

维护民警执法权威工作的立法改善

——以与执法过错问责规定的有效衔接为视角

■ 史全增

摘要 维护民警执法权威与执法过错问责，都具有维护公安机关执法权威的功能，但两者之间却存在着利益取向冲突、功能导向抵牾和权力惯性相异等衔接困境，导致《公安机关维护民警执法权威工作规定》的法规范存在以公安机关执法权威覆盖民警执法权威、执法过错问责条款比重过大、内设机构承担角色冲突的职能等问题，使该规定在一定程度上偏离了维护民警执法权威的本位功能。《公安机关维护民警执法权威工作规定》的修改，需要从整体观的视角改善规范设计，特别是固守维护民警执法权威的本位功能、调减立法中的越位条款和配置法治资源支持制度。

关键词 民警执法权威 执法过错问责 本位功能 立法衔接

警察执法是为了实现公共利益，而非追求警察的私人利益。但是，在警察执法实务中，既有民警执法权威遭到侵犯，需要公安机关予以维护的情形；也有警察执法存在过错，需要对之施以责任追究（下文简称“问责”）的情形。为了实现公安机关自我监督的目的，公安部于1999年发布了《公安机关人民警察执法过错责任追究规定》（后经2016年修订，下文简称《执法过错问责规定》）；而为了实现维护民警执法权威的目的，公安部于2018年发布了《公安机关维护民警执法权威工作规定》（下文简称《维

护民警执法权威工作规定》）。这两部规章看似各执一端，但在规范设定上却有较强的交叉融合，特别是《维护民警执法权威工作规定》中有较大篇幅涉及执法过错问责的内容。在两部规章的实施中也存在制度的实效性不足问题，如偏离了维护民警执法权威的立法目的、过度问责或问责不作为等。如何实现维护民警执法权威与民警执法过错问责之间的有效衔接，必然是《维护民警执法权威工作规定》修改中的热点难点问题。

本文基于前述认知，以《维护民警执法权威工作规定》的修改为重点，探讨维护民

作者：中国人民公安大学法学院副教授、博士生导师，法学博士

警执法权威与执法过错问责衔接的法理构造，梳理维护民警执法权威与执法过错问责的衔接困境，分析《维护民警执法权威工作规定》中存在的立法问题，并为《维护民警执法权威工作规定》的立法改善及其与《执法过错问责规定》的有效衔接提出一些建议。

一、维护民警执法权威与执法过错问责衔接的法理构造

维护民警执法权威与执法过错问责之间的衔接，是具有内在法理构造的，而对这一问题的剖析，有助于为两者的良好衔接提供支撑的视角。

（一）维护民警执法权威的法治含义

法律是由法律概念构成的，法律概念“既提供给人类以理解的方便，也提供给人类以误解和偏见的可能”，因此，对“民警执法权威”法治含义的科学界定，是本文研究的逻辑起点。“权威”，是指“使人信服的力量和威望”。其中，“信服”是指基于相信、信任而服从，其本身蕴含着对警察执法法治化水平的较高期望，并特别强调公众与警察之间的互动，也即警察给予公众去相信或信任的根据，公众则基于警察的表现给予相信、信任而服从。“力量”，包括力气、能力、作用和效力等，更为侧重外在的强制力，强调有能力对秩序破坏者施以有效压制，以恢复公众对法治秩序的信心；而威望则是指声誉和名望，更为侧重内在的获取信任的能力，强调民警因其执法享有法治化水平较高的声誉而得到公众的尊重。因此，民警执法权威，是指在警察执法过程中，基于警察执法所具有的法治化水平较高的声誉，警察的到场及其依法发出的命令或决定等得到执

法对象的自觉服从，并能够对不服从者施以有效的压制。

承上所述，执法对象对警察的服从有两种情况：一是执法对象因为相信警察能够依法行政而对警察的信服。警察获得的这种源自信任的服从，基于现实中的警察是符合规范要求“理想警察”的假设，即假定警察是拥有获得信任和服从能力的，而并非仅源于警察拥有的可以压制执法对象的力量或手段。二是执法对象因为惧怕被惩罚而对警察的服从，这是基于警察强制能够造成侵益后果的威慑效应。前述两种服从是显著不同的，前者是执法对象的外部视角和民警法治素养的内部视角的交融，且是一种互动的过程，公民对民警执法权威的认知处于变动之中；而后者则直接来源于公民对警察强制作用的一贯认知，其与执法警察本身的执法水平关联度不大。法治视角下，第一种服从应当处于主导地位，不仅是基于对警察执法的适法性期待，更是基于公权力的行使“靠着内在的公正而责成人自动奉行其规范的道德义务”，从而形成一种自觉的同意或遵从；第二种服从应被视为第一种服从的必要辅助，应当处于备而不常用的状态，其目标是证明法律的存在，而非依靠制裁来证明权力的存在。

（二）维护民警执法权威与执法过错问责的衔接关系

警察的执法权威是由其执法行为来形塑的。从行政组织法的角度，“构成组织的要素是职务，而不是担当这些职务的员工”，为了完成组织任务，对于担任某一“职务”的人员需要提出一定的胜任要求，从而构成应然意义上的理想人员。基于理想警察的假设，警察的执法行为在应然意义上需要符合法规范的要求；基于警察执法的实务，在实

然意义上形塑了公众对民警执法权威的整体认知。而维护民警执法权威，属于国家对警察在公法上的保护义务，“此义务与官吏之服务义务相对立而存在”，有助于“保障公安民警依法履行职责、行使职权，维护国家法律尊严”，从而实现维护公安机关执法权威的目的。也即维护民警的执法权威，可以作为确保行政实效性的重要手段，以维护公安机关的整体形象，进而维护国家法律尊严。

但是，“活生生的人并不是引擎的零配件，并不会如设计者所想象的那样行动”，若警察存在执法过错，不仅容易侵害相对人的合法权益，也会削弱其自身的执法权威，降低公众对其的信服感，进而一点点侵蚀公安机关的执法公信力。因此，“公务员违反了法律上的义务时，必须追究其责任，以确保公务的公正性”。无论是特别权力关系还是法治公安建设的视角，公安机关都有动力对存在执法过错的警察施加惩戒，以警示警察减少违反法律上义务的行为，从而整备形成良好的“人的手段”。执法过错问责作为一种警察内部监督方式，是“警察主体通过自身的力量和制度对警察行使权力、履行职责、遵守纪律的情况进行的监督”。执法过错问责的重要目的之一，在于从公安机关内部发现并处理警察实施的违反法律上义务的行为，进而维护和恢复公安机关的执法权威。且基于问责的巨大威慑作用，警察也有动力通过改善自身执法行为而避免被问责。此外，执法过错问责制度也蕴含着为不存在执法过错的警察正名功能，从而有助于维护民警执法权威，进而维护公安机关执法权威。

由此，维护民警执法权威与执法过错问责，都具有维护公安机关执法权威的功能，

两种路径由此可以勾连起来，最终实现对法律尊严的维护。在外部视角下，民警执法权威是依附且服务于公安机关执法权威的，通过维护民警执法权威，提升公众对警察执法的信服感，从而直接实现维护公安机关执法权威的目的。在内部视角下，“只有具有意识和意志的自然人（行政公务人员）才真正是法律作用的对象，因为只有他们才会根据法律规范来调整、修正自己的行为”，通过对存在执法过错情形的警察问责，使公安机关的内部管理秩序得以恢复，生成养护良法善治的基础生态，提升警察执法的法治化水平，从而间接实现维护公安机关执法权威的目的。

二、维护民警执法权威与执法过错问责衔接的现实困境

虽然维护民警执法权威与执法过错问责在目的上具有极强的同一性，但在实践中却存在一系列现实的衔接困境，需要予以正视。

（一）维护民警执法权威与执法过错问责的利益取向冲突

维护民警执法权威与执法过错问责都具有维护公安机关执法权威的效应，且问责更有助于公安机关内部秩序的迅速恢复，“官吏当违反服务义务之际，国家以使用主之资格，本于其特别之权力，欲使其违反之不至继续于将来，或排除之于官吏关系之外，得以行使处罚之权”。但是，鉴于问责对内部问题的暴露，依然会有短期内“削弱”公安机关执法权威的现实风险，也即公安机关在积极维护民警执法权威与主动问责之间存在利益取向冲突，而相较于实施执法过错问责，采取维护民警执法权威的策略，可

能更有助于在个案中“规避”这种风险的发生。

在公安机关、警察与行政相对人的三者关系中，公安机关与其警察的联系是更为密切的。“在外部行政管理法律关系中，公务员代表行政机关，以所在行政机关的名义行使国家行政权，其行为的结果归属于相应行政机关”，由此，民警与其所属公安机关构成了利益共同体。各级公安机关的行政首长与公安机关业务部门的负责人是所在单位执法监督的责任人，负责对本单位的警察执法活动实施监督，对执法警察的问责，也可能导致其所属单位相关领导被问责。如根据《执法过错问责规定》第十七条第一款的规定，“发生执法过错案件，影响恶劣、后果严重的，除追究直接责任人员的责任外，还应当依照有关规定追究公安机关领导责任”。此外，问责活动一般也是由公安机关的其他警察实施，在同一个组织内，执纪警察与被问责警察会有或多或少的业务关联，或可能是一种熟人关系。即使是涉及执法过错的信访事项处理，也可能导致执法警察之外的有关人员被问责。由此，问责风险有可能使行政系统更为紧密地联合起来，将本来应当予以问责的情形予以“合法化”阐释，以逃避个人和组织责任的承担，进而影响其后的公安执法活动。因此，在有争议的案件中，有些公安机关的主管人员可能会回避主动问责，而是以维护民警执法权威的方式，来减少那些“削弱”公安机关执法权威的风险。

（二）维护民警执法权威与执法过错问责的功能导向抵牾

警察执法具有极强的裁量特性，为了更好地服务于公共利益，必然会存在一定的法所难以统制的空间，而对这种裁量空间的承

认或保护，是维护民警执法权威的必然要求；对于因为非主观过错、外在客观原因等造成的工作失误或损失，立法和实务也是倾向于回避问责的。如根据《维护民警执法权威工作规定》第十六条第二款的规定，对于“受主观认知、客观条件、外来因素影响造成一定损失和负面影响的行为或者出现的失误，以及民警非因故意违法违规履职，及时发现并主动纠正错误，积极采取措施避免或者减轻危害后果与影响的”情形，要求从轻、减轻或免于追究民警的责任，以保护警察执法的主动性和积极性，并发掘警察行政的更好面向未来的功能。

与维护民警执法权威的功能导向不同，问责更趋向于为警察执法设定较为明确的界限，如根据《执法过错问责规定》第一条第一款的规定，执法过错是指，“故意或者过失造成的认定事实错误、适用法律错误、违反法定程序、作出违法处理决定等执法错误”，且该规定设置了“执法过错责任的认定”“对执法过错责任人的处理”“执法过错责任追究的程序”等章内容，对执法过错责任及其问责作出了较为详细的规定，是否予以问责依托于公安机关或其有权部门的裁量取向，问责程序实际启动后，执法警察一般难以免除被问责，且无论是何种形式的问责乃至仅是诫勉谈话，都会对执法警察的利益造成较大影响。但是，“只有有权实施行政管理的组织和个人才应该对违法行为引起的法律后果承担责任”，过于积极的问责会导致一些消极的后果，“这种体制里的行政官员将不得不在弥散着不信任的气氛下工作，这使得行政人员士气低落，而我们又不得不依靠这群人来完成公共项目”，“对种种制约的担心超出对工作任务的担心，这意味着他们更在意过程而不是结果”，

更为注重过去，而非开创未来。“尽管在所有人法律体系中，制裁以及行使强制性力量以强制执行制裁具有毋庸置疑的重要性，但是制裁导向的说明法律之规范性的尝试却是走进了死胡同”。由此，问责风险可能会阻碍公安机关及其警察对执法权威的有效改善。如为了改善执法能力，需要对公安民警的执法情况予以梳理，挖掘其存在的违法不合理等问题，由此需要民警积极实施自我批评。但是，这种自我批评也会给民警带来风险，如若承认了程序上的瑕疵、法律适用的不当等，很有可能被追究法律责任。因此，维护民警执法权威与执法过错问责必然存在一定的功能导向抵牾，需要予以正视并通过制度的调整予以改善。

（三）维护民警执法权威与执法过错问责的权力惯性相异

“担当行政事务的行政官、行政人员受到来自多元化了的机关和团体的监督和期待，但是这些监督和期待相互矛盾对立的情况却时常发生”。维护民警执法权威是一种主要面向外部的一般权力，而执法过错问责则是一种主要面向内部的特别权力。但是，基于各方利益取向的不同和力量的不均衡，这两种权力运行具有不同的扩张惯性。

维护民警执法权威，一般是通过对执法对象的法律责任追究实现的。公权力具有天然的扩张性，“权力的扩张性则是权力的行使往往靠强大的公权力主体为后盾”，在面对作为一方行政法主体的行政相对人时，行政机关不仅拥有强大的多样化的行政工具，如制定限缩公民权利的行政立法或行政政策，作出侵益性的行政行为等；也享有极大的裁量空间，如在实施行政处罚或警察强制时，拥有决定裁量和措施裁量的权力。而行政相对人作为受力对象，在事实上缺乏有效

的对抗工具。在一起案件中，公安机关和行政相对人所拥有的资源显著不均衡，公安机关若采取维护民警执法权威的立场，不仅享有较大的立法和政策解释空间，也更容易获得公权力系统的惯性支持。而公安机关对民警的问责，则属于一种内部的警示机制。行政自我监督的实现更倚重于公权力主体的自觉和自律，这种自觉和自律更多是一种伦理上的要求，在法上一般缺乏明确的详尽的规定。且根据现实的观察，行政诉讼和行政复议的实效性欠缺，公众很难获得有效的救济，如因行政复议的纠错率低，被质疑为“维持会”“官官相护”，由此难以提供实施问责的有效抓手。若行政机关基于队伍的稳定性、家丑不外扬或单位负责人害怕承担领导责任等因素而怠于启动执法过错问责程序时，除非有高阶权力或外部舆论的介入时，行政机关基于自身成本收益的考量，天然具有回避问责的倾向。

“最初阶段的正义，就是在力量大致均等者中间通行的善的意志，他们相互容忍，通过协调又相互‘理解’；而在涉及弱者时，他们之间则会在强迫弱者方面达到协调”。人际关系理论者主张，“所有组织都拥有追求组织目标的功能（称为对外均衡），以及确保组织成员发自内心合作的功能（称为对内均衡）”，但组织的管理者常常趋向于关注对外均衡问题，由此，基于公安机关作为执法机关的法律定位，选择维护民警执法权威的立场可能更符合公权力行使的扩张惯性，并可以依法建构起多样化的有效推进路径；而若过度寄希望于自觉自律的执法过错问责，则模糊的立法表述难以为此提供明确的支持，且基于问责政策的不稳定性，更容易遭到忽视或排斥。

三、《维护民警执法权威工作规定》的规范问题分析

基于维护民警执法权威与执法过错问责的衔接困境，《维护民警执法权威工作规定》的规范设计，在一定程度上偏离了维护民警执法权威这一本位功能，主要表现为如下几个方面：

（一）以公安机关执法权威覆盖民警执法权威

法律的理性，“在工具视角体现为法律是一套严谨的逻辑规范体系”，而立法规则作为一种规范性命题，确定了一部立法的基本调整范围。应然意义上，任何一部立法都应当围绕其名称开展规范设计，并聚焦于立法名称所表征的本位功能，为该功能的实现配置相关的制度、机制。如果立法名称和立法内容是不一致的，就会被理解为彼此不相容的命题。顾名思义，《维护民警执法权威工作规定》这一立法的主要功能，应当是为公安机关有效维护民警执法权威提供制度机制保障，而其他功能则应处于辅助、次要地位，不得喧宾夺主。

然而，“在进行价值判断与义务判断时要提出一种可证立的宣称，并不等于说这一宣称同时就是可以兑现的”。在宏观视角下，《维护民警执法权威工作规定》的规范设计，明显存在以公安机关执法权威覆盖民警执法权威的现象。《维护民警执法权威工作规定》第一条所设定的立法宗旨是“保障公安民警依法履行职责、行使职权，维护国家法律尊严和民警执法权威”，其中，在“维护国家法律尊严和民警执法权威”的表述上具有强烈的“国家法律”的优位感和“民警执法权威”的附属感，从而可能淡化了该规章的“维护民警执法权威”这一应然的本位功能，进而

导致其在规范设计上产生偏差。虽然“维护国家法律尊严”和“维护民警执法权威”两者之间本身并无冲突，但为了实现“维护国家法律尊严”的目标，“维护民警执法权威”只是其中的一种路径，这种将“维护国家法律尊严”直接置于“维护民警执法权威”之前的做法，可能会影响立法者和适用者的判断，并直接以“公安机关执法权威”覆盖“民警执法权威”，进而偏离维护民警执法权威的立法初衷。且根据该规定第二条的规定，“公安机关及其民警应当严格依法履行职责、行使职权，树立严格规范公正文明的执法形象，提升执法公信力和执法权威”，这种将公安机关列于优位的立法表述，是直接服务于维护公安机关执法权威的，也容易淡化该规定的应然本位功能。在微观视角下，《维护民警执法权威工作规定》也存在以公安机关执法权威覆盖民警执法权威的情形。如该规定第八条明确列举了警察受到侵犯的九类情形，但其中有多项是公安机关在事实上已经无法实现维护民警执法权威的情形。如根据该条第二项的规定，对于警察“被车辆冲撞、碾轧、拖拽、剐蹭的”情形，公安机关应当积极维护民警执法权威。但是，当出现这类情形时，警察大多已经无法完成执法任务且执法权威已经遭到侵犯，公安机关只能通过追究违法犯罪行为人的法律责任，以实现维护公安执法权威的目的。

由于《维护民警执法权威工作规定》在规范设计上更为偏重于维护公安机关执法权威，且未区分警察当场以强制手段维护自身执法权威的情形和警察无法（或无法当场）维护自身执法权威的情形，导致该规定在立法内容上偏离了维护民警执法权威这一主题，并更容易滑入执法过错问责、维护民警私权等本应当由其他规范调整的领域。

（二）执法过错问责条款所占比重的喧宾夺主

部门规章在立法时应当注重与其他规章的协调、衔接，并致力于实现其本位功能。《维护民警执法权威工作规定》本应聚焦于如何维护民警执法权威，并始终围绕这一功能进行规范设计，但该规定中的执法过错问责条款所占篇幅过大，乃至冲淡了其本位功能。该规定共有 33 条，其中，第十五～十九条以及第二十二～二十三条等是直接设定执法过错问责的条款，且第八条第九项等的规定也主要调整执法过错问责事项，从总体上占用了该规定约 20% 的条文数量比重。在已有《执法过错问责规定》的情况下，其他公安部门规章中调整执法过错问责的条款，本应当由该规定予以吸纳。而现行《执法过错问责规定》共有 30 条，《维护民警执法权威工作规定》中的问责条款数量几乎为前者条文数量的 23%，这种立法方式呈现出鲜明的叠床架屋色彩，并导致了条文重复和立法资源的浪费。例如，《维护民警执法权威工作规定》第十六条第二款规定的“从轻、减轻或免于追究民警的责任”情形，可以视为《执法过错问责规定》第二十条、第二十一条主要内容的另一种表述，这本来只需要在《维护民警执法权威工作规定》中设定条文适用指引即可，而无须再行予以全面体现。

《维护民警执法权威工作规定》过于关注执法过错问责，不仅导致两部规章在适用中可能产生规范选择的困惑或冲突，更是在该规定中出现了比《执法过错问责规定》的问责事项设定更为详尽的情形。例如，《维护民警执法权威工作规定》第十八条规定了民警“受到记大过以上处分、辞退有异议并提出申诉的”处理，以及第二十二条款规定的“民警因依法履行职责、行使职权行为受到公安

机关内部不公正处分、处理，经核查属实的，警务督察部门应当督促相关部门限期纠正”。规制执法过错问责事项的条款，本应存在于《执法过错问责规定》之中，若将这些事项大量越位体现于其他立法，必然是该规定存在立法的不完善或规制缺位。

（三）公安机关内设机构承担角色冲突的职能

从行政组织法的角度出发，行政机关的内设机构是有其本位职能的，在长期的工作中，基于其本位职能，会形成具有明显倾向的部门思维定势。且根据行政机关内部监督制约的要求，当其内设机构遇到角色冲突的情形时，任务安排上应当遵循回避的原则。但是，基于现行相关立法的规定，在同一起案件中，维护民警执法权威职能的内设机构与履行执法过错问责职能的内设机构，在运行中可能会存在一定的职能交叉，进而致其在同一事项中产生角色的冲突。

根据《维护民警执法权威工作规定》第四条，维护民警执法权威工作委员会由“警务督察和法制、警令指挥、警务保障、政工人事、教育训练、新闻宣传及执法办案等部门”所构成，该委员会办公室的职责有“负责协调督办侵犯民警执法权威案件，受理调查相关民警的申请申诉，为受到侵犯的民警提供救济、恢复名誉、挽回损失”等；且根据该规定第十七条，“对于民警行为是否属于依法履行职责、行使职权行为，以及执法是否存在过错等问题存在较大争议的，公安机关维护民警执法权威工作委员会应当组织相关专业人员成立专家组进行审查，出具书面论证意见，作为公安机关内部责任认定的重要参考依据”。由于维护民警执法权威工作委员会的主要职能是维护民警执法权威，在此项工作中很容易形成“有利于执法民警”的思维

定势或工作立场；相比之下，执法过错问责则非其职责所在。但是，根据《执法过错问责规定》第十三条，“追究行政纪律责任的，由人事部门或者纪检监察部门”依照有关规定依法给予处分，也即无论是执法过错问责还是维护民警执法权威，都可能具有共同的内设机构如“人事部门”或“法制部门”等的参与，由于职能上的冲突，会导致这些内设机构角色上的冲突，如作为维护民警执法权威工作委员会的组成机构，倾向对执法警察免于问责；而作为问责实施机构，更倾向对执法警察予以问责。这种角色上的冲突，要么易使其陷入两难的境地，要么导致其可能有预设的立场，而当其在同一的组织架构之下运行时，也会消弭其基于本位职能而应有的立场，从而产生履职上的法治困境。

四、《维护民警执法权威工作规定》的立法改善进路

在不改变立法名称的情况下，《维护民警执法权威工作规定》的修改，需要从整体观的视角，遵循不越位、不缺位的基本要求改善规范设计。

（一）固守维护民警执法权威的本位功能
一部立法的规范内容，需要聚焦于其立法名称所表征的本位功能。《维护民警执法权威工作规定》的规范设计，应当有效服务于“维护民警执法权威”这一本位功能，并从行政过程论的视角，调适增加相应的规范内容，全方位架构事前、事中和事后的维护路径，以化解现行立法的缺位短板。

首先，《维护民警执法权威工作规定》应当明确规定“民警执法权威”的法治含义，将“执法权威”回归到公众对执法警察基于信任而服从的进路上来，并将“强制”作为

一种必要的辅助手段且适度淡化“强制”色彩。“透过一个个法律名词，我们就可以了解整个法律制度、体系，以及原则、观念等基本内涵，以及其对社会的巨大作用”，“执法权威”含义的科学厘定，对该规定的修改必将起到牵一发而动全身的效应。其次，应当注重良好执法标准的设定。标准是法律规则的重要贯彻实施方式，良好执法标准的设定，不仅可以为警察执法提供一种方向指引，也可以为公众对警察执法的信任和服从提供一种可以观察和理解的基础。良好执法标准的建构，不仅应当注重合法性原则、合理性原则的基准作用，更应当注重比例原则、效率原则和正当法律程序原则等的应用。而将良好执法标准予以公开，有助于保障公众的知情权，降低执法警察的个人责任风险，并有助于抵御外部的不当干预。再次，建构起系统科学的维护民警执法权威的规范体系。应当通过立法上的调整，设定维护民警执法权威的工作原则，如合法、及时、有效等；设立精干的组织机构，避免或削减内设机构职能交叉的情形；明确民警执法权威受到侵犯的情形，特别是从警察本体的视角，区分警察能够自行维护其执法权威的情形和警察无法自行维护其执法权威的情形；配置维护民警执法权威的法治化手段，如警力增援、装备配置、维权正名等；理顺维护民警执法权威的程序，如启动条件、运行流程、期限要求等。最后，基于立法设定的公安机关维护民警执法权威的法定义务，为承担相关职责的公安机关、部门或责任人设定明确的法律责任。尽管责任能力主要是一种被动的能力，但“责任能力也蕴含着拥有并行行使积极权利的能力”，有助于相关组织、个人积极推进维护民警执法权威的工作。

（二）调减立法中的越位条款

《执法过错问责规定》是专门的问责立法，警察执法过错问责领域的主要事项应当由其承担，而不宜由《维护民警执法权威工作规定》越位调整。维护民警执法权威主要是面向外部公众的，但现行《维护民警执法权威工作规定》涉及对外和对内两个方面的责任追究，由此导致立法内容的越位偏差。

根据立法的本位功能，应当调减《维护民警执法权威工作规定》中的越位条款：1)《维护民警执法权威工作规定》中的问责条款，应当转由《执法过错问责规定》承担，并根据内容的匹配性进行条款的调整。如将《维护民警执法权威工作规定》第十五~十九条以及第二十二~二十三条等的内容予以删减融合，其中与《执法过错问责规定》重合的内容可以直接予以删除，而《执法过错问责规定》中缺失的内容可以由其予以吸收。2)设定执法过错问责的概括条款。《维护民警执法权威工作规定》的规范设计应当服务于维护民警执法权威的本位功能，但基于立法体例的完整性，又需要对维护民警执法权威中涉及的执法过错问责事项通过概括性条款的方式予以嵌入转承，以实现《执法过错问责规定》的适用指引功能。3)删减权利救济条款。执法权威与权利救济是两类不同的事项，维护民警执法权威来源于公职关系的履职保障，公安机关对民警执法权威的维护是其本位职责；而民警的权利救济则属于私权的范围，民警基于私人的地位可以自主决定是否寻求救济以及如何寻求救济。但是，《维护民警执法权威工作规定》有较大的篇幅调整受侵害民警及其近亲属的权利救济，不仅间接扩张了该规定中的执法过错问责条款，也易使专职问责的内设机构出现角色上的冲突。因此，应当将涉及权利救济特别是私权救济的越位条款从该规定中予以删减或浓缩

为一条，并将权利救济内容由专门的规范性文件予以承担。4)删减外部法律责任追究条款。《维护民警执法权威工作规定》在其第九条第三款规定了“公安机关办理侵犯民警执法权威的刑事案件、治安案件”时适用回避制度的基础上，第九条第一款又规定了“行为人为人实施侵犯民警执法权威的行为”的刑事责任和行政法律责任，该规定第十条还规定了违法行为人对民警或其近亲属实施的“恐吓威胁、滋事骚扰、尾随跟踪”或者侵犯“人身、财产”等行为的法律责任，这些内容与“执法权威”关联不大，不宜在《维护民警执法权威工作规定》中全面体现，以避免立法的越位或无效重复。

(三) 配置法治资源支持制度

“由于我国公安机关执法面临事项的复杂性、艰巨性，每个公安机关都需要获得必要的法律援助，以提升其行动效率”。为了实现维护民警执法权威与执法过错问责的有效衔接，同样需要在《维护民警执法权威工作规定》中配置法治资源支持制度。而从行政自身的运行规律来讲，行政规则指引与典型案例指导可以作为法治资源支持的主要装置。

行政规则作为行政的一种自我拘束手段，主要对“行政的内部关系”具有拘束力，对于外部关系中的私人权利义务则没有直接影响，且行政规则（与法规命令的情况不同）是不需要法律依据的，在维护民警执法权威中可以发挥较大的作用。相对于立法的原则性和抽象性，以及司法的事后性和消极性，“行政规则具有形成的成本低、普遍适用性、灵活性等特点，并能够有效融合其他统制手段，乃至为其他统制手段的适用提供制度抓手，可以说在行政统制的各类手段中居于核心地位”。公安机关在维护民警执法权威以及与执法过错问责的衔接实践中遇到障碍时，有权

机关可以通过及时制定行政规则的形式,为公安机关提供有效的指导。有权机关也可以通过制定行政规则,总结维护民警执法权威及其与执法过错问责衔接的经验教训。因此,有权行政机关可以根据维护民警执法权威的实践需要,及时建构相应的行政规则,调整指引实践的走向。如 2021 年行政处罚法修订之后,公安部印发《关于贯彻实施行政处罚法的通知》(公法制〔2021〕2303 号),为公安机关如何适用新行政处罚法提出明确的要求,并专门强调了“整治突出执法问题”等重点内容,对于维护民警执法权威与执法过错问责的衔接具有重要指引作用。

典型案例指导制度在维护民警执法权威与执法过错问责衔接中也可以发挥较大的作用。根据典型案例的指向不同,可以分为正面指导案例和负面典型案例两类。其中,正面指导案例,是指那些能够合法有效维护民警执法权威的典型案例,通过对实务中存在疑难问题的典型案例进行筛选,明确标识其示范点并将其上升为指导案例,从而为之后的公安机关维护民警执法权威及其与执法过错问责衔接的实践提供有效指引。例如,通过指导案例揭示“民警执法权威”的含义,明确侵犯民警执法权威的情形以及维护民警执法权威的手段选择等,从而实现同样情况同样处理的功能。负面典型案例,是指那些在维护民警执法权威或与执法过错问责衔接的工作中存在违法或不当情形的典型案例。通过对存在问题的典型案例进行剖析,明确其存在的失误及问责情况,从而提供一种警示。例如,通过对“民警执法权威”的错误认知、不当的维护民警执法权威的运行流程、违法的维护手段等的揭示,警示相关人员不

再犯同样的错误。需要指出的是,负面典型案例更多指出存在的问题,突出了警示性,但如何更好改善维护民警执法权威及其与执法过错问责的衔接则不是其关注的要点,由此,显著不同于正面指导案例的示范性。

任何一部立法,都应当从其立法名称确定其本位功能,规范设计应当从法体系的整体视角出发,做到不越位、不缺位。因对“民警执法权威”概念过于宽泛的理解,导致《维护民警执法权威工作规定》以公安机关执法权威覆盖了民警执法权威,并设立了比例过大的执法过错问责条款和权利救济条款,从而使该规定偏离了其本位功能。因此,在立法名称不做实质修改的情况下,《维护民警执法权威工作规定》的立法改善应当严守其本位功能,削减与维护民警执法权威关联度不大的条款,并为立法的良好实施设定法治资源支持制度,以更好实现与《执法过错问责规定》的规范衔接及实施,并为改善公安机关内部行政和外部行政的法治化水平提供法制助力。

参考文献:

- [1]谢晖. 制度修辞论 [M]. 法律出版社. 2017
- [2]中国社会科学院语言研究所辞典编辑室. 现代汉语辞典 (第6版) [J]. 商务印书馆. 2015
- [3]【英】丹尼斯·罗伊德. 法律的理念 [M]. 张茂柏译. 上海译文出版社. 2014
- [4]【日】西尾胜. 行政学 (新版) [M]. 毛桂荣译. 中国人民大学出版社. 2006
- [5]李秀清、陈颐. 朝阳法科讲义 (第3卷) [M]. 上海人民出版社. 2013
- [6]聂福茂、余凌云. 警察行政法学 [M]. 中国人民公安大学出版社. 2005
- [7]【日】盐野宏. 行政组织法 [M]. 杨建顺译. 中国人民大学出版社. 2008
- [8]师维、高文英. 警察法学 [M]. 中国人民公安大学出版社. 2016

责任编辑 李 坤