

公安“大侦查”体制改革研究

毕惜茜, 刘明辉

(中国人民公安大学, 北京 100038)

【摘要】 当前, 犯罪形势发生了新的变化, 在侦查工作任务急剧加重但警力编制已无增加可能的“新常态”下, 进一步加强和改进新时期、新形势下的警力资源管理工作, 推行“大部门、大警种”制, 合理配备警力资源, 解决机构重叠、职责交叉、多头管理等现象, 提高侦查效能, 是当前警务改革的重大课题之一。目前, 有一些地方已经开始进行侦查体制改革, 也取得了一定的成效, 但是仍然存在职数和考核的困境、事权划分不清的问题等。结合我国侦查工作实际情况, 笔者认为应将承担相同相近职能的内设机构归并, 即成立“大侦查”部门, 科学测算警力人员配置标准, 核定“大侦查”部门具体机构编制和人才结构模型, 同时明确事权划分, 并建立相应的配套措施, 保证侦查高效率进行。

【关键词】 大侦查体制; 改革; 研究

【中图分类号】 D918

【文献标志码】 A

【文章编号】 2096-3165 (2017) 01-0097-07

一、改革背景

自改革开放至 20 世纪 90 年代中期, 侦查机关按照案件的性质和大小来划分机构和职能, 形成了派出所侦查一般案件、分局局侦查重大刑事案件、市地公安机关侦查特大刑事案件的三级侦查体制。这种体制在当时对侦查破案起到了很大作用。但是, 随着社会经济的发展和犯罪形势的变化, 这种制度的弊端也暴露出来, 表现为分工不明、职责不清、形成了“大锅饭”。侦查中这种“大锅饭”有两种情况: 一是侦查部门和派出所一起吃“大锅饭”, 派出所承担了百分之七八十的侦查任务, 有的地方甚至重大案件的侦查也要派出所参加; 另一种是侦查部门内部的“大锅饭”, 侦查人员没有明确的职责分工, 破案了人人有功, 案件没有侦破人人无过, 影响了侦查工作的效率和质量。为了提高侦查破案的能力和素质, 必须对三级侦查体制进行

改革。1997 年公安部开始进行刑侦改革, 当时改革的思路是: “刑事侦查部门是破案的主力军, 承担全部破案责任, 科学划分责任区, 建立覆盖社会面的刑警队, 实现侦审一体化, 落实工作责任制, 努力提高破案水平, 建立公安机关统一指挥、快速反应、各警种各地区密切配合、紧密协作的打击犯罪整体作战格局”。^[1] 据此, 全国各级公安机关开始建立覆盖社会面的刑警队, “根据本辖区行政区域面积、人口数量、治安状况科学划分若干个侦查责任区, 每个责任区建立一个刑警队, 一般由 10-15 人组成, 承担责任区的侦查破案任务, 这是侦查部门最基层的战斗实体”^[1]。区、县侦查部门还可根据需要设立刑事技术、犯罪信息等工作队, 地市侦查部门负责侦查重大刑事案件。此次改革还有一项重大的举措即改革侦查预审分设的体制, 实行侦审一体化。自此, 全国刑侦部门自上而下实行了队建制, 绝大部分地方实行了侦审合一, 侦查专业化建设得到了加强。自 1997 年刑侦改革至今已经过去了

【基金项目】 本文为毕惜茜主持的 2016 年公安部软科学项目“大侦查体制改革研究”(2016lljigadx007) 的阶段性成果。

【作者简介】 毕惜茜 (1963-), 女, 中国人民公安大学侦查与反恐学院副院长, 教授, 博士生导师; 刘明辉 (1986-), 男, 中国人民公安大学侦查与反恐学院讲师, 博士。

二十年,刑事犯罪的形势发生了新的变化,犯罪的流动性、智能性、隐蔽性更加突出,新型犯罪不断涌现,进一步加大了侦查工作的难度,侦查工作中存在的问题和矛盾也越来越凸显,这些问题集中表现为警力不足、层级增多、侦查职能不能充分发挥、侦查效率不高、多发性常见的小案件破案率不高,侦查体制越来越不适应现实任务的需要。具体来说表现为:

(一)警力不足,警种划分越来越细,警力稀释

总体来看,我国刑事犯罪数量总量在增大,2013年全国共立刑事案件650余万起,是1997年的4倍。虽然,我国警力已达200万人,刑警16万余人,但侦查力量与犯罪形势明显不对称,警力不足的问题已成为当前制约刑事侦查工作的瓶颈。以河北省SJZ市为例,2007年以来,全市总警力增加了2000名,刑侦警力1421名,占总警力的12.9%。以该市QX分局为例,该区常住人口82万,暂住人口30万,全市民警总数1051人。分局设有刑警大队及刑事技术部门,下设9个责任区刑警队,并在29个街头警务站和21个派出所派驻人员,每个责任区刑警队12-13人左右。据了解,每个责任区刑警中队每年接报案在1000起左右,逮捕犯罪嫌疑人约60人左右,责任区刑警队由于人少只能应付日常接出警工作,一般案件的侦破都很难做到,遇到电信诈骗等专业性强的案件由于人员紧张无法展开侦查。该省XT市NG县(市)人口50多万,市公安局在编在岗民警只有70多人,类似的情况在全国具有一定的普遍性。

随着侦查专业化的要求,专业分工也越来越细,有的地方从治安管理业务中分解出其他警种,如反扒、食品安全、扫黄、环保等,分别设立了相应的犯罪侦查大队,同时,各大队又内设综合科、专业中队、责任区中队,由于警种越分越多、越划越细,摊薄了有限的警力。SJZ市公安局食药支队于2012年6月26日成立,编制民警15人,实际民警11人,下设三个大队,包括食品大队、药品大队、综合管理大队,平均每个大队4人,警力少,只能应付一些日常工作,无法办理一些大案,也无法进行专业化侦查的运行。目前,我国公安机关侦查部门的设置大多是按照上下对口、按照刑法罪名来设置警种,基层公安机关出现了有一种职责就会建成一个专门部门或警种的情况,不断分解增设新的机构,造成每个部门人员越来越少,警力分散、

稀释,资源配置越来越薄。

(二)机构层级多,职能交叉重叠

以HB省为例,全省刑警8533人,公安厅94人,公安厅设置25个警种部门,大部分与市、县对应。SJZ市约1千万人口,全市刑警1421人,市局刑警138人,下设10个大队,包括刑侦基础工作大队、信息侦查大队、侵财犯罪侦查大队、有组织犯罪侦查大队等。从SJZ市QX分局看,刑侦部门从分局到派出所共设有五个层级,将分局主要领导的警令传递到民警,要经过局长、分管副局长、所队长、所队副职,然后才到基层民警。传递环节繁琐,行政层级增多,执行效率低,尾大不掉,致使指挥不灵,警令不畅,应急反应迟缓,侦查实战功能削弱。上述侦查部门职能交叉重叠,使得有的工作相互推诿,有的交叉重复,造成资源浪费。例如,就诈骗案件而言,虽然刑侦部门负责侦办普通诈骗案件,经侦部门负责侦办合同诈骗及金融诈骗案件,但是实际办案中刑侦和经侦部门仍然不时存在案件管辖上交叉而发生争议。又如,就假冒注册商标生产、销售假冒伪劣商品案件而言,经侦部门负责侦办侵犯知识产权的案件,食药部门负责侦办生产、销售假冒伪劣商品案,生产、销售假药案,生产、销售劣药案等8类案件,可见,经侦部门与食药部门在案件管辖上也会存在交叉。另外从信息情报机构的设置来看,全国各省级公安机关大多设有技侦、网安、信息中心等部门,刑侦、经侦、禁毒等部门也各自都设置了自己的信息情报部门,这些部门各自为战、部门壁垒、信息壁垒问题突出,影响了侦查效率。

(三)侦查手段已经无法应对当前的犯罪形势

由于资源与任务不配套,仅靠刑侦部门已很难应对大范围流窜作案和不断涌现的新型犯罪,侦查手段已经不适应当前打击犯罪的需要。如电信诈骗以每年20%-30%比例上升,诈骗金额高达100个亿,公安部门多次打击效果并不理想;跨地域性职业犯罪案漏人、人漏罪的情况普遍;多发性侵财犯罪案件频发,但破案率低,形成了“犯罪无边界,侦查有壁垒”,一地对多地,一地对多点的局面,侦查工作处于劣势。可见,传统的计划经济下的静态侦查无法应对市场经济下的动态犯罪形势。

新时期必须建立强大的公安队伍以维护国家和社会治安,有步骤地增加队伍编制仍然是十分重要的。多年来,国家对公安队伍建设有了很大的投入,但就警察和人口比例而言,我国在世界范

围仍属于低水平的警民比例,大幅度增加警察数量不现实。英国警察学家约翰·安德逊提出了“无增长改善论”,其核心是警察所需要的人力资源远远超过了社会经济能力所允许的范围,警力无增长改善是优选之路。也就是在没有外力的情况下,将各种力量融合成新的力量,产生1+1>2的效果,正如美国警学家沃克指出:“警力不是多少人,而是这些人在干什么。”近些年,有的地方通过“瘦身”、警力下沉等办法来解决警力不足的问题,有的地方通过扩编、改善装备、提高待遇等方法缓解警力不足的矛盾,这些办法只能缓解一时之急,是治标之策,究其根源,这些办法也仅仅是对警力的一种有代价的空间转移。改革的核心是优化配置资源和合理设置机构,通过侦查方式变革提高侦查效率,通过侦查体制改革实现警力无增长改善。

二、侦查体制改革情况及分析

(一) 侦查体制改革概况

近年来,各地公安机关侦查部门积极推进体制改革和调整,全国各市、县改革进度、模式不一,总体来看有以下两种情况:

1. 警种整合,压缩层级,实行扁平化管理。在充分考量原有相关内设机构在侦查职能上的关联性以及公安实战需求的基础上,整合警种,压缩层级,实现扁平化管理,在大侦查框架下,进行“三合一”或“多合一”整合。多层级的管理模式在20世纪八九十年代计划经济时代发挥了重要作用,然而在市场经济时代,多层级管理模式的弊端显现出来,即决策速度慢,信息沟通迟缓,运行成本上升,管理效率低下。扁平化管理是一种以提高效率为主要特征的管理模式,它对于上下沟通,提高运转效率,明确职责具有明显的优势。为此,一些地方将原刑侦、禁毒、经侦、网安合并。如浙江浦江县公安局将本单位原有的24个内设机构合并精简为3个处、2个中心、2个分局、2个大队共9个内设机构。浙江南湖公安分局将刑侦、禁毒、经侦、网安合并,建立刑事犯罪侦查局。大庆将市区10个分局、70个派出所整合为20个分局,行使县级公安机关和派出所的职权,新分局辖区小于原来的区,但明显大于原来的派出所,实现了扁平化管理。

2. 从侦查模式上进行改革。公安机关的核心资源就是警力,当前公安机关反映最突出的问题也是警力不足的问题。虽然招警扩编是解决警力不足的

一种主要解决途径,但大幅度扩编不现实,因此,科学配置警力十分重要,实现无增长改善势在必行。针对当前侦查手段已经不适应当前打击犯罪的需要,一些地方在侦查手段和模式上进行了改革,实现从传统警务向现代警务转型,向科技要警力。湖南省怀化市公安局提出了“三级一体”警务改革,对各警种“性质类似、关联紧密、相互交叉”的职能进行重新梳理。一是组建中心。在市局将分散于各警种的职能按性质类别进行整合,组建联合指挥中心、侦查实战中心、治安防控中心、情报信息中心等十个中心,中心按业务流程划分工作区域;县局组建指挥、侦查、防控、情报、执法管理等七个中心;城区、城关派出所推行“一二三”勤务模式,即警务合成中心,社区警务中队、治安管理中队,勤务接待室、矛盾纠纷调解室、执法管理室;农村派出所实行“四联四到村”模式,即将侦查、防控、情报、便民服务四个中心联通至农村派出所,民警包保责任到村、安全防范宣传到村、治安联防群防群治组织到村、便民服务延伸到村。二是集约警力。市局层面警力构成是中心成员单位抽调人员常态集中,成员单位领导定时集中,重大警务活动成员单位全员统筹三种模式。县局层面,在机构不撤、职务不变、职数不减的情况下,对部门进行实体整合,实行“三集中一统一”,即集中警力、集中办公、集中保障、统一指挥。此外,力推民警能力合成,确认部分民警多警种身份,授予多系统平台使用权限,实现一警多能。三是整合平台。依托警综平台、PGIS平台、情报平台、视频监控应用平台等,自主研发合成作战、治安防控、指挥调度等10个中心工作平台。通过工作平台,将市局自主搭建的53个信息系统和上级公安机关布建的24个信息系统进行归集、整合。湖南省在怀化“三级一体”改革成功试点的基础上,在全省公安机关全面推进警务机制改革。

(二) 改革评析

可以看出各地改革取得了一定成效,主要体现在以下几个方面:

1. 情报信息深度整合。情报中心归口管理全局各警种部门情报信息,突破情报信息分散化、碎片化的状况。将原从属不同部门的信息平台和手段整合,实现资源共享,为侦查破案提供实时服务。

2. 资源手段高度融合。整合刑侦、经侦、禁毒等警种侦查职能,推进多侦联动、合成作战,有效

解决基层线索不多、警力不够、经费不足、忙闲不均问题。

3. 侦查力量广度聚合。建立日常办案协作机制,细化分解警种部门集群化作战职责和流程,在信息研判应用、缩小侦查范围、确定侦查方向、锁定嫌疑人等方面实现信息互通、优势互补、警力互助。建立重大案件刑侦、刑技、图侦、技侦“四侦同步”上案机制,侵财犯罪案件实行“按需上案、常态合成”机制,打击网络电信诈骗专案经营机制。

但是,改革中也遇到一些困难和问题:

1. 职数有限的困境。目前,区、县级公安机关领导职数非常有限,多一个机构就能多任命几个干部,多解决几个民警的政治经济待遇,这也是当前体制下从优待警的一条途径。一些地区体制改革出现反弹,其根本原因还是考虑领导职数问题。大侦查体制格局势必会影响一些人的位置和利益,由于职数的限制,有的地方对改革不积极,有顾虑。

2. 考核的困境。由于目前改革仅限地市两级,按照“上下对口”的要求,县级公安机关一直遵循高低对口的要求来设置内设机构和专业警种。尽管县级公安机在2009年底完成了机构改革,但实行新“三定方案”后一段时间里,上级公安机关各警种以工作不对应,不便管理考核为由,仍然要求县级公安机关设置对口机构。目前的改革如果仅限地市两级,就会造成谁改革谁的考核排名靠后的现象。笔者在浙江省浦江县调研时当地就显现了这一问题。因此,在改革的同时,还应出台相关配套政策和措施,以强化业务指导和合作为主,弱化警种考核。

3. 警种职能分工出现模糊地带,影响“大侦查”的界定。随着社会的发展,犯罪形势的变化,一些部门警种职能分工出现了模糊地带,不同层级公安机关之间、不同部门警种的职责交叉重合,有的地方由于地区之间的差异导致对警种职能认识有差异。由于认识上的分歧,各地“大侦查”的格局不统一:有的地区将刑侦、经侦、禁毒三警合并称为“大侦查”;有的还将技侦、网安也合并进来为“大侦查”;但有的地区认为经侦专业性强,应当单列;还有的地区毒情严重,认为禁毒应当单列,如浙江浦江、南湖改革布局基本相似,而贵州省江口县把出入境、网络安全保卫并入治安部门,把经侦、有组织犯罪侦查并入刑事犯罪侦查。虽然各地情况不一样,不能要求完全一致,但如果各地“大侦查”体制格局相差太大,容易造成上下级业务指导不对口,各地业务协作无法

对接的情况。

4. 配套方案和措施未跟上,造成新体制运行不畅。侦查体制改革涉及方方面面,包括人事部门、政工部门、后勤部门、各警种之间等等,如果改革仅限于侦查部门,而没有相应的配套措施,改革就不彻底,运行易出现问题。例如为了解决职数有限问题,应建立职务序列套改方案予以配套,对此有的地方根据机构整合、警力增加等情况,采取调整机构规格、主要领导高配或合署办公等方式,保证领导职数不因机构改革而减少^[2],还有的地方适当扩大非领导职数的比例来解决这一问题。又如,对于考核问题,可相应调整考核指标和办法,使得改革后无考核排名之忧。再如,应建立相应的激励机制,设置侦查岗位专业津贴,打通民警晋升通道,拓展民警职业发展空间,以激发民警活力和战斗力。

5. 事权划分不明确,警力资源配置缺乏科学性论证,有的地方体制改革仅仅是部门间简单的物理相加。目前对公安事权的划分并不明确,警力资源的配置大多未进行充分论证。要科学合理的配置警力资源应根据本地区面积、人口数量、警力情况、案件及治安情况等因素。以大庆为例,从大庆公安以往的经历来看,增人扩编的努力始终没停止过,警察数量整体也在逐年增长。原大庆萨尔图分局辖区实有人口35万,警力编制671人,实有576人;原让胡路公安分局辖区人口50万,警力编制646人,实有565人。两区在辖区人口、治安情况、实有工作量方面差距很大,但警力编制基本相同^[3]。经过论证,从其他部门调整了197人到让胡路地区6个分局,缓解了该区警力不足的问题。

三、“大侦查”体制改革之思考

中国共产党第十七次全国代表大会中首次提出了“大部制”的概念,提出“规范垂直管理部门和地方政府的关系,加大机构整合力度,探索职能有机统一的大部门体制”。所谓大部制简言之就是把政府中职能相近、业务相似的职能部门进行裁撤和合并。一方面可以进一步明确政府各职能部门的责任归属,防止部门之间因权力和责任划分不明确所出现的扯皮和打架现象。另一方面通过部门之间的整合,可以减少中间机构在各部门之间协调所消耗的成本,从而有效提升政府部门的服务效率^[4]。现代意义上的“大部制”作为一种组织形态肇始于西方的公共管理运动之初,20世纪70年代初英国

政府开始在内阁组建“超级部门”，将内容相近或者相联系的公共事务放在一个更大范围的部门进行管理。公安机关内设机构包含综合管理部门和执法勤务机构，而后者被习惯称为“警种”。因而，公安机关大部门制改革从执法勤务部门改革的视角也可称为“大警种”制改革。

科学的“大警种”应该是职能、机构、编制在内核上的并联式整合，而不是职能、机构、编制在模块上串联式位移^[5]。通过现代人力资源管理理论科学测算“事”“岗”“人”的数量，保证应有的机构和人员编制。要因事设职、适度扩大岗位职责范围，根据部门整合的实际情况，进行人员的精简与定编。“大警种”改革的真正意义并非是人员编制在数量上的减少，编制的增减也并非是在不同模块之间的横向移动，更为重要的意义是编制的移动带来的整合后模块更为有效的运转。结合我国侦查工作实际情况，笔者认为应将承担相同相近职能的内设机构归并，即成立“大侦查”部门，科学测算警力人员配置标准，核定“大侦查”部门具体机构编制和人才结构模型，同时明确事权划分，并建立相应的配套措施，保证侦查高效率进行。

（一）将承担相同相近职能的内设机构归并，形成“大侦查”格局

在公安机关的内设机构中，各地出于专业化的考虑一般都将刑侦、经侦、禁毒等警种单列，各地侦查技术力量也被“一分为三”或“一分为四”甚至“一分为五”，大多数公安机关的信息、网安、技侦等也都是各自独立的部门，它们与刑事侦查各部门平行运行。由于警种分工过细，影响了侦查合力的形成，影响了侦查与技术的融合，导致在当前面对新的犯罪形势时不得不将侦查力量再一次整合，即开展“合成战”。目前，构建“大侦查”的呼声很高，将刑侦、经侦、禁毒合并已得到大多数人认可。“2010年6月，河南省新乡市公安局将19个科室整合成指挥部、政治部、警务保障部、监督部等4大部，将14个支队整合成国内安全与反恐怖、犯罪侦查、治安管理与出入境、交通管理、特殊警务、网络安全与技术侦察、监所管理等7个支队。”^[6]而技侦、网安等技术部门是否合并，各地做法不一，理论和实务界看法也不统一。目前“合成战”的做法已经取得了成效，而“合成战”就是将相关警种合并，其中也包括网安等技术部门，因此“大侦查”应将技侦和网安等合进来。有人提出科学的分工应该是“大侦查”下设不同的技术部门，如刑事科学

技术、技术侦查、网络安全等^[7]。笔者上文所阐述的两种改革模式其本质是相同的，即精简机构，压缩层级，解决职能交叉重叠，解决警力分散，信息壁垒的问题。以日本为例，其警察机关的构建体现了“大部门、大警种”的格局。在国家警察厅下设六大局：长官官房、生活安全局、刑事局、交通局、警备局、信息通信局。刑事局对应我国公安机关侦查部门，包括刑侦、经侦、刑事技术、网安、技侦等。

（二）科学测算警力人员配置标准，核定“大侦查”部门具体机构编制和人才结构模型，最大限度地发挥侦查效益

科学的警力资源配置能够解决或缓解警力不足的问题。笔者以通过调研收集的数据做了测算，试图通过科学的测算和精细化的警力资源的配置，达到改革后侦查效能的提高。样本包括三个省级公安机关（A1、A2、A3）、两个省会市公安局（B1、B2）、一个地级市公安局（B3）和两个分局的刑侦数量（C1、C2），数据包括当地的立案数、常住人口、GDP数据。从每位刑警对应立案数来看，作为地级市的B2和B3，其数量大约为每位刑警处理27起案件。对于区级单位的C2，此指标为32，与上述数值大致相当，而C1则达到55，约是27起的两倍。地级市B1的该指标达到84，这在一定程度上能够说明B1、C1的警力配置有提高的空间（见表1）。

表1 刑警配置情况

	刑警数量	立案数	立案数/刑警数
A1	4200	700000	166.7
A2	8533	220000	25.8
A3	4362	300000	68.8
B1	769	64819	84.3
B2	1421	38700	27.2
B3	484	13331	27.5
C1	122	6752	55.3
C2	165	5304	32.1

而对A1、A2、A3三个省份，每位刑警所对应的立案数，则更多地体现该省的刑事立案效率，这可能与该省的人口总量、经济发展水平相关。

从人口角度考察，A2省人口数量约为A1省的1.34倍，A3省的1.09倍，其配置的刑警数量自然应该有相应的提高。我们以每10万人口对应刑警数量为指标，可以计算得到A1省、A2省、A3省三省的该指标分别为7.63、11.56和6.47，A2省的指标大约是A3的2倍，远高于其人口间倍数（1.09）。而B1、

B2 两个省会城市，因其特殊的地理位置和作用，其对应的每十万人口刑警数量分别为 11.45 和 13.86，稍高于省级平均值是合理的（见表 2，常住人口数与刑警数量呈正相关，但相关性不显著）。

表 2 三省二市人口数量与刑警警力配置

	刑警数量	人口(万)	刑警数量/十万人
A1	4200	5508	7.63
A2	8533	7384	11.56
A3	4362	6737	6.47
B1	769	671.41	11.45
B2	1421	1024.93	13.86

从 GDP 水平看，我们将立案数与 GDP 作对比，可以看出二者存在一定的相关性，我们利用 excel 软件的回归分析工具进行计算，得到其相关系数为 0.90，F 显著性统计量 P 值为 0.035，说明二者具有较高的正相关性。从单位 GDP 对应立案数来看，B1、B2 两个地级市基本相当，大约为每亿元 GDP 对应 7-8 个立案数，而 A1 为 17，明显高于前两者（见表 3、图 1）。

表 3 三省二市立案数与 GDP 关系

	立案数	GDP（亿元）	立案数/GDP
A1	700000	40173	17.42
A2	220000	29421.2	7.48
A3	300000	27037.3	11.10
B1	64819	7824.81	8.28
B2	38700	5170.27	7.49

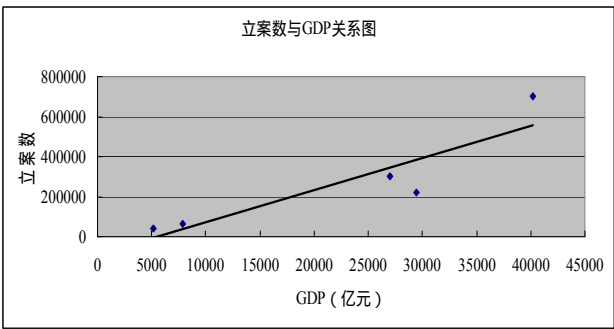


图 1 立案数与 GDP 关系图

从人口和 GDP 综合来看，A1 省的立案效率都是比较高的，与 A2 省相比，其每十万人口对应刑警数量为 7.63，是 A2 省的 2/3，而其每亿元 GDP 对应的立案数为 17 件，约为 A2 省的 2.4 倍，两方面的共同作用结果是 A1 省的平均每位刑警立案数远远领先。另一方面也说明，A1 省平均每位刑警所承担的任务量居于高位，应根据其管辖人口数量和

立案数量适当增加警力。我们以三个省份总的十万人人口对应刑警数量（8.71）为基数，大致估算得出三省所需的刑警人数（见表 4）。

表 4 估算三省所需刑警人数

	现有刑警人数	估算刑警人数
A1	4200	4797
A2	8533	6431
A3	4362	5867

（三）明确事权划分，将公安机关涉及侦查的部门统一归口

“事权”是指各级政府及其组成部门提供公共产品、处理公共事务的权力与职责。公安事权主要是指各级公安机关在履行职能中所拥有的权力与承担的责任，是警察权的重要组成部分。公安部与地方公安机关为中央与地方公共安全各自不同利益的代表。中央公安事权，指由中央公安机关（公安部）领导指挥的全国性的公安工作，主要包括全国公安工作战略、方针、政策的制定与监督落实；全国性警务工作协调；侦破处置全国性意义上的重大案（事）件和群体性事件、全国范围内的基础信息支持等。省级公安机关事权，指由省级公安机关领导指挥的全省范围内的公安工作，主要包括对全国公安工作战略、方针、政策制定落实实施方案并开展监督检查；省域内警务工作协调；全省范围内的基础信息支持等。市级、县级公安机关事权，指由市级公安机关和县级公安机关开展的警务工作，主要包括对公安工作政策的落实；涉及本地区的打击犯罪、维护社会治安秩序稳定的各项警务事务、警务基础信息的收集、上报。

按照事权进行划分，应将公安机关涉及侦查的部门统一归口，将危害国家安全犯罪、跨区域、跨国犯罪侦查、严重暴力犯罪等划为中央事权，将普通刑事犯罪侦查划为地方事权。目前，我国公安机关拥有侦查办案权的部门较多，除了刑侦、经侦、禁毒，还有技术侦查、国保、网络监察、边防、消防、交管、治安等，可以看出，各警种都有侦查办案权，表面上看似是一种符合专业化的运行机制，但从实际情况考察，办案部门设置过多其实是影响侦查专业化的，同时办案质量也得不到保证。而且，侦查办案权过于分散还会造成不必要的重复建设，资源浪费。因此，应将危害国家安全犯罪、有组织犯罪、严重暴力犯罪、跨国境、跨省等重大刑事案

件都划归侦查,并作出分级分类、权责明晰的事权划分。在机构设置上,建议按照“精简司政后、指挥扁平化、分工不分家”的思路,将分散在公安机关各警种、部门的刑事司法职能剥离出来,横向上集中行使刑事案件管辖权,纵向上压缩指挥层级、推动警力下沉,以建立指挥畅通、合成高效、保障有力的侦查工作格局。

国(境)外刑事警察的机构设置,根据刑事案件管辖权是否集中行使,可以分为集中型与分散型,以集中型居多。集中型以英国、德国、日本及我国香港、澳门、台湾地区为代表^[4]。德国联邦刑事警察局负责侦查危害国家安全、走私毒品、武器弹药、爆炸物以及制售假币、洗钱等严重犯罪,恐怖活动犯罪、有组织犯罪、网络犯罪以及跨州、跨国刑事犯罪,开展技术侦察、刑事鉴定等工作,并为各地警察提供侦查协助和教育培训。德国地方警察由各州内政部统一管理,各州侦查机构设置因地制宜,并不完全一致,但也有规律可循,如:打破行政区划,根据警情、社情需要设置;“精简司政后,分工不分家”,即侦查部门内设机构存在业务分工,但行政管理及后勤保障等机构设置相对集中^[8]。

(四)建立配套制度,保证“大侦查”改革的有效运行

“大侦查”体制改革是一项综合性改革,必须有相应的配套制度。刑事侦查是公安机关的中坚力量,必须在人员、经费、事权上予以充分保障,并相应提高经济待遇,以充分补偿其职业危险性。一些地方改革效果不好,改革运行不畅,也是因为配套措施没有跟进。一是建立主办侦查员制度,完善办案责任制,并通过该制度的建立提高刑事办案质量、优化侦查工作体制、促进侦查队伍良性发展。二是建立科学、公平的侦查绩效考评机制。近年来,各级侦查部门的目标管理办法大多实行量化打分考核。虽然客观上对推动公安工作起到了一定作用,但也存在一些问题,主要问题在于容易形成“考核什么干什么”“什么分多干什么”,这样势必造

成基础工作弱化,同时,在打分评比排名中会不可避免地出现不实、弄虚作假的情况。因此,要改变量化打分的考核办法,将侦查工作岗位责任落实和履行责任的情况作为考评的主要内容,对完成各项工作的过程进行监督、对办案质量进行检查^[9],还要注重对岗位技能的评价,并与职务提拔挂钩。三是加强侦查教育培训,形成完整的培训体系。在当前侦查体制改革的大背景下,有必要了解国外教育培训理念、体系和课程设置,并着力打造适合我国侦查工作实际情况的培训机制和体系,为“大侦查”体制改革侦查人员角色和任务的调整、侦查能力的提升提供服务。

【参考文献】

- [1] 杨屹泰,孙福会,史贵中.改革刑侦工作建立新的侦查机制[J].人民公安,1997(6).
- [2] 公安部关于县级公安机关机构设置的指导意见[EB/OL]. [2016-10-08].http://blog.sina.com.cn/s/blog_4cb18b5f0100b6zh.html.
- [3] 曹力伟.公安改革—全方位探索[M].北京:中国人民公安大学出版社,2011:69.
- [4] 毕惜茜,赵旭辉.公安侦查体制改革的理论与实践[J].山东警察学院学报,2016(4).
- [5] 石亚军,于江.大部制改革:期待、沉思与展望—基于对五大部委改革的调研[J].北京:中国行政管理,2012(7).
- [6] 赵旭辉.日本警察管理体制及其事权划分之启示[J].北京警察学院学报,2015(3).
- [7] 李双其.再论公安体制改革[J].中国人民公安大学学报(社会科学版),2015(3).
- [8] 赵旭辉.国(境)外刑事警察事权划分及其配套制度之启示[J].贵州警官职业学院学报,2015(6).
- [9] 马振海,崔学洲.警务管理的变革与发展方向[J].辽宁警专学报,2003(5).

(责任编辑 徐艳宏)