

[文章编号]1009-3729(2013)02-0062-04

公安机关社会管理创新的困境与对策

王美丽, 胡经辉

(河南财经政法大学 法学院, 河南 郑州 450002)

[摘要]公安机关社会管理的成效直接影响到公众的生活和社会的稳定。我国公安机关社会管理存在着管理理念落后、管理体制僵化、管理手段陈旧、管理成本偏高等问题,公安机关社会管理创新刻不容缓。结合公安机关的工作现状,公安机关应从转变管理理念,扩大管理主体,推进警务体制改革,服务流动人口,转变执法模式,提高侦查能力等方面入手,拓展其社会管理创新的发展思路。

[关键词]公安机关;社会管理创新;执法模式;侦查模式

[中图分类号]D631.1 **[文献标志码]**A **[DOI]**10.3969/j.issn.1009-3729.2013.02.012

社会管理,是指政府和社会组织为促进社会协调运转,对社会公共事务进行的管理。社会管理的具体内容包括协调社会关系、解决社会问题、化解社会矛盾、促进社会和谐、应对社会风险、保持社会稳定等。改革开放三十多年,我国经济飞速发展,而社会管理严重滞后,传统的社会管理模式面临严峻的挑战。公安机关是人民民主专政的重要工具,作为武装性质的国家治安行政力量和刑事司法力量,肩负着保护人民、惩治犯罪、服务群众、维护国家安全和社会稳定的重要使命。公安工作涉及社会生活的方方面面,广泛覆盖城乡基层,面向亿万群众,在打击刑事犯罪、维护社会治安、化解社会矛盾、应对社会风险、保持社会稳定方面发挥着不可替代的作用。然而就当前对社会管理创新的研究和实践来看,不少地方公安机关对于社会管理的理解和认识不够全面。具体表现在以下两方面:其一,在管理的主体上,片面地强调公安机关单方面的作用,忽略发挥群众的参与性;其二,在管理的内容上,大多集中在化解社会矛盾、改进工作方式等方面,仍然停留在强化控制和约束的思维模式上,没有体现出社会管理的创新性。基于公安工作的重要性,笔者认为公安机关参与社会管理创新,必须准确把握社会管理创新的内涵,在现代社会管理理念的指导下,构建起各方面相互衔接、协同、配套的管理体系。本文拟从我国

公安机关面临的新情况出发,结合当前我国公安机关社会管理的现状,探讨公安机关社会管理的创新路径,以为公安机关社会管理创新提供借鉴。

一、公安机关社会管理面临的新情况

近年来,随着社会结构的变化,利益格局出现重大调整,各种社会矛盾凸显,公安机关在社会管理领域面临着不少新情况、新问题。

1. 社会治安形势面临严峻考验

据《2011年中国法律发展报告》统计,2009年全国公安机关刑事案件立案数达到558万件,相比1981年的89万件,增长了5.26倍,刑事发案率也由每10万人口89.6件,上升到419.1件,增长3.68倍。^[1]犯罪率的上升,导致社会治安压力增大。在社会转型期,犯罪高发的趋势在短期内不会改变,犯罪的隐蔽性和技术性也越来越强,如网络犯罪、信用卡犯罪等都让公众防不胜防。因此,公安机关维护社会治安稳定的任务十分艰巨。

2. 案多警少问题突出

我国幅员辽阔,点多、线长、面广,公安机关作为外向型的管理部门,需要应对和解决大量的社会矛盾,基层警力严重不足,遇到群体性事件或突发事件无法及时应对。有数据显示,河南省万名人口拥有

[收稿日期]2013-01-29

[基金项目]河南省人民政府决策研究招标课题(2012B039)

[作者简介]王美丽(1963—),女,陕西省蒲城县人,河南财经政法大学教授,主要研究方向:刑事诉讼法学。

警察数仅为8人^[2],远远不能适应社会治安需要,虽然基层民警加班加点,群众却反映见警率不高。现有的警力资源配置也不尽合理。这些都直接影响到公安机关的快速反应能力、侦破案件能力和社会服务能力,最终导致公安机关社会管理能力低下。

3. 公众法制意识增强

随着依法治国基本方略的推进,公众的民主意识、维权意识、法制意识不断增强,对社会的公平正义、政治文明、行风建设的关注度也越来越高。针对公安机关的行政诉讼案件有逐年攀升的趋势。在群众知情权、参与权、话语权不断加强的情况下,个别警察的不作为、乱作为纷纷被曝光。群众对公安机关的执法行为提出了更高的要求。在法治型社会管理模式下,公安机关必须创新管理方式,以适应当前的形势需要。

4. 社会管理任务日趋繁重

当前我国正在经历一场空前的变革,在工业化、城镇化、市场化和国际化交织的形势下,人口流动、物资流通日益频繁,各种社会矛盾明显增多,社会管理面临的问题越来越复杂,传统的社会管理模式遇到了严重挑战,公安机关处理矛盾的难度也越来越大。为推动科学发展、建设和谐社会,创新社会管理模式已经成为公安机关的必然选择。

二、当前我国公安机关社会管理的现状

多年来,党和国家始终高度重视社会管理,经过各级公安机关的不懈努力,我国社会大局稳定,社会治安形势总体良好,群众安全感不断提升。这说明我国社会管理与我国的国情总体上是适应的。但是,随着改革的深入,社会转型的深化,相对于复杂多变的社会安全形势,社会管理的难度在增加。我国公安机关现有社会管理理念、体制格局、方法手段与有效社会管理的现实需求之间还有一定的差距。这主要表现在以下4个方面。

1. 管理理念落后

部分公安干警的管理理念不能及时更新,仍然习惯于用计划经济体制下的旧做法,把社会管理简单地理解为权力控制,认为管理就是把人管住。重视打击型管理而忽视服务型管理,重视罚款、拘留等硬手段管理而忽视教育、沟通、对话、协商等软手段管理,重视事后应对而忽视源头预防,由此导致了一些民众与公安部门的抵触。

2. 管理体制僵化

公安机关为应对日趋复杂的社会治安形势,内

部警种又细分为治安、刑警、交警、巡警、防暴警等十几个警种,相互之间互不隶属、条块分割。这种警务体制存在一定的弊端:一方面,一些部门职能重叠、权责失衡,以致于在工作中缺位、越位、错位现象频繁出现,社会管理效率较低;另一方面,越来越多警力“悬浮”在机关层面,办公室警察太多,造成机关臃肿,基层薄弱,权力和资源向上高度集中,形成了一种自上而下的压力型警务体制,严重削弱了公安机关的快速反应能力和社会控制能力。

3. 管理手段陈旧

在社会快速发展、急速转型的阶段,各种利益诉求交织碰撞,导致深层次矛盾不断凸显,新问题大量涌现。面对新形势、新任务,传统的社会管理模式与管理方法越来越不适应现实。例如,单纯依靠户籍制度,并不能真实反映辖区的人口信息;管理手段单一,仅靠经济处罚不能有效解决问题。

4. 管理成本超重

有些公安机关手段方法单一,缺乏有效的力量整合,未能形成管理合力,导致在社会管理上事倍功半、成本偏高,尤其在化解社会矛盾、维护社会稳定问题上,高投入、低效益的现象有待改观。

以上种种困境表明,适应社会发展需求、积极回应人民群众的期待,转变社会管理的指导思想、推进公安机关社会管理体制创新,构建科学化的警务机制,已成为各级公安机关迫在眉睫的问题。

三、公安机关社会管理创新的路径选择

近年来,各地公安机关纷纷开展了社会管理创新工作,并取得了重大成效,笔者对此进行了梳理,认为以下6个方面应当成为工作的重点。

1. 社会管理理念创新

理念决定着管理的成效,公安机关创新社会管理,应该从转变理念开始。第一,公安机关应树立管理就是服务的理念,实现从管理型政府向服务型政府转变。要建立健全民意了解与沟通机制,并使其常态化和制度化,人民警察要深入基层,了解群众真实想法,不断改进工作方法,从广大人民群众的角度出发,不断推出实实在在的便民、利民、安民举措,做到优质高效地为民服务。

第二,公安机关应树立权责一致的理念。为了打击犯罪、服务群众、维护国家安全和社会稳定,国家赋予了公安机关一系列职权,公安机关应正确处理权力与责任的关系,法定职责必须履行到位,执法权力必须依法行使,牢固树立有权必有责、权力受监

督、违法受追究的理念,做到事事有人管、人人负专责,使履行职责与行使权力有机统一。

第三,树立文明执勤理念。为了实现法律效果与社会效果的有机统一,公安机关必须坚持理性、文明的执法方式,做到规范执法、文明执勤。这样既可以增进人民群众对公安机关的信任,又有利于增强法律在人民群众心中的尊严和权威。

2. 社会管理主体创新

在社会转型时期,利益格局呈现出多元化、复杂化的趋势,社会管理的对象又极为广泛,单靠公安机关独家承担社会稳定工作,成本太高,既做不到,也不行不通。在新形势下,维护社会稳定,需要全社会的通力协作,必须改变传统体制下公安机关治安管理集中、单向的运行模式,在发挥公安机关骨干作用的同时,组织各部门、各单位和广大人民群众的力量,才能及时应对各种新情况、新问题。

首先,积极探索专门工作与群众路线相结合的新途径。一方面,公安机关应树立群众利益无小事的观念,破解社会管理难题。上海、山东的“五小警务”就是很好的实践,通过“小案件”查破、“小纠纷”化解、“小隐患”排查、“小困难”相助、“小防范”提醒活动^[3],积极响应居民群众的安全需求,解决日常生活中的各类小问题、小隐患,实现群众安全感与满意度的提升。另一方面,积极吸纳群众参与社区治安防控以及交通、消防等公共安全治理工作。激发群众参与社会治安的积极性,组织各种农村治安联防队、城市街道巡逻队、企事业单位安保队、社区治安员等来有效地维护社会治安。

其次,注重与其他行政执法部门和行业主管部门的联系。在食品安全监管、校园安全建设、打击金融犯罪、惩治恶意欠薪等方面,公安机关通过主动与行政执法部门和行业主管部门联系,有效地加强打击、防范和教育力度。公安机关还应当与卫生、教育、安监、金融、劳动等部门配合,共同建立打击犯罪的长效机制。这样既可以缓解公安机关人力不足的矛盾,又可加强社会治安的打击和防范力量,从根本上预防和治理犯罪,维护社会治安的稳定。

3. 警务管理体制创新

只有科学的警务机制,才可以保障公安机关社会管理工作的顺畅运行。笔者认为,警务机制创新应遵循以下原则:一是按照精简、统一、高效的原则进一步优化公安机关内部机构设置;二是理顺各部门、各警种之间的职责分工,健全部门间协调配合机制;三是大力推进公安派出所、警务室建设,规范并强化派出所、警务室的管理服务职能。

警务机制改革应从以下4个方面着手。第一,压缩指挥层级。以河南省为例,经过改革,取消了公安分局,公安系统的指挥层级由过去的市公安局—公安分局—派出所压缩为市公安局—派出所,强化公安机关各警种与派出所、交巡警合力作战,有效地增强了快速反应能力,提高了执法效率。第二,精兵简政,减少办公室警察数量。加强社会管理的难点在基层,因此必须将大量警力充实到了街道、社区等基层。据统计,精简机关人员后,新乡市区派出所民警占总警力比重从42.71%提高到60.1%;三门峡市区派出所民警占总警力比重由42.71%提高到60.1%,基层一线警力占市区总警力的比重由14.2%提高到44.3%;在郑州市,90%以上的警力直接到一线执法执勤,扩大了市区巡逻范围,增强了对社会治安的管控能力,有效地缓解了案多人少的压力。^[4]第三,整合报警系统。将现有的110、119、122三个报警系统合一为110。三个系统整合以后,加快了信息的传递,减少了不必要的警力浪费,破除了出警部门的本位主义,最大限度地利用了警力,为公众提供了有力的保护和援助。第四,强化派出所、警务室建设。按照区域范围、人口密度、交通位置、治安状况等要素优化派出所、警务室设置,合理划分管辖区域,配置警力资源。深入推进城乡社区警务战略,实行警务室工作专职化,让警务室民警主要承担收集社情民意、协调治安防控、化解矛盾纠纷、提供便民服务、宣传法律的职责。

警务机制改革的成效是明显的,河南省统计局公布数据显示,自2003年以来,河南省人民群众的安全感逐年递升,2010年达到创纪录的95.04%,与此同时,河南省对公安工作的满意度上升至90.53%。^[4]

4. 流动人口管理方式创新

随着城市化水平的加快,流动人口也随之大幅增加。第六次人口普查显示,当前我国流动人口达2.6亿^[5],并且呈现出家庭化流动趋势。流动人口工作不稳定、流动频繁、教育水平较低、社会保障和救济不足,尽管这些年各地区纷纷加强了对流动人口的管理工作,但与流动人口有关的劳资纠纷、群体事件、社会治安等问题仍很突出。要改善这一系列问题,就必须创新社会管理方式。首先,应加强城市实有人口管理。建立“以证管人、以房管人、以业管人”的流动人口管理模式。规范居住证管理工作,确保实有人口信息登记率和准确率,做到以证管人;全面推行出租房屋登记许可证制度,准确核实流动人口身份,做到以房管人;按照从事职业,实行谁用

人、谁负责的用人管理责任制,实现以业管人,真正掌握辖区流动人口情况。其次,完善农民工服务管理平台。公安机关要会同劳动、教育、医疗等部门,努力解决农民工继续教育、子女上学、医疗、住房等问题,扶持农民工就业,加大恶意欠薪罪的惩治力度。最后,改革现行户籍制度、社会保障制度,让进城农民获得在城市发展的机会,顺应我国城乡一体化发展的潮流,不断增强农民工对城市的归属感和认同感。

5. 执法模式创新

依法行政是法治社会的内在要求。随着我国社会主义法律体系的建立完善,有法可依的问题已得到解决,但对公安机关来说,依法管理还比较薄弱,执法不严、违法不究、多头执法、执法不公等问题亟待解决。因此必须加强对行政执法的规范制约,确立法治主导型的执法模式,具体来讲,应当从以下角度完善公安机关的行政执法。(1)建立健全法律法规的公开制度。公安机关应当加大法制宣传力度,将有关治安管理的法律、行政法规、地方性法规、部门规章及政府规章等规范性文件以适当途径予以公开,使人民群众了解并自觉遵守。(2)严格表明身份制度。公安人员在例行公务时必须出示表明自己身份的证件、文书或者佩戴标志,以便让行为人了解其合法身份,使行为人免受行政机关的越权、滥用职权以及失职行为的不法侵害。(3)执行告知制度。公安机关在进行行政处罚前,应当告知受罚者处罚的依据、处罚的轻重,并告知受罚者所享有的申辩、复议、起诉等权利。

6. 侦查模式创新

新《刑事诉讼法》已于2013年1月1日实施,律师提前介入、不得强迫自证其罪、全程同步录音录像、非法证据排除等多项规定对公安机关的侦查模式提出了更高的要求。

公安机关创新侦查模式应注意以下几点。第一,转变侦查观念。侦查模式必须实现“由供到证”到“以证促供、证供并重、证供互动”的转变。以前公安机关侦查案件强调抓人破案,以突破口供为重点,然后按其口供去寻找、核实证据,侦查方法简单落后。新《刑事诉讼法》确立了保障人权的要求,严禁刑讯逼供。因此,公安机关要及时转变侦查模式

和策略,采用“由事到人”的侦查模式,减少对口供的依赖,把侦查的主要精力从获取口供转移到全面收集证据上来,由“抓人定案”向“证据定案”转变。第二,强化公安机关在犯罪嫌疑人无羁押状态下的取证能力。羁押必要性审查制度的实施,将会降低羁押率,因此,公安机关要提高在犯罪嫌疑人无羁押状态下侦破案件的能力。办案人员要将侦查工作前移,争取在初查阶段取得大量关键性证据。充分利用初查阶段广泛收集证据材料,并固定证据,牢牢把握办案的主动权。第三,增强“零口供”下的破案能力。侦查阶段辩护人的介入,以及不得强迫自证其罪的规定,缓解了犯罪嫌疑人受讯问的压力,很容易使犯罪嫌疑人滋生侥幸心理,增强对抗意志。可以预见,今后“零口供”案件将会增加。侦查人员要充分利用技术侦查措施和各种侦查技术来提高取证能力,特别是学会运用间接证据认定案件的能力,减少对口供的依赖。第四,正确处理与辩护律师的关系。辩护律师在侦查阶段就可以介入诉讼,增加了侦查人员与辩护律师接触的机会。侦查人员要加强与辩护律师的沟通,尊重辩护律师的诉讼权利,保障律师的会见权、通信权,在尊重、理解的基础上,建立和谐的侦辩关系。同时,要对辩护律师介入侦查以后的行为进行监督,个别律师有不法行为时,要及时向各级司法行政部门及律师协会通报情况,确保案件依法有序办理。

[参 考 文 献]

- [1] 朱景文. 2011 中国法律发展报告[N]. 法制日报, 2012-01-18(9).
- [2] 王研, 李丽静. 河南“警改”面临三大待解难题[N]. 法制日报, 2010-11-30(5).
- [3] 吴鹏飞. 立警为公执法为民的新探索[J]. 求是, 2012(9): 45.
- [4] 周祖斌, 夏吉春, 张晓雷. 让人民群众成为最大受益者——河南省公安机关创新社会管理纪实[J]. 法制日报, 2010-12-28(7).
- [5] 国家统计局. 2010 年第六次全国人口普查主要数据公报(第 1 号)[EB/OL]. (2013-01-03) [2011-04-28]. http://www.starts.gov.cn/tifx./jdfx/t20110428_402722253.htm.