

警种融合执法：逻辑、经验与进路

■ 张 明

摘 要 警种融合是公安改革的创新成果之一，有充分的理论逻辑和实践逻辑，在公安改革实践中也积累了成功经验。由于处于“新产品试用期”，也表现出能力不足、制度不兼容、标准不明确等问题。为完善警种融合执法，需要坚持做到“破立结合”，即：破“惯性”，打破长期固化的专业化思维和工作习惯；破“利益”，打破警种工作中形成的信息资源等“孤岛”；破“陈规”，打破长期形成的、与警种融合执法不兼容的工作制度；立“能力”，提升单警执法能力和警种合成执法能力；立“标准”，建立健全警种融合执法标准；立“制度”，固化警种融合执法的成果和经验。

关键词 警种融合 公安改革 治理现代化

习近平总书记在全国公安工作会议上要求：“要坚定信心、乘势而上，把新时代公安改革向纵深推进”“要深化同机构改革配套的相关政策制度改革，优化职能配置、机构设置、力量资源配置，加强机构人员职能整合、业务工作融合、机制流程衔接。”警种融合正是在贯彻落实习近平新时代中国特色社会主义思想、全面深化公安改革的背景下产生和发展，其实质是通过整合人员、流程、功能，解决“碎片化”执法的问题，实现1+1>2的治理效果。

一、警种融合执法的理论逻辑与实践逻辑

深入研究警种融合的理论逻辑、历史逻辑与现实逻辑，有利于全体民警从思想上准确理解警种融合的必要性和必然性，在行动上能够坚定自觉地参与警种融合执法、创新警种融合执法，从而推动公安治理体系和治理能力现代化。

（一）警种融合执法的理论逻辑

警种融合有其坚实的理论基础，它是马克思主义系统论的生动实践，是一种整

作者：北京警察学院公安管理系教授，法学博士

基金项目：本文系北京市社会科学基金决策咨询项目“完善首都公安多警种融合执法机制研究”（项目编号21JCC103）阶段性研究成果。

体性治理模式。

1. 符合马克思主义系统论的基本观点

党的十九届五中全会审议通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》(以下简称《建议》),将“坚持系统观念”作为“十四五”时期我国经济社会发展必须遵循的五项原则之一,这在党的中央全会和党的重要文件中尚属首次。

系统观念作为马克思主义基本原理的重要内容,强调系统是由相互作用、相互依赖的若干组成部分结合而成的,具有特定功能的有机体。马克思主义系统观的根本是要用全面的观点、联系的观点、发展的观点,就是要用全面的而不是片面的、系统的而不是零散的、联系的而不是孤立的、发展的而不是静止地看问题。这一科学的思想和工作方法,贯穿中国共产党领导革命、建设和改革全过程。

系统观念彰显历史逻辑的经验智慧。回顾各个历史时期,我们党坚持用马克思主义哲学来指导实践工作,坚持系统观念已成为指导实践和谋划工作的优良传统。毛泽东同志在《中国革命战争的战略问题》一文中指出:“没有全局在胸,是不会真的投下一着好棋子的”。邓小平同志始终坚持“重点论”和“两点论”结合,采用“统筹兼顾”的方法解决社会主义现代化建设的实际问题。江泽民同志明确提出要正确处理改革、发展和稳定的关系这一战略性问题。胡锦涛同志指出,科学发展观的根本方法是统筹兼顾:统筹经济社会发展,统筹城乡协调发展,统筹人与自然和谐发展。习近平总书记指出,全面建成小康社会后,我们将开启全面建设社会主义现代化国家新征程,我国发展环境面临深刻复杂变化,

发展不平衡不充分问题仍然突出,经济社会发展中矛盾错综复杂,必须从系统观念出发加以谋划和解决,全面协调推动各领域工作和社会主义现代化建设。

警种的功能分工,是专业化的产物。而警种融合,通过整合、协同执法,实现 $1+1>2$,是系统论的要求,符合马克思主义基本观点。

2. 作为一种整体性治理模式,符合公共管理理论发展的趋势

20世纪70年代以来,“治理革命”席卷全球,“重塑政府”“善治”“多中心治理”等词汇不绝于耳。这被称之为新公共管理运动的改革历时二十多年之后,寻找“公共部门协调与整合机制”的改革运动开始出现。相关词汇有“整体性治理”“整体政府”“协同治理”“网络化治理”等等,本文称之为整体性治理。这一理论最早由英国学者希克斯 1997 年提出。

现有政府组织包括警察组织均是按照泰勒制和韦伯的官僚制等理论,根据功能将政府或政府部门划分若干部门、子部门,形成的科层结构。它在提升管理和服务效率的同时,也带来了被称之为“碎片化治理”的问题:第一,执行机构之间互相转嫁问题和成本;第二,项目矛盾;第三,(任务)重复;第四,互相冲突的目标;第五,缺乏先后顺序;第六,对需求的回应有限制的排斥;第七,服务的不可获得以及其实用性混淆不清;第八,服务的提供者和创造者之间存在缝隙。

整体性治理从一开始就坚持问题导向,为解决“碎片化治理”而生。它是在政府治理过程中,不断对新公共管理模式政府服务裂解性和政府管理碎片化进行反思与修正基础上逐渐形成的治理模式。它“着

眼于政府内部机构和部门的整体性运作，主张管理从分散走向集中，从部分走向整体，从破碎走向整合”^[1]，注重全局战略和整体思维，关注协调、合作与整合，凸显治理层级、治理功能和公私部门的整合，以及碎片化的责任机制和信息系统的整合，为公民提供无缝隙而非分离的服务，充分体现包容性和整合性的整体性治理模式。

警种功能分工带来的“碎片化”治理问题在公安工作中有一些较为具体的体现：第一，管理或者服务的碎片化，部门协同能力不足，公安机关整体合力得不到发挥；第二，部门优先考虑，各自为政，使警种深陷部门主义的泥潭；第三，重复或者冲突的指令（或工作任务）下达；第四，工作责任的推诿扯皮，问题总是发生在部门或警种工作范围的边界等等。警种融合就是要通过整合、协同等机制，让公安机关作为一个整体，强化责任担当、提供优质服务，达到整体治理的效果。

（二）警种融合的实践逻辑

警种融合，是履行好新时代使命任务，推进公安治理体系和治理能力现代化，提升人民群众安全感、满意度和获得感的现实要求。

1. 履行新时代使命任务的必然要求

中国特色社会主义进入新时代，捍卫国家政治安全、维护社会安定、保障人民安宁，是党和人民赋予公安机关的新时代使命任务。目前，国内外疫情防控和经济形势正在发生新的变化，各类不稳定不确定因素明显增多，反颠覆、反分裂、反恐怖、反邪教斗争形势严峻，公安机关要始终把防范政治安全风险置于首位，严密防范、严厉打击境内外敌对势力渗透颠覆捣乱破坏活动，坚决捍卫国家政权安全、制度安

全、意识形态安全；要在党委和政府领导下，会同有关部门深入开展矛盾纠纷排查化解，最大限度地把矛盾和问题解决在早、化解在小，全力保障社会大局稳定。要全面强化打防管控措施，始终保持对突出犯罪的严打高压态势，常态化推进扫黑除恶专项斗争，严打严防严管严控治安突出问题，创新完善立体化、信息化社会治安防控体系，努力建设更高水平的平安中国。公安机关责任重大、使命光荣，任务十分艰巨。这需要公安机关各部门各警种在专业分工、高效履职的基础上，开展警种融合执法，加强整合和协同，发挥整体合力，以有效应对复杂严峻的政治安全和社会安全的形势，进一步提升维护国家政治安全和社会稳定的能力水平。

2. 推进公安治理体系和治理能力现代化的有效途径

党的十九届五中全会开启了全面建设社会主义现代化国家的新征程，明确提出“基本实现国家治理体系和治理能力现代化”“平安中国建设得到更高水平”等目标。公安机关应在为全面建设社会主义现代化国家创造安全稳定的政治社会环境的进程中，进一步加快公安工作现代化、推动公安工作高质量发展，实现公安治理体系和治理能力现代化。这就必须走改革强警之路，而当前公安改革已经进入深水区，过去的小修小补已经难以实现改革的边际效用递增，应该着眼整体效能发挥，努力推动警务体制机制改革取得新突破。而警种融合，坚持问题导向，在各警种专业作用发挥的基础上，通过整合、协同等手段，有效缓解“碎片化治理”问题，发挥公安机关整体合力，实现整体性治理的目标；这一改革符合新时代要求、体现实战化特点，是

一种实现系统性重塑和整体性变革的尝试,这有利于发挥警种专业作用,也有利于从整体上强化打防管控措施,形成维护安全稳定整体合力,建设更高水平的平安中国,推动公安治理体系和治理能力现代化。

3. 增强人民群众获得感、幸福感和安全感的重要保障

中国特色社会主义进入新时代,我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。人民公安来自人民,必须坚持以人民为中心的执法理念,全心全意为增强人民群众获得感、幸福感、安全感而努力工作,这是做好新时代公安工作的规律性认识。公安机关内部机构有分工,实施警种专业化建设,以落实“做优警种”的部署要求,提升公安队伍核心战斗力。但是在人民群众报警求助面前,不能以警种分工为由推诿、搪塞,那种“交警不管抓贼”的舆情不能反复出现。全体公安民警均应当认识到分工是为了做优警种,实现专业化;整合、协同是为了警种融合,以提高公安机关整体效能,一些地方公安机关开展的大部门大警种体制机制改革也是基于此。因此,全体公安民警都应当“强化警察责任、淡化警种意识”,无论哪个警种,都是人民警察,都肩负着服务人民的责任,都应增强人民群众的获得感、幸福感和安全感而努力工作,因为“人民群众对美好生活的向往,就是我们的奋斗目标”。

二、警种融合执法的经验及不足

警种的说法源于何时何地,已经无法考证。可以肯定的是,警种的出现和警察勤务有关。依据 1936 年 8 月国民政府制定

颁布的《各级公安机关编制纲要》,警察“主要勤务方式分为内勤与外勤,内勤是指每日在办公地点应处理的工作,如文书、报表、接待工作等;外勤指守望(分为 3、4、5 人制勤务,几个警管区轮流服务)、巡逻、调查、查禁、检查、救护、执法、调解等工作等。”^[2]外勤主要是指巡警。可见,巡警、内勤是较早出现的警种。新中国成立后,公安机关设置了内勤与外勤,内勤民警在机关工作,外勤民警“较经常在人民中工作”^[3],主要是巡逻民警,担负巡逻等工作任务。

改革开放后,公安工作重心转移到保卫社会主义现代化建设上来。根据履行职责任务的需要,公安机构不断增多,分工不断细化,巡警等专业警种得到恢复,新的专业警种如特警、缉毒民警、经侦民警、网安民警等不断增加,各警种民警的专业能力不断提升。一警种一机构的对应设置、几乎独立的运行,不仅提升协调成本,带来“碎片化”治理问题,而且机关臃肿和基层警力不足等问题凸显。公安部和各地公安机关纷纷启动公安改革,警种融合(或整合)、协同执法,提升打防管控能力和服务水平。

(一) 人员和流程融合

人员和流程的整合,是警种融合思路付诸实践的版本。以便民利民、提升服务质量为导向,来自交通、治安、出入境等部门警种的民警集中到一个服务大厅,管理和服务流程紧密衔接,为群众开展“一站式服务”。这减少了群众办事的难度、往返的频次,提升了群众的满意度。随着数字技术的发展,公安机关建设网上公安局,开展“一网通办”,公安机关在线一个窗口对外,收到各项申请后,再流转 to 各警种办理手续,最后统一反馈结果。这样,群众

足不出户,就能完成各项流程办理,最后“快递到家”。通过信息技术实现各警种工作流程融合,工作效率大大提升,而且提升了群众获得感。以提升应对重大突发危机事件的能力为目标,整合担负应对突发危机事件职责的情报、指挥和各警种,建立情报、指挥、行动一体化运行机制。随着舆情在重大突发危机事件中的影响不断增大,逐步形成情报、指挥、勤务、舆情引导等部门警种一体化,即“情指勤舆”一体化实战化运行机制。这一机制作为重要的公安改革成果,已经在应对各类突发事件中发挥了重要作用,从而得到推广。

(二) 功能整合

功能整合,是警种融合的升级版,如侦审合一、责任区刑警队、交巡警融合等改革举措。

侦审合一改革于1997年由公安部启动,撤销预审部门,预审工作划入侦查部门,不在实行侦查预审分设的工作体制。^[4]这项改革在当年就引起理论和实务界的极大关注,支持者很多,质疑声音也不小,主要集中在预审职权是《刑事诉讼法》规定的法定权力、预审和侦查有相互监督关系等。从实践的做法看,各地公安机关主要有两种做法:一是预审部门并入刑侦部门,成为侦查部门的下设机构;二是预审部门不再设置,预审员并入侦查部门。实际上,这两种都没有取消预审工作,而是实行侦查预审融合。侦审合一改革实行二十多年来,消灭了办案责任的推诿扯皮,办案效率不断提高,侦查合力显著增强。

派出所改革和刑侦体制改革于1997年由公安部推动,要求派出所以防范、管理和服务为中心工作,刑侦工作划分责任区,设置责任区刑警中队负责打击工作,以实现

打击防范职能融合、侦查民警和派出所民警警种融合。实践中主要有“所管队”和“队管队”两种模式:“所管队”模式,是按照派出所辖区划分责任区,设置刑警中队,由派出所管理;“队管队”模式,按照一个或者几个派出所辖区划分责任区,设置刑警中队,由分局局刑警大队管理。派出所和责任区刑警中队改革二十多年来,打击与防范有机融合、派出所和专业队警种融合,建立健全了社会治安防控体系。

交巡警合一体制改革,江苏省公安机关关于1999年率先推行,交警和巡警打破业务藩篱,实行交警既要管交通案件,又要管治安防控的新模式^[5]。2010年重庆市公安局实行交警和巡警合并,成立“交通巡逻警察总队”,赋予了交巡警刑事执法、治安防控、交通治理、服务群众四个职能。^[6]上海、广西、宁夏等地公安机关先后实行交警和巡警融合执法的机制。交巡警融合执法,既解决了交通违法、交通拥堵问题,又提高了见警率,有利于降低街面犯罪。

(三) 提出融合理念

在推行人员、流程、业务功能整合的同时,为解决民警思想认识问题,公安机关提出了融合执法的理念。山东省公安机关曾提出“模糊警务”^[7]的理念,核心是公安工作不要区分分内与分外,只要是上级党委政府部署的、群众需要的,就是公安民警要去努力的。浙江省湖州市织里公安分局也提出“模糊警务”理念,核心是在警务工作中要破除传统本位主义思想,从维护社会治安稳定的职责出发开展工作^[8]。北京市公安局在推行警种融合执法时也强调要“淡化警种责任、强化警察意识”,要求交警也要管治安、派出所也要管交通,实行警种融合执法。警种融合执法的理念用

词不同，但核心是相同的，贯彻上级党委政府工作部署、面对群众求助，从公安机关整体出发开展工作，破除部门主义、本位主义。

（四）当前警种融合执法存在的不足

警种融合执法不仅在北京开展，也在全国各地公安机关实行，地区、警种和部门协同执法、合成作战已经取得了许多成绩，积累了丰富经验。但也还存在一些较为突出的问题：个别民警本位主义思想严重，遇到工作、群众求助还存在推诿行为；个别民警参与协同执法、合成作战中表现出能力不足，不熟悉法律、程序；警种之间的协同配合、合成执法机制还不完善，工作流程的兼容性、制度的匹配度还需要完善，执法标准也需要进一步明确。这些问题，成为桎梏警种融合执法的难题，亟需在公安改革中去突破。

三、完善警种融合执法的进路

当前公安改革已经进入深水区，进入系统性重塑和整体性变革的新阶段。而警种融合执法，是实现不同警种合成作战、建设更高水平平安北京的重要抓手，是推进首都公安整体性治理的积极探索和重要尝试，在首都公安治理方面已经取得了整体性治理效果。同时，在警种融合执法中也暴露出民警理念落后、能力不足、动力不强，机构、业务和流程不兼容以及标准和制度不完备、不配套等问题，需要“破立结合”，增强社会治安治理能力、努力实现公安治理体系和治理能力现代化。

（一）破“惯性”，打破长期固化的专业化思维和工作习惯

警种是公安机关强化分工和实行专业

治理的产物。警种的划分，《人民警察法》《公安机关组织管理条例》并没有明确规定，是长期执法中形成的惯例。但这一惯例在执法实践中不断得到强化，各警种民警形成一种“惯性”思维，对群众求助，先思考是不是“分内职责”，如果不在本警种本部门职责范围内，经常表现出“推”或者“转”的举动，以前媒体曾出现在“交警管不管抓贼”的报道和热议，为此公安部专门在“三项纪律”中明确“决不允许面对群众危难不勇为”。因此，广大民警应认真学习《人民警察法》关于人民警察职责的规定，强化警察责任、淡化警种观念，要明确首先是人民警察，然后才隶属某个警种、部门，对于人民群众的求助，要增强政治意识，强化责任担当，以实际行动践行“对党忠诚、服务人民、执法公正、纪律严明”总要求。

（二）破“利益”，打破警种工作中形成的信息资源等“孤岛”

在现实生活中，权力、信息等资源，确实能够带来“利益”，或者是现实的，或者是隐形的。各警种均是按照部门来划分的，部门因工作职责而拥有的工作权力，并按照信息化要求建立的各业务信息系统、数据库，往往不对本地区以外的地区“共享”，本部门以外的其他部门也难“共享”，这就形成一个“孤岛”。这不仅容易成为个别人获取非法利益的渠道，而且部门主义本身就是警种融合执法、合成作战的一大阻碍。为此，应明确执法权力属于“公权”，列入首都公安机关执法清单，公安机关可以授予全体民警行使。同时，完善信息资源共享机制，各警种工作中建立的数据库、信息系统要向在警种融合执法中行使这部分权力的部门和民警开放，并逐步实现向全体民警开放，这将有利于实现整体性治理

效果。

（三）破“陈规”，打破长期形成的、与警种融合执法不兼容的工作制度

公安工作中，确实有一些法律法规规章及规章之下的其他规范性文件的部分条文规定，与人民群众对美好生活的需要、新时代加强和改进公安工作的需求不相适应，从而成为开展警种融合执法、实现整体性治理的阻碍。比如，从《治安管理处罚法》关于治安案件管辖的规定看，第七条第二款明确“治安案件的管辖由国务院公安部门规定”；而《道路交通安全法》关于管辖的规定，第五条第一款规定“国务院公安部门负责全国道路交通安全管理工作。县级以上地方各级人民政府公安机关交通管理部门负责本行政区域内的道路交通安全管理工作”，且在交通事故处理、处罚的规定中明确提到了“交通警察”的职责权限。根据这些规定，“交警管治安”无法律障碍，而“其他警种管交通”则面临困境。这就需要公安机关认真梳理此类规定，组织专家学者认真研究，积极向人大、政府法制部门反映，修订有关法律法规，为融合执法提供法律依据。在修订时，需要明确一条原则：公安机关对各类刑事案件、治安案件、交通事故等管辖、处理、决定等权限，各警种都可以行使管辖权；涉及管辖权争议事项，由法律授权公安部做出规定。

（四）立“能力”，提升单警执法能力和警种合成执法能力

绝大多数公安民警对于本警种日常执法工作是熟悉的，而对于公安民警应当处理的其他案事件，警种融合执法的要求，存在法律条文不熟悉、执法程序不熟练、协同配合不到位等能力不足问题。在疫情条件下，已经开展的通过录制、发放和观看

执法视频的形式开展培训，这种培训方式与现场教学、跟班作业相比，效果十分有限。民警融合执法能力不足的短板，急需补齐。一方面，要建立完善警种融合执法需要公安民警具备的能力清单，以此作为开展培训的依据。特别是在新警培训中，要改变当前普警新警培训很少讲交通管理、交警新警培训很少讲治安管理的现状，课程设置要体现警种融合执法要求，要将单警执法能力和警种合成执法能力纳入培训目标，将常见场景、常用技能纳入培训内容。另一方面，科学组织实战化训练，改革当前专题讲座为主的培训，大幅增加实训课程，加强各种预案方案的实战化演练。香港警察以三敌百的画面，所展现出来的专业精神和能力足以震撼世界警界。来自不同警种、互不认识的几名警察在应对突发事件时，能够做到合成作战，这需要科学的指引、艰苦的训练以形成肌肉记忆，因此，应精心设置实战训练场景和科目、开展跟班作业，组织常用预案的合成执法演练，提升警种融合执法能力。

（五）立“标准”，建立健全警种融合执法标准

要开展好警种融合执法，需要按照不同类型、不同场景制定执法规范或操作规程，明确工作要求、工作程序或工作流程等执法标准，为各警种开展融合执法提供指引。首先，要对常见执法场景或者基本执法场景下执法工作提供详尽、具体的操作规范，比如“违章停车”处理规范，“群众报警”接待规范等等，其他警种的民警能够做到按图索骥，操作无误。其次，要对不常见执法场景或复杂执法场景下执法工作提供详尽、具体的操作规范或者协同执法、合成执法规范。这一场景下执法对

专业警种也比较复杂或有一定难度，其他警种如何开展先期处理或现场处理，就必须有完整详细的执法规范，如群体性事件处置。第一时间在现场或者到达现场的民警按照规范进行处理后，为专业警种的后期处理或继续处理做好铺垫，至少不能引发新的案事件、事故或制造新的“麻烦”。再次，对于网上办理或处理的，需要融合执法的事项，也要有详细具体的执法规范。当前，越来越多的执法、管理和服务事项，通过网上公安局来办理和处理，分工与合作、警种融合的工作会越来越多，需要完善流程、时限、标准、要求等工作规范，更好更快地满足人民群众对美好生活的需要。最后，在前三项标准逐步建立后，编辑形成《北京市公安局警种融合执法手册》，既可以作为民警执法工作的案头卷、工具书，又可以作为新警实战培训教材。同时，这是首都公安执法规范化建设的重要成果，也是首都公安警务实战大练兵的重要成果。

（六）立“制度”，固化警种融合执法的成果和经验

警种融合执法，作为系统性重塑和整体性变革的重要改革举措，已经开展一段时间了，形成了预期的成果，积累了一定的经验，需要通过制度建设固化成果和经验。在制度建设中，既要立足当前成果和经验，又要坚持问题导向、适度超前谋划，既要有统揽全局的总体规定，又要有分步实施的具体细则，为此，建议考虑采用“1+X”的形式建立制度：“1”是警种融合执法的总体规定，可以适当抽象一些，笼统一些；“X”是具体细则的规定，会涉及到组织机构和人员、工作职能、业务流程、指挥调

度、教育训练、装备配备等方面，因此要详细、具体、可操作，如警种融合执法的训练细则、警种融合执法的装备配备细则等，要按照小步快走、分步实施的路径，坚持成熟一个出台一个，逐步将警种融合执法制度完善起来。

四、结论

警种融合不是凭空出现的，它有充分的理论逻辑和实践逻辑，在实践中也积累了丰富的经验。警种融合执法，作为公安机关进行系统性重塑和整体性变革的重要改革举措，还处在“浴盆曲线”的第一阶段，即“新产品使用初期”，可能出现一些低效率事件和行为。随着改革举措进入“稳定期”，问题不断排除、运行机制磨合完善，就会进入良好运行阶段。在全面建设社会主义现代化国家的新征程上，推动警种融合执法，实现整体性治理，努力建设更高水平的平安中国，也为全面深化公安改革、推动公安工作现代化提供新的创新成果。

注释：

- [1]竺乾威. 从新公共管理到整体性治理. 中国行政管理 2008. 10
- [2]韦瑞墀. 中国警管区制的理论与实践. 中华书局. 1936
- [3]天津市人民政府关于区公所组织与任务的决定. 1949. 7
- [4]温道军. 关于公安机关侦审合一问题的思考. 公安研究. 2011. 8
- [5]张跃进. 关于实行交巡合一新警务体制的实践与思考. 公安研究. 2004. 5
- [6]王晓磊. 重庆市创设“交巡警”. 新华每日电讯. 2010. 2 (第二版)
- [7]黄玉敏、王若冰、李嘉庆. 2009山东公安关键词. 人民公安报. 2010. 1 (第八版)
- [8]王春、秦平. 基层矛盾化解, 织里的人和事儿. 法制日报. 2018. 9 (第一版)

责任编辑 韩笑尘