

【公安学基础理论】

公安机关纵向职责同构： 历史梳理、路径依赖与体系重构

谭玲雁 张小兵

【摘要】政府职责体系是涉及机构设置、权责配置以及政府内各要素间运行关系的综合性概念,是国家治理体系和治理能力现代化的重要组成部分。公安机关横向大部制改革正稳步推进,纵向则具有“职责同构”的总特点。公安机关纵向职责同构是特定历史背景的产物,有利于政令畅通,但过度依循传统科层制运转模式,官僚化倾向凸显;权力结构失衡,权责关系断裂,权力责任缺失;缺乏对外的适应性与回应性,影响基层治理效能。权力本位的压力型体制和公安事权尚未法治化进一步强化了公安机关职责同构的路径依赖。基于政府职责体系的宏观框架,应从逻辑起点、目标原则、机构设置、职能配置、配套改革、社会协同等维度,系统思考公安机关纵向职责体系的重构。

【关键词】政府职责体系;职责同构;路径依赖;职责体系重构

【作者简介】谭玲雁(1983-),女,中国刑事警察学院公安基础教研部副教授、硕士生导师,博士(辽宁 沈阳 110854);张小兵(1970-),男,中国人民公安大学治安学院教授、博士生导师,城市安全研究中心主任(北京 100038)。

【原文出处】《中国人民公安大学学报》:社会科学版(京),2021.6.107~116

【基金项目】2017年国家社会科学基金青年项目“警察执法的价值冲突与合法性认同研究”(17CZZ049)阶段性成果。

一、问题与背景

政府职责体系是近年来学术界研究的热点术语,相关问题涉及学科广泛,诸如政治学、行政学、法学、经济学等,俨然成为一个跨学科意义上的具有较强理论开创性的研究新范式。2019年10月28日党的十九届四中全会公报明确提出:“要构建职责明确、依法行政的政府治理体系”,并正式提出“政府职责体系”概念,真正切入政府职能转变与府际关系调整的核心议题^[1]。概括来看,政府职责体系是涵盖了政府机构设置、权责配置以及政府内各要素间运行关系的综合性概念,是国家治理体系和治理能力现代化的重要组成部分。宏观意义上,党政、央地、条块、政社等关系的协调都属于政府职责体系的有机组成部分^[2]。狭义上看,政府职责体系主要划分为政府的横向职责体系和纵向职责体系^[3]:横向职责体系

建设以当前大部门政府体制的改革为契机,目标是在合理化横向部门分工的基础上,实现不同部门之间的机构和职能整合,使有限的资源发挥最大化优势;纵向职责体系在研究中有时会被替用为其他术语,比如“纵向间政府关系”或“纵向间政府职责结构”^[4],是指纵向层次序列中从中央到地方各层级政府的权责差异化问题。

公安机关作为我国政府职能部门的重要组成,其横向职责体系建设正以大部制大警种为核心导向如火如荼地向前推进。比如浙江嘉兴市南湖公安机关对机构、警力和职能进行重组,把原有的32个内设机构重组为4个综合部门、4个执法勤务部门,并将原先分散的刑侦、经侦、禁毒、网安、刑事科学技术等部门彻底重构,成立统一的刑事犯罪侦查中心,实现大部制推动下刑事办案的合成作战^[5]。尽管全国各

地公安机关的大部门大警种改革步伐快慢不一,但总体上看公安机关大部门体制不仅有着明确的改革方向,同时改革的路线规划基本成熟,改革方案业已成型。然而,与目前思路清晰、稳步推进的横向职责体系建设不同,公安机关纵向层面的职责体系建设还处于初级阶段,依然缺乏较为系统的、微观的改革方案。2018年3月,中共中央印发了《深化党和国家机构改革方案》,以高度的系统性与整体性对从中央到地方的机构改革列出了详细的改革计划,并制定了紧凑有序的时间推进表。在涉及中央与地方机构设置和职能配置的问题上,改革方案尤其明确了中央集中统一领导的权威性和地方权责配置的更多自主性,真正构建起从中央到地方运行顺畅、充满活力的权责治理结构。尽管中央在改革方案中已经明确提出根据各层级党委和政府的主要职责合理调整和设置机构,理顺权责关系,也强调赋予省级以下机构更多自主权,但总体看改革方案的原则性较强,仍需要在今后的改革实践中不断细化、具体化^[1]。受我国政府纵向职责体系整体性建设进度滞后的影响,公安机关纵向职责体系的重构与优化目前更多地停留于理论讨论层面,实践推进过于缓慢而且碎片化。

二、公安机关纵向职责同构的历史

公安机关的纵向职责设置具有“同构”性,学界对此已达成高度共识。职责同构,其表象就是上面有什么机构,下面就对应设置什么机构,地方公安部门基本上是中央部门的翻版,而且上级与下级部门的职能配置也基本雷同。这种“上下对口,左右对齐”的权责配置模式实质上是中央与地方权力互动与利益博弈政治过程的一种具体呈现。在我国政府职责体系框架的总体影响下,公安机关职责同构有着自己清晰的历史发展脉络和逻辑主线,其历史形成与发展演变主要分为以下四个阶段:

(一)革命传统:中华人民共和国成立前安全保卫工作的历史雏形

1931年11月,中华苏维埃政权在江西瑞金成立后,组建了中国历史上第一个工农民主政权的公安保卫机关:国家政治保卫局。根据1932年中央苏区颁发的《中华苏维埃共和国国家政治保卫局组织纲要》,国家政治保卫局实行垂直领导管理体制,而且一律严格按照“上下对口”的原则进行组织机构的设置:苏区中央政府设立国家政治保卫局,所属的省、

县及红军中分别建立国家政治保卫局的分局,区以下设特派员。这种自上而下、纵向对应的安全保卫机构设置原则在之后也有所承袭。抗战时期中共中央社会部成立后,从上到下自成体系,地方设区社会部、乡保卫委员会、保卫小组。解放战争时期,各解放区及所属公安机构同样按照统一设置、统一政令的原则,进行了调整和改组。这些都为新中国成立后的机构建设和职能配置提供了宝贵的历史经验。

(二)形成阶段:1949年中华人民共和国成立至改革开放前

1949年中华人民共和国宣告成立后,全国公安高级干部会议(也称为第一次全国公安会议)于10月15日至11月1日召开,此次会议的主要议题就是统一设置全国各级的公安组织机构^[6]。至1954年以前,我国公安机关纵向层级结构自上而下共分为七级:中央公安部—大区公安部—省、自治区公安厅(直辖市公安局)—专署公安处—县(市)公安局—区公安助理员—村公安员^[7]。当时共设立有六个大区公安部,随着1954年6月大区公安部建制的撤销,公安机关纵向结构减少为六级制。同年12月31日,全国人大第四次常务会议通过了《公安派出所组织条例》,全国各地纷纷成立基层公安机关的派出机构——公安派出所^[6]。自此至1980年初,全国公安机关纵向层级结构基本上形成了公安部—省、自治区公安厅(直辖市公安局)—地市公安局—区县公安局—乡镇派出所的五级建制。在五级建制的框架下,公安机关不同层级的机构和职能设置已明显具有“上下对应”的特点。比如,1957年公安机关政治工作机构的设置情况是:公安部和省级公安机关设立政治部,地市级公安机关设立政治处,县级公安机关设立政治工作室;此外,四级公安机关的执法勤务机构还设立政治委员、政治教导员和政治指导员职位^[8]。

(三)成型阶段:20世纪80年代初至90年代末

1978年12月党的十一届三中全会召开后,围绕改革开放和社会主义现代化建设的工作重心调整,我国政府机构的改革以稳步有序的阶段性的节奏不断向前推进。改革开放后,公安机关在纵向机构和职责设置上的“上下对应”趋势进一步明显,而且这种上下对口原则随着当时政府机构改革的推进被不断强化。尤其是在1982年政府机构改革的背景下,警卫、消防、出入境、铁道、交通管理、信息指挥中心、户

政、计算机管理监察、边防武警、林业、警务督察等业务部门和警种相继补充进中央公安机关的内设机构,公安机关的业务范围进一步拓展。到1987年,公安部的内设机构已经包括了政治部、办公厅和17个专门的公安业务局,而且地方公安机关的机构设置基本上与中央公安机关的机构设置保持一致^[7]。当然,在这个阶段,地方各级公安机关的机构设置并非硬性要求上下对口,地方可以根据实际业务需求相对灵活配置机构和职能。

在此之后,1988年和1993年两次政府机构改革一致性地围绕“转变政府职能”展开,1998年更是提出了要在进一步转变政府职能基础上建立适应社会主义市场经济规则要求的政府职能体系。在这10余年的政府改革过程中,公安机关在国家“三定”(定职能、定机构、定人员)制度要求下,中央公安部的机构和职能设置日益规范,为地方公安机关的机构和职能设置起到了显著的示范作用。地方公安机关的机构设置与公安部保持一致日渐成型。尤其是在1998年政府机构改革的大背景下,公安机关按照权责一致的原则,为有效解决对下指导不力等实际问题,公安部精简局级机构、调整职能交叉的同时,进一步强调“条条”的纵向指挥和组织协调作用。这次改革明确要求地方公安机关严格按照中央改革精神,建立基本与中央公安部相一致的组织结构体系^[7]。1999年,在省级公安机关机构改革过程中,公安部改变了以往非硬性要求上下一致的做法,而是明确要求地方公安机关原则上与公安部对口设置机构,而且机构职能的配置与名称也要尽可能与公安部保持一致^[7]。当然,此次改革仍对地方留有空间,实际上允许地方公安机关可以根据实际有所增减。概括来看,20世纪80年代,公安机关纵向层级设置上的同构性开始形成,到20世纪90年代末职责同构作为一种稳定的管理体制基本被固定下来。

(四)调整与改革阶段:21世纪初至今

当中国政府机构改革进入到21世纪,尤其是在加入世贸组织的大背景下,2003年开始的新一轮政府机构改革聚焦于“政治的民主化与法治化”,其目标定位是建立真正适应市场经济规则要求的政府职能体系。进入新的历史阶段,20世纪80-90年代末基本成型的职责同构体制遇到了前所未有的发展瓶颈。面对市场经济环境的自由开放以及多元化资源

要素的流动需求,职责同构体制因其过于机械的官僚式制度设计已难以有效匹配更具开放性、包容性的社会治理环境。2005年,南开大学朱光磊教授公开发表了一篇题为《“职责同构”批判》的论文,引领学术界重新思考政府纵向层次机构设置的同构问题。他在论文中明确提出了“职责同构”概念,认为职责同构作为中国政府职能在纵向配置上的总特点,就是指不同层级政府在纵向间职能、职责和机构设置上高度统一,每一级政府都管理大致相同的事情,表现在机构设置上就是“上下对口,左右对齐”^[9]。

无独有偶,在学术界开始对职责同构问题纷纷进行理论批判的同时,公安领域对于职责同构体制的相关改革也在同步进行。按照2003年11月召开的第二十次全国公安会议提出的“规范机构设置、规范编制管理”要求,公安机关为进一步理顺职责关系,在机构改革方面做了实质性的推进。2006年11月,公安部下发了《关于县级公安机关机构设置的指导意见》,在机构设置方面明确提出“县级公安机关内设机构总数控制在10个左右”,而且“不得强调县级公安机关内设机构上下对口,更不得指令县级公安机关成立有关机构,充分尊重县级公安机关的自主权”。这一规定性文件的出台旨在重新调整以往硬性的上下对口的机构设置原则,更多地增加地方机构设置上的自主权限。虽然该文件已经下发10年有余,但县级公安机关的机构改革进度与成效仍不容乐观。党的十八大以来,党中央、国务院等领导同志多次听取公安工作汇报,并就全面深化公安改革作出重要指示。2015年2月,在中央全面深化改革领导小组的领导下,公安部成立全面深化改革领导小组,经过深入调研和不断论证,形成了《关于全面深化公安改革若干重大问题的框架意见》。框架意见共提出7个方面的主要任务,涉及100多项改革措施,为构建系统完备、科学规范、运行有效的公安机关权责治理体系指明了确切的方向。当前,公安机关开展的多项改革举措(如“放管服”、权责清单制度等)都可以在该框架意见中找到原始决策依据。2019年5月,习近平总书记出席全国公安工作会议,并就新时期公安改革的纵深推进作出进一步指示:“加快构建职能科学、事权清晰、指挥顺畅、运行高效的公安机关机构职能体系。”公安机关纵向机构设置、职能与资源配置方面的改革工作将依然任重而

道远。

三、公安机关纵向职责同构的问题积弊

公安机关纵向职责同构性特点的形成受到中国历史与文化的影响,具有历史发展的必然。目前,各地方公安机关基本上是公安部的“翻版”,地方公安机关职责也是公安部的延伸。尤其是在县级公安机关层面,依然上下对口设置了过多的机关综合管理部门^[10]。不可否认,公安机关上下对口的体制设计有着非常明显的制度优势:确保公安政令统一、有利于业务对口衔接和“条条”的指挥监督,关键时候能够实现中央与地方公安机关“齐抓共管”“有劲往一处使”。这种“集中力量办大事”的体制设计看似出彩,然而简单依赖从上到下的科层制运行逻辑所带来的制度问题却也不容忽视。而且,长期以来制度积弊所产生的负面性可能要远远超过该体制设计本身的优越性。

(一)过度遵循传统科层制运转模式,官僚化倾向凸显

行政学的创始人威尔逊指出:“在与行政管理职能有关的方面,一切政府都具有很强的结构方面的相似性。”^[11]概括讲,早期公共行政关注的是行政官僚体制内在运转逻辑的科学性与秩序化,上下结构、职能的同构性正是一种能够有效维持体制内部条理有序的直线指挥模式。显然,传统公共行政理论为职责同构体制赋予了合法性。通常认为,职责同构的体制设计能够理顺公安机关各层级的业务关系。然而,这种关系的理顺是建立在强化上级公安机关的规范性指挥和监督基础上的,即纵向业务线条秉承“一切向上看齐”的原则,下级公安机关设立什么机构,承担什么职责,执行什么任务,无一例外地都要“向上服从”。为确保政令畅通、权力集中统一,上级公安机关主观上愿意将自己的权力控制所及范围往下延伸。同时,下级公安机关也愿意“点对点”地回应上级要求,否则会被视为不重视相应的上级工作,考核评比中有很大可能被“亮黄牌”^[12]。如果某地发生了重大刑事案件、治安案件等突发情况,省市县等各层面的公安机关领导都要赶到现场,然而绝大多数情况是仅仅到现场了解情况,对于案件侦破或突发事件的处置并没有明确的责任分工^[13]。再比如,中央公安机关组织开展某专项行动,决策任务通常一级一级往下传递,表面上看似各层级公安机关

齐抓共管,可实际上专项行动的各项任务最后都压在了基层,上级部门在专项行动中成了旁观者和监督者,公安基层所队却负重重重。而且,基层公安队伍在执行上级决策任务后,还要面临上级部门的严格考核。这种“上面千条线,下面一根针”的官僚化运行模式随处可见。职责同构体制虽然规则有序,然而,单一线性的权力运行链条极易形成机械僵化的行政一元治理机制,进而导致明显的官僚化。

(二)权力结构失衡,权责关系断裂,权力责任缺失

基于早期“政治—行政二分法”逻辑,职责同构体制极易导致公安机关决策和执行的分离。从目前公安实际业务情况看,似乎上级的职责就是定决策、下命令、强监督,下级的职责就是被动地执行任务、接受考核。问题已然很明显:上级公安机关除了“管”,是否还要履行其他职责?要履行什么职责?职责同构体制下看似理顺了从上至下官僚层级之间的权力关系,但实际上纵向层级间的权力结构已处于严重失衡状态,权责关系断裂,“权力悬空”现象屡屡出现。下级公安机关承接了不该接、接不了、接不好的业务工作,就会出现疲于应付上级的部署与考核,敷衍执行任务,甚至“选择性履职”的变通行为。目前,越是公安基层,任务越烦琐,编制警力与财力越是吃紧。必须认识到,在权力结构失衡的职责同构体制下,公安基层的活力与能力空间不断被挤压,公安工作中出现“上有政策,下有对策”也就不足为奇。而且,上级与下级公安机关在断裂的权责关系中逐渐成为“竞争”与“博弈”对手,各自以“经济人”的身份角色进行体制内的自我调适,相互排斥并最大化逃脱责任与规避风险,公共责任意识严重缺失。

(三)缺乏对外的适应性与回应性,影响基层治理效能

新公共行政理论代表人弗雷德里克森教授认为:不能过分信任官僚体制的组织能力,也不能全盘瓦解;官僚体制缺乏对公民的回应,对外适应性变革能力不足。由此,官僚体制应致力于公平与有效的公共服务,增强对公民的回应性;强调组织结构设计的分权化;政府工作重心由内部转向外部关系^[14]。概言之,官僚体制的运转效能要想提升,必须将重心从内部管理转向外部服务。这一观点反映在公安机关的纵向职责体系建设上具有很强的针对性与适用

意义。依循规范性的职责同构体制设计,上级公安机关在业务管理上得心应手,然而却长期局限于官僚体系内部的自我优化和封闭运行,只会带来单方主导的“官僚供给输出”模式^[11]。这种“上级管下级”的线性治理路径仅仅考虑权力统一的需要,却忽视了地方公安机关的实际工作需求。比如,“职责同构导致基层公安机关的设置不以实战为目的,没有反映基层的组织特性”^[15],或者是“脱离地方实际情况,出现选择性执行”^[16]。原则上,地方公安机关尤其是最了解本地情况的一线公安部门,其工作应当面向基层实际问题以及本地公安工作的服务对象。然而职责同构体制下,地方公安工作开展中实际上更多关注上级的需求,即上面要求做什么,下面就做什么。下级公安机关的业绩评价与考核直接交给上级公安机关,并不对应辖区居民的需求和评价,这也导致下级倾向于回应上级的偏好和问责,对辖区居民需求的回应不及时、不主动。例如,上级公安机关布置的集中统一的专项行动,不见得是当地急需解决的问题,但受制于上级权威的决策部署,资源有限、警力不足的基层公安机关通常无暇顾及当地实际需求,基层治理能力自然被削弱^[12]。而且,集中统一的专项行动过多过滥,一竿子到底,一个标准考核排名,基层公安机关常年疲于应付,很少有自主空间^[17]。地方基层治理实践频频偏离责任与服务导向,严重影响基层公安工作的治理成效。

四、公安机关纵向职责同构的路径依赖

美国诺贝尔经济学奖获得者诺斯借用物理学中的“惯性”,认为制度一旦进入某种路径,无论是好还是坏,就可能对既有路径产生依赖。而且惯性的力量容易使这种依赖不断强化,导致制度锁定,而无法变更。从20世纪30年代工农民主政权安全保卫时期开始,历经新中国成立、改革开放、社会转型等不同发展阶段,公安机关职责同构在自我封闭的科层体系内不断被强化,甚至进入制度有效运转的“盲区”,因制度惯性难逃路径依赖之窠臼。政治与法治两条学术进路的理论解释,可以帮助找到公安机关纵向同构路径依赖的深层次根源。

(一)政治进路:压力型体制下的“行政层层发包”

“压力型体制”是国内学界对地方政府运作模式进行分析时提出的一个政治学概念。该体制最大的有效性在于,它能够在短时间内通过行政压力集中

资源解决因利益多元化、执行碎片化引发的治理难题。然而,压力型体制又很容易带来权责结构不合理、职责界定不恰当、究责机制不科学等问题^[18]。“行政发包”,作为政府纵向间权力配置模式的另一政治学术语,则与压力型体制有着极为密切的关系,两者通常作为中国科层制权力运行的解释框架共同出现。行政发包,是指纵向政府间事务自上而下层层传递。上对下的压力与责任转移正是通过科层体制内事务的层层发包来实现。压力型体制下的层层发包,通常不考虑下级是否有能力承接相关事务,而且单纯以事务发包后下级的执行结果为考核导向,缺乏激励性和自由度。此外,由于上级宏观决策的模糊性,往往带来“模糊发包”,这也成为影响下级承接能力的又一困扰。在关乎社会稳定与公共安全的公安工作中,压力型体制与行政发包的运行痕迹尤为明显。对于公安机关来讲,维稳是重要的政治任务。在涉及社会治安综合治理、信访事件处理、突发事件群体性事件等关系地方政权稳定的相关问题上,公安机关通常将上述工作提升至“政治任务”的高度自上而下地推行。早在1991年12月中央社会治安综合治理委员会第四次全体会议通过的《关于实行社会治安综合治理一票否决权制的规定》中,社会治安综合治理的“一票否决制”维稳体制就已形成。该规定明确提出:一票否决权制以完善治安责任制、经常进行考核为基础,旨在建立一种奖惩结合、赏罚分明的激励和制约机制,督促各地区、各部门积极改进工作,真正形成齐抓共管的局面。在一些特大或重特大公共安全案件中,从省公安厅到基层派出所,地方所有的公安机关都要参与到案件的侦办与治理过程中。公安工作中上级依靠行政权力将责任不断下压,上下级关系演变成一场竞争性的博弈关系:“层层下指标、逐级抓落实、签订责任状、分级去考核”^[19]。

因此,压力型体制下的行政层层发包在政府治理过程中仅能作为短暂的权宜之计,而不能常态化。如若常态化,政治权力不断上移,政治责任不断下压,这种紧张状态终究会导致上下级关系失衡甚至断裂。目前,公安机关目标任务实施过程中的层层向下传递、加压态势并未得到有效缓解,各层级公安工作责任依次向下转移、累积,导致基层公安工作任务应接不暇、基层活力严重缺乏。概言之,上下对

口的职责同构一定程度上很好地回应了压力型体制的政治需求,压力型体制的政治运作模式同时又加剧职责同构的制度惯性。

(二)法治进路:事权划分不清、职责配置未法定

事权是指特定层级政府承担公共事务的职能、责任和权力。不同层级政府之间的事权划分,就是指公共事务及其相应实施权力在不同层级政府和行政区域间的区别性配置^[20]。合理的事权划分是理顺纵向政府间职能关系的重要前提,事权划分的法治化是目前政府职能改革的一项重要议题。公安事权,就是公安机关纵向部门的职责与权力配置,具体讲就是公安部、省(市)、自治区、设区市、县各级公安机关的责任和权力配置。对于公安工作而言,“事权划分被看作是全面深化公安改革的关键点”^[15]“科学而明确的事权划分,是公安工作改革和发展的前提”^[13]“科学合理的公安事权关系是提高公安机关履职能力的必要举措。”^[10]然而,公安机关纵向层级部门间事权划分的“同质化”特征尤为明显,而且非制度化的行政性分权具有主观随意性,公安事权的法治化发展仍然滞后,事权未法治化通常被看作是公安机关职责同构沉疴痼疾难以祛除的重要原因。

首先,公安机关纵向层级事权“同质化”程度高,事权定位不准确。基层公安机关的事权内容基本上都是上级公安机关事权的延伸,各级公安机关都管理相同的事务。因此往往出现公安事权交叉重叠、责任主体缺位甚至越位等问题。例如,上级公安机关对本该由下级公安机关负责的具体工作提出过细的要求和考核指标,陷入繁杂的具体事务中,而对自己应当履行的制度设定,解决体制性、机制性、保障性问题研究不够、履责不力;同时,下级公安机关对本应承担的属地治安责任缺乏主动性,疲于应对上级的任务部署与考核^[21]。

其次,公安机关事权划分的“行政主导”色彩浓,权力与责任不对等。通常在地方事权的罗列中会注明一条:办理上级公安机关交办的工作事项。显然,上级公安机关在事权划分中掌握实质主导权。而且,层级较高的公安机关拥有较多的领导指挥权,却承担较少的责任与义务;层级较低的公安机关权力不足却事务繁多,而且要承担主要责任^[10]。因此,基层公安业务相对比较繁重,然而与履行职责相匹配的基层警力资源配置却严重不足,从而导致基层公

安承接了大量的上级业务,“接不住”“管不了”“管不好”的现象频繁发生。

第三,公安事权划分缺乏严格且明确的法律依据。随着2018年全面深化党和国家机构改革的推进,事权体系的法治化成为国家治理现代化的一项迫切任务。在此背景下,公安事权的法治化改革也被推上了议事日程。早在1994年,国务院办公厅印发了《关于公安部职能配置、内设机构和人员编制方案的通知》(国办发[1994]45号),并对公安部的主要职责作出明确规定,《中华人民共和国人民警察法》(2012年修正)第2章第6条规定了公安机关人民警察的14项职责,但两者都未明确中央和地方公安机关差异化的职能配置。2006年11月1日国务院第154次常务会议通过了《公安机关组织管理条例》,这是我国第一部规范公安机关职能配置与组织管理的行政法规,同样没有对不同层级的公安机关组织职能进行明确划定。而且,该条例大量采用了“县级以上人民政府公安机关”的立法表述,很大程度上模糊了地方公安机关的层级关系和事权关系^[23],地方公安机关纵向层次的差异化一直未能在立法中体现出来。

五、公安机关纵向职责体系重构的路径

随着国家整体性机构调整和职能配置的有序推进,公安机关响应改革要求积极贯彻部署国家宏观决策方案,在优化职责配置和机构设置方面,下大力气做精机关、做优警种、做强基层、做实基层。从目前改革的现实情况看,公安机关在推进各项社会治理改革举措的过程中仍面临机构杂乱、权责不清、纵向“一根针穿到底”等制度体制问题的掣肘,公安机关纵向职责体系的质量变革仍是摆在我们面前的一道难题,有必要系统地思考公安机关纵向职责体系的未来改革,提出具有建设性意义的整体改革思路和框架性意见。

学界对于公安机关职责同构问题的研究大多从“公安事权”角度展开,并一致认为:公安事权划分不清是导致职责同构的关键原因之所在,公安纵向同构改革的关键突破口就在于划清事权。然而,对于公安机关现行纵向职责同构体制的改革,仅从这一角度进行分析未免过于简单。首先,作为国家行政管理的重要职能部门,公安机关纵向职责同构问题是政府职能改革的一个缩影,应当结合当前党和国

家机构的宏观改革背景,放置于我国政府职责体系的整体理论框架下进行思考,不能“只看树木不见森林”。其次,应当明确的是,公安事权对于优化职责体系很重要,但职责体系的优化却不仅仅是事权划分的问题。因此,公安机关职责同构问题的解决不能单向度地考虑,而是多角度、系统性地思考如何从“同构”走向“重构”,尤其要在“政府职责体系”的理论框架下,以更宏大的整体性视角思考公安机关纵向职责体系的重构。基于此,对于公安机关纵向职责体系的重构,建议关注以下六个方面:逻辑起点、目标原则、机构设置、职能配置、配套改革、社会协同。

(一)逻辑起点:公共事务与责任

公安机关纵向职责体系重构首要的是厘清一个根本问题,即公安机关职责配置的逻辑起点是什么,或者说公安机关履职过程中应对谁作出回应。厘清公安机关机构设置、职能配置以及纵向府际关系建设的源头因素,就是回答“因何设置机构、因何配置职能”的问题。关于这一点,学界主要存在两种不同的价值取向:“权力本位”与“责任本位”。以“权力”为主导的治理逻辑强调政治权力的支配性作用,即按照上级的要求进行机构设置和职能配置;以“责任”为主导的治理逻辑则是考虑部门或机构本身的公共责任属性,即按照地方机构应承担的公共事务进行权责配置。显然,政府职责体系建构的逻辑起点应当是基于政府必须承担的事务与责任,而且这种事务与责任具有公共性。

对于公安机关而言,确立“责任本位”导向是纵向职责体系重建的前置性条件,公安机关纵向各部门之间权责配置的首要依据应当是公安机关承担的公共事务的属性,而且对于责任的关注应当优先于政治权力。依据公安机关的性质与宗旨,公安机关的公共责任主要聚焦于两个方面:一是基层事务的治理,二是社会需求的满足。具体来说,公安机关纵向权责的界定应立足于“以人民为中心”的根本价值取向,这也是公安机关民主政治的运行逻辑。2018年2月28日中国共产党第十九届中央委员会第三次全体会议通过的《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》中提道:基层政权机构设置和人力资源调配必须面向人民群众、符合基层事务特点,不简单照搬上级机关设置模式。该决定给予公安机关尤其

是地方公安机关非常明确的政策信号,即公安机关面向的管理和服务对象是其能够直接接触到的群众,以及量大面广的若干经济社会管理事项。由此来看,公安机关的机构设置和职能配置应当首先考虑实际的公安工作需要,并对公众与社会的期待作出积极回应。因为,越是接近、位于基层的政府,管理、服务性职责就越多^[23]。

(二)目标原则:法治、府际协同、公共服务

按照怎样的目标原则建构一个“责任本位”的公安机关纵向职责体系,可以考虑从法治、府际协同与公共服务三个维度进行界定,概括为:以法治为依据,对内构建公安机关府际间合作型伙伴关系,对外提升公共服务与社会治理能力。首先,按照习近平总书记谈治国理政中关于法治国家、法治政府与法治社会的重要讲话的精神,公安机关纵向职责体系必须以法治为依托,依据法治原则与法治程序合理配置公安机关纵向职责。没有法治依据的职责调配通常会异化成主观性的行政安排,随意性大,缺少制度化。其次,以府际协同为目标,建构公安机关纵向各层级部门之间合作型伙伴关系。2019年10月28日中国共产党第十九届四中全会提出:要完善国家行政体制,优化政府职责体系,优化政府组织结构,健全充分发挥中央和地方两个积极性体制机制。要实现两个积极性,就要改变纵向各层级责任主体间的“竞争”“博弈”关系,实现治理中纵向责任主体的共赢。不仅中央公安机关与省级公安机关要合作,省级以下的各层次公安机关也应建立伙伴关系。第三,通过纵向职责配置,提升公安机关对外服务水平与治理能力。党的十八届三中全会提出要“加强中央政府宏观调控职责和能力,加强地方政府公共服务、市场监管、社会管理、环境保护等职责”,公共服务被明确列为地方政府的首要职责。公安机关在社会治理中应以“社会效益”为导向,不断提升公众获得感、幸福感与安全感。

(三)机构设置:宏观同构、微观异构

2005年学界提出职责同构问题后^[9],产生了大量研究成果,无一例外的都是对职责同构管理模式的“批判”。而且关于是否可以照搬西方职责异构体制也有颇多讨论。学界对该问题的观点非常明确:我国是坚持党的集中统一领导的单一制国家,各级政府“职责同构”是鲜明特点^[24]。与我国单一制体制下

的职责同构不同,“职责异构”是西方地方分权型国家采用的一种制度安排。尽管职责异构给予地方政府充分的自治空间,但中央集权却受到削弱,没有办法集中资源解决因利益多元化纷争带来的治理难题。美国行政学家古德诺就美国地方的分权问题曾指出,美国中央与地方分权已造成了行政力量统一性的破坏,因此他积极主张“行政在一定程度上的集权化”,而且“应该鼓励行政集权的趋势,而不是阻碍它发展”^[25]。因此,职责同构虽存在制度弊端,但绝不能简单地以“职责异构”取而代之。

就公安机关而言,职责同构因本身具有的制度合理性绝对不能被摒弃,但可以考虑“宏观同构,微观异构”,即中央和省级公安机关维持一定的同构性,而省级公安机关以下可尝试“适度异构性”。换句话说,按照从上到下的递减趋势设置纵向机构,越到基层,机构与职能越应该实现大部制大警种的资源整合,而不是“上下一般粗”。近年来全国两会期间关于公安机关机构改革出现这样的建言:公安机关的部、省两级机构数可拓展为15-10个,市、县两级控制在8-6个。有些研究也指出,公安机关可以实现部、省、市三级部门的上下对口,而对于处在执法一线的区县公安机关更要注重职能配置的整合,不应强行要求机构设置和职能配置的上下一致性^[26]。以上观点的提出也正说明,公安机关的“异构”体制建设已经引起诸多关注,而且这种自上而下机构数量逐步递减、职能逐渐整合的设置原则在公安机构改革实践中已有所体现,当下区县级公安机关的大部制大警种改革实质上就是一种典型的“异构”设计。这种自上而下逐步增强的异构性,应当成为推动纵向职责体系调整的总原则^[1]。对于基层公安机关与上级的对接问题,应当允许机构设置上的“一对多”或“多对一”,而且机构设置应当切实尊重并满足基层事务的治理需要。

(四)职责配置:分类确权、职责法定

我国历次政府机构改革基本都围绕“集权”和“分权”展开,应该是收紧中央集权还是鼓励地方分权?这在转变政府职能中一直难有定论,而且总是陷于“一放就乱、一管就死”的改革怪圈。2018年2月28日中国共产党第十九届三中全会通过了《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》,该决定明确要求理顺和明确中央负责、中央和地方协同管理、

地方负责的三类事权。因此,未来政府职责体系的重构必定是跳出“集权”和“分权”的误区,按照“确权”思维,强调事权、职责和利益的合理“归位”^[3],并以职责法定的方式使其制度化。

对于公安机关而言,公安事权的划分无疑将是全面深化公安改革的关键突破口。目前,学界乃至公安机关实战部门都已经充分认识到事权划分的必要性,并积极推动公安事权的法治化进度。2016年12月,公安部正式发布关于《中华人民共和国人民警察法》(修订草稿)公开征求意见的公告。修订草稿在“组织管理”部分明确提出“中央、地方及共同公安事权划分”。此次修改,相比《人民警察法》(2012年修订)在公安事权方面走出了重要一步,但对于三类事权的划分标准、具体事权范畴都未有进一步解释。2018年两会期间,来自公安机关的两会代表也有建言:出台法律法规框定职责,制定《全国公安机关机构改革指导意见》,对人民警察的法定职责、中央与地方公安事权、各层级公安机关及公安机关内部警种部门的职责分别予以界定,确保职能职责职权法定。

需要明确的是,公安事权的划分是一项复杂而又艰巨的工作,不能一蹴而就,也不能“毕其功于一役”。总体来看,未来公安机关的分类确权与职责法定必须着重考虑以下三点:

1. 相关公安法律法规的修订必须提上重要议事日程

首先,在《人民警察法》的修订中,应按照“有限警察”的原则,明确划定公安机关与社会及其他政府部门的职责界限,做到“内外有别”。公安机关不能成为大包大揽的“利维坦”,公安机关的职责范畴应当在人民警察制度的基本法中得以明确。其次,加快《公安机关组织管理条例》的修订进度,而且该条例的修订应重点加强公安机关组织机构设置、事权分配、编制配置、财政支出责任等方面的立法深度。第三,对散见于《刑事诉讼法》《治安管理处罚法》等法律中的涉及央地公安事权关系的条款与规定进行总结归纳^[11]。

2. 按照权责一致原则,制定详细的公安机关职责配置表,有效落实公安机关权责清单制度

首先,在上述公安法律法规相继修订完善的基础上,对部、省、市、区县、派出所五级的部门职责制

定出详细的职责配置表,做到“上下分明”,尤其是厘清省级以下各级公安机关的职责边界。按照职责配置表,各层级公安机关都应组建适用于自己的单独的决策与执行系统,认真履责。同时,以职责配置为导向,全面梳理公安机关纵向不同层级部门、岗位职责清单,进一步廓清公安机关与社会、公安机关与其他行政部门、公安机关内部层级、部门和岗位的权责边界。当前,权责清单制度已成为优化配置各层级机构和职能的重要抓手。公安机关从部到省以下各地方以简化行政审批、“放管服”改革为依托,逐级推进权责清单制度建设。权责清单是“确权”导向下对公安机关纵向职责的进一步细化,对于探索公安机关纵向职责体系的重构具有重要意义。当然,职责配置和权责清单情况不是一成不变,应当随着国家机构改革和公安实际业务工作的变化实现动态调整。

3. 以法治制度和权责清单为依据,完善公安机关究责问责的事权监督机制

分类确权、职责法定以及权责清单的建立,有利于不同层级部门按责任履职。职责分层分类基础上,以“责任本位”理念明晰公安事权具体的利益和责任主体,确保各层次责任主体各司其职,有效规范不同责任主体的权力行为。同时可以考虑将各层次权责履行情况纳入公安机关绩效考核体系中,建立健全公安机关究责问责的事权监督机制。

(五)配套改革:公安事权与编制配置、支出责任相匹配

在明确改革逻辑起点和目标原则的基础上,机构设置上实现“宏观同构、微观异构”,职责配置上做到“分类确权、权责法定”,此外还应从下放编制权限、支出责任匹配上进行相应配套改革。

1. 重新划分公安编制权限,使公安事权与编制配置相匹配

在理顺纵向部门职责关系问题上,编制是关键的影响因素。尤其在事权划分的基础上,编制配置必须与事权改革同步进行。1984年以来,公安机关编制总额一直实行由中央政府统一核定的管理体制。而且,从现行的《公安机关组织管理条例》看,公安编制工作属于中央事权。地方政府对于本地公安机关编制调整的申请须先征求公安部的意见,编制权限并未充分下放给地方。这与当前中央严控地方

公安编制分不开,从而导致地方公安编制配置严重滞后于当地的经济社会发展。现在普遍的问题是:基层警力配置不足、缺口大;在既定的编制数量下,编制调整困难重重,没有实现编制跟着任务走^[21]。因此,公安编制权限亟须进一步明晰,尤其是地方公安机关编制的申请和审批应当明确下一步的改革思路:依据公安事权的分类别分层次划分,赋予各层级公安机关相应的编制权限。具体来说,就是不同事权的公安机关,其编制的申请、调整与审批应不同;公安编制应根据其职责、任务的发展需求,实现动态调整^[22]。

2. 财权向基层适度倾斜,完善公安事权和支出责任相适应的制度

事权与财权匹配是政府职责体系构建中的核心问题。当纵向层级各部门事权边界明确后,与事权范畴相匹配的财政支持就应保障到位。“分税制”改革以来,我国政府财权明显是中央收紧的状态。与之相悖的是,财权向上收紧的同时,事权却不断地向下积压,导致长期以来事权与财权的不均衡。2016年8月,《国务院关于推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革的指导意见》中规定,按照“谁的财政事权谁承担支出责任”的原则,确定各级政府支出责任。这也意味着不同层级部门应当在自身事权范畴内承担相应的支出责任。从目前公安机关财政事权的支出责任来看,2003年中央确定了公安转移支付制度,即中央可以对经费困难地区的地方公安机关实施必要的专项补助。但由于上级公安机关经常性地下派任务指标,导致地方公安机关承担了过多的本应由上级承担的支出责任,责任繁重但财力配套远远不到位^[15]。因此,当务之急是在相关法律法规中明确公安事权与支出责任相对应。比如,可以考虑在《公安机关组织管理条例》的修订中增加“公安事权与支出责任相适应”的制度原则。当然,支出责任的划分是以事权配置为基础的,基本的改革思路是:先做好事权划分,再考虑匹配相应的支出责任。

(六)社会协同:拓展职责体系优化的第三方治理

宏观意义上,政府职责体系涵盖了内部和外部关系范畴:内部包括党政、横向部门间及纵向部门间的权责关系,外部则包括政企、政社等关系。权责清晰、治理高效的职责体系构建除了理清内部权责关

系,还要考虑政府外部的第三方治理。对于公安机关而言,是在坚持“有限公安”理念的前提下,最大程度上划分公安机关与其他行政部门和社会组织的职责界限。但界限的划分,并不意味着公安机关与其他行政部门和社会组织要完全割裂开。公安机关作为公共警务的核心责任主体,既要理顺内部不同职能部门间的权责关系,也要提升与外部社会力量的集体行动,从而拓展公安机关职责体系优化的多中心治理。

总之,在国家治理体系和治理能力现代化背景下,如何构建系统完备、职能优化、协同高效的政府职责体系已成为当前我国一项重大政治课题。政府职责体系的优化对于理顺政府权责关系、提升政府治理效能至关重要。公安改革若向纵深推进,就得全面剖析目前公安机关职责同构体制的利与弊,系统性考虑公安机关纵向职责体系的重构,真正构建符合我国政治国情与制度特点的职责明确、结构均衡、依法行政、效能优化的公安机关纵向治理体系。

参考文献:

- [1]朱光磊,杨智雄.职责序构:中国政府职责体系的一种演进形态[J].学术界(月刊),2020(5):14-23.
- [2]吕同舟.府际关系视角下大城市政府职责体系构建——基于《深化党和国家机构改革方案》的解读[J].南开学报(哲学社会科学版),2018(6):31-38.
- [3]朱光磊.政府职责体系构建中的六个重要关系[J].中国机构改革与管理,2013(6):32-33.
- [4]张志红.中国政府职责体系建设路径探析[J].南开学报(哲学社会科学版),2020(3):10-18.
- [5]浙江嘉兴南湖公安大警种制改革五年见成效[N].法制日报,2017-06-09.
- [6]魏永忠.改革开放以来公安机关机构改革及其启示[J].中国人民公安大学学报(社会科学版),2008(6):7-15.
- [7]许新源.我国公安机关和人民警察组织机构发展50年回顾[J].公安大学学报,1999(4):91-93.
- [8]赵炜.公安机关体制改革论纲[J].中国人民公安大学学报(社会科学版),2014(6):103-110.
- [9]朱光磊,张志红.“职责同构”批判[J].北京大学学报(哲学社会科学版),2005(1):101-112.
- [10]王柏杨,杜圣智.全面深化公安改革的关键是什么[J].人民论坛,2016(19):67-69.
- [11]张玉,石玲玲.论地方政府“职责异构”的理论依据[J].中国机构改革与管理,2013(5):24-27.
- [12]余凌云.警察权划分对条块体制的影响[J].中国法律评论,2018(3):38-46.
- [13]洪巨平.关于公安事权划分的思考[J].公安学刊,2003(4):16-18.
- [14]H. 乔治·弗雷德里克森.公共行政的精神[M].北京:中国人民大学出版社,2012.
- [15]程小白,章剑.事权划分:公安改革的关键点[J].中国人民公安大学学报(社会科学版),2015(5):69-74.
- [16]韩春梅.冲突与重构:公安部与地方公安机关职权配置[J].中国人民公安大学学报(社会科学版),2015(3):90-99.
- [17]金伯中.进一步明晰公安机关中央事权和地方事权[J].人民公安,2013(5):9-11.
- [18]马雪松,王慧.现代国家治理视域下压力型体制的责任政治逻辑[J].云南社会科学,2019(3):134-147.
- [19]杨雪冬.压力型体制——一个概念的简明史[J].社会科学,2012(11):4-12.
- [20]王浦劬.中央与地方事权划分的国别经验及其启示——基于六个国家经验的分析[J].政治学研究,2016(5):44-58.
- [21]程小白.公安事权划分:全面深化公安改革的“纽带”[J].江西警察学院学报,2015(2):5-6.
- [22]程小白,邓国良,章剑.关于《公安机关组织管理条例修订的思考》——《公安机关组织管理条例》修订调研报告及建议稿[J].江西警察学院学报,2019(3):5-15.
- [23]朱光磊,侯波.对理顺中央地方职责关系和构建简约高效的基层管理体制的几点认识[J].中国机构改革与管理,2018(6):12-15.
- [24]黄宏志.关于政府职责体系构建研究的几个问题[J].中国机构改革与管理,2019(12):17-19.
- [25]丁煌.西方行政学理论概要[M].2版.北京:中国人民大学出版社,2011.
- [26]赵炜.公安改革40年:历程、经验、趋势[J].中国人民公安大学学报(社会科学版),2018(2):1-11.