以适度抽象,形成决策的过程。思维主体通过不断的强化认知,去促进行为,再通过实践中的体验反馈并优化认知。法治思维形成后仍需要不断提升与更新。因此民警需要不断加强法治教育,增强法治意识,进而提升依法办事能力,并在实践中不断强化完善法治理念,达到科学理性执法的境界与效果。公安机关作为行政执法机关,民警作为执法者,其工作内容与普通民众生活密切相关,警察行政执法工作要赢得配合与支持,还要注重传播与宣扬法律规范和法

治理念,警察正当执法对于法律普及、提高民众法治意识也具有重要意义。让民警能够真正树立起现代执法理念的最好做法就是实践,实践产生需求,在治安案件查处过程中不断产生学习法律规范的需求,从而促使民警执法办案水平的快速提高。

(四)严格控制和规范治安调解的范围和程序

治安调解作为治安案件结案查处的方式具有较大的灵活性,对于化解民间矛盾纠纷有着积极的价值和意义。但现实中由于存在对治安调解案件的考核不严格,出现了治安调解的滥用和异化,比如超越范围调解、强制调解、以调代罚等,其后果就是违反了治安案件的正常办理程序和损害了公安执法权威,破坏了法治。由于治安调解的便捷性,很多民警也乐于采用调解方式来处置治安案件纠纷,部分学者也主张扩大治安调解范畴^⑤。而这从法治的角度来看都是不可取的。

首先我们应该严格控制治安调解的范围,将其限制在民间纠纷引起的治安案件范围内,严格遵照《治安管理处罚法》第九条和《公安机关办理行政案件程序规定》第一百七十八、一百七十九条的要求,治安调解的范畴限于涉及公民个人权利处置方面,严防将其扩展到公共利益方面,也就是只有涉及公民个人私权利的处置方面才可以适用调解规则,且必须建立在自愿基础之上^⑥。

其次要规范治安调解的程序。当前治安调解程序在实际操作中存在简单化,不重视必要的基本的调查取证环节,治安调解的基础应该做到事实清楚、证据充分,不能因为适用治安调解,而忽视正常的案件调查程序。调解过程过于简单,很多的治安调解卷宗在调解过程中法律文书只有一份治安调解协议书,且对事实记叙不详实。为此河南省公安厅在2017年12月曾下发了《关于进一步规范公安机关治安调解案件案卷及法律文书的通知》,对治安调解案件的执法流程进行较为具体的规范。为避免办案民警擅自扩大治安案件的调解范围,省公安厅在治安调解案件的办理流程中增加了“调解审批”环节,即每一起调解案件当事人提出调解申请后,由办案单位负责人对治安调解案件的适用范围予以审批。对

于现场治安调解完毕,民警将现场调解的当事人情况和《现场治安调解协议书》《调解笔录》等材料及时录入、回扫到省公安厅警务信息综合平台,纸质《现场治安调解协议书》按编号装订存档。

(五)加强治安案件办理的监督与管理

治安案件查处的工作并不是基层公安机关绩效考核的重点,上级公安机关在考核公安派出所工作时重点关注的是刑拘、公诉、强戒、毒品犯罪案件等指标或者能够决定各个考核单位排位的也主要在于打击处理任务的完成方面。考核指标是基层公安工作重要的指挥棒,上级公安机关考核什么,下级公安机关的工作重心就在哪里。既然治安案件查处不是考核重点,下级公安机关负责人自然也就不重视该项工作内容。这里不去详细考究这种考核指标体系的合理性与否,选择这些项目作为考核基层工作的指标也应该是有缘由的。但此种考核指标体系的结果却是造成了基层公安机关办理治安案件的积极性不高,主观上排斥办理治安处罚案件^⑦。

上级公安机关应该严格考核治安行政执法工作,对执法不规范的行为和民警严肃处理。对于治安案件从接报案开始,严格依照公安机关办理治安行政案件程序规定操作,不管治安处罚还是调解处理,都纳入执法检查的范畴,案件办理一律在公安机关警综平台执法办案系统中操作完成。每个民警一般还是能够相对容易地熟知治安办案的一整套流程,但对各种违反治安管理行为的认定和案件调查取证的技巧是需要下一番功夫去学习,不仅要有系统的理论的学习,还要在治安实践中反复实践操作。上级公安机关可以严格考核基层派出所和民警治安案件查办的数量和质量,作为公安派出所执法工作评价的重要指标。积极鼓励民警查办治安案件,只有不断执法实践,民警的执法素养、执法水平和执法能力才能得到培养和提高,也才能真正树立法治的理念,才能促进整个公安机关和整个社会的法治进步。

(六)真正为基层民警减负,提高民警查办治安案件的积极性

基层公安民警主观上不愿办理治安案件,民警

没有足够的时间和精力来办理治安案件也是重要因素。派出所民警负担过重,职责多且泛。常说的“上面千根线,下面一根针”,这个“一根针”指的就是公安派出所。长期在基层公安派出所工作的民警都深有体会。一个派出所几乎对应上级公安机关所有的业务部门,也几乎所有的业务部门都会给派出所下达各种指令,都需要公安派出所来落实和完成。如果遇到重大活动或专项活动,上级机关又会从基层公安派出所抽调人员去参加,有的甚至都是长期借调或抽调,一年两年,甚至更长时间,这样就实际上减少了公安派出所的有效警力。有的派出所所长打趣说,我现有警力能维持公安派出所的日常运转就不错了,哪有精力和时间去提高办案质量和民警的业务素质^[6]。

公安派出所作为基层一线执法执勤单位,警情任务繁重,直面各种警情当事人,工作压力大,值班备勤责任重,很多民警工作若干年后都有想调离公安派出所一线工作岗位的想法。现实中公安派出所一线执法人员流失现象也很突出。公安派出所的工作现状也很难让民警对治安办案有积极性。因此要切实地为基层公安派出所民警减负,充分调动公安民警的工作积极性,特别是治安案件查办的积极性,而不是遇到治安案件只想一调了之,“和稀泥”而已。

公安机关要树立“基层优先”的理念,减少上级业务部门对基层公安派出所下达指令的随意性,减少非业务性工作对派出所正常执法工作的干扰,保证基层派出所正当有效警力的配备,提高基层派出所民警的待遇^[7]。要将办理治安案件与刑事案件等同起来,制定科学合理的激励机制,对办案成绩突出的民警,按照规定该奖励的给予奖励,该立功的给予立功,充分调动民警办案积极性。纠正考核项目过于集中在黄、赌、毒案件,对民警办理其他类型治安案件质量无瑕疵的,在绩效考评中予以加分,将办案数量和质量与民警的政治待遇、经济待遇挂上钩,坚决摒除“做得越多,错得越多,不如不做”的消极思

想,打破“吃大锅饭”的局面。科学选人用人,增强荣誉感,以公信力激发工作积极性。基层民警对自己的政治待遇比较看重,晋职、晋衔、晋级对基层民警工作积极性有较大影响。要建立健全科学、公正的选人用人机制,切实按德才绩选优汰劣,做到能上能下、能进能出,使基层民警既有动力也有压力,保持整个队伍的活力。

注释:

①参见平安淇县官方微博8月2日、8月3日、8月4日发布内容。https://weibo.com/u/2086758157?is_all=1#_loginLayer_1571626735346。

②沈彬:《瓜农抓贼倒赔300元被纠正,维护执法公正》,新华每日电讯。<https://mp.weixin.qq.com/s/OpLs5uOpXsgkjEFCrddyQ>,2019年8月5日。

③参见平安固始官方微博8月4日发布内容,https://weibo.com/u/2049051632?is_search=0&visible=0&is_all=1&is_tag=0&profile_ftype=1&page=14#feedtop。

④蔡斐:《评“偷西瓜”与“抢井盖”的反转剧:法治社会,不能让守法者吃亏》,中央政法委长安剑,<https://mp.weixin.qq.com/s/OpLs5uOpXsgkjEFCrddyQ>,2019年8月5日。

⑤《河南农民西瓜被偷,警察能调解吗》,<https://mp.weixin.qq.com/s/m1HeTyPloHa-dXw9k0JwOw>,2019年8月4日。

参考文献:

- [1]陈德桥.派出所办理治安案件执法规范化研究[J].山东行政学院学报2017(2):71-75.
- [2]朱爱华.“和稀泥”思维当休矣[N].常德日报,2019-08-08(001).
- [3]姜明安.行政法与行政诉讼法(第六版)[M].北京:北京大学出版社,高等教育出版社,2015:38-54
- [4]史全增.治安调解适用中的裁量问题研究[J].中国人民公安大学学报,2017(2):149-150.
- [5]唐京.法治思维下行政执法理念的反思与革新[J].新西部,2017(30):82-83.
- [6]周俊.新形势下加强派出所基层基础工作的对策思考[J].河南警察学院学报,2012(5):87-88.
- [7]佟国忠,鲍杰,等.公安派出所执法规范化指南[M].北京:中国人民公安大学出版社,2013:149-151.