

【公安法制】

公安执法办案管理中心建设的法治实践检视

史全增

【摘要】公安执法办案管理中心是我国公安机关自发推进深化公安执法规范化建设的一种封闭性警察营造物,具有破解内部监督难题、回应外部监督压力 and 提供办案资源支持等功能,并以全景敞视型空间作为其实现规训的场域。公安执法办案管理中心建设,存在着缺乏明确的组织法依据、偏重于程序性统制的管控型内部治理模式和易陷入速率误区等法治实践困境,从而使公安执法办案活动有滑入形式法治的倾向。为了更好地实现公安执法办案管理中心建设的实质法治导向,需要发展智识导向的法治资源支持功能、建立目标导向的激励型内部治理模式和重视外部监督的正向提升作用。

【关键词】执法办案管理中心;执法规范化;全景敞视;法治资源支持;实质法治

【作者简介】史全增(1980—),男,中国人民公安大学法学院副教授、博士研究生导师,中国人民大学比较行政法研究所研究员,法学博士(北京 100038)。

【原文出处】《公安学研究》(京),2023.4.21~44

引言

党的二十大报告指出,“我们要坚持走中国特色社会主义法治道路,建设中国特色社会主义法治体系、建设社会主义法治国家”。公安执法办案管理中心作为一种颇具中国特色的法治创新事物,自2015年在北京市诞生以来,即对提升公安执法的规范化水平起到了立竿见影的效果,受到社会各界的广泛赞誉,^①并形成了新时代我国法治实践的重要经验。相较于以往的分散化办案模式,公安执法办案管理中心将各种办案要素汇集于一个物理中心,不仅实现了“一站式办案”的模式创新,使办案民警可以集中精力于案件办理本身;也显著改良了公安权力运行的流程和办案民警的工作惯性,从而成为全面推进严格规范公正文明执法,努力让人民群众在每一个执法决定、每一项司法案件中感受到公平正义的重要场域。公安执法办案管理中心建设所取得的成效如此之大,以至于实践中可能会有种认知误区:将案件送入公安执法办案管理中心这个“暗箱”之中,就可以自动实现公平正义。

但是,基于法治发展的一般规律,任何法治实践都有优化提升的空间。公安执法办案管理中心虽是

承载公安机关办案单位执法办案^②活动的重要物理场域,其在运行中调整的主要是人的活动,基于人的主客观因素及其利益取向的不同,实践中必然会有一些困境,特别是以全景敞视型空间为依托的内部治理模式,会产生一种注重形式法治的天然倾向。近期以来,有些地方公安机关积极推进的执法办案管理中心建设活动,将注意力更多聚焦于物质、科技和程序等层面的拓展,更为注重对先进技术的应用,而缺乏对人的内在因素和案件实体方面的充分观照;学界研究也远远落后于实践的步伐,注重为公安执法办案管理中心建设提供正当性阐释和可复制样本的建构等,目前尚缺乏对公安执法办案管理中心建设的系统全面的法理反思。2022年6月,公安部印发《关于进一步推动执法办案管理中心提质增效的意见》;2023年中央政法工作会议明确提出,“推动执法办案管理中心提质增效”。如何有效回应“提质增效”这一要求,必然是当下亟须关注的研究课题。

因此,鉴于公安执法办案管理中心建设在公安执法规范化建设中的重要地位,为了总结新时代法治公安实践经验、更好地指导未来法治公安建设,需

要在梳理公安执法办案管理中心建设的法治实践变迁基础上,解析公安执法办案管理中心建设的法治意涵和其所面临的法治实践困境,并探索公安执法办案管理中心建设的法治实践改善路径。

一、公安执法办案管理中心建设的法治实践变迁

作为我国地方公安机关自发推进深化公安执法规范化建设的一项创新性举措,公安执法办案管理中心建设经历了地方实践先行到中央规范推动的过程。对公安执法办案管理中心建设的法治实践变迁梳理,既要考察其在生成之初的法治实践形态及动因,也要考察其对最新法治公安建设需求的回应,以更好地探索未来发展的进路。

(一)深化公安执法规范化建设的地方自发探索

自2008年公安机关加强执法规范化建设以来,全国公安民警的执法能力和水平有了显著提升。^③2010年之后,为了提升执法办案场所的设置和管理的规范化水平,公安部先后印发了多部规范性文件对此予以调整,^④并成为执法规范化建设的重要增长点。但是,这些规范性文件是以分散化设置的执法办案场所为现实条件的,并未强制要求地方公安机关设置集中管理式的执法办案场所。2014年党的十八届四中全会明确提出,“推进以审判为中心的诉讼制度改革”,这对公安执法的规范化水平提出了更高要求。2015年中共中央审议通过的《关于全面深化改革若干重大问题的框架意见》,将“完善执法权力运行机制”作为全面深化改革七个方面的主要任务之一,^⑤为公安执法规范化建设的深化发展指明了方向。随后,2015年全国公安厅局长会议提出“基础信息化、警务实战化、执法规范化、队伍正规化”的“四项建设”,以此作为公安系统回应中央政策要求、推进公安执法规范化建设的重要落实路径。2016年9月,中办、国办印发《关于深化公安执法规范化建设的意见》,强调“落实以审判为中心的诉讼制度改革要求”“加强执法保障”,特别是要求加大对办案场所规范化建设的经费投入,这为执法办案场所设置和管理模式的革新提供了重要契机。

在深化公安执法规范化建设的过程中,多地公安机关自发探索开展了执法办案管理中心的建设活

动,北京市公安局就是最早的试水者之一。在没有国家顶层设计指引的情况下,北京市公安局主动适应以审判为中心的刑事诉讼制度改革要求,在总结提炼本地办案场所管理经验和学习借鉴福建、河南等地共用执法办案场所实践的基础上,^⑥通过内部资源整合的方式,以破解基层执法办案难题为切入点,以推进“一站式办案、合成化作战、智能化管理、全流程监督”为着力点,自2015年10月开始,在海淀分局探索推进公安执法办案管理中心建设,并整体提升了该分局的工作能力和水平。^⑦为了改善外部监督,2016年11月,海淀分局执法办案管理中心首创引入了检察机关派驻检察室,实现了检察监督的提前介入和全面介入。在海淀分局执法办案管理中心成功运行之后,北京市公安局即开始全面推进本市的执法办案管理中心建设,^⑧显著提升了该市公安局机关执法的规范化水平。在北京市公安局等成功经验的示范带动之下,其他地方的公安机关也积极推进本地的公安执法办案管理中心建设。例如,2017年12月26日,江苏省首个“一体化、智能化”执法办案管理中心在南京市公安局玄武分局揭牌启用。^⑨各地的公安执法办案管理中心在实现办案监督和提供一站式办案支持的基础上各有拓展,并形成了各具特色的地方实践样态。

本阶段的公安执法办案管理中心建设,萌芽于地方公安机关的自发探索实践。在传统的分散化执法办案模式之外,公安执法办案管理中心作为深化公安执法规范化建设的重要法治创新事物,其背后有着深刻的生发原因。

其一,对“以审判为中心的诉讼制度改革”的积极回应。十八届四中全会提出的“推进以审判为中心的诉讼制度改革”,是“规范司法行为,加强对司法活动的监督”的重要路径。^⑩在以审判为中心的刑事诉讼制度改革背景下,对公安机关的证据固定、案件事实认定、实体定性和办案程序的合法性等方面都提出了更高要求,这无异于向公安机关施加了更大的外部压力,需要公安系统积极予以应对。而公安执法办案管理中心的建设,则是公安系统自发地通过变革内部组织形式来积极回应司法改革的对策路径。许多地方的公安执法办案管理中心的案件管理

范围不仅包括刑事案件,也涵盖了部分行政案件,如北京市公安局各分局的执法办案管理中心将辖区内所有的刑事案件和未成年人案件、毒品案件等八类行政案件纳入执法办案管理中心的管理范围,这不仅规范了刑事案件的办理,也必然会对行政案件的办理质量提出更高要求,从而有助于回应以审判为中心的诉讼制度改革,从实体和程序两个方面提升公安执法办案的规范化水平。^①

其二,内部监督真空的难题破解。长期以来,在公安执法中存在着各类不规范现象,中央公安机关和地方公安机关都积极地致力于对这些问题的发现与化解。但是,无论是公安机关的领导监督,抑或是公安机关的法制部门、督察部门等平行机构实施的部门监督,都难以实现对执法办案行为的全程监督,而只能通过对执法办案的关键环节,特别是对法律文书、办案过程及结果的审查、审批来履行监督职能。而碎片化、分散化的内部监督必然存在监督真空,导致在监督效果上始终难以有质的改变,执法办案不规范现象依然大量存在。而作为内部监督的一种创新模式,在公安执法办案管理中心的建设及运行中,法制部门一般处于主导地位,依托于其对执法办案场所的管理职能,通过办案流程的整理,不仅能将“警、案、人、物、卷”等办案基本要素汇聚于公安执法办案管理中心并实现流转,更是以采用人脸识别、红外监控、射频识别感应等现代科技手段,实现对违法犯罪嫌疑人乃至办案民警从进入到离开执法办案管理中心的全方位无死角监控。因此,通过公安执法办案管理中心的建设,以智能化、精细化管理为依托,可以基本实现对办案活动的全过程监督,在保障办案安全的基础上,有助于显著减少程序或形式上的执法办案不规范现象。

其三,办案单位资源短板的有效补足。在分散办案的状态下,办案单位基于各种原因,往往存在办案资源短缺现象,如讯(问)问室少、^②警力不足等,导致实务中难以实现规范办案,亟待所在公安机关的资源补足。但是,在分散化办案的状态下,公安机关事实上也很难全面满足下属单位的这些资源需求。特别是基层公安机关警力不足的现象,在现阶段难以得到系统性解决。^③而公安执法办案管理中心的

建设,则是以资源共享的方式,一站式解决办案单位的诸多资源匮乏困境,诸如违法犯罪嫌疑人的看管与押送、涉案财物和随身财物的保管等任务,皆可以由公安执法办案管理中心承担,办案单位仅需集中警力和精力于执法办案活动本身,从而可以极大地解决人力、物力不足的问题。办案单位在公安执法办案管理中心这一场域中开展的办案活动,显著降低了其履责的人力、时间、物资等方面的成本,是一种更为经济的选择,也可以从整体上降低资源闲置的现象。特别是“执法办案管理中心+”的执法管理体制、机制创新,可以使公安执法办案管理中心与公安改革及各项公安业务工作实现对接,^④为安全高效的执法办案方式提供可持续拓展的创新平台,是实现执法办案管理中心提质增效的有力抓手。

(二)带动提升整体执法水平的中央规范推动阶段

为了有效发挥公安执法办案管理中心对执法办案的规范提升作用,并进一步推进地方公安机关的执法办案管理中心建设,公安部在充分吸收、融合地方实践经验的基础上,于2019年5月27日印发了《公安部关于加强公安机关执法办案管理中心建设的指导意见》(公法制[2019]166号)(以下简称《公安执法办案管理中心建设指导意见》)。

《公安执法办案管理中心建设指导意见》在内容上具有如下特点:(1)提出了因地制宜的建设原则。强调在满足规范执法、保障安全的前提下,各地公安机关可根据本地的案件数量、警力配置、办公条件、办案单位分布等实际情况,因地制宜地开展执法办案管理中心建设,不搞一刀切,避免重复建设。由于各地公安机关的资源情况和案件数量差异极大,因地制宜建设原则可以适应不同地方公安机关的实际需要。^⑤(2)提出了基本的建设标准,即要建设三区(办案区、案件管理区和涉案财物管理区),能够实现合成作战、智能辅助办案和拓展等功能,以使执法办案管理中心具备执法办案、监督管理和服务保障等基本功能,实现“一站式”办案和办案管理服务“一体化”运行。这是执法办案管理中心建设的硬性标准,也是实现其建设目的的必然要求。(3)确定了使用和管理要求。在案件范围上,要求“重大、疑难、复杂和

社会关注度高的案件,以及流动性、团伙性、跨区域性刑事案件原则上应当在执法办案管理中心办理”;^⑩在管理部门上,原则上由法制部门牵头管理;在管理措施上,要求使用智能手环绑定、射频识别感应、红外监控、人脸识别等先进科技手段,推动中心的智能化、精细化管理,并强化对嫌疑人的安全管理、办案活动的规范管理、涉案财物和案件卷宗的智能管理,以及常态化巡查和案件审核把关。这些要求从微观层面规范公安执法办案管理中心的运行样态,并构成了动态调整的主要领域。

2019年7月19日,中央政法委召开的政法领域全面深化改革推进会提出,“探索建立派驻检察机制,引入速裁法庭、援助律师,前移监督端口,着力构建一站式、全要素、即时性的执法监督管理新模式”,^⑪这对外部监督的有效介入提出了明确的政策指引和建设任务。2022年6月,公安部印发《关于进一步推动执法办案管理中心提质增效的意见》,在强调严守安全底线的基础上,对执法办案管理中心的提质增效路径作出了具体指引。2022年8月9日,公安部召开的全面深化公安改革推进会提出,“要大力推动执法办案管理中心提质增效……切实把中心打造成实战实用实效、好用易用管用的执法办案基地,带动提升整体执法水平”,^⑫对公安执法办案管理中心的建设和利用提出了更高要求。2023年1月7日至8日召开的中央政法工作会议要求,“推动执法办案管理中心提质增效”;^⑬2023年1月8日召开的全国公安厅局长会议要求“在更高水平上谋划推进法治公安建设”,并指出“改革创新是实现公安工作现代化、推动公安工作高质量发展的必由之路”。^⑭这需要我们总结执法办案管理中心建设的法治实践经验,并谋划未来的发展路径。

本阶段,在中央层面的政策指引之下,地方公安机关积极推进执法办案管理中心的建设工作,并取得了良好的实践效果。^⑮2022年12月1日,公安部印发《关于全国公安机关建设应用成效突出执法办案管理中心有关情况的通报》,确定了66个建设应用成效突出的执法办案管理中心,以发挥典型示范的效应。据有关统计,截至2022年底,“全国公安机关已建成执法办案管理中心3049个,建成率达

99.3%”。^⑯截至2023年5月下旬,全国公安机关执法办案管理中心建成3053个。^⑰在新的历史条件下,公安执法办案管理中心的结构布局、流程设计和制度机制建设等,既要符合相关法律法规和规范性文件的规定,通过资源的调适配置和权力时空的结构改造,以进一步提升公安执法办案的规范化水平,并作为推动公安执法办案实现实质法治要求的保障路径;也要适应地方性、多元性的特点,为地方公安机关提供因地制宜的创新改善空间。例如,北京市公安局持续推进执法办案管理中心建设,并于近期印发《关于深化推进执法办案管理中心2.0建设的意见》,要求把握执法办案管理中心在执法规范化建设中“核心引领”定位,通过精准对接法治公安发展要求,全面塑造“高安全、高聚合、高质量、高智慧、高效能”发展新优势,固化形成并丰富拓展“执法办案管理中心工作机制”,最大化激发执法办案管理中心应用效能。^⑱

因此,在公安执法办案管理中心硬件建设任务已经基本完成的情况下,我们不能仅从“规范文本”上去解读公安执法办案管理中心,更不能将其作为一种静态的公用设施,而是应当正视其作为一种执法行为的存在空间和执法思维的流动空间,以更好地调整执法办案管理参与者之间的相互关系,并在制度上、理念上更好地回应中央层面“提质增效”的政策要求,总结我国公安法治体系建设和公安法治实践的重要经验。

二、公安执法办案管理中心建设的法治意涵解析

公安执法办案管理中心建设作为一种源于地方公安机关自发探索而形成的法治实践形态,在现行立法中尚没有明确的规范调整,且法学界也对其缺乏充分的关注和讨论。因此,为了明确公安执法办案管理中心嵌入现行法治体系的法理正当性,需要对其所蕴含的法治意涵,特别是行政法定位、基本功能定位及其规训实现机理等予以理论层面的解析。

(一)公安执法办案管理中心的行政法定位

对公安执法办案管理中心的行政法定位的探讨,有助于阐释清楚其嵌入现行法治体系的理论支点,进而拓展法治实践的增长点。基于公安执法办

案管理中心的主要构成要素,传统的行政组织法理论可以为此研究提供理论给养。

“为了实现公共行政的目的,需要有具体的人和物的手段”。^⑤在行政组织法上,“由行政主体提供于特定的公共目的的人力、物力等手段的综合体,称为营造物”,^⑥如图书馆、医院、学校、看守所、拘留所、戒毒所等。所谓的营造物(公共设施),强调通过人与物的组合,而为内部或外部提供某种服务以实现特定公共目标,并由此区分于单纯作为“物的手段”的“公物”和单纯作为“人的手段”的“公务(人)员”。公安执法办案管理中心是由人力和物力两种基本要素所构成的一种公安机关内设机构。其中,人力主要是指为办案民警提供支持的各类公务人员,如安全检查人员、信息采集人员、物品保管人员、候问室看管人员、医护人员、鉴定人员、承担合成作战任务的民警、后勤人员等,此外还有履行执法办案监督、案件审核任务的民警等;物力是指为办案民警提供的各种公用物,如办案区的功能性房间(询问室、讯问室、候问室、辨认室、涉案财物管理室/区、医务室、鉴定室等)、监控设备、警车、讯(询)问支持设备(电脑、语音识别录入设备等)、单警装备等。通过人和物的有机结合,能够为办案单位提供“一站式”服务支撑,并可以实现对办案活动的有效监督。由此,公安执法办案管理中心可以视为一种面向公安机关内部,为办案单位提供办案支持服务并实现内部监督功能的营造物。

根据营造物是否以增进居民福祉和是否对社会开放这两个标准,可以对营造物予以区分。在给付行政领域,将以增进居民福祉为目的,提供于居民(公共)之用的营造物称为公共用营造物(公共用设施),如公共图书馆、博物馆、医院、学校、养老院等,且基于其利用目的,这些营造物一般都是向社会开放的,因此属于开放性营造物的范畴;而将仅提供于行政内部使用的营造物,如内部图书馆、体育馆等,称之为公用营造物(公用设施)。与前述分类相似,在给付行政之外的秩序行政领域,将以实现维护社会秩序、社会防卫和实施警察罚等职能为主要目标,并提供于警察机关使用的公用营造物(公用设施)称为警察营造物,如看守所、拘留所、戒毒所、监狱等;且

基于其利用目的的特殊性,这些营造物一般都不宜向社会开放的,因此又属于封闭性营造物的范畴。公安执法办案管理中心显然不属于给付行政领域的公共用营造物,而是一种以命令强制为主要作用的秩序行政领域的警察营造物,主要用于公安执法办案的内部管理服务领域,鉴于其在管理运营方面的严格性和不对外开放的特点,属于封闭性警察营造物的范畴,且应当根据这一行政法定位来架构其内部管理规则(利用规则)。

(二)公安执法办案管理中心基本功能的实践定位

公安执法办案管理中心作为一种封闭性警察营造物,其拥有办案资源支持和监督这两项基本功能的观点得到了实务界的普遍认同。但是,对于这两项基本功能在当前法治实践中的定位(并列还是主辅)问题,学界鲜有论及。而对此问题的研究,有助于更为精准地挖掘实践误区,并可以为公安执法办案管理中心建设的未来发展提供理论指引。

1. 办案资源支持是公安执法办案管理中心的重要辅助功能

公安执法办案管理中心建设是机关运行保障模式的重要创新,其以公安机关内部资源的优化配置来实现“一站式”办案,从而具有显著的办案资源支持功能。根据《公安执法办案管理中心建设指导意见》的规定,在硬件保障方面,公安执法办案管理中心设置入区登记、安全检查、物品暂存、信息采集、等候、讯(询)问、辨认等工作区域或者功能室,有些还设置了医疗救助、吸毒检测等功能室;在人员保障方面,公安执法办案管理中心配备专职管理人员承担日常值守、出入区登记、人身检查、信息采集、看管看押等办案辅助工作;^⑦在智力支持方面,公安执法办案管理中心建立合成作战快速响应工作机制,为办案活动提供即时的信息保障服务。相较于以往在本单位办案的分散化办案模式,公安执法办案管理中心对办案资源的集中优化供给,可以为办案民警提供更为充分、全面和及时的系统性支持,使其能够专注于案件办理工作本身,并由此促进案件办理质量的提升,这是推动公安执法办案管理中心建设的主要动因之一。需要指出的是,有实务界人士认为,

“执法办案管理中心本质是一种办案场所”。^③若单纯从办案资源保障角度来看,公安执法办案管理中心确实是原有办案场所的升级替代品,这种说法具有形式上的合理性。但是,该观点过于偏重“物”的手段保障,未充分挖掘公安执法办案管理中心建设背后的深层法理问题,也并未从整体上审视各种功能之间的逻辑关系。

从行政组织法的角度来看,机关运行保障是指行政机关为依法行使职权、全面履行职责而从国家获得必要的条件支持的资格,^④这是行政机关相对于国家的重要权利,需要机关运行保障计划的有效支撑。因此,行政组织法意义上的机关运行保障,侧重于强调行政机关从国家获取资源以保障其正常运行的法上的资格,且并不对外部发生法律效力。从行政作用法的视角来看,机关运行保障属于后备行政的范畴,后备行政是指“为执行行政任务所必需的人员和物质手段(家务行政),行政机关像消费者那样筹备必需品”,^⑤以保障“所需的人力和物力随时可供使用”。^⑥机关运行保障本身不是目的,而是为了实现行政机关设立目的的必要手段,并应根据形势发展而进行适时调整。因此,行政作用法意义上的机关运行保障,侧重于强调行政机关内部通过整备资源,为其对外发挥行政作用提供有力支持,其具有极强的辅助性且也不直接对外发生法律效力。对公安执法办案管理中心的管理,一般是以法制部门负责为主、其他相关部门有序参与为基本模式的,^⑦公安执法办案管理中心为这些部门提供了可以更好履职的场域。无论办案单位是否在公安执法办案管理中心办案,法制部门和其他相关部门都要依法为办案单位提供有效支持,地点的变化并没有改变任何一个支持部门的行为性质。由此,综合前述行政组织法和行政作用法的分析视角,机关运行保障在公安机关依法全面履职中具有重要的支撑作用,无论是原有的分散办案状态还是当下的集中办案状态,场所及其他各类办案资源的配置都是服务于执法办案及对其实施监督的,办案资源支持功能虽然关键且重要,但其在逻辑层面上却应当处于辅助地位。公安执法办案管理中心的建设,是公安机关对其内设机构在履职空间和资源配置上的一种内部调整,资源

配置模式的优化并不能打破这一基本判断。

根据西方的财政约束理论,依然可以得出同样的结论。公共警务同其他公共服务一样,在财政支持方面受到越来越多的限制,不可能无节制地扩大公共开支。^⑧公安机关在分散办案模式下办案资源的相对匮乏状态,源于公共资源配置的多元化竞争需求。公共资源供给总量必然是有限的,政府须以整体观的视角在各个政府部门之间统筹调配,而不宜过分偏爱某个政府部门,否则会导致其他行政任务的偏废迟滞。但是,在特定时段根据形势发展的需要,基于对某些行政任务考量权重的增加,也不排除政府向某些政府部门或某些领域注入相对充足的资源。例如,某地方政府为了完成一个专项任务,而为当地公安派出所建立或提供满足其执法办案需求的场所,在行政辅助人员编制上向公安机关倾斜等,基于警辅人员管理的地方自主权限,这当然具有法理上的正当性;^⑨根据特殊需要,某些地方公安机关的警力配置充足率明显高于其他地方的公安机关。因此,办案场所匮乏、办案人力和装备短缺等问题,虽是建立公安执法办案管理中心的重要原因,但不是其充要理据。在供需总体不平衡的状态下,财政对公共警务的资源需求满足度,在某种意义上取决于政府对各项任务权重的考量,而非必然得不到解决。办案资源支持虽是建立公安执法办案管理中心的重要理由,但在位序上并非是首要功能且也应为其他功能的实现提供保障,从而处于重要的辅助地位。

2. 实现有效监督是公安执法办案管理中心的首要功能

相比分散办案模式下因各类主客观原因而造成的监督视野局限,公安执法办案管理中心通过为内外部监督主体提供一种全景敞视型的履职场域,从而为提升监督效能提供了现实的可行性。

从内部监督的视角来看,建设公安执法办案管理中心是为了减少以往的监督死角和降低监督成本。如根据《公安执法办案管理中心建设指导意见》的要求,在案件管理区,“依托警务信息综合应用平台,深化接处警、现场执法记录、办案区监控、讯问录音录像等信息系统或者功能模块记录资料的智能化

管理运用,落实执法全流程记录机制,实现自动归集、智能调取、全案回溯,对办案活动进行全程监督管理”。例如,浙江省象山县公安局执法办案管理中心自2021年10月20日运行以来至2022年9月26日,“发现整改受案不及时、证据未上传、组卷不规范等问题843个”。^⑤更为重要的是,由于将讯(询)问、检查、辨认、看管、鉴定等主要执法办案环节集中于一个全景敞视型的透明场域,从而为法制部门、督察部门等实施全方位无死角的监督提供了空间技术的支持。当存在执法不规范的情形时,会即时激发执法办案管理中心的警报机制或通过事后的监控回放而被便捷发现。例如,对未成年违法犯罪嫌疑人实施的讯(询)问,必须满足人员(两名民警)、时长、休息、监护人到场等要求,若有不规范的情形,一般都会被迅速地发现与纠正。^⑥对于一人讯(询)问、讯(询)问超时、嫌疑人在候问室聚集或超范围活动等问题,也都能被智能监控系统即时发现并激发警报机制。特别是从法制部门主导的角度来看,在由其管理的执法办案管理中心,可以对办案活动实施更为有效且成本更低的集中式法制监督,督察部门也可以在执法办案管理中心对办案活动实施全过程的现场督察。而在以往,由于办案单位自有办案场所的分散性,无论是法制部门还是督察部门,都无法实现对执法办案行为的即时动态监督,而只能局限于审查执法办案活动的片段或结果,从而呈现出明显的事后性、碎片性特征。

从外部监督的视角来看,公安执法办案管理中心的建设动因主要是适应以审判为中心的刑事诉讼制度改革。刑事审判作为司法权对侦查权的主要监督方式,由于公检法之间在《宪法》第140条上的互相配合、互相制约关系,必然会对公安机关侦查活动的合法性提出更高要求。而通过建立公安执法办案管理中心,以对刑事侦查活动的自我监督来提升公安执法的规范化水平,是公安系统主动回应以审判为中心的刑事诉讼制度改革的重要举措,通过将法制监督落实到执法办案活动的每一个环节以提升执法办案的水平,可以助推刑事侦查活动顺利通过司法权的合法性检验。此外,公安执法办案管理中心通过引入派驻检察室的方式,创造性地实现了检察机

关对公安办案活动的实时动态监督,为检察机关实现其在《宪法》第134条上的“法律监督机关”的宪法地位提供了便利。例如,北京市检察机关首创的派驻公安执法办案管理中心检察室,被视为新时代新形势下对检察监督机制的创新,^⑦并被其他地方广泛借鉴。派驻检察官借助于公安执法办案管理中心的全景敞视型监视系统,可以实现对办案活动的全过程监督和集中监督。而在以往,检察机关主要是通过审查起诉方式进行案卷监督的,即使其也可以在侦查阶段提前介入,^⑧但在公安机关各业务警种分散办案的情况下,检察机关缺乏对公安执法办案行为进行实时动态监督的便捷路径和人力资源。基于检察机关的法律监督机关的宪法地位,2021年6月15日印发的《中共中央关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》要求“全面深化行政检察监督”,^⑨而公安执法办案管理中心的建设,为检察机关实施行政检察监督提供了新的实践路径。检察机关的“在场”不仅可以发现更多问题,也会产生一种润物无声的影响力,必然会显著提升其实施法律监督的实效性。

综上,办案资源支持功能是以保障机关运行为实现方式的重要辅助功能,它不仅为办案单位提供了更为及时充分的资源支持,也是公安机关对办案活动实施全景监视的物质前提;而以全景监视为依托的监督功能的有效实现,则是建设公安执法办案管理中心的首要目的,其以提升公安执法的规范化水平为基本动机。因此,实现有效监督,特别是提升内部监督的实效性,才是公安执法办案管理中心的首要功能,若脱离了公安执法办案管理中心这一特殊场域,就难以化解分散办案状态下的监督困境。

(三)公安执法办案管理中心的规训实现机理

公安执法办案管理中心是公安机关优化内部资源配置和提升内外部监督实效性的一种组织化安排,构成了对办案民警实施规训的独特场域。所谓“规训”,并非是一种体制或机构,“它是一种权力类型,一种行使权力的轨道,包括一系列手段、技术、程序、应用层次、目标”,^⑩通过这些规训要素的设置及运行,让权力的效应无所不在且持续不断,“深入到社会机体的最精细的纹理之中”,^⑪从而使规训对象

自觉或不自觉地产生服从心理,以实现某种特殊的规训目的。而公安执法办案管理中心作为一种特别权力关系的存在场域,其所具有的监督功能及先进的监视手段,透露出全景敞视视角下浓厚的规训色彩。

公安执法办案管理中心作为一种封闭性警察营造物,虽在外观上不具备全景敞视建筑^⑧的形式特征,但其设计却吸收了全景敞视主义的精髓,特别是在现代监视技术的加持下,创造出更为全面入微的可监控场域。公安执法办案管理中心的规训实施,是以无死角、可视化的物理空间为实体依托,以程序规则和警务纪律为规训方案的。为了实现隔断和监督的目的,公安执法办案管理中心设置了相互封闭的功能空间,这些空间都设有严密的物理区隔,不能混用。民警进入执法办案管理中心及其每一个功能空间的前提是执行某种办案任务,需要经过严格的权限校验且不能随意走动;而让违法犯罪嫌疑人进入执法办案管理中心且顺序通过特定的功能空间或房间,可以完成规定的办案流程,如人员信息登记采集、安全检查、健康检查、涉案财物管理、候问等待、讯(询)问等。无论是民警还是违法犯罪嫌疑人,若未经允许进入某个空间,则触犯了空间管制规则。^⑨由此,建筑学上的物理空间,在理念上可以理解为一种以程序规则为暗线的秩序或纪律,并可以实现特定的功能。在时间控制方面,公安执法办案管理中心也将相关程序法的时限性规定予以技术化实现,从而既能符合法律要求,又能提高办案效率,且时间本身也是重要的规训要素,如若讯(询)问时间超过法定时限要求,则会触发警报机制。而警务纪律既是对民警行为的严格要求,同时也蕴含着惩罚,“规训处罚所特有的一个惩罚理由是不规范,即不符合准则,偏离准则”,^⑩通过惩罚可以恢复或保障公安执法办案管理中心的运行秩序,确保其内部管理规则的实效性。

“纪律的实施必须有一种借助观看而实行强制的机制。在这种机制中,实现观看的技术能够诱发权力的效应,反之,强制手段能使对象变得清晰可见”。^⑪为了实施有效的监督,需要为监督权力配备能够实现全时间、全空间和全领域监视的手段,使得

隐秘事物逐渐透明化。^⑫监督人员既需要观察到全局,又需要看到处于执法办案管理中心的每一个人,从而能够实现对监督对象的实时评估。无论是办案民警还是违法犯罪嫌疑人,当其置身于执法办案管理中心时,其位置、体态、表情乃至生理体征等都会处于几乎完全透明的被监视状态,从而实现了内部监督的实时性、动态性和全面性。且规训需要造成一种权力可见但不可知,但规训对象却处于持续可见的状态,从而使权力自动地发挥作用。而技术的进步,使既能实施随时观察而又不被发现的手段得以实现,监视和秩序无处不在且随时警醒,并在沉默中发挥其作用。^⑬“在这个空间里,他们被他人监视却无法看到监视他们的‘眼睛’”。^⑭监视对象并不清楚自己是否正在被查看,但却知道自身可能正随时被查看且一直处于被监视的状态。“对于自己是否以及何时受到监控的不确定感,也会导致员工的自我监控”。^⑮这种既抽象又具体的监督模式,会对监视对象的心理产生巨大影响,促使其自觉约束自身行为,以尽可能符合规训的要求。对于规训机构来说,这种服从是一种成本较低而效应较高的权力运行机制,并可以通过不断地审视运行中存在的问题进而致力于内部管理的完善。

需要指出的是,监督人员不仅能够以不可见性来施展影响,也可以用可见的方式来行使监督权,如通过现场检查、纪律调查、文件查阅等方式运行;且监督人员自己也处于被监视之中,构成了层级监督的一环。因此,在规训场域下的各类参与主体,都具有“制度界定的身份,包括能力、权利和责任”,^⑯需要遵循规训的运行逻辑。当在执法办案管理中心发生的违法违规违纪行为随时可以被监视乃至被问责时,办案民警和监督人员、运行保障人员等作为一种经济人,必然会在形式上遵循公安执法办案管理中心的内部管理规则,以避免产生被问责的风险。

三、公安执法办案管理中心建设的法治实践困境

物理空间的改造,无疑可以为新理念的落实提供更好的物质条件。但是,对人们的行为、态度和行事方法的改变,远比物理空间的重建更为困难。^⑰基于执法办案管理中心作为实现规训的封闭性警察营

造物及其实践中偏重于内部监督的首要功能,当前的公安执法办案管理中心建设,在组织法依据、内部治理导向和运行趋向等方面都面临着一些易趋向于形式法治的实践困境,忽视了实质法治导向下法治资源支持功能的挖掘提升,值得予以检视和明确。

(一)缺乏明确的组织法依据

国家为了完成某一方面的行政任务,须设立行政机关或将之分配于某一既有行政机关。行政机关从微观上需要设置职能各异且衔接有序的内设机构(或派出机构),其下还会进一步细分为具有特定职责的岗位,岗位则是由具有不同利益取向的理性人所实际运行。而“只有在严格设定的条件下,人们才会积极主动地执行其所被分配的任务,以满足上级的要求”,^②这就需要行政组织法的有效统制。根据传统的组织法定主义理论,“公安机关及其内设机构的设置只能由国家决定,任何组织和个人均无权作出决定”,^③明确的法规范依据是设置具有独立职权的公安机关内设机构的当然前提。而当前的公安执法办案管理中心设置却呈现出注重其实用功能而缺失组织法授权依据的色彩,在现行组织法体系中找不到其独立存在的明确的法规范依据。这种情形造成了公安执法办案管理中心的身份困惑,并决定了其职能行使上的明显依附性。

根据《公安机关组织管理条例》第7条第1款的规定,地方公安机关内设机构“分为综合管理机构和执法勤务机构”。例如,法制部门、督察部门等属于综合管理机构的范畴;而治安部门、刑侦部门等则属于执法勤务机构。^④根据《公安机关组织管理条例》的要求,这些地方公安机关“内设机构的设立和撤销”,应当“按照国家规定的权限和程序审批”。^⑤而公安执法办案管理中心的设置与前述两类内设机构显著不同,是通过公安机关内部资源的优化调配实现的,“是将行政部门内部各个不同的机构及其活动进行整合,从而使性质相似和经常有工作关系往来的团队结合得更加紧密”,^⑥以简化内部运行流程和提高运行效率。虽然公安执法办案管理中心在当前的地方公安机关内部组织架构图上有其重要且突出的位置,但笔者通过梳理《人民警察法》《公安机关组织管理条例》等现行公安行政组织法,尚未发现有调

整公安执法办案管理中心的设立、撤销及其职能权限配置的专门国家法规范,乃至在地方公安机关官网的“组织机构”模块也难以找到“执法办案管理中心”。由此,公安执法办案管理中心的职能权限缺乏国家立法的明确界定,而只能寄生于公安机关的其他内设机构,且在实务中一般呈现为管理部门加挂一块“牌子”。^⑦前文中对公安执法办案管理中心诞生于地方公安机关自发探索实践的梳理,也有力佐证了对其的设置并非源于国家法的规范演绎,而是行政机关为更好履行法定职责,对其内部组织设置权的创新行使。根据组织性法律保留理论的行政保留说,行政机关享有行政组织的对内设置和配置权力,该领域可以视为无须法律授权即可行为的自主空间。^⑧作为一种域外参考,在德国法上,“成立和解散没有法律能力的公法设施只需要设施主体作出单纯的组织行为”。^⑨由于公安执法办案管理中心的设立并非生成新的具有内部独立法律地位的综合管理机构或执法勤务机构,其也并不作出具有外部效果的执法行为,可以没有国家立法层面的行政组织法依据。

但是,组织活动“是通过一系列上下级关系相互作用的权威关系得以贯彻实施的”,^⑩这就需要在行政组织规范体系中明确界定新设组织的权威归属。鉴于公安执法办案管理中心在现行行政组织法上缺乏明确地位,只能从行政规范性文件层面审视其组织建构的规范依据。《公安执法办案管理中心建设指导意见》要求“执法办案管理中心原则上由法制部门牵头管理”,其在职能上并没有实现同公安机关其他内设机构如法制、督察、治安等部门的并行,很难认定为具有内部独立法律地位的公安机关内设机构。而公安机关法制部门在执法管理机制、执法问题分析研判解决机制、个案监督制度、执法巡查制度、案件审核制度和执法办案考评机制等的建立、完善或落实方面,^⑪皆处于牵头或主导地位,公安执法办案管理中心由此成为一种能够更好提升公安机关法制部门履职效能的场域,是后者特定职能在内部组织上的凸显或重整命名。此外,根据《公安机关督察条例》第4条的规定,督察部门对“刑事案件、治安案件的受理、立案、侦查、调查、处罚和强制措施的实施情

况”以及“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的其他情况”进行现场督察,公安执法办案管理中心也成为督察部门有效履行现场督察职责的场域。“执法办案管理中心”虽然在名称上冠以“××县(或市)公安局”或“××市公安局××分局”的前缀定语,但其既非现行立法明确赋予行政组织法地位的综合管理机构,更非执法勤务机构,乃至在人员编制上也没有独立考量,而是在组织和运行上皆附属于其管理部门的不具有独立法地位的行政组织,至多视为“一套人马、两块牌子”,从而出现人员归属的双重面纱;且当其由多个部门管理时,在人员归属上表现更为多元化,导致条块关系^⑤较难处理。若公安执法办案管理中心直接以自己的名义实施内部监督,依然存在缺乏行政组织法授权的障碍,而只能根据公用设施的利用规则(内部管理规则)开展工作。但基于行政组织的本位主义,许多公安执法办案管理中心制定的内部管理规则具有便利其实施管理的倾向,且主要聚焦于程序或形式等方面的要求,而对实质法治的关注度不高,依旧不能解决缺乏明确组织法依据的困境。

根据行政组织法的一般原理,行政机关内设机构的职责权限配置应当是清晰明确的,由此才能在行政作用法层面建构起一套权责明晰、运转流畅的权力运行机制。因行政组织法上的依据缺乏而导致的形式法治趋向,还表现为连带牵涉作用法层面的授权问题。“作为一种行政单位的设施及其享有的设施权不构成它们在设施关系中的特别限制权,在没有法律特别授权的情况下,设施依法成立及其目的的实现本身不足以构成侵害(公民基本权利)的正当理由”。^⑥例如,根据《个人信息保护法》第34条等的规定,以及法律保留的“重要事项保留说”“侵害保留说”等理论,有些执法办案管理中心的标准化信息采集范围存在着作用法依据缺失的问题,“目前在执法办案中除了需要对既有制度规定的传统采集项目如头像、身高、指掌纹、DNA等进行采集以外,还额外对嫌疑人的人脸、虹膜、声纹、行为轨迹、心率等个人独特生物信息以及手机终端数据等信息进行了采集”。^⑦这些没有作用法授权依据的做法并非属于行政保留的范畴,不能因其实施场景位于公安执法办

案管理中心,就能够当然获得行政组织法层面上的正名。因此,公安执法办案管理中心在缺乏明确授权依据的情况下,更宜作为对办案单位提供人力、物力、法治智识服务支持并实施内部监督管理的公用设施,而非具有独立的法上地位和法上权力的内设机构。但是,当前实践中有些地方公安机关的执法办案管理中心建设却突出了依托于其管理部门的监督功能以及人力物力支持功能,这距离法治公安建设目标尚有较大的创新开拓空间。

(二)偏重程序性统制的管控型内部治理模式

公安执法办案管理中心的生成及运行受到既有制度环境的约束与浸透,并形成基于全景敞视型场域的内部治理模式。“每一个组织场域都有自己的特征,即都有比较独特的治理系统,这些治理系统是由公共或私人行动者构成的,而这些行动者又会通过规制性、规范性制度要素之间的某种结合来控制场域中的各种行动者及其行动”。^⑧基于规训的实施机理,公安执法办案管理中心在空间设计和运行机制方面皆具有偏重程序性统制的管控型内部治理特点,以优先实现其内部监督的功能,而非提供案件实体判断的法治资源支持,并由此呈现出一定的形式法治导向。

法律基于对实践问题的回应,通过对组织内外人员的意识和关注力进行引导,从而形成外部的社会压力,这会促使组织采取相应的内部治理模式,最终导致工作场所中正当程序的扩张。^⑨公安执法办案管理中心不是静态的公物,而是一种对公安执法办案活动实施自我统制的封闭性警察营造物,主要表现为以法定程序为设计准则来构建其空间布局,从而实现程序性统制的物质化。例如,根据《公安执法办案管理中心建设指导意见》的规定,办案区的工作区域或功能室,应当按照法律要求和执法办案流程来设置,这就要求公安执法办案管理中心的建设应当遵循《刑事诉讼法》《治安管理处罚法》《公安机关办理刑事案件程序规定》《公安机关办理行政案件程序规定》等法律法规中的相关程序性要求。承担规训任务的公权力机构的功能特点在于,“它监视着活动过程而不是其结果,它是根据尽可能严密地划分时间、空间和活动的编码来进行的”。^⑩这既

是法治场景下程序规则的必然要求,也是组织生存应当遵循的内在法则。公安执法办案管理中心作为公安机关的内设机构,必然会遵循公安机关在执法办案中对程序性规则的遵从,无论是对“一站式”办案场所的供给,还是将执法办案全部流程置于其监视之下,都具有确保程序合法的考量。这些实践内容体现出鲜明的程序性统制色彩,办案民警必须予以遵循,否则就会触发内部监督问责机制。且在公安执法办案管理中心的全景监视场域下,对办案民警施加程序性统制而非提供案件实体判断的法治资源支持,这不仅是更易实现的任务,也易获得外部的支持。

规避风险是人的本能,遵守规则是避免惩罚的理性选择之一。“而个体之所以遵守法律与规则,也是因为他们希望获得随之而来的回报,或者希望免于惩罚”。^⑧在程序性统制的内部治理导向下,只要办案民警遵守公安执法办案管理中心所设定的内部管理规则,即可以较为顺畅地完成执法办案过程,并能避免被问责的风险。“严格的指导方针和严密的监督可以为行政人员指明明确的方向”,^⑨但是,过于严格的程序性统制,使得办案民警更易滑入程序合规至上的惯性轨道,以避免可能的被问责风险,而所办案件的实体正义,则可能难以成为办案民警的关注核心,从而偏离了以案件实体为中心的应有之义。且程序的正确性不等于结果的正确性,^⑩“在行政组织中,披着按照规矩办事的合理外衣,每一个人的行为都在认真履责的同时碎片化了”。^⑪碎片化的行为,使组织成员倾向于只关注自己所负责的阶段性任务,而非对事务整体的关注,这助长了道德碎片化现象。只要组织成员履行了自己的阶段性职责,其就可能认为事务的整体责任应当由上级或所在组织承担,而容易忽视设立组织的总括性目的。

公安执法办案管理中心的流程化运行模式,会分解稀释每一个参与者的责任,导致他们只是关注自身的碎片化任务,而非整体回应组织的目标。办案程序作为执法办案活动的外在表现,无论多么严谨复杂,无论运用多少先进的监视技术,也难以消弭甚至会拉长过程与结果之间的时空鸿沟,更难以化解个体对总体目标的模糊感。一个人做自己认为是

正确的事是理性的,“而所谓的正确,是指使可能的利益最大化”。^⑫因此,问责风险会使有些办案民警更重视程序的细节性要求,公安执法办案管理中心的程序物化特质,导致其更易于趋向形式法治的规范或要件控制,虽有利于实现内部监督功能,但难以充分实现实质法治的价值追求,无法为办案民警提供有效的法治资源支持。

(三)易滑入速率趋向的运行误区

公安执法办案管理中心能够为办案单位提供一站式资源支持,并为实现该功能而持续进行组织技术上的改善。当前,“传统的公共组织理论有朝向技术主义发展的趋势,而技术主义又强烈地依附在效率原则之上,甚至把效率原则当作技术基本价值”。^⑬效率原则强调单位产出所消耗的资源量,一站式办案模式不仅补足了办案单位在物质和人员配置等方面的短板,也加速了资源的流转率 and 提高了案件办理的效率。^⑭例如,相较于以往的分散化办案模式,公安执法办案管理中心几乎集合了公安机关内部所有的案件审批职能,办案单位在执法办案管理中心就可以完成所有审批手续;在审批物理地点相对集中的同时,审批信息、案卷资料等也基本实现了在办案系统或执法办案管理中心的闭环流转,这无疑又加快了审批效率;执法办案管理中心能够根据案件办理的实际需要,迅速启动合成作战机制,“充分调用各部门力量和资源,为办案民警提供身份核查、轨迹研判、外围调查等信息服务支撑”,^⑮可以为案件办理提供快速全面的支持服务,实现一站式办案的功能,^⑯由此助推办案效率的显著提升。^⑰此外,公安执法办案管理中心中“速裁法庭”的设立运用,也以提升“办案节奏”为重要目标。^⑱组织的内部构造是组织运行风格的重要影响因素。公安机关的案件办理和审批管理在执法办案管理中心的相对集中,从技术上实现了对权力运行时空的压缩裁剪,并形成注重办案效率的导向。但是,这也可能滑入更为强调办案速率而非案件实体的运行误区,易使执法办案行为逸脱法律目的的拘束,从而更为偏重形式上的合法性。

公安执法办案管理中心的设立目的,是为了创造致力于解决实际问题、提高组织效率的“行政人”,

从而实现一种理想状态:民警仅需集中精力于执法办案本身,而不再有人力物力资源支持方面的焦虑。但基于“经济人”假设,办案民警依然会考虑其本身的责任承担风险。“在这个对理性效率的追求过程中,组织出现了一种‘失去人格’以及‘主体的客体化’的趋势”。^⑦民警在本单位场所办案时,由于来自外部的直接压力较少,相对宽松的工作环境会使民警的心态较为平和;而当民警在公安执法办案管理中心办案时,就会直接处于其他部门的监视之下,严格管控的工作环境易使其感受到较大的心理压力,并刺激其尽快完结任务。但是,高品质的效率难以从外部强加,而是需要在内部自下而上地产生。^⑧在组织目标的指引下,适度宽松的组织环境更有助于组织成员的自我成长,可以激发其内在创新活力,从而实现与组织的共同发展。而在效率导向下,若组织成员对组织环境失去控制或感受到组织施加的无所不在的压力,就会像身处“长滑梯”速降状态下无所依凭的儿童,视野变窄且自发启动自我保护机制,这可能导致其只关注何时会到达终点,并降低对速度以外信息的敏感度。在公安执法办案管理中心运行之初,许多民警是抱有抵触心理的,^⑨时刻处于监控之下的办案环境虽能显著提升办案效率,但也易让有些办案民警产生不适感,从而易滑入更为注重办案速率而非效率的误区。作为一种公共设施的利用规则,执法办案管理中心必然会将程序中的“步骤”“时限”“顺序”等要素设定为硬性控制指标,特别是突出了以各种警报、考评和惩戒等方式保障实现的“时限”要求。由于执法办案管理中心属于共享式办案平台,一般情况下本公安机关所有的刑事案件和若干重要行政案件都在该场所办理,在案件高发或办理某项专案时经常遭遇资源挤兑,这就促使公安执法办案管理中心启动资源加速流转机制,由此也会给办案民警带来较大的心理压力。从效率向速率的转化,导致办案民警难以秉持从容谨慎的心态,而更重视其行为的形式合法性,但在案件事实认定、法律适用方面可能会缺乏同等考量,无法充分观照所办案件的实体正义。

“行政活动的基本价值取向是行政效率”,^⑩但对办案效率的过度追求,可能会降低公安执法办案管

理中心的运行效率乃至效能。同更为强调单位产出所消耗资源量的“效率”相比,效能是指组织利用资源实现其目标的程度。^⑪“在管理行政追求效率的过程中,总是不自觉地加大了行政成本的投入……导致了机构膨胀和人员的增多”,^⑫从而降低了组织的效率乃至效能。公安执法办案管理中心作为一种新生的警察营造物,必须为之配置相应的人和物,并组织推动针对内部运行的管控活动,这可能会导致“将大量精力花在试图控制行政活动上”,^⑬从而减少了资源利用的净值。公安执法办案管理中心的办案资源同样也会存在部分时段闲置情形,或为了功能的周延而添附不常用的设施设备,或以不符合成本效益分析的资源投入换取高速率运转。这些情形下,公安执法办案管理中心的运行效率均处于较低状态。而对公安执法办案管理中心的利用,也会使办案单位原有的部分资源如讯(问)问室、候问室等处于闲置状态,这同样降低了资源的利用效率。因此,在效率导向下,若过于关注物质资源支持方面的供给,会忽视法治智识支持方面的需求,易使执法办案活动陷入运行速率的误区,最终偏离保障实体正义的效能要求。

四、公安执法办案管理中心建设的法治实践改善进路

公安执法办案管理中心建设的法治实践困境,构成其所处的制度场域或天然的负面效应。这些实践困境在某种意义上是难以避免的,宜在理解和承认的基础上,通过认知的革新、功能的转换和制度机制的建构优化等,促使公安执法办案管理中心建设实现迭代升级。因此,作为未来的法治实践改善路径,首先需要立足于公安执法办案管理中心的依附性存在现状,在其传统的监督和办案资源支持功能基础上,发展面向未来的实体导向的法治资源支持功能;进而正视管控型内部治理模式的弊端,确立激励型的内部治理模式;并通过改善外部监督环境,促进其良性发展,最终助推公安执法办案管理中心建设实现从注重形式法治向促进实质法治的转型。

(一)发展智识导向的法治资源支持功能

公安执法办案管理中心不具有组织法依据的存在状态,必然导致其职能范围依附于所属管理部门

(主要是公安机关法制部门),这决定了其现有的基本功能形态;但也会受益于其管理部门法治实践的开拓创新,为其未来的功能转型升级提供了原动力。在深化公安执法规范化建设的法治实践中,公安执法办案管理中心的监督功能和办案资源支持功能,可以有效服务于面向当下的对程序合规和效率保障的追求。其中,监督功能的实现路径,主要是审查执法办案程序的合法性,而对实体正义的关注度相对较低;办案资源支持功能的实现路径,主要是优化办案资源的配置,且重点观照人力、物力资源供给及利用规则改善等方面,对提升实体正义的贡献度同样有限。而在正视公安执法办案管理中心建设的法治实践困境以及前述两项基本功能的基础上,可以面向未来发展出一种以实体正义为导向的法治资源支持功能。“由于我国公安机关执法面临事项的复杂性、艰巨性,每个公安机关都需要获得必要的法律援助,以提升其行动效率”。^⑥对法治资源支持功能的挖掘,不仅是对前述两种功能的确认与承继,更是对其的超越与升华,有助于实现从形式法治向实质法治的实践路径转换。

其一,优化提升内部监督功能的法治实践。中共中央、国务院印发的《法治政府建设实施纲要(2021—2025年)》要求,“加强行政执法监督机制和能力建设,充分发挥行政执法监督统筹协调、规范保障、督促指导作用”,这对公安执法办案管理中心监督功能的优化提供了路径指引。对内部监督功能的认知,不能仅停留在警示、问责层面,而是要通过检讨在监督中发现的问题,总结经验教训并形成指引规则或意见。在对公安执法办案管理中心的利用过程中,办案民警与监督人员的法定目标是一致的,都是致力于寻找案件客观真实、更好地适用法律,以满足“以事实为根据、以法律为准绳”的基本要求。由此,公安执法办案管理中心应当依托于所属公安机关法制部门的法治资源优势,以其内部监督功能为介入点,充分利用自我评价这一行政自制手段,从宏观与微观两个层面发挥其法治促进提升作用。在宏观方面,公安执法办案管理中心应当对在本中心办理的案件存在的问题展开全面系统剖析,特别是要注重对共性问题及其规律的深刻检讨,并研究提出

改善建议,以形成一种更有助于面向未来的办案指引,助推执法办案法治化水平的整体提升。在微观方面,应当转变以往的以警示、问责为导向的个案监督路径,通过审视个案办理过程中存在的问题,深刻剖析其原因并对办案单位及办案民警提出如何更好开展工作的法治化改善建议,从而实现行政自我评价的教育训练和智识支持作用。

其二,实现从物质资源支持向智识资源支持的重心转移。公安执法办案管理中心的建设及运行主要由公安机关法制部门负责,基于法制部门的业务特点,可以为公安执法办案管理中心的功能从物质资源支持向法治智识支持的转型升级提供组织保障。针对执法办案中存在的实体或程序方面的疑难问题,公安执法办案管理中心通过建立运行专家咨询制度、案例指导制度、疑难案件会商制度,直接为办案单位提供有效的法治智识支持,以提升执法办案的实质合理化水平。其中,案例指导制度更为侧重正面典型案例的示范作用,^⑦专家咨询制度可以为办案单位提供外部智识的支持,而疑难案件会商则注重公安机关各相关警种部门对疑难案件的综合剖析。例如,北京市公安局充分发挥执法办案管理中心的执法牵动作用,“围绕基层执法重点难点,制定出台了《规范受立案工作三十问答》《进一步加强涉案财物管理工作的意见》等一系列执法操作规范指引”,^⑧从而可以为办案单位提供更为精准的法治智识支持。北京市公安局下属各分局的执法办案管理中心,法制、刑侦等部门皆进驻提供前置指导,并建立了案件会商指导机制,可以为办案单位在调查取证、案件定性等方面提供专业的智识支持。^⑨其中,北京市公安局西城分局执法办案管理中心主动加强与各部门各警种的沟通配合,创新推进“全要素”支持,实现专业职能部门的全进驻。在行政执法方面,《法治政府建设实施纲要(2021—2025年)》提出了“创新行政执法方式”的要求,公安执法办案管理中心可以通过挖掘能够体现出“让执法既有力度又有温度”的正面典型案例,形成内容丰富、要点突出的行政执法指导案例或指导规则,为办案单位提供有效的办案指引。

综上,在整体观视野下,公安执法办案管理中心

的运行应当超越警种部门的职责及利益,并有效依托和充分开发公安机关法制部门的法治资源优势,发展成为一种将实体正义作为重要关注点的、能够为办案单位及时提供法治资源支持的融合平台。这种行政自制路径的创新发展,在并未突破现行行政组织法的基础上,打破了传统监督模式的禁限,超越了程序合规的形式法治视角,更为注重法治智识领域的支持服务作用,是新时代法治实践背景下生成良好公安法治生态的重要助力源。

(二)建立目标导向的激励型内部治理模式

如前文所述,因监督功能而生发的规避问责风险的心理取向,可能会抑制办案民警的创造性思维,并由此易陷入程序合规至上的形式法治困境,削弱公安执法办案管理中心建设应有的法治促进作用。《法治政府建设实施纲要(2021-2025年)》明确提出,“建立健全担当作为的激励和保护机制,切实调动各级特别是基层政府工作人员的积极性”,为公安执法办案管理中心建设的法治实践改善指明了方向。而心理学家麦格雷戈提出的“X理论—Y理论”,可以为建立目标导向的激励型内部治理模式提供一种理论借鉴。

在“X理论”中,传统的命令控制型管理模式对管理对象的假设是:多数人天性懒惰而不热衷于工作,且希望逃避责任,因而大多数人需要用强迫、控制、指挥乃至惩罚的方式促使他们达成组织的目标,因此,实施管理的根本方法在于报酬与惩罚、诱因与威胁、强迫与控制。但麦格雷戈认为,这种管理方法在事实上是低效的,因为其忽视了人的社会与个人两个层面的需求。^⑨被动的管控环境,易导致被管控者产生一定的挫折感,且多个组织成员的交流会产生一定的挫败同理心并放大这种挫败感。特别是当“组织的氛围是惩罚过错而不是奖励优秀”^⑩时,组织成员乃至子组织更趋向采取僵化遵从形式规则而屏蔽未来展望的进路,且不再推进可能产生不确定性结果的创新与试错,以避免受到惩罚。因此,若把惩罚作为组织设计的伦理基础,“我们就无法平衡我们的组织,也会削弱组织的生产力,因为这会增加不必要的工作负担和繁文缛节,甚至会损害团队的创造力和原创性”。^⑪相较于“X理论”注重命令控制的管

理模式,“Y理论”则更为注重员工的成长环境,其提出的新的人性假设为:外在的控制和威胁并非是促使成员为实现组织目标而努力的唯一手段,人对如何达成目标会实行自我引导。而人对组织目标作出的承诺及努力,取决于其通过达成组织目标而获得的报酬。在合适的条件下,一般人能够学会去争取承担责任,且运用创造性思维去解决组织的问题是大多数人都具有的能力。^⑫因此,决策者需要在尊重组织成员正当需求的基础上,“创造出一种环境,使人在这种环境下既能够得以实现自己的目标,同时又能够达成组织的目标”。^⑬

前述两种理论,后者更符合《法治政府建设实施纲要(2021-2025年)》的要求,有助于建构一种可以为组织成员提供注重内在责任承担的激励型工作环境。正如有学者指出,“司法救济、行政责任和全部的纪律约束手段都难以用来替代责任感”,^⑭组织成员的内在责任感对于组织目标的实现具有极其重要的作用。以组织目标为导向的激励型内部治理模式建构,应当从如下两个方面着手。

其一,促进组织成员实现认知的革新。“人是组织的基本因素,是警察组织的灵魂”,^⑮是理解和实现组织目标的核心要素。“为了负责任地运用裁量权,行政官员需要具备个人素质”。^⑯在物质条件和外部环境不变的情况下,组织成员认知的改变会使其行为产生巨大的变化,乃至作出同以往截然不同的判断与行动,并由此影响组织目标的实现程度。无论是监督人员还是办案民警,都要正视因公安执法办案管理中心的全景敞视型监视模式及运行流程管控而产生的实践困境,柔化因此而产生的负面效应。“内在动机是激发兴趣和发挥能力的固有的自然倾向。除了采取某人喜欢的行动的潜在兴趣,自由选择做某事和通过这样做来展示能力的机会为内在动机提供了基础”。^⑰在对法治公安建设提出更高要求的当下,不能仅将公安执法办案管理中心作为一种办案场所,而是应当通过革新认知,致力于实现其所蕴含的实质法治促进功能。与私人组织对工作人员以物质激励为主的模式不同,公共组织所能提供的合法物质激励是有限的。公职人员所承担任务的界限越模糊,其内在激励就越重要。^⑱而对公共目标的

高度认同,是产生内在激励的当然前提。因此,应当充分发挥自我激励的引导作用,超越对程序合规和效率保障的狭隘认知,致力于以公平、正义、理性等价值追求为主导的实质法治的实现。以组织目标为导向的激励型内部治理模式,不仅应当促进办案民警实现认知的改善,也要助推公安执法办案管理中心的监督管理人员充分认识到管控型内部治理模式对创新思维的抑制效应,进而才能为激励型内部治理模式的建构完善提供认知的基础和有力的组织支持。

其二,注重激励型制度机制的建设。只有获得良好管理制度机制的保障,行政道德才会成为一种具有普遍性的积极力量。“内在的善并不是在任何情况下都可以成为一种自我的善,它需要在环境中寻找稳固的支撑点”。^⑩在认知改善的基础上,应当注重激励型制度机制的建设活动。(1)建构参与型制度。应当鼓励并积极回应办案民警提出的意见或优化建议,使其逐渐摆脱陌生环境或被管控环境的心理认知,对公安执法办案管理中心产生更强的归属感或亲和感,从而改善其僵化拘谨的办案心态,并通过充分授权和责任下放,激发其创造性解决问题的意识。(2)拓展使用推崇实体正义的激励型制度。“经济学理论的一个根本原则是激励影响行为——如果你想要更多的某种东西,那么你就对供应这种东西进行奖赏;而如果你想要较少的某种东西,那么你就对供应这些东西进行惩罚”。^⑪在程序合规、形式合法的基础上,更为注重对实体正义的关注度,提升案件的事实认定、实体定性、处理结果等要素的考核权重。对于办案法律效果、社会效果和政治效果好的案件,应当采取通报表扬、上升为行政执法指导案例等形式,以起到有效的示范带动作用,激发办案民警更为关注实体正义。例如,北京市公安局西城分局执法办案管理中心开展的“案管匠人”“财物大管家”“案件办理小能手”等系列评选活动,极大激发了民警提质增效的主动性、积极性,产生了很好的实质法治促进效果。(3)建立容错机制。对于事实认定、法律适用或法理存在重大争议的疑难案件,只要办案民警并无明显的主观过错且能自圆其说,就不视为存在执法过错且不予问责。此外,执法办案管理中

心也不宜以内部过于严格的时限要求替代相关程序法的时限规定,为实体正义的实现提供较为宽松的工作环境。

综上,激励型内部治理模式作为对管控型内部治理模式的一种纠偏路径,超越了程序合规、效率导向的形式法治取向,而将实体正义作为重要的考量因素,不仅适应了办案程序规范化和提升办案效能的要求,也将办案民警的注意力逐渐聚焦于实体正义,能够真正回应当下“提质增效”的改革要求,更是未来公安执法办案管理中心建设改善的重要法治增长点。

(三)重视外部监督的正向提升作用

公安执法办案管理中心内部管理的严格性,决定了其常态化封闭的神秘外观,但这并非是拒绝外部监督的理由。党的二十大报告提出,“强化行政执法监督机制和能力建设”“强化对司法活动的制约监督,促进司法公正”。在“坚持全面依法治国,推进法治中国建设”的当下,应当充分发挥外部监督对公安执法办案管理中心建设的正向提升作用。而对外部监督的有效引入,可以及时回应公众的期待,澄清法律 and 政策的意旨,从而为公安执法办案管理中心建设方向的调整优化提供更为充分的信息反馈,助推其实现从形式法治向实质法治的转型。外部监督主要包括权力监督和社会监督两种路径,它们各有不同的侧重点。

1. 充分发挥权力监督的法治促进作用

以权力制约权力,是防止权力滥用和提升权力运行品质的必由之路。相对于传统权力监督手段运用情境的片段性、事后性,公安执法办案管理中心所具有的全景敞视条件,可以为其他权力创新运用实时动态监督手段提供良好的场景支持。且权力监督的视野不能仅停留于案件办理的程序或流程,也应当审视公安执法办案管理中心建设中存在的问题,充分关注案件实体方面的质效水平,促进实质法治的实现。

检察机关作为我国《宪法》第134条规定的“法律监督机关”,在实现对公安执法办案管理中心的监督制约中居于首要地位,是创新权力监督的主要国家机关。例如,北京市公安局海淀分局执法办案管理

中心开引入检察机关派驻检察室的风气之先,实现了检察监督的提前介入和全面介入,即是践行《宪法》第140条^⑧规定的创新方式,并获得国家政策的充分肯定与推广。检察机关应当加强与公安机关的协同创新,充分利用公安执法办案管理中心的全景敞视条件,积极能动地履行其法律监督职能,并将刑事执法、行政执法和执法办案管理均纳入其监督范畴。检察机关对公安执法办案管理中心的监督不能停留在程序合法的层面,也应当关注实体合法合理的问题,通过实时、动态、全面的监督,发现更多更深层次的问题,并可以通过个案监督、提出检察建议等形式,实现对公安执法办案管理中心建设的法治提升作用。检察建议(特别是行政检察建议)功能的发挥,是回应《中共中央关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》的重要方式,有助于公安执法办案管理中心建设运行的良性科学发展。检察机关应当充分利用其制发检察建议的权力,对公安执法办案管理中心在执法办案及其监督管理、法治资源支持中存在的各种问题提出改善建议。例如,检察机关不仅可以针对正在或将要实施的职务违法行为以及已经发生的职务违法行为提出检察建议,也可以制发预防型检察建议,以防止职务违法行为的发生,^⑨提升公安执法办案管理中心运行的合法化水平。此外,检察机关也可以通过正视公安执法办案管理中心运行中注重程序合规、易滑入速率趋向等实践困境,在个案或较为宏观的层面,提出以实体正义为导向的检察建议。

公安执法办案管理中心作为一种公权力组织,也必然是党委、人大、政府、监察机关等的监督对象,应当为其履行监督职责提供便利条件,如依法开放视频监控接口、接受现场监督检查或主题调研、提供资料档案等,并充分合理吸收外部权力监督主体提出的改善建议,以优化提升自身的内部治理水平,回应以实质法治为导向的建设实践需求。

2. 有效利用社会监督的法治促进作用

公权力运行天然具有封闭倾向,“大型官僚机构中的功能要求把行政人员与自己服务的对象——公众隔离开”。^⑩由于公安执法办案管理中心的封闭性,为其提供了屏蔽社会监督的天然外壳。但是,

“成功获取资源依赖于展示现实的和潜在的成绩,以说服对进一步支持是有道理的具有影响的那些人”。^⑪我国《宪法》第2条第3款规定,“人民依照法律规定,通过各种途径和形式,管理国家事务,管理经济和文化事业,管理社会事务”,这赋予了人民监督公权力的宪法权利。公安执法办案管理中心存在及运行的正当性,特别是在实体和程序两个方面的法治化促进提升作用,需要获得公众的确认和支持,由此须以合理的方式向公众、媒体乃至同行^⑫开放,以接受社会监督,提升法治化水平。

公安执法办案管理中心向社会开放的路径主要有如下两种方式:其一是设立专门的公众接待区。由于公众接待区与内部的办案空间是分开的,并不会影响到内部执法办案秩序,应当不受限制地对社会开放。例如,浙江省青田县公安局执法办案管理中心专门设立了“公众体验区”。^⑬公众接待区可以将公安执法办案管理中心的建设背景、运行流程、业绩成果等向社会公开,并为公众提供咨询讲解服务。其二是办案空间的选择性开放。鉴于办案空间涉及涉案人员的隐私、警务工作秘密以及场所安全等问题,必然是严格管控的区域,但也可以利用相对空闲的时段,对经核实身份的预约人员适时适度开放。目前,多地公安机关的执法办案管理中心已成为向社会开放的法治教育示范基地,这既是实现法治社会建设的创新路径,为公众行使宪法赋予其的批评建议权提供了信息支持条件;也是履行公共资源向社会开放的义务,以实现其社会教育功能。而无论选择了何种开放路径,都应当虚心对待公众提出的意见建议,并将之作为改善公安执法办案管理中心建设的重要契机。

综上,公安执法办案管理中心以更为开放的姿态接受外部监督,不仅可以充分回应外部关切,破除其“暗箱”印象,有效提升公安执法的公信力;也可以为公安执法办案管理中心的建设实践提供多元化的有益启示,纠正形式法治的偏差,并有助于获得更多外部资源的支持。

结语

公安执法办案管理中心作为一种实施规训的封闭性警察营造物,吸纳整合了诸多承担监督、支持功

能的公安机关内设机构的职能,在形式上相当于一个浓缩版的公安机关,是在公安机关的权威之下,对公安机关执法办案资源进行优化配置的重要场域。但公安执法办案管理中心的建设运行主要依托于公安机关法制部门,更适宜看作是法制部门对其执法办案监督支持职责的重要呈现场域。由此,办案单位依托于公安执法办案管理中心,可以获取执法办案的各类优质资源;而法制部门、督察部门等则在此场域中更好地实现了其监督职责,其他部门则主要是为办案单位的履职提供相应的资源支持。虽然公安执法办案管理中心汇聚了诸多先进的信息科技手段,但决定性因素依然是人,我们必须重视人的主观能动性发挥及其正当利益的满足。因此,需要正视公安执法办案管理中心建设中存在的法治实践困境及其产生的形式法治倾向,推动公安执法办案管理中心建设向法治资源支持功能的转型升级,更为有效地激发办案民警的创新积极性及对实体正义的充分关注,促进实质法治导向成为新的法治增长点。

当然,由于笔者的专业背景和学术水平所限,本文对公安执法办案管理中心建设中的许多问题尚未展开探讨,特别是对法治实践困境的发掘和法治实践改善进路的架构可能会有偏差。期待学界对此领域展开更多探讨,以更好回应公安执法办案管理中心建设的未来发展需要,启迪新时代法治公安建设的理论智慧。

注释:

①参见莫积斌、石成玉:《合山市公安局创新执法办案中心管理模式:“一站式”办案换来“五心”成效》,《广西法治日报》2021年11月4日,第B4版。

②本文所称“办案单位”,是指公安机关内部具体承担执法办案职责的内设机构与派出机构,如治安大队、刑事侦查支队、公安派出所等。根据语境,本文也会对公安机关内设机构采用“公安部门”等实务常用说法。此外,为了简化或优化表述,本文对“执法办案”一词,也会根据情境用“办案”替代。

③参见《公安部:全国公安机关强力推进执法规范化建设》,2010年4月8日,<http://www.gov.cn/gzdt/2010-04/08/con>

tent_1575838.htm,2022年11月13日。

④例如,2010年印发《公安机关执法办案场所设置规范》,2012年印发《公安交通管理部门执法办案场所设置和管理指导意见》(公交管[2012]74号),2013年印发《公安机关执法办案场所办案区使用管理规定》(公法[2013]1102号)。

⑤“在完善执法权力运行机制方面,这次改革从完善执法办案制度、执法司法衔接机制、执法责任制、人权保障制度等方面,提出了规范执法权力运行、促进社会公平正义的一系列改革举措”,特别是“围绕推进以审判为中心的诉讼制度改革,完善适应证据裁判规则要求的证据收集工作机制,完善严格实行非法证据排除规则和严禁刑讯逼供、体罚虐待违法犯罪嫌疑人的工作机制,建立健全讯问犯罪嫌疑人录音录像制度和违法犯罪嫌疑人辩解、申诉、控告认真审查、及时处理机制,完善侦查阶段听取辩护律师意见的工作制度。规范查封、扣押、冻结、处理涉案财物程序,实行涉案财物集中管理。”

⑥参见董旭超、李娜:《公安机关一站式执法办案模式的现状与展望》,《北京警察学院学报》2018年第2期。

⑦参见王海仁:《完善公安执法权力运行机制的若干思考》,《公安学刊》2015年第5期。

⑧例如,2016年6月1日,北京市公安局西城分局执法办案管理中心也投入了使用。

⑨参见南京市公安局:《南京警方启用“一体化智能化”执法办案管理中心》,2017年12月27日,http://gj.nanjinx.gov.cn/njsgaj/201810/t20181021_502664.html,2023年1月9日。

⑩参见《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》。

⑪参见《关于推进以审判为中心的刑事诉讼制度改革的意见》(法发[2016]18号)。

⑫例如,北京市公安局海淀分局执法办案管理中心集成了涉案财物管理场所、安全检查区、候问室、询问室、讯问室等模块内容。

⑬参见解源源、史全增:《基层公安机关警力不足的类型化分析及改革路径》,《中国人民公安大学学报(社会科学版)》2014年第4期。

⑭参见董旭超、李娜:《公安机关一站式执法办案模式的现状与展望》,《北京警察学院学报》2018年第2期。

⑮例如,我国西南地区某县公安局的案件数量每月仅有10余起,而东部地区某市某分局的案件数量每月则有400余起。

⑯《公安部关于加强公安机关执法办案管理中心建设的

指导意见》(公法制[2019]166号)。

⑪孙莹:《中央政法委:着力破解监督制约难题,全面增强执法司法公信》,2019年7月19日, http://china.cnr.cn/gdgg/20190719/t20190719_524698809.shtml?spm=C73544894212.P59511941341.0.0,2022年10月2日。

⑫《全面深化公安改革推进会召开》,2022年8月9日, <https://app.mps.gov.cn/gdnps/pc/content.jsp?id=8849069>,2023年1月12日。

⑬蔡长春、鲍静:《中央政法工作会议部署2023年政法工作:全力履行职责使命,重点抓好七方面工作》,2023年1月10日, http://special.cpd.com.cn/2023/2023zzf/ywsd_32905/123/t_1066940.html,2023年1月12日。

⑭袁猛:《全国公安厅局长会议精神“关键词”扫描:为全面建设社会主义现代化国家开好局起好步贡献力量》,2023年1月10日, http://special.cpd.com.cn/2023/2023gatjz/hyjsjd_32913/123/t_1067046.html,2023年1月12日。

⑮例如,江苏各地执法办案管理中心投入应用以来,累计办理案件9万余件、审查11万余人,未发生一起执法安全事件,检察机关有效监督纠违数量下降46%。参见郑明波、孔大为、赵家新:《“一站式”执法办案——江苏公安机关执法办案管理中心建设应用初探》,《人民公安》2021年第10期。

⑯董凡超:《全国公安机关建成执法办案管理中心3049个》,《法治日报》2023年1月7日,第3版。

⑰参见《公安机关完成基层执法场所办案区规范化设置:全国3053个执法办案中心投入使用》,2023年5月29日, http://www.legaldaily.com.cn/judicial/content/2023-05/29/content_8859001.html,2023年5月30日。

⑱参见《2.0时代!执法办案管理中心迭代升级“北京方案”出炉》,2023年6月30日, https://k.sina.com.cn/article_1288915263_4cd3493f01901ac4f.html,2023年7月3日。

⑲史全增:《警辅人员管理的立法实践检视及其改善》,《公安学研究》2022年第1期。

⑳南博方:《行政法》(第6版·中文修订版),杨建顺译,北京:商务印书馆,2020年,第28页。

㉑2022年,北京市公安局西城分局执法办案管理中心创设了“自助办案服务区”,可以实现行政处罚款、取保候审保证金的自助缴纳,医院体检报告、血项报告、诊断证明的自助打印,法律手续、嫌疑人随身物品的自助邮寄等功能,有效提升了执法办案的效率。

㉒田清辉:《执法办案管理中心在司法体制改革下的角色

定位》,《北京警察学院学报》2018年第1期。

㉓参见杨建顺:《如何确保机关运行保障的实效性》,《检察日报》2018年8月15日,第7版。

㉔汉斯·J.沃尔夫、奥托·巴霍夫、罗尔夫·施托贝尔:《行政法》第1卷,高家伟译,北京:商务印书馆,2002年,第34页。

㉕哈特穆特·毛雷尔:《行政法学总论》,高家伟译,北京:法律出版社,2000年,第9页。

㉖公安执法办案管理中心的建设及运行是以公安法制部门的场所管理职责为依托基础,并结合了公安法制部门的法制审核职责、指挥中心的合成作战职责、督察部门的现场督察职责等。

㉗参见特雷弗·琼斯、蒂姆·纽伯恩:《私人安保与公共警务》,李继红等译,南京:南京出版社,2013年,第91页。

㉘参见史全增:《警辅人员管理的立法实践检视及其改善》,《公安学研究》2022年第1期。

㉙胡繁荣、蒋政:《以数字化改革推进执法办案管理中心提质增效》,2022年9月26日, <http://www.rmlt.com.cn/2022/0926/656979.shtml>,2023年1月18日。

㉚若对治安管理违法嫌疑人的询问超过8个小时,公安执法办案管理中心的智能监控系统会自动启动警报机制。

㉛参见李华伟、石晶:《派驻公安机关执法办案管理中心检察机理论研究》,《中国检察官》2020年第10期。

㉜参见《人民检察院组织法》第20条。

㉝《中共中央关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》第10条规定:“检察机关依法履行对行政诉讼活动的法律监督职能,促进审判机关依法审判,推进行政机关依法履职,维护行政相对人合法权益;在履行法律监督职责中发现行政机关违法行使职权或者不行使职权的,可以依照法律规定制发检察建议等督促其纠正;在履行法律监督职责中开展行政争议实质性化解工作,促进案结事了。”

㉞米歇尔·福柯:《规训与惩罚》(修订译本),刘北城、杨远婴译,北京:生活·读书·新知三联书店,2019年,第232页。

㉟马克·尼奥克里里斯:《管理市民社会》,陈小文译,北京:商务印书馆,2008年,第86页。

㊱福柯所称的全景敞视建筑,是指四周是环形建筑,中心是一座瞭望塔。瞭望塔有一圈大窗户,对着环形建筑。而环形建筑则被分为许多小房间,这些小房间各有两个窗户,一个对着里面,与塔的窗户相对;另一个对着外面,能使光亮从一端照到另一端。通过逆光效应,瞭望塔里的看守能够随时观察小房间中的人,而小房间中的人却看不到瞭望塔里的看

守。参见迈克尔·福柯:《规训与惩罚》(修订译本),第215页。

④在执法办案管理中心,违法犯罪嫌疑人则有着更为准确的空间定位,不能随意走动、攀高、聚集;在相互隔离的空间,其也无法随意走动。

④迈克尔·福柯:《规训与惩罚》(修订译本),第193页。

④迈克尔·福柯:《规训与惩罚》(修订译本),第185页。

④参见韩春梅、赵康睿、李侠:《信息技术时代社会治安治理路径探究——基于全景敞视主义的视角》,《公安学研究》2022年第3期。

④参见迈克尔·福柯:《规训与惩罚》(修订译本),第191页。

④马克·尼奥克里里斯:《管理市民社会》,第86页。

④安东尼·吉登斯、菲利普·萨顿:《社会学基本概念》,王修晓译,北京:北京大学出版社,2019年,第119页。

⑤W.理查德·斯科特:《制度与组织:思想观念、利益偏好与身份认同》(第4版),姚伟等译,北京:中国人民大学出版社,2020年,第233页。

⑤参见司昆仑:《新政之后:警察、军阀与文明进程中的成都(1895-1937)》,王莹译,成都:四川文艺出版社,2020年,第272页。

⑤T. J. Watson, *Sociology, Work and Industry*, 5th ed., London: Routledge, 2008, p.110.

⑤高文英主编:《警察行政法学》(第2版),北京:中国人民公安大学出版社,2021年,第102页。

⑤参见《公安部关于县级公安机关机构设置的指导意见》(公发[2006]10号)。

⑤参见《公安机关组织管理条例》第8条。

⑤罗伯特·B.登哈特:《公共组织理论》(第3版),扶松茂、丁力译,北京:中国人民大学出版社,2003年,第61页。

⑤如A县公安局执法办案管理中心主任是由A县公安局法制大队的大队长兼任,法制大队场所中队长的中队长兼任中心副主任并实际负责中心的日常运行管理。

⑤参见王锴:《论组织性法律保留》,《中外法学》2020年第5期。

⑤汉斯·J.沃尔夫、奥托·巴霍夫、罗尔夫·施托贝尔:《行政法》第3卷,高家伟译,北京:商务印书馆,2007年,第251页。

⑤罗伯特·B.登哈特:《公共组织理论》(第3版),第16页。

⑥参见《公安部关于进一步加强公安法制队伍履职能力建设的意见》(公通字[2012]36号)。

⑥此处的“条”是指管理公安执法办案管理中心的公安机关内设部门,而“块”则是指公安执法办案管理中心。

⑥汉斯·J.沃尔夫、奥托·巴霍夫、罗尔夫·施托贝尔:《行政法》第3卷,第256页。

⑥许东濠:《智慧警务背景下公安机关执法规范化建设研究——以“执法办案管理中心”为例》,硕士学位论文,中国人民公安大学犯罪学学院,2021年,第37页。

⑥W.理查德·斯科特:《制度与组织:思想观念、利益偏好与身份认同》(第4版),第236页。

⑥L. B. Edelman, "Legal Environments and Organizational Governance: The Expansion of Due Process in the American Workplace," *American Journal of Sociology*, vol.95, no.6, 1990, pp.1401-1404.

⑥迈克尔·福柯:《规训与惩罚》(修订译本),第147页。

⑥W.理查德·斯科特:《制度与组织:思想观念、利益偏好与身份认同》(第4版),第65页。

⑥詹姆斯·W.费斯勒、唐纳德·F.凯特尔:《行政过程的政治——公共行政学新论》(第2版),陈振明、朱芳芳等译,北京:中国人民大学出版社,2002年,第433页。

⑦参见艾贝哈德·施密特—阿斯曼等:《德国行政法读本》,于安等译,北京:高等教育出版社,2007年,第106页。

⑦白洁:《中国行政组织伦理的现代性反思与重建》,北京:中国社会科学出版社,2017年,第106页。

⑦J. J. C. 斯玛特、伯纳德·威廉斯:《功利主义:赞成与反对》,劳东燕、刘涛译,北京:北京大学出版社,2018年,第85页。

⑦罗伯特·B.登哈特:《公共组织理论》(第3版),第121页。

⑦参见胡爱华:《北京:执法办案中心建设的关键词》,《现代世界警察》2017年第7期。

⑦参见《公安部关于加强公安机关执法办案管理中心建设的指导意见》(公法制[2019]166号)。

⑦据南京市公安局的官方数据显示,“一体化、智能化”执法办案管理中心投入运行后,对嫌疑人搜查、信息采集时间平均减少了30分钟,到医院体检时间减少了4小时,审讯时间减少了5小时,送押时间减少了3小时,办案效率大幅提升。参见南京市公安局:《南京警方启用“一体化智能化”执法办案管理中心》,2017年12月27日, http://gaj.nanjing.gov.cn/njsgaj/201810/t20181021_502664.html, 2022年10月9日。

⑦例如,北京市公安局海淀分局执法办案管理中心立足一站式集中办案机制,将案均办理时间从22.4小时缩短到17.6小时,大幅提升了办案效率。参见袁猛:《这誓言,声震山河:第六期全国“公安楷模”发布活动侧记》,2023年1月10日, http://special.cpd.com.cn/2023/2022gakm/yw_32790/123/t_1066

998.html, 2023年1月12日。

⑲参见内江市公安局东兴区分局:《东兴区公安分局执法办案管理中心刑事速裁法庭建成并首次开庭》, 2023年4月4日, <https://www.scnjdx.gov.cn/dxq/bmdt/202304/7e1c3a802e2a4751b3430d1686e556c4.shtml>, 2023年8月8日。

⑳罗伯特·B.登哈特:《公共组织理论》(第3版),第121页。

㉑参见戴维·奥斯本、特德·盖布勒:《改革政府:企业家精神如何改革着公共部门》,周敦仁等译,上海:上海译文出版社,2006年,第204页。

㉒参见胡爱华:《北京:执法办案中心建设的关键词》,《现代世界警察》2017年第7期。

㉓欧元军、何剑:《论公安案件法制审核制度的功能定位》,《公安学研究》2019年第6期。

㉔R. M. Steers, *Organizational Effectiveness: A Behavioral View*, Santa Monica, CA: Goodyear, 1977, p.51.

㉕张康之:《公共行政中的哲学与伦理》,北京:中国人民大学出版社,2004年,第161页。

㉖詹姆斯·W.费斯勒、唐纳德·F.凯特尔:《行政过程的政治——公共行政学新论》(第2版),第433页。

㉗欧元军、何剑:《论公安案件法制审核制度的功能定位》,《公安学研究》2019年第6期。

㉘参见史全增、解源源:《行政执法案例指导制度建构的理论反思与矫治——以公安行政执法为重点》,《公安学研究》2020年第2期。

㉙唐娜、杨威:《北京以执法办案管理中心为龙头打造执法规范化新生态,成为展示法治公安建设成效示范窗口》,《人民公安报》2022年8月22日,第1版。

㉚自2016年12月以来,“各分局将部分案审警力前置到中心,与基层办案部门捆绑作战,围绕案件定性、办案程序、证据要求、取证方向、审讯技巧等工作,提前介入、督办指导,有效构建密切协作、‘一办到底’的办案模式”。参见胡爱华:《北京:执法办案中心建设的关键词》,《现代世界警察》2017年第7期。

㉛D. McGreor, *The Human Side of Enterprise*, New York: McGraw-Hill, 1960, pp.33-34.

㉜史蒂文·凯尔曼:《发动变革:政府组织再造》,扶松茂

译,上海:格致出版社、上海人民出版社,2013年,第26页。

㉝T. D. Lynch, C. E. Lynch and P. L. Cruise, "Productivity and the Moral Manager," *Administration and Society*, vol.34, no.4, 2002, pp.347-369.

㉞D. McGreor, *The Human Side of Enterprise*, New York: McGraw-Hill, 1960, pp.33-34.

㉟罗伯特·B.登哈特:《公共组织理论》(第3版),第106页。

㊱F. M. Marx, *Public Management in the New Democracy*, New York: HarperCollins, 1940, p.248.

㊲郑晓均主编:《警察行政研究》,北京:知识产权出版社,2017年,第25页。

㊳詹姆斯·W.费斯勒、唐纳德·F.凯特尔:《行政过程的政治——公共行政学新论》(第2版),第440页。

㊴史蒂文·凯尔曼:《发动变革:政府组织再造》,第159页。

㊵J. Heckman and S. Jeffery, "Assessing the Performance of Standards in Public Bureaucracies," *American Economic Review*, vol.87, no.2, 1997, pp.389-395.

㊶张康之:《公共行政中的哲学与伦理》,第306页。

㊷史蒂文·凯尔曼:《发动变革:政府组织再造》,第158页。

㊸《宪法》第140条规定:“人民法院、人民检察院和公安机关办理刑事案件,应当分工负责,互相配合,互相制约,以保证准确有效地执行法律。”

㊹参见解志勇、王晓淑:《行政检察建议的类型化建构》,《治理研究》2022年第6期。

㊺特里·L.库珀:《行政伦理学:实现行政责任的途径》(第5版),张秀琴译,北京:中国人民大学出版社,2010年,第186页。

㊻特里·L.库珀主编:《行政伦理学手册》(第2版),熊节春译,北京:中国人民大学出版社,2020年,第172页。

㊼例如,北京市公安局西城分局执法办案管理中心位于辖区中部,其在“一站式”办案、合成作战、集中送押和“自助办案服务区”建设等方面均形成自身特色,打造了一种持续拓展创新、注重减负赋能的“西城模式”,吸引了外地公安机关的参观学习,并为多地城区公安机关借鉴效仿。

㊽参见王豪:《丽水公安:在旗帜引领下踔厉奋发勇毅前行》, 2023年1月10日, http://fazhi.cpd.com.cn/yasf/123/t_1066943.html, 2023年1月12日。