坚守执法生命线

——全市公安机关大力加强执法规范化建设纪实

□郁发顺 麻炯

核心提示

这是一组反映全市公安机关执法水平的数字：自 2008 年开展执法规范化建设以来，全市公安队伍和业务建设呈现出“四降三升两提高”的大好局面。“四降”即群体性事件下降，治安安全事故下降，民警违法违纪数量下降，群众信访投诉下降。“三升”即案件侦破数量上升，立功授奖单位和个人数量上升，人民群众安全感满意度上升。“两提高”即民警办案质量和执法水平明显提高，公安机关打击违法犯罪、服务经济社会发展的能力明显提高。

周口市公安局被省委、省政府评为 2006 至 2010 年度全省依法治理和法制宣传先进单位。金海路派出所被公安部命名为“全国公安机关执法示范单位”。西华县公安局连续 10 年被评为全省执法质量优秀单位，扶沟县、商水县公安局连续 7 年被评为全省执法质量优秀单位，扶沟县、西华县、商水县公安局被省公安厅评为“全省执法示范先进单位”。数字的提升和每取得的一项荣誉都饱含了全市广大公安民警付出的艰辛和汗水，体现了周口公安执法规范化建设的稳步推进。

“公生明，廉生威”。当公平正义成为执法者的永恒目标和首要价值追求时，“严格公正规范，理性平和文明”的执法理念也就永远镌刻在了公安执法的史册上。

在深入推进执法规范化建设的热潮中，如何找准突破口，走出一条创新发展之路？托起公平正义的执法天平？市政府党组成员、市公安局局长姚天民告诉记者：“多年来，特别是自 2008 年公安部将执法规范化建设列入“三项建设”以来，全市各级公安机关及各部门、各警种始终坚持以“三项建设”、“三项管理”重点工作为主线，以“激发活力、提升能力，善于学习、更新理念，探索突破、形成特色，明确目标、稳健攀升”工作路径为指引，以“破解难题”与“开拓创新”为导向，科学谋划，主动作为，创造性地开展执法规范化建设，初步形成了以长效的执法主体建设、系统完善的执法标准、标本兼治的执法管理体系、集约高效的网上执法机制以及公开透明的执法方式为主要内容的执法规范化系统工程，打造了“规范执法全警化、全警执法规范化”的全警执法大布局，使全市公安机关的执法公信力不断得到巩固提升，全市整体公安工作和队伍建设取得了全面快速发展。”

坚持“一把手”工程，推进执法规范化

自全国执法规范化建设开展以来，市公安局党委在思想上高度重视，成立了由市政府党组成员、市公安局局长姚天民任组长，其他局党委成员任副组长，局直各单位一把手为成员的周口市公安局执法规范化建设领导小组，全面推进全市公安机关执法规范化建设工作。特别是全省“永城现场会”、“鹤壁现场会”后，市公安局加快建设力度，组织有关人员赴外省、市执法规范化建设工作先进单位实地考察、学习经验，研究制定了深入推进执法规范化建设工作的七项实施意见。

6 月 7 日，市公安局召开全市公安机关执法规范化建设推进会，对全市公安机关执法规范化建设进行具体的安排部署。市公安局党委委员、副局长张宜锋要求，全市公安机关“一把手”要牢固树立“执法质量是公安工作生命线”的责任意识和“执法优秀品牌是易碎品”的危机意识，牢固树立“抓执法就是抓全局、抓业务、抓队伍，抓执法就是抓基础、抓根本、抓发展”的工作理念。在工作中，全市公安机关实行执法工作一把手负责制，形成“一把手亲自抓、分管领导具体抓、其他领导共同抓、法制部门牵头抓、基层所队着力抓、全体民警一起努力”的工作格局。多年来，市公安局党委已形成这样一个惯例：每年第一次党委会都专题研究新一年执法工作，每年第一次全局性会议都部署执法工作，局党委坚持每月听取汇报、每季度专题研究、每半年召开专题会议，对执法工作定期总结、表彰和部署。

强化基础建设，打造一流执法团队

执法主体的法律素养和执法水平事关执法规范化建设的成败。为此，周口市公安局始终把加强执法主体能力建设作为执法规范化建设的根本，坚持“以点促面”提升队伍正规化、专业化水平，打造一流的执法队伍。

——坚持“综合执法”，不断提高民警的法律素养和执法能力。市公安局结合工作实际制定出了阶段性学习计划和内容，并运用以会代训、案件评析、旁听庭审、自学自练、阶段性考试考核等措施，营造了浓厚的学法用法氛围，使民警学法用法常态化、制度化。

——以民警执法资格考试为契机，抓好执法培训工作。坚持“归口管理、分级实施、贴近实战、学以致用”的培训原则，以认真组织学习培训《公安机关执法细则》及公安常用法律知识为重点，以提高民警综合执法依法办案能力为目的，采取多种措施认真组织好民警法制培训工作，引导民警自觉学习、正确理解和运用有关法律、法规、规章和法律解释，推动公安机关执法质量和效率逐步提高。

——以“三个必训”为抓手，组织开展法律学习培训。加强与法院、检察院联系，选择具有典型意义的刑事、行政诉讼案件作为庭审案例，开展民警旁听庭审活动。

——建立执法单位和民警个人执法档案，促使民警努力多办案、办大案。特别是 2011 年，全市公安机关围绕警示教育宣讲、公安大讲堂、“一警多能、综合执法”培训等活动，采取分散自学、法制讲座、法律知识测试、案例点评等多种形式，使广大民警执法为民的思想理念进一步增强，整体执法素质有了新的提高，全市公安执法质量有了明显改观，其中，刑拘处理率为 75%，同期相比上升了 3 个百分点；取保候审、监视居住案件的处理率为 44.6%，同期相比上升了 2.3 个百分点；移送起诉率为 98.5%，同期相比上升了 1 个百分点。自 2008 年以来，全市公安机关共举办法律培训班 684 期、培训民警 60216 人次，组织法律知识考试 1116 次、参考人员 72060 人次。

搞好基础创新，提升执法公信力

为进一步改进和加强全市公安执法工作，规范执法行为，全市公安机关上下联动，完善、修改和规范各执法环节中的空白点和薄弱环节。市公安局先后制定了《关于加强办案安全防范工作防止涉案人员非正常死亡的规定》、《周口市公安局关于案件保证金和涉案财物的管理规定》、《周口市公安机关执法档案管理规定》、《周口市公安机关案件法律审核工作规定》、《周口市公安机关卷宗质量评判实施办法》、《行政案件跟踪监督管理办法》、《常见案件笔录制作指南》等一系列执法规范性文件，从不同的执法环节、不同的执法主体、不同的执法层面解决了长期以来的执法工作漏洞。

——结合执法程序化，制定完善职权清楚、责任明晰的执法责任制。按照“谁执法办案谁负责、谁审批谁负责”、“职权与责任相统一”的原则，进一步明确执法办案呈报、审批、执行等各岗位环节的责任，切实解决职权不清、责任不明、出现过错难以查纠的问题。

——细化执法标准化，广泛征求规范执法方面的意见和建议。由法制部门牵头进一步细化执法、执勤、处突工作规范，切实解决民警“说什么、做什么”和“怎么说、怎么做”的问题；建立案例指导制度，规范自由裁量权的行使，做到既严格公正廉洁执法，又理性平和文明规范执法。

——提升执法信息化，建立执法办案新机制。全市公安机关全部实现了案件网上执法办案、法律文书制作、执法监控、执法问题研判和执法质量考评一体化流程，为执法监督指导工作提供依据，使执法流程更加规范，执法运转机制建设更加有序，强力推进了执法规范化建设工作。

市、县两级公安局长定期接访已成为推进执法规范化建设的有效载体。

市政府党组成员、市公安局局长姚天民（左一）深入到基层公安机关调研执法规范化建设工作。

——健全责任追究机制，加大执法过错追究的力度。对符合执法过错责任追究情形的，及时开展执法过错责任认定工作，并根据有关规定，法制、纪检、督察、人事部门或责成所属单位追究相关责任人执法过错责任。

长期以来，市公安局在执法规范化建设上始终坚持“边走路、边看路”，不断创新思路，规范运作，注重“点、线、面”系统化推进，真正把执法规范化建设置于公安工作的生命线、主导性和保障性地位抓紧抓好。具体归纳为“三个求”：一是面上求专。为从根本上提升全市公安机关整体执法质量，市公安局结合自身执法工作需要，适时在法制部门组建了行政、刑事案件审核组，全面实施案件归口审核，实行 24 小时值班模式，负责为全局各办案单位提供“全天候执法服务”。为规范运作，确保常态长效，在先期建立“层审、问责、考评”立体考核机制及“一案一评”、档案跟踪等工作机制的基础上，相继推行了“三个三”工作措施（即：围绕执法意识严谨化、执法过程规范化、执法结果最优化“三个环节”，建立立体考核、实时评估、档案管理“三项机制”，实行疑案会商、个案点评、跟班作业“三套模式”），实现“面上做专”。为进一步加强专业队建设，提升基层单位执法办案的综合水平，法制部门在各县市公安局执法单位、派出所均设立了兼（专）职法制监督员，健全了法制监督员工作制度，完善了法制监督员对案件审核把关工作机制，做到每一起案件从事前到事后的全程审核监督，既有效提高了整体办案质量，锻炼了基层一线办案民警的执法能力。二是线上求严。针对公安执法工作实际和存在的问题，市公安局按照“人民利益至上、权力与责任对等、贴近执法实际”的原则，制定了执法责任制、案件评查考核制、办理案件主办人制、一案一评制、执法过错责任追究制等一系列执法的规范性文件和执法守则。从 110 接处警、现场取证等方面入手，严把执法“源头关”；从执法办案网上流转、网上审批、网上管理入手，严把“过程关”；从规范卷宗和涉案财物管理入手，严把执法“结案关”。确保自上而下将“如实办案”各项工作措施落实到位、取得实效，提升执法活动的严肃性和规范度。三是点上求精。在规范面上建设、加强过程管理的基础上，市公安局坚持定期排查执法环节和细节上存在的问题和弱项，立足探索和创新落实针对性措施，最大限度减少执法工作的“消极因素”。期间，市公安局探索了监所管理新模式，于 2011 年创新实践了入所前嫌疑人健康体检机制，有效保障了在押人员的健康权，促进了监管执法和监所管理水平的不断提高；规范了涉案财物管理新举措，创新网上涉案财物监督机制，逐步实现涉案财物的网上管理、网上监督，重点加强对涉案财物扣押、保管、返还、没收、移送等环节的考评，最大限度地预防和减少执法问题的发生。

创新监督机制，增强执法透明度

近年来，市县两级公安机关充分发挥纪检、法制、督察、信访等部门监督作用，通过改进监督方式、提高监督效能，形成了多层次、多元化、全方位的执法监督体系。

——前移监督关口。责成法制、督察部门参与到领导信访接待日工作中，对人民群众的各项投诉和意见建议，积极查办，攻坚克难，快查快结，做到了事事有回音，件件有着落，用实际行动赢得群众的信任和满意。

——创新监督模式。针对警务机制改革后的新型监督模式，市公安局向局直各派出所派驻了集执法、执纪、督察职能于一体的执法执纪监督室，实行体能体外双重监督，实现了对派出所办理案件、违法违纪、重大决策部署落实情况的全程监督，执法监督触角已延伸至最基层的执法实战单位，执法源头管理监督得到进一步强化，派出所执法能力和队伍管理水平得到进一步提高。

——加强内部监督。法制部门认真检查各执法岗位、各执法环节存在的执法问题，对在执法检查、案件法律审核和办理执法个案监督中发现的执法问题，坚决予以纠正。对执法过错案件，法制部门依据公安部《公安机关人民警察执法过错责任追究规定》和《河南省公安机关人民警察执法过错责任认定程序规定》等规定进行执法过错认定，以执法监督委员会的名义出具《执法过错责任认定书》，并提出过错追究建议，移交纪检、监察部门予以责任追究。

——接受外部监督。市公安局在社会各界聘请了 96 名特邀监督员，作为公安机关联系社会各界和广大群众的重要桥梁和纽带，向社会公开公安机关执法办案和行政管理的工作依据、程序，对公安民警警容风纪、行为规范、执法办案行使监督检查权，将公安机关工作阳光化、透明化，有效置于群众监督之下，促进队伍在执勤形象和执法效果等方面的不断进步。

建立“培养”机制，发挥示范辐射作用

活动中，市公安局在全市公安机关大力提倡争创部、省级执法示范单位活动，对执法基础较好的单位精心培养，着重抓好“指导、管理、引领、激励”四个环节：“指导”，即树立全市一盘棋思想，发挥执法示范单位的引领作用，给执法示范单位更多的关心、支持和政策倾斜，局领导经常深入执法示范单位实地检查指导；法制部门充分发挥组织推动和服务作用，帮助他们查找问题，完善措施，总结经验；各警种、各部门加强条线指导，积极推进本警种、系统的执法规范化建设。“管理”，即建立并落实日常跟踪评估制度，定期通报执法示范单位工作进展情况，持续升温加压，破解执法难点和“顽症”，不断健全和完善工作机制。“引领”，即利用执法示范单位工作基础好、起点高的优势，加大宣传力度，通过现场会、公安网和新闻媒体大张旗鼓地宣传执法示范单位的先进经验，发挥“领头羊”的作用。“激励”，建立激励机制，对被评为全国、全省执法示范单位的主官和法制部门予以记功奖励，在评选评优时予以倾斜。通过建树执法标杆，市公安局培养推出了一批各具特色的执法样板和执法标兵，使大家“学有榜样，行有标兵”，进一步营造了争先创优、比学赶超的浓厚氛围。

瞄准“群众满意”，引领执法规范化

如果将执法规范化视作一把标尺，全市每个公安民警正凭此丈量出自己在社会法治进程中的长短；如果将执法规范化视作一架天平，每个民警就能凭此衡量出自己在群众心目中的分量和位置。

多年来，全市公安机关始终坚持把群众满意作为执法工作的根本标准，切实做到执法工作“三个不放过”（即：不放过任何一个释放善意的机会，不放过任何一个为民服务的机会，不放过任何一个与社会和公众沟通合作的机会）工作要求，通过抓服务、抓细节、抓提升，着重解决“三个问题”，促进了“理性、公正、文明、规范”执法，强力推进了执法规范化建设向更高层次发展。

——打造“效能警务、和谐警务”，解决执法工作“重数量、轻质量”问题。全市广大公安民警始终坚持“人性化”执法理念，杜绝机械化、指标化执法，牢固树立调解也是执法的观念，对于民间纠纷引起的伤害类案件或情节轻微的治安案件，坚持“调解优先”原则，广泛运用“说情、说事、说法”（即：说通“情理”、说明“事理”、说清“法理”）的执法形式，用平和、平等的方式与案件当事人进行沟通，有效减少了被害人可能的私力救济行为，钝化了社会矛盾，实现了执法形式与执法目的的有机统一，取得了良好的社会效果。

——提升公众安全感和满意度，解决执法工作“重打击、轻防范”问题。在狠抓打击破案主业不放松的同时，全市各级公安机关坚持从维护和保障民生的角度出发，以“强基础、抓问题、清治安、防事故”为重点，更加注重关系民生的安全隐患排查、治安环境治理、交通消防管理等工作，持续开展了与群众利益息息相关的小案件、小事件防范工作，切实将“大走访”开门评警及“三访三评”等主题活动引向深入，最大限度维护和保障民生。

——适应群众新期待、新要求，解决执法工作“重管理、轻服务”问题。全市公安机关始终坚持以“看社区民警工作好不好，就看他身边的群众有多少”为工作要求，从实现“发案少、秩序好、社会稳定、群众满意”目标的需要出发，本着“警务下移、警民联动”工作思路，积极引导社区民警当好辖区宣传员、调解员、组织员，切实解决“无视群众的诉求，无心倾听群众的呼声，无力协调互动”等问题，真正做到“进得了门，说得了话，交得了心，办得了事”，得到了辖区群众和社会各界的好评和关注。

姚天民说，公正执法、规范执法是公安工作和公安队伍建设的生命线，是公安工作的前提和保证。抓执法规范化建设最终目的是让人民群众满意，公安机关的执法活动就是全心全意为人民服务的一个过程，无论是打击犯罪，还是社会管理、服务群众，都要为人民群众安居乐业创造良好环境。老百姓满意不满意、拥护不拥护，就是对公安机关能力、素质和形象的看法。只有切实转变民警思想，树立执法为民理念，才能从根本上规范民警执法行为。新修订的刑事诉讼法即将实施，面对执法环境的新变化，下一步，全市公安机关将把群众满意当做规范执法的最高目标，坚持“四个到位”，即：从意识上认识到位，从能力上培养到位，从环境上创建到位，从机制上建设到位，用为民宗旨引领执法，全面提升民警素质，坚持用系统的培训强化执法，切实提高民警执法办案水平，让执法规范化建设的成效更多地体现在优质服务上，让群众实实在在地感受到公安执法规范化建设立竿见影的成果。

组织民警开展执法规范化培训已成长效机制。

轻点鼠标，执法办案已实现网络化。

基层民警深入辖区征求对公安机关执法工作意见和建议。

交警执法手势，整齐划一。