

付超：公安机关组织机构改革研究

十八大以来，党中央提出要全面深化改革，公安机关作为国家部门之一，在改革中发挥着十分重要的作用。当前，随着完善和发展中国特色社会主义制度、全力推进国家治理体系和治理能力现代化步伐的加快，公安机关出现自身组织机构无法与实际工作相适应的现象，导致效率低下、资源浪费等问题时有发生。

因此，为了更好地适应社会形势，满足人民需求，各级公安机关要抓住当前全面深化改革的机遇，按照精简、统一、效能的原则，对公安组织机构进行改革，从而进一步提高公安机关的整体工作效能，增强公安工作的针对性、时效性，保障人民群众的利益。

一、公安组织机构改革概述

十八大以来，党中央对行政体制改革提出要进一步简政放权，优化组织结构，理顺层级关系，推行大部制改革，进而提高行政效能，建设服务型政府。当前，公安机关作为党治理国家的重要武装力量，在全面深化改革中扮演着重要角色，肩负着服务改革、保障改革的重要任务。但随着社会环境和社会矛盾的日益复杂，公安机关所面临的政治和社会形势越来越严峻。

从目前情况看，公安组织机构设置基本延续了计划经济条件下的方法模式，已远远不能适应当前的政治环境和社会形势。因此，应通过了解不同时期公安组织机构设置的历史背景，结合当前改革的社会实际，按照精简、统一、效能的原则，规范组织机构设置，制定完善的指导意见，建立科学合理的公安组织机构，确保公安改革积极稳妥、依法有序的推进。

二、公安组织机构设置的历史沿革

警察是看得见的政府，是国家权力的象征之一。警察制度的生成与变化，具体而又真实地反映着国家权力所有者的执政理念和国家权力运行的基本规律。因此，应通过对组织机构历史变化的研究了解，科学地总结警察制度的发展演变规律，从而更好地推进公安组织机构改革。

(一)古代的警察组织机构设置及发展变化

夏商周三代，西周的史料文献较多。其中关于警察组织机构的记载表明，当时并没有承担警察职能的专门机构和官职，大多是在管理民事、司法、军事的官员中。如西周的司徒、司马、司寇等。公元前350年，商鞅在秦国实行变法，创建了集权型警察体制，统一全国的警政，建立了较为系统的组织机构，适应了当时统治的需要，巩固了王权，并奠定了其后两千多年中国古代警察组织机构的基本框架。后来，基层警务逐渐发生变化，从秦汉时期主要依靠基层国家机构为主向宋元明清各朝主要依靠基层社会组织为主转变，在基层形成了国家主导下、依靠社会开展警务活动的传统[1] 80。

总之，古代警察机构是在王权和封建制度下出现和发展的，其目的是为了维护王者尤其是封建阶级的统治，其机构设置变化深刻反映出当时的社会经济、历史环境特点，体现出人民的多种需求。因此，我们必须在深入了解组织机构设置的历史背景下，总结相关经验，明确其主要特点及发展方向，从而更为全面、深入地推动公安机构改革。

(二)近代的警察组织机构设置及发展变化

清末时期，西方警察制度逐渐被引入中国。首先，由西方殖民者在沿海沿江口岸的租界地，按照本国的模式建立了“巡捕房”，成为中国历史上首次出现的西方警察机构。随后，黄遵宪创办湖南保卫局，再后又出现巡警(警务)总局、巡警部等，以至在中国初步具备了现代警察机构的特点

在北洋军阀时期，警察制度渐渐形成，组织机构不断完善。随着当时一些政府改革的实施，内务部成为北洋政府时期总揽全国警务的中枢机构，其中，警政司为内务部主管全国警政的专设机构，警政司下辖四科，第一科管行政警察，第二科管高等警察，第三科管著作审查，第四科管出版事项，不同机构具有不同的业务职能。各省分别设立省警务处，由省长直接领导，管理全省的警察事务。在同时，建立和完善了警察组织机构的法律法规，较为详细地规定了各级各类警察机关的机构职能、权责职守及相互关系，使其更加有效地维护了北洋政府的独裁统治[1] 97。

南京国民政府时期，在中央，内政部是全国警察的最高主管机关;在省一级，各省设立省级民政厅或警务处，执掌全省警务;在市一级，即各省会所在的市设立省会警察局;在县一级，警察机构根据各县的不同情况分别设立警察局或警佐室，随即一律改为县警察局。最后到乡镇一级，重要的镇，一般设警察所;乡、镇以下则设保，一般设有警士。

近代警察组织机构的变化深刻反映了当时中国半殖民地半封建社会的性质，体现了上层建筑与经济基

础相适应的历史规律。同时，由于当时社会正处于剧烈的变革中，警察组织在机构设置方面又体现出继承性和创新性相统一的规律，如从清末巡警部、北洋政府内务部直至国民政府内务部，机构职能基本相同，但又根据社会具体情况创设了多种组织机构。

(三)现代公安组织机构的设置及发展变化。

1949年10月，第一次全国公安会议召开，会议决定统一设置全国各级公安机关的组织机构。大区称公安部，下设政治保卫处、经济保卫处、治安行政处、人事处、财务处和办公室、公安干部学校，共五处一室、一校[2]。省称公安厅，下设秘书处、经济保卫处、政治保卫处，治安行政处和公安干部学校等。1964年，经国务院批准，公安部组织机构增加至15个，主要有办公厅、政治保卫局、经济保卫局、治安管理局、原子能保卫局、武装保卫局、文化保卫局、消防局等部门。至此，现代化的中国公安组织机构初步形成，机构职能日趋完善，各项制度不断健全，该组织机构设置一直沿用。

后来，随着改革开放的不断发展，我国逐步形成全方位的对外开放格局，与此同时国际问题与国内矛盾相互渗透、相互影响，从而导致公安工作所依赖的社会条件、制度背景、体制环境发生了重大变化[3]。因此，各级公安机关在理论与实践结合的基础上，纷纷对组织机构设置进行探索和创新，取得了一系列成果。如为了更好地服务人民，在110报警台基础上逐步建立起110报警服务机构；为了更加有效地维护社会治安，建立了用于防暴、巡逻的公安组织机构等等。目前，公安部由27个主要业务局和其他部门机构组成，省、市、县各级公安机关也拥有比较系统的部门设置。至此，公安机关已成为当前政府行政部门中最为庞大、较为复杂的组织机构之一。

三、深化公安组织机构改革的原则

2015年2月，《关于全面深化公安改革若干重大问题的框架意见》(以下简称《框架意见》)及相关改革方案通过中央审议[4]。因此，各级公安机关必须抓住有利时机，认真学习《框架意见》及相关改革方案精神，把握改革特点，深入调研论证，按照精简、统一、效能原则，推进公安机关组织机构改革：

(一)精简原则

“精简”原则，是指依法设置公安机关，严格控制机构编制，定员定岗，公安机关之间职责明确，层次清楚。当前，由于公安机关组织机构设置过多，人员臃肿，部门职能不清、运行不畅、效率低下。为

为了更好地适应当前工作需要，公安机关应当通过合理设置组织机构，严格管理机构编制等方式提高工作效率，减少工作成本。具体表现为：一要完善相关制度。制度的设立为组织机构的设置提供了依据。通过明确其设置的原则、程序等，使各部门明确自己的职能，合理划分各层级的分工。二是规范组织机构设置。结合实际工作的需要，合并职能相近的组织机构，减少不必要机构的设置，从而省去过多的协调和沟通环节，实现公安工作效率的提高和成本的降低。目前，一些地方公安机关在这方面的探索已有了显著成果，如建立了大指挥、大政工等综合管理部门，创建了大刑侦、大治安等大警种体制等，均具有十分重要的借鉴意义。

(二)统一原则

“统一”原则，包括两层含义：一是机构编制管理工作的高度统一，二是职责体系和机构设置的有机统一。在整个国家体制中，全国公安机关要接受党中央、国务院的统一领导，地方各级公安机关要接受公安部对公安工作的统一领导和指挥，以确保国家法律政策和政令警令的统一，防止分散主义，各行其是。因此，各级公安机关要做到以下两方面：一是规范编制管理工作。由党中央、国务院统一领导全国范围内的机构编制管理工作，地方各级党委、政府管理本行政区域的机构编制，各级公安机关在同级党委、政府领导下负责机构编制的具体管理工作。二是优化统一层级结构。当前，由于各地区部门设置没有统一规定，导致在公安机关内部出现上下部门不统一、分工过细等问题。因此，为了使公安工作运行通畅，各项任务得到及时处理，中央和地方应当按照统一的原则进行整合，不断优化各层级之间的关系，明确部门职责，合理分工负责，从而形成健全的协调配合机制。

(三)效能原则

“效能”原则，是指机构编制工作通过科学规范部门职能，合理设置机构，优化人员编制，不断改善机构编制资源的配置效率，形成权责一致、分工合理、决策科学、执行顺畅、监督有力的行政管理体制，促进公安工作整体效能的提高。一是要依据公安职能进行关系整合。当前，硬性归并职能间缺乏有机联系的机构而产生的“拼盘式”大部门，是无法持续有效运行的。因此，必须立足各部门的统合性与整体性，组合相同或相近的职能部门，分拆性质相异且利益相反的组织机构。二是要依据决策执行分离原则完善公安工作运行机制。当前，在公安组织机构中，存在部分机构权力过大，执行能力不强，效率低下等问题。因此，各部门应根据实际工作情况，加强专业化建设，合理分配职能，明确机构责任，使决策、执行、监督的作用得到充分的发挥，从而使各级指令得到快速有效地传递，并大大提高部门的工作效率。

[参考文献]

[1]程琳.公安学通论[M].北京:中国人民公安大学出版社,2014.

[2]魏永忠.改革开放以来公安机关机构改革及其启示[J].中国人民公安大学学报(社会科学版),2008,(6).

[3]魏永忠.试论我国城市公安机关机构改革的模式[J].中国行政管理,2005,(1).

[4]熊一新.关于全面深化公安改革若干问题的思考[J].中国人民公安大学学报(社会科学版),2015,(6).

[责任编辑：肖恩恩]