

【治安学】

公安派出所制度建设状况研究

——基于4个城市的问卷调查

邹湘江

【摘要】制度建设是公安派出所建设的重要内容。作为县级公安机关的派出机构和基层单位,派出所制度主要包括领导管理制度、职责考核制度、警力配置制度、警务保障制度和党务勤务制度。派出所制度实施中:县级公安机关对派出所直接领导管理加强,但与属地乡镇街道关系需要推进;派出所与业务警种关系有待理顺;部分派出所警力配置不符合标准和新警补充不足;民警对部分硬件保障满意度较低;党务对勤务的引领促进作用有待加强。未来派出所制度建设应该以明确职责定位为牵引,建立派出所与业务警种双向监督考核机制,着力各项保障制度的落地落实,通过专门立法进一步规范制度建设和增强制度效力。

【关键词】派出所;制度;调查;职责

【作者简介】邹湘江(1984-)中国人民公安大学保安研究中心研究员、首都社会安全研究基地研究员,治安学院副教授,博士研究生导师(北京 100038)。

【原文出处】《中国人民公安大学学报》:社会科学版(京),2023.6.136~145

【基金项目】北京市社会科学基金规划一般项目“治安治理能力现代化中的北京市社区警务共同体建设研究”(23GLB018);中国人民公安大学2022年基本科研业务费学科基础理论体系项目“治安秩序生成机制中的治安行为研究”(2022JKF02029)。

公安派出所(以下简称“派出所”)是公安机关的基层单位,是维护社会治安,服务人民群众的前沿阵地,在公安工作中具有战略性、基础性地位。无论是历史还是当下,公安机关都十分重视派出所的设立、建设。早在1937年陕甘宁边区政府时期,延安市公安局就在全市设立了4个派出所^[1],新中国成立以后,全国各地公安局设立的派出所数量不断增加。据统计,目前全国派出所数量约4万个,派出所民警约57万人^[2]。派出所建设中,制度建设是其中的重点。全国人大常委会在1954年就通过了《公安派出所组织条例》,对派出所的设立、职权、人员等方面进行了规定,成为派出所最早的法律法规。^①其后,派出所制度建设一直向前推进。然而,经过近70年的探索,派出所制度依然未定型,甚至仍是派出所建设的疑难问题。公安部2023年印发的《加强新时代公安派出所工作三年行动计划(2023-2025年)》(以下简

称“三年行动计划”),也将“制度体系健全”作为未来三年行动计划的首要目标。派出所制度建设的主要内容是什么,制度实施状况怎么样,未来如何进行制度建设,这是本文研究的主要问题。

事实上,关于派出所制度建设的研究也十分丰富,但主要围绕警务运行制度^[3]、监督制度^{[4]28-32}、职能^[5]等,并且缺乏相关的调查研究。为此,本文基于派出所相关的规章制度,结合座谈访谈,确立派出所制度建设主要内容框架,并开展派出所制度建设问卷调查。派出所相关的规章制度来源于北大法宝数据库,座谈访谈对象为公安局和派出所领导、民警。问卷调查以线上形式在全国4个省份的4个城市展开。问卷调查为非随机抽样,主要采用描述性统计方法以期对派出所制度建设进行探索性研究。

一、派出所制度的内容框架

制度是组织研究的重要视角,这是因为社会、政

治和经济制度已经越来越庞大、复杂,这些制度对资源获得越来越重要,对组织的影响也越来越显著^[6]。新制度主义理论认为,制度影响着组织的行为模式,制度的强制机制、模仿机制和规范机制使得组织具有趋同性^[75];正因此,组织本身是制度化的结果。“制度化是一种持久性地在组织中发生的过程”,制度化的过程是特定的惯例、规范、价值观或社会期待被分享、普及广泛接受的过程^[7311-44]。派出所是县级公安机关直接领导的派出机构,作为基层组织,制度对派出所的塑造和影响同样是深远的。

制度并不是千篇一律的,它具有相对性的特征,“我们是否将一种客体视为一种制度,取决于我们所分析的对象所处的背景”^[8]。对于派出所制度建设而言,首先需要明确的问题是哪些制度是建设的内容,或者说制度化的客体是什么?制度广义上既包括正式的规则、程序等规范,也包括道德规范、认知系统等非正式的范畴^[9],本文提及的派出所制度仅指正式的规范。派出所制度建设内容自然与派出所所处的环境密切相关。派出所的性质被界定为县级公安机关的派出机构,派出所不具有完全的独立性,不是一个独立的行政主体。因此,派出所无须建立单独的财务制度、组织人事制度等相关制度。同时,派出所的性质也决定了派出所与县级公安机关、与街道乡镇、与各警种之间的关系成为制度建设的重要内容之一。本节基于组织制度相关理论,梳理派出所相关的政策文件和调研访谈,概括派出所制度建设的主要内容。

制度本身是一个庞大的体系,派出所制度也是如此。按照组织社会学中制度学派的观点,组织都是受到制度环境影响的;这种外部制度力量迫使组织不断追求社会承认,使自己的行为和结构能为社会所接受,外部制度力量也被称为“合法性机制”^[10]。派出所作为公安机关基层单位,同样受到公安机关、政府内部等大的制度环境影响,即外部制度作用。派出所的外部制度首先是上级公安机关、所在街道等对派出所的领导管理制度;其次是虽为同级单位,但在外部对派出所进行考核的业务警种的

制度约束,最主要的就是两者之间的职责界定和考核制度。派出所必须服从整个大组织体系的权威,使自身的运行逻辑符合这两个外部制度。在组织自上而下的制度化过程中,除了外部制度以外,每个组织都有其内部制度及其运行机制,因此需要从内外两个制度维度去解释组织现象。派出所内部制度最主要的是派出所警务运行制度,以及围绕警务运行的警力和其他资源保障,也就是本文制度框架中的党务勤务制度、警力配置制度和警务保障制度。

(一)派出所的领导管理制度

从整个公安管理体制看,派出所作为派出机构,由县级公安机关直接领导和直接管理。县级公安机关直接领导管理的具体体现是将派出所工作作为“一把手”工程来抓,制度设计包括市县级公安机关成立派出所工作领导小组,局党委定期研究派出所工作,局党委成员、主要领导联系派出所制度等。县级公安机关作为派出所的上级机关,在制度设计中强调“一把手”“直接领导”,意味着县级公安机关最高层级领导负有派出所建设的直接责任,“领导小组”“领导联系派出所”制度则表明所有县级公安机关领导都承担部分派出所建设的责任。这种领导管理制度设计体现的是将派出所建设置于公安机关工作中最重要、最核心的位置。而且,派出所的领导管理制度得到广泛采纳,表明派出所领导管理的制度化十分明显,因为制度化本身是某个特定组织形式被采纳和广为接受的过程^[7307]。

在讨论派出所领导管理制度中,一个绕不开的话题是派出所与乡镇、街道的关系,并且两者关系的制度规范经历多次变迁。1978年中共中央批转的《第十七次全国公安会议纪要》中首次对派出所与街道的关系进行了论述,指出:“派出所必须恢复上级公安机关和同级党委的双重领导,以上级公安机关领导为主的体制”。由此,派出所的领导制度由县级公安机关直接领导变为县级公安机关、乡镇街道“双重领导”。这一制度在实践时,一些地方直接把派出所的领导管理权下放到乡镇街道,使得派出所的征粮讨款、计划生育等非警务活动增多^{[11]8-12}。1988年,

公安部《关于改革城市公安派出所工作若干问题的意见》中提出：“要切实改变长期存在的多头领导的现象。”1993年，公安部下发《关于理顺公安派出所和分局管理体制的通知》，再次重申派出所“要由县(市)公安局或者区公安分局直接领导和管理”。2002年，公安部《关于改革和加强公安派出所工作的决定》，要求：“在2002年底前将尚未理顺关系的派出所全部纳入市、县公安机关直接领导和管理。”至此，派出所由县级公安机关直接领导管理的制度得到重新确立。因此，制度上，派出所与乡镇街道不是领导与被领导的上下级关系。另外，在实践中，公安部提出“推进派出所所长进乡镇(街道)班子、社区民警进村(社区)班子”，上海市提出“派出所所长可以进街道(乡镇)党(工)委班子，不分管与派出所工作无直接关联的其他工作”等。这些制度安排更多是为了使派出所与属地政府之间实现密切协作配合，而不是行政中的上下级关系。毕竟，按照派出所建设规定，“原则上与乡、镇、街道行政区划相对应设立公安派出所”，派出所融入属地政府，获得属地政府支持，协助属地政府做好治安维护工作，是共同做好属地社会治安治理的先决条件。

(二)派出所的职责考核制度

派出所的职责定位一直是派出所制度建设的重要方面，派出所职责定位也经历了多个发展阶段。梳理公安部的文件发现，派出所职责从20世纪50年代的以户口管理为中心，到20世纪80年代的以治安管理为中心，以户口管理为基础，再到2000年以后的管理和防范等。除了《公安派出所组织条例》详细列出了派出所的十大职责外，以后的政策文件对派出所职责多为原则性要求，派出所职责的清晰度降低^{[4]28-32}。正因如此，派出所职责边界至今仍是热烈讨论的议题。

派出职责定位绕不开与各警种间的职责边界划分问题。由于公安工作分工越来越细，公安机关的业务警种逐渐增多，很多警种的工作依托派出所完成，派出所逐渐发展成为公安机关的综合性战斗实体。派出所与警种之间的边界越来越模糊不清，派

出所的职责任务也越来越重。按照《公安派出所组织条例》，派出所最初被赋予的是户口管理为中心的防范职责，同时还有协助破案和部分打击的职责。经过多年的演变，打击犯罪悄然成为派出所最重要的职责。历史数据统计表明，刑事案件50%—80%是派出所侦破的^[12]。1997年，全国派出所工作会议明确提出，“切实纠正多年来形成的‘以破案多少论英雄’的错误工作导向，使派出所真正成为公安机关治安防范和管理的主力军”^[13]。可见，派出所与刑侦之间的职责不清成为主要问题。2005年，公安部专门印发《关于建立派出所和刑警队办理刑事案件工作机制的意见》，对两者的职责分工进行了明确。不仅仅是刑警队，随着其他警种的出现和打击破案的需要，派出所与各警种间的职责分工和厘定问题也愈发突出。2007年，《公安派出所正规化建设规范》明确“严禁各部门各警种多头考核、重复考评”；2019年《为公安派出所减负10项措施》也要求“警种不得将应由自身承担的办理案件任务转嫁给派出所”；2023年“三年行动计划”也再一次强调理顺派出所与专业警种办案分工协作关系。上海、贵阳等地方的派出所建设制度文本也提出要厘清派出所与业务警种间的关系。可以说，派出所与业务警种间的职责边界有待划定，派出所的职责分工制度仍未定型。

派出所、业务警种间的职责定位与考核有莫大的关系。一般情况下，考核是对职责进行考核，职责确定了，考核也就明确了。但是，在职责不明的时候，考核反过来成了“指挥棒”，决定了职责的走向。派出所之所以逐渐偏离防范和管理而转向以打击为重心，是因为派出所被赋予打击破案的考核任务^{[11]8-12}，而考核任务大多来源于各业务警种。显然，派出所的考核机制、考核指标影响着派出所的实际职责定位。为此，相关制度在强调厘清派出所与警种间关系的同时，也强调了完善派出所的考核机制，禁止警种对派出所进行考核和分派打击破案相关指标等。而“三年行动计划”则提出建立实施派出所评议警种部门制度，这是派出所与警种考核关系的新尝试。

(三)派出所的警力配置制度

警力是派出所建设和警务工作最重要的资源。但由于派出所是基层公安机关,获取警力资源的话语权较弱,民警主动下沉到派出所的意愿较低,因此需要通过制度牵引来配置警力资源。派出所警力配置制度包括两个方面:一方面是派出所的最低警力配置要求;另一方面是充实派出所警力的制度。

派出所最低警力配置最初并没有具体的规定。2002年,公安部首次提出“农村派出所原则上每所不得少于5人”的要求;^②此后,公安部2007年发布的《公安派出所建设标准》中将所有公安派出所分为5类,其中第五类派出所民警编制人数要求是5-10人,实际是对所有派出所制定了警力不少于5人的标准。“三年行动计划”也明确指出守住派出所警力5人以上的底线。作为基层公安工作的综合性实体,派出所的运转必须有基本的警力保障,规定派出所最低警力配置标准是重要的制度安排。尽管如此,最低警力数量标准还是存在制度漏洞,实际工作中存在上级公安机关调用、借用派出所民警的现象,从而导致派出所编制警力与实有警力之间存在差异。为此,2019年公安部发布《为公安派出所减负10项措施》,提出“从严控制上级公安机关抽调派出所民警”。很多地方公安也明确派出所民警“先进后出”“一进一出”等原则,^③以维持派出所实有警力数量。

除了派出所最低警力配置外,如何在此基础上不断充实派出所警力是制度设计关键。1989年,公安部首次提出“精简上层,充实基层,增加派出所警力”,^④此后,警力向派出所倾斜和下沉成为派出所警力配置的重要原则。2007年,《公安派出所正规化建设规范》首次明确:派出所警力应达到县级公安机关警力的40%以上;同时为做好群众工作,推进社区警务战略,公安部2002年要求每3000名左右的实有人口配备1名社区民警,^⑤“三年行动计划”也要求社区民警占派出所总警力40%以上。社区民警的配置也存在专职和非专职的问题,非专职社区民警承担大量接处警、侦破案等非社区警务工作,“下社区”的时间有限,实有社区民警数与社区民警账面配置之间

会存在差异。诚然,社区民警的配置制度与派出所总警力、上级公安机关对派出所的考核、派出所对社区民警的考核等方面制度具有联动关系。

(四)派出所的警务保障制度

如果说公安工作重心向基层下移,警力向派出所下沉,那么自然需要建立与之相适应的警务保障制度,这正是公安部所提出的“重心下移、警力下沉、保障下倾”要求。警务保障制度也是确保派出所有效运转,提升基层民警战斗力的重要制度安排。《公安派出所正规化建设规范》用专门章节规范了派出所的警务保障工作,将派出所警务保障分为基础设施、经费装备和民警待遇三个部分。

派出所基础设施保障最详细的制度是2007年公安部发布的《公安派出所建设标准》,其对派出所用房、面积等进行了详细的规定。在此之前,2000年公安部发布的《公安机关人民警察内务条令》中规定:“派出所和基层警队应当建立小文化室、小健身房、小食堂、小浴室和小洗衣房”(被称为“五小工程”)。2021年新的《公安机关人民警察内务条令》也对派出所的办公、办案、生活基础设施建设作出规定,并再次明确派出所应“按照建设标准要求,因地制宜建立阅览室、健身房、洗衣房、淋浴室和食堂等,丰富公安民警的文体生活,保障公安民警身心健康。”

派出所经费保障方面,历史上存在资金匮乏、保障不到位的情况,有些地方出现将派出所经费包干给乡镇的情形,这容易导致派出所管理体制混乱、派出所非警务活动增加、执法不公正等问题^[14]。作为公安机关的派出机构,派出所经费在理据上应该由县级财政负担,由县级公安机关管理。为此,财政部于2005年发布了《关于进一步做好公安派出所经费保障工作的通知》,要求派出所经费由县级财政列入预算。

民警待遇则涉及派出所民警的工资津贴、福利关爱、岗位晋升等待遇,普遍的共识是应该提高基层民警的待遇,相关制度散见于公安机关暖警爱警制度中。如“三年行动计划”提出解决民警就医、子女就学、家属就业和两地团圆问题,相关政策向派出所倾斜。

(五)派出所的党务勤务制度

基层党组织是党执政根基和神经末梢,是宣传、贯彻、执行党的路线、方针、政策的“桥头堡”。习近平总书记在全国公安工作会议中指出:“把党的群众路线坚持好、贯彻好,充分发动群众、组织群众、依靠群众,推进基层社会治理创新,努力建设更高水平的平安中国”。公安派出所党支部肩负着领导发动团结群众开展基层社会治安治理的重要使命,公安派出所党建制度是履职尽责的根本保障。派出所作为基层单位,党建和党务工作遵照执行中央印发的《中国共产党党和国家机关基层组织工作条例》。

同时,党建是推动派出所政治建设和提升民警政治能力的根本。派出所以党建为引领,实现党务与警务的融合,是增强派出所组织凝聚力、队伍战斗力的关键所在。派出所警务制度更多的是通过派出所的创新改革,形成典型模式后被其他派出所模仿推广上升为全国性的制度安排,这是组织制度形成的经典路径,110接处警、一村一警、枫桥经验大抵如此。同时,这些派出所警务制度创新还有其共同特征,即:党建引领,党支部领导,党员模范作用和贯彻党的群众路线形成的制度创新。

二、派出所制度实施的现实状况

根据前期调研和分析相关文献,本研究设计了调查问卷对派出所的制度建设和实施情况进行调查。调查地点涵盖了4个不同规模等级的东部和西部城市的31个县市区,具体包括:东部A省份的地级

市S市,为I型大城市(城区常住人口300万-500万);东部B省份的地级市J市,为II型大城市(城区常住人口100万-300万);东部C省份的地级市Z市,为中等城市(城区常住人口50万-100万);西部D省份的省会城市K市,为特大城市(城区常住人口500万-1000万)。调查城市既有中等城市,也有特大城市;既有地级市,也有省会城市,能够一定程度反映派出所制度建设的面貌。线上问卷调查对象为派出所民警,同时考虑到派出所制度实施与县(市、区)公安局密切相关,问卷调查对象还包括县(市、区)公安局民警,调查获得有效样本1470个,具体样本构成见图1。

(一)领导管理

县级公安机关领导联系派出所制度是上级公安机关对派出所直接领导管理的体现,也在一定程度上展现县级公安机关对派出所工作的重视。问卷调查中,95.65%的民警表示县、区分局建立了党委成员联系派出所的工作制度,表明该项制度得到普遍的执行。在与乡镇(街道)的、村(社区)的关系方面:80.18%的派出所所长(n=111)表示进入乡镇(街道)班子;77.96%的派出所社区民警(n=304)表示进入村(社区)班子(见表1)。由于进乡镇(街道)、村(社区)班子本质上属于跨部门治理,其通常需要更高层级的机关介入进行跨层级、跨部门的横向协调^[15],制度推进需要更长的过程。

然而,如表1所示,所长、社区民警进乡镇(街

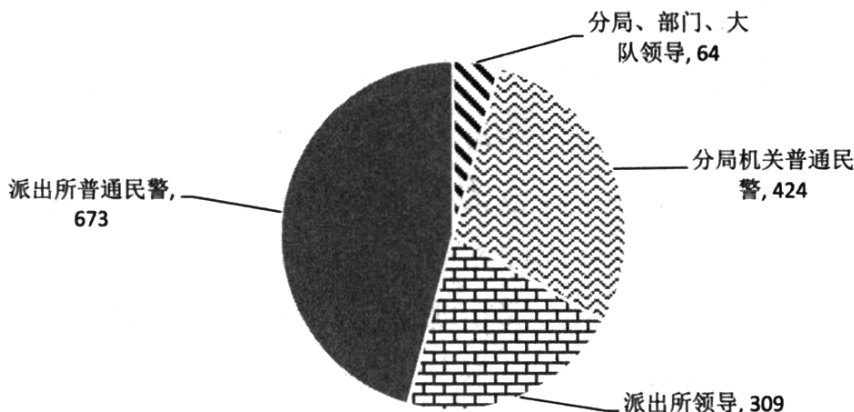


图1 问卷调查样本构成

道)、村(社区)班子成员的制度在不同的派出所类型间可能存在差异。农村派出所所长进乡镇(街道)班子、社区民警进村(社区)班子的比例均超过了城市和城郊派出所。因此,城市、城郊派出所及上级在推进该项制度中需更大的力度。

(二)职责考核

派出所的职责定位涉及公安机关业务警种和派出所之间的职责分工问题。因此,调查中询问了县局、分局领导、局机关大队和业务民警、派出所领导、派出所民警对派出所职责明确性的感知。结果显示:相比局领导、业务大队领导、局机关和业务大队民警,派出所领导和民警认为派出所承担的任务明确的比例更低(包括明确和非常明确),认为不明确的比例更高(包括非常不明确和不明确)(见表2);同样,派出所领导和民警认为派出所与业务警种间关系捋顺的比例也更低,没有捋顺的比例更高(见表3)。局机关与派出所之间对派出所职责定位的认知差异,

一方面本身就表明派出所的职责定位不清晰,另一方面亦表明县级公安机关内部缺乏协调沟通。针对派出所主防问题,派出所领导和民警对当前派出所主防的功能定位落地实施持更加悲观的态度,派出所民警认为能落地的占45.77%;局机关民警认为能落地的占65.8%。这种差异进一步表明派出所民警对派出所职能定位存在疑虑。

社区民警的职责是窥探派出所职责定位的重要“窗口”,社区民警沉到社区是做好辖区治安防范的基础,是践行派出所主防理念的岗位职责制度安排。对派出所社区民警所承担具体工作的统计显示:91.12%的社区民警参与值班备勤,82.89%的社区民警参加派出所接警工作,还有12.83%的社区民警办理本社区以外的刑事案件(见下页图2)。统计表明社区民警的专职化程度可能非常低,^⑥这其中有派出所警力不足的原因,也可能是整个派出所职责定位不清所传导的结果。

表1 派出所所长、社区民警进乡镇(街道)、村(社区)班子情况

派出所辖区 类型	所长是否进入乡镇(街道)班子			社区民警是否进村(社区)班子		
	否(%)	是(%)	合计	否(%)	是(%)	合计
城郊派出所	29.41	70.59	100(n=17)	33.33	66.67	100(n=39)
城市派出所	36.00	64.00	100(n=25)	23.62	76.38	100(n=127)
农村派出所	11.59	88.41	100(n=69)	17.39	82.61	100(n=138)
合计	19.82	80.18	100(n=111)	22.04	77.96	100(n=304)

注:调查对象分别为派出所所长和派出所社区民警

表2 调查对象与派出所承担任务明确性的感知(%)

民警岗位	目前派出所承担的任务明确状况					
	非常不明确	不明确	一般	明确	非常明确	合计
局机关民警(n=488)	3.89	3.89	12.3	32.17	47.75	100
派出所民警(n=982)	7.03	6.62	18.94	23.83	43.58	100
合计(n=1470)	5.99	5.71	16.73	26.6	44.97	100

表3 调查对象对派出所与业务警种之间关系的感知(%)

民警岗位	派出所与业务警种之间的关系是否已捋顺			
	否	不确定	是	合计
局机关民警(n=488)	7.58	12.7	79.71	100
派出所民警(n=982)	19.65	16.19	64.15	100
合计(n=1470)	15.65	15.03	69.32	100

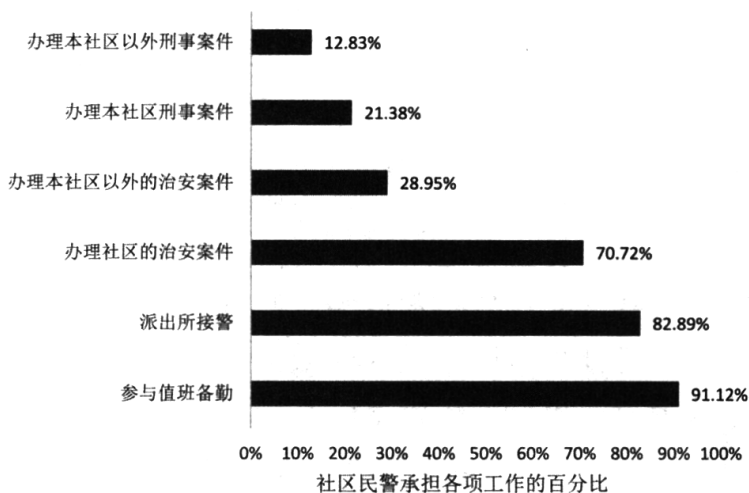


图2 派出所社区民警承担的工作构成

注:调查对象为社区民警(n=304)

考核方面:县级公安机关对派出所的考核指标,如辖区发案升降和破案情况、有效警情升降情况、接处警民意监测情况、社区民警与辖区群众“双向”熟悉率、基础管控任务管处率、实有人口信息案前采集率、政务服务满意度等,都超过了80%覆盖率。此外,县级公安局为了更好地加强派出所与分局、业务警种间的互动与监督,75.58%的民警表示所在分局建立了派出所评议分局、业务警种的制度。但是统计数据显示,从分局到派出所,从领导到普通民警,对“派出所评议县局、分局警种部门制度”的知晓度逐渐递减(回答“是”的比例,见表4)。其中的缘由可能是制度并没有很好地得到执行。

(三)警力配置

警力下沉到派出所,向派出所倾斜是县级公安机关警力配置的基本原则。派出所既要保证警力数量符合派出所建设的最低标准,又要获得足够的警力资源以承担繁重的基层警务工作。问卷调查显

示:派出所民警数平均为13.55人,绝大部分派出所民警数达到5人以上的标准,但有4.5%的派出所民警数少于5人。从派出所民警年龄结构看:30岁以下民警占比的均值为13.86%,其中30岁以下民警数为0的派出所比例为36.36%,50.91%的派出所30岁以下民警在10%及以下(见表5)。

派出所警力配置还表现出城乡之间的差异:民警数5人以下的派出所均为农村派出所和城郊派出所,以农村派出所为主;而年龄结构方面,46.38%的农村派出所30岁以下民警数为0,远高于城郊派出所和城市派出所,农村派出所民警年龄结构明显“更老”(见表5)。按照目前的制度规定,县级公安机关招录的新警一般优先补充到派出所。上述分析表明:一方面可能新警补充到派出所的数量有限,另一方面可能新警补充到农村派出所的更少。

(四)保障制度

派出所基础设施、设备、办公等方面的保障是

表4 民警对派出所评议县局、分局警种部门制度的了解(%)

民警岗位	不清楚	否	是	合计
分局及部门大队领导(n=64)	3.13	3.13	93.75	100
分局机关大队民警(n=424)	13.68	3.07	83.25	100
派出所领导(n=309)	6.47	19.74	73.79	100
派出所民警(n=673)	17.68	12.48	69.84	100
合计(n=1470)	13.54	10.88	75.58	100

表 5

派出所民警数及其结构

派出所辖区类型	民警平均数	民警人数 5 人以下派出所比例	30 岁以下民警人数为 0 的比例
农村派出所(n=69)	8.29 人	3.60%	46.38%
城郊派出所(n=25)	16.76 人	0.90%	23.53%
城市派出所(n=17)	25.88 人	0	16.67%
所有派出所(n=111)	13.55 人	4.50%	36.36%

注:调查对象为派出所所长(n=111)

派出所运转的基本条件。装备配备方面:91.46%的民警表示给民警配备的单警装备符合标准;“五小工程”建设方面:民警对派出所的食堂、浴室、洗衣房等方面的保障满意度都接近或超过 90%,对健身房和阅览室方面的满意度相对较低,分别为 77.26%和 78.29%;派出所民警对办公条件普遍较为满意,满意度为 90.64%,但对警车的满意度较低,满意度仅为 77.06%(见表 6)。除了上述保障以外,按照“三年规划”提出的应该单独列支社区警务工作经费。调查显示,只有 32.38%的民警表示县局或分局已明确社区警务工作经费,说明该项制度建设有待加强。

此外,不同类型派出所民警对各项保障的满意度也存在差异。城市派出所在各方面的硬件保障并不是最好的,除了民警对警车满意度在三类派出所是最高的以外,其他方面的满意度都比城郊派出所或农村派出所更低;城郊派出所民警对浴室、洗衣房和健身房的满意度在三类派出所中最高;农村派出所民警对食堂、阅览室和办公条件的满意度在三类派出所中最高。

座谈和访谈中,民警普遍认为工资收入应该向派出所倾斜,增加警力下沉到派出所的“吸引力”。此次问卷调查访问的一个问题是“您所在的区县,派出所民警的平均收入比县局(分局)机关同职级民警”,调查结果显示,仅有 14.12%的派出所民警认为

其平均收入更高,同时还有 11.29%认为更低,大部分公安局民警都认为两者一样的收入。同时局机关和派出所在认识上也存在很大差异。如分局及部门大队领导有 39.06%认为派出所民警收入相对更高,而认为更低的比例为 1.56%,这与派出所民警所感知的相去甚远(见下页表 7)。这种差异可能表明工资收入并没有向派出所民警倾斜,也可能表明对派出所民警的部分激励制度的宣传、执行没有“下到基层”。

(五)党务勤务

派出所党支部是公安机关的基层党组织。调查显示:96.197%的民警表示当地派出所建立了党支部委员会领导下的所长负责制,95.79%的派出所领导(n=309)表示派出所的重大事项由党支部委员会研究决定。派出所的基层党组织基本建立并运转良好。

勤务方面,近些年,全国公安机关在勤务制度方面进行了探索和改革,不断与时俱进。特别是“一村一警”“两队一室”等制度建设逐步在各地派出所得到推行。问卷调查显示:90.09%的所长表示所在派出所建立了“一村(格)一辅警(警务助理)”制度;76.58%的所长表示所在地区建立了 110 报警服务台与 12345 政府服务便民热线联动机制;67.57%的所长表示所在派出所开展了“两队一室”建设。

然而,我们也应看到,派出所基层党组织建设与警务工作的融合还有很大提升空间,特别是派出

表 6

不同类型派出所民警对保障的满意度(%)

派出所辖区类型	食堂	浴室	洗衣房	健身房	阅览室	办公条件	警车
城郊派出所(n=147)	89.12	95.24	89.12	80.28	76.87	90.48	68.71
城市派出所(n=340)	87.35	85.59	83.24	77.95	77.35	89.41	80.29
农村派出所(n=485)	92.58	93.40	88.66	75.88	79.38	91.55	77.32
合计(n=972)	90.23	90.94	86.83	77.26	78.29	90.64	77.06

表7 派出所民警的平均收入与县局(分局)机关同职级民警比较的感知(%)

调查对象	不清楚	更低	一样	更高	合计
分局及部门大队领导(n=64)	9.38	1.56	50	39.06	100
分局机关大队民警(n=424)	22.41	3.3	34.43	39.86	100
派出所领导(n=309)	8.41	4.21	62.14	25.24	100
派出所民警(n=673)	24.96	11.29	49.63	14.12	100
合计(n=1470)	20.07	7.07	47.89	24.97	100

所党建对业务的引领力上需要下更大的功夫。问卷调查中请派出所民警对“派出所党建对业务促进作用”进行评分,统计的平均分为7.49分(n=972,最高分10分)。

三、加强派出所制度建设的建议

(一)以派出所职责定位牵引制度建设

派出所的各项制度建设中,职责定位具有基础性的地位,其与派出所的领导管理、民警考核、警力配置、警务保障和勤务制度等均有密切的联系。只有打通派出所职责定位的“堵点”,其他很多制度建

设才能迎刃而解。

派出所职责定位为什么无法清晰界定?其中的原因需要深入地剖析,但其中非常关键的一点在于基层公安工作的理念问题,即派出所主防理念能否自上而下得到广泛认同的问题。本次调查最后设计的开放式问题是“您认为派出所加强制度建设的具体内容有哪些”,通过对民警回答的词频分析发现,词频排名前20的词语包括“职责”“主防”等(见图3)。正如民警所言:“严格落实好派出所主防这个定位角色,明确派出所的职责业务!”^⑦“请落实派出所

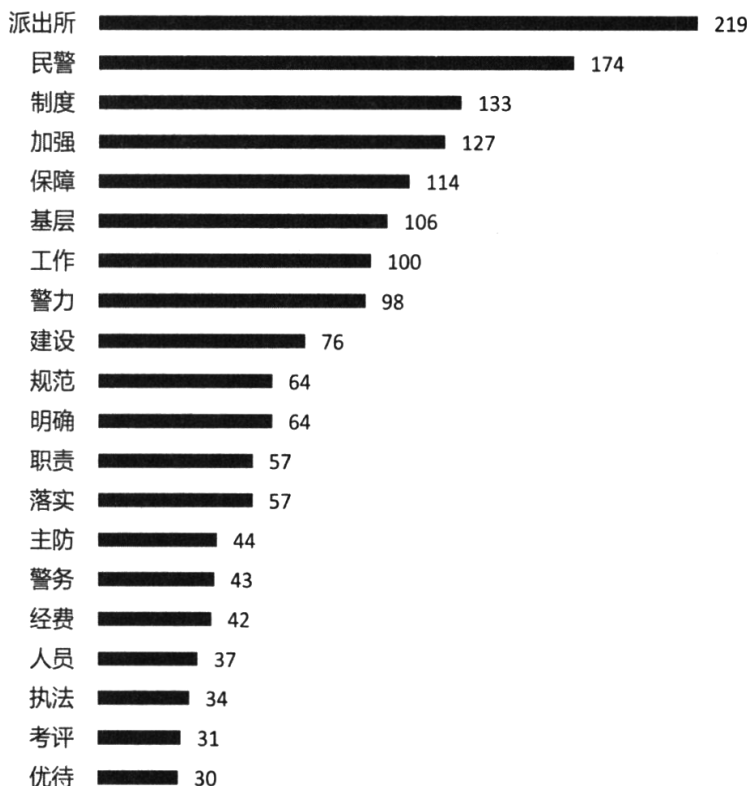


图3 民警对派出所制度建设的建议文本中词频前20的词语

主防的制度,别上有政策下有对策,每次基本都是换汤不换药,把所有的业务全部都下压到派出所。”^⑧事实上,公安机关在社会治安维护中的打击与防范关系探讨由来已久,整体上将打击与防范看作是辩证统一、相互依存的关系,两者都不可偏废^[16]。但是,对于公安机关的基层单位,派出所的工作理念就应该定位在基层基础工作,并通过基层基础工作的防范功能实现打击职能^[17]。因此,派出所制度建设中应贯彻主防理念,找准职责定位,以此为基础牵引整体制度设计。

(二)以派出所双向监督支撑职责落实

厘清派出所职责清单固然牵引着整个派出所的制度建设,但职责清单得到充分有效的落实是更根本的问题。当前,公安机关内部对派出所的监督制度逐步完善,人民群众、检察院等对派出所的外部监督愈发有力,特别是公安机关内部各警种对派出所的监督考核,成为派出所工作的重要抓手。但是,这也导致各位业务警种通过监督考核将职责任务转移到各派出所,派出所则逐渐处于“弱势”地位,两者的职责定位也渐渐模糊化。事实上,派出所与业务大队同属公安机关的基层单位,两者是“平等”的关系,但在现行警种单向监督考核派出所的制度下,“平等”关系被“压力型体制”所替代,派出所与各警种的职责自然处于模糊的状态,这是问题的症结所在。要真正使派出所的职责明晰,公安机关内部应该打破派出所和业务大队的“不平等”关系,恢复两者关系本来“平等”的面貌,其根本即是建立派出所对警种的监督考核制度,实现两者间的双向监督考核。当然,监督考核制度建立本身是个难题,特别是要进行量化的监督考核,考核指标、考核方式等需要进行科学地设计,唯有此才能起到监督考核应有的作用。

(三)以派出所坚实保障回应民警关切

各种保障向派出所倾斜是做好警力下沉、重心下移的重要基础。尽管经过多年努力,派出所的保障制度得到完善,派出所民警对“五小工程”、办公用房等方面保障满意度较高,但在经费、工资等保障方面仍有很大提升空间。民警对派出所制度建设的建

议文本中词频最多的也包括了“保障”“经费”“优待”等(见图3)。民警表示:“改善基层民警办公环境,提升基层民警的福利待遇,保障基层民警的休息和家人团聚的时间,不要所有的事都最终交给基层”^⑨“确实保障民警的值班调休制度,提高派出所民警的津贴待遇,不能和机关民警一样”^⑩。足见保障是派出所民警较为关切的问题。现阶段派出所制度建设应紧紧围绕保障制度,将经费、用车、休息、暖警等保障制度落到实处,让民警安心扎根派出所从事基层基础工作。在社区警务工作中,加强社区(村)警务室硬件设施建设的多方联动,落实社区民警特别是工作年限较长社区民警的职级晋升和政治待遇。除了物质、待遇等方面的保障外,派出所民警长期面对高风险、高强度的一线执法环境,时常发生正当执法权益受阻,甚至被执法对象袭击等执法权威受侵害的现象。因此,给予派出所民警日常执法执勤以强有力的保障支撑是需要加强建设的重要制度安排。

(四)以派出所专门立法提升制度效力

我国早在1954年就制定了派出所的专门法律,但《公安派出所组织条例》废除之后,派出所专门的法律规范目前处于缺失状态。随着派出所数量的增加,派出所相关制度也愈发庞大和复杂,迫切需要重新制定派出所的专门法律法规,使派出所制度建设更加完善和定型,提升制度效力,保障派出所规范运行。正如《关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》所提出的基层治理的社会化、法治化、智能化和专业化,其中的法治化既有治理行为的法治化,也有治理组织的法治化之内涵。加强基层组织的法治化建设是推进基层治理法治化的重要路径,基层组织的法治化可以促进治理行为的法治化^[18]。派出所制度主要散见于公安部、地方政府等相关规章制度中,制度效力不高的同时也导致各地派出所制度规定不同,如派出所民警数量标准仍有一些地方未得到执行,派出所所长进乡镇街道班子的要求不一等。法律法规可以为派出所建设提供统一的指引,使派出所各项制度建设有法可依。

总之,公安派出所是保障社会稳定,维护治安秩

序的基层基础,为促进派出所在社会治安治理体系中的有效运行,充分发挥其应有的职能,须持续加强派出所制度建设,逐步建立科学有效、适应时代发展的派出所制度体系。派出所作为基层公安机关,通常是制度的执行者,制度的制定者往往是上级公安机关。因此,在派出所制度建设过程中,既要有上级公安机关的顶层设计,也要有基层现实情况的具体反馈,从而使制度紧扣派出所和基层公安工作的实际,具有良好的可执行性。这就要求在派出所制度建设中加强调查研究,以派出所制度建设中的具体问题为导向,坚持自上而下和自下而上相结合,定性与定量相结合,通过广泛、深入的调查研究生成制度框架和文本。

注释:

①2009年6月27日,第十一届全国人大常委会第九次会议表决通过关于废止部分法律的决定,决定废止《公安派出所组织条例》等八部法律。

②见2002年6月公安部印发的《关于改革和加强公安派出所工作的决定》(公发(2002)6号)。

③“先进后出”是指必须先为派出所补充一名民警,才能从派出所抽调一名民警;“一进一出”是从派出所抽调一名民警,必须从本级公安机关选派一名民警到派出所工作。

④1989年公安部出台《关于解决城市公安派出所工作改革中几个问题的意见》中所提出。

⑤见2002年6月公安部印发的《关于改革和加强公安派出所工作的决定》(公发(2002)6号)。

⑥专职社区民警一般指社区民警不在派出所接处警、不参与派出所值班备勤、不办理跨社区治安案件、不办理刑事案件,大量时间专心于社区的基础信息摸排、社区矛盾纠纷化解等工作。

⑦问卷编号为1436。

⑧问卷编号为1043。

⑨问卷编号为637。

⑩问卷编号为839。

参考文献:

[1]延安革命纪念地管理局.走进陕甘宁边区政府保安处[M].西安:陕西人民出版社,2018:35.

[2]张天培.公安派出所建设全面加强[N].人民日报,2023-01-10(007).

[3]王媛媛,汤芙蓉.系统权变组织理论视角下的派出所警务运行机制改革路径探析——以P市为例[J].公安教育,2023(3):41-45.

[4]上海市虹口区人民检察院课题组.对公安派出所监督制度的构建[J].人民检察,2010(21):28-32.

[5]宗恺.对公安派出所职能研究的再认识[J].上海公安高等专科学校学报,2006(2):22-26.

[6]James G. March, Johan P. Olsen. The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life[J]. The American Political Science Review, 1984, 78(3): 734-749.

[7]张永宏.组织社会学的新制度主义学派[M].上海:上海人民出版社,2007:5.

[8]沃尔特·W.鲍威尔.组织分析的新制度主义[M].上海:上海人民出版社,2008:146.

[9]吴晓文.政治学视野中的社会学制度主义学派:一个文献综述[J].四川师范大学学报(社会科学版),2008(3):23-26.

[10]周雪光.组织社会学十讲[M].北京:社会科学文献出版社,2003:78.

[11]鲍遂献.杭州会议与公安派出所改革[J].江西公安专科学校学报,2002(6):8-12.

[12]杨屹泰,刘元林.中国警方的决策性举措——落实责任制改革和加强派出所工作[J].人民公安,1997(9):4-6.

[13]李小强.论公安派出所的职能演变及定位[J].江西公安专科学校学报,2004(3):79-81.

[14]万长松,陈人刚.公安派出所经费包干到乡镇存在诸多弊端[J].今日海南,1999(3):42-43.

[15]杨宏山,石晋昕.跨部门治理的制度情境与理论发展[J].湘潭大学学报(哲学社会科学版),2018,42(3):12-17.

[16]应勇.论打击犯罪在公安机关的职能定位及其功能发挥[J].公安学刊.浙江公安高等专科学校学报,2003(3):12-17.

[17]王彩元.影响公安派出所管理和防范工作原因试析[J].公安大学学报,1999(2):87-89.

[18]彭澎.基层治理法治化的逻辑构成与结构范畴研究[J].政法论丛,2017(2):67-75.