关于湖北省公安机关维护

民警执法权威工作的调查与思考

薛逢君[[1]](#footnote-1)

当前，我国正处于百年未有之大变局，新形势下内外环境发展变化引发社会利益矛盾叠加，治安环境日益复杂，执法阻力加大，民警执法权威弱化，给公安机关和民警执法活动带来了严峻挑战。加强新时期维护民警执法权威工作，既是加强党的执政能力建设的内在要求，也是维护法律尊严的必然要求，更是保障民警身心健康、凝聚警心的客观需要。为进一步提升我省公安机关维护民警执法权威工作的科学化、规范化水平，激励公安队伍忠于职守、勇于担当，推动严格规范公正文明执法落到实处，为全省公安工作高质量发展贡献督察力量，根据厅党委关于大兴调查研究的工作安排，本人聚焦民警维权工作的重难点，于2023年4月21日至6月10日，在全省部署开展维护民警执法权威突出问题专项网上督察的同时，深入基层一线、深入重点地区，通过听取工作汇报，召开座谈会，走访有关单位等形式，对全省公安机关开展维护民警执法权威工作开展了“网上+网下”调研活动，现将有关情况报告如下：

一、全省公安机关维护民警执法权威工作总体情况

近年来，全省公安机关维权部门聚焦民警关注的执法痛点、难点、热点，把民警维权工作作为暖警、惠警和爱警的重要举措，全力推进公安部和厅党委关于民警维权工作的各项决定部署落实落地。

**（一）聚焦痛点，在机制建设上下功夫，练好维护民警执法权威工作的“内功”。一是领导高度重视强推进。**厅党委将维权工作作为“一把手”工程，成立由省厅主要领导任主任，厅直相关部门为成员的维护民警执法权威工作委员会，并推动完善省市县三级维权机构设置和联动机制，在全省凝聚起“上下一心、齐抓共管”的良好格局。每年组织开展“三个十佳”评选活动，不断激发各地参与支持维权工作的积极性，推动民警维权工作走上制度化、常态化、规范化轨道。**二是完善机制建设强保障。**省厅陆续出台《关于进一步加强和改进关爱民警工作的意见》《关于加强公安民警紧急医疗救治工作的通知》《公安机关维护民警执法权威澄清正名工作实施办法》《公安机关维护民警执法权威抚慰工作实施办法》等，设置专项资金，对执法权威遭受侵害民警及时开展抚慰救济。2022年以来，全省共计为120名民辅警澄清正名、恢复名誉，抚慰民辅警534人，发放维权抚慰金51.01万元，持续提升抚慰救济覆盖率，切实增强民警履职保障。**三是定期研判通报强督办。**厅维权办坚持定期对侵害民警执法权威案事件进行分析通报，以案为鉴发布防范提示，达到“总结一案，启示一片”的效果。各地也定期对侵权案事件进行梳理研判，武汉市局对侵权刑事案件开展“回头看”，逐案跟踪督办，确保侵权行为人全部处理到位；宜昌市局每月梳理妨害执行职务、阻碍执行公务类刑事、治安案件和举报投诉不实问题，从中发现维权不到位线索，及时督办。**四是精准免责容错强落实。**全省警务督察部门着力推进《公安机关人民警察依法履职免责和容错纠错办法》贯彻落实，切实保护民辅警干事创业积极性。荆州公安县公安局禁毒大队某民警在办理一起涉毒案件中嫌疑人脱逃，但及时采取措施将其迅速抓回，县局维权委迅速启动容错纠错机制，提请相关部门提前介入，对相关责任人免于刑事处罚；孝感应城市公安局城南派出所教导员曾某带队查办一起涉电信诈骗案时，因办案协作程序不当、现场执法预判不准，造成不良后果，应城市局维权委经审查评定，对参与抓捕的民辅警行为予以容错，免于追究责任。

**（二）聚焦难点，在协调联动上下功夫，修好维护民警执法权威工作的“外功”。一是加强内部警种联动处置。**各地维权委将指挥情报、治安、刑侦、法制等主要警种纳入成员单位，整合协调发挥内部职能部门优势作用，形成上下联动、无缝衔接、分工合作的工作格局。如宜昌、荆州等地公安机关建立维权案事件“第一时间”应对处置机制，即民警在执法执勤现场受到不法侵害的，相关警种部门各司其职、紧密配合、通力协作，第一时间报告、处置、打击、抚慰及发声等，切实织密维权网，打好维权“组合拳”。**二是强化政法部门沟通协作。**厅维权办主动与省检察院、省高法建立沟通联系，定期上门走访、协调个案办理，有力推动“大维权”格局建立。如全国公安系统“二级英模”、原来凤县公安局民警向雪飞在抓捕吸、贩毒人员过程中，遭到暴力袭击壮烈牺牲。恩施州中级人民法院一审判决对参与追赶、围堵的被告人姚某因“未动手”被判无罪。厅维权办经与省检察院、省高法积极沟通协作，组织专班赴恩施跟踪督办，最终姚某被二审判处有期徒刑三年，有力打击了暴力袭警犯罪分子的嚣张气焰。**三是拓展社会资源支持服务。**厅维权办以省警察协会为桥梁，与楚尚律师事务所合作组建民警执法权益律师顾问团，专职为民警维权提供公益法律服务，提升维权工作的专业性和权威性。同时，借助党风政风警风监督员中社会各界专家、学者、知名人士的社会资源和公信力、影响力，有效拓宽维权工作宣传渠道，提升群众对维权工作的理解与支持力度。

**（三）聚焦热点，在打击防范上下功夫，强化维护民警执法权威工作的“硬功”。一是严打快处不手软。**2022年以来，全省依法查处侵害民警执法权威的违法犯罪人员中，追究刑事责任449人、治安管理处罚708人。黄冈蕲春县成功侦办全省首例诬告陷害民警案，侵权当事人被判处有期徒刑1年；荆州市公安机关一天内快速办理2起妨害公务和阻碍执行职务案件，侵权当事人均被依法严肃处理。**二是防范培训不缺位。**各级公安机关围绕维权工作开展形式多样的防范培训活动，进一步加强队伍法律修养，提升执法能力。武汉市局出版《武汉警察法学研究》“维护民警执法权威专刊”，为广大民警全面了解维权工作形势提供理论依据，也为依法打击侵犯民警执法权威的违法行为提供理论指导和借鉴。宜昌市局组织开展覆盖全县市区的“维权基层行”活动，为广大基层民警送温暖。荆门市局制定《执法精细化管理手册》，严格规范民警的执法执勤行为，有效避免因执法不规范引发侵权案事件。**三是惠警利警不松劲。**2022年以来，全省公安维权部门为224名受到侵害的民警提供医疗救治和现场紧急处置，为738名民警进行走访慰问、心理辅导和恢复名誉。宜昌市局构建“心理训练、咨询服务和危机干预”三位一体心理健康工作体系，培养百余名具备心理咨询师资格的民警，并在各县市区设立心理关爱咨询室，为受侵害民警辅警及时提供心理安抚疏导，有效缓解被侵权对象心理压力。黄石市局下陆分局为每位民警购买30万元人身意外伤害保险，并建立医疗“绿色通道”，为执法受侵害致伤民警支付医疗费用，给予必要抚恤和帮助。

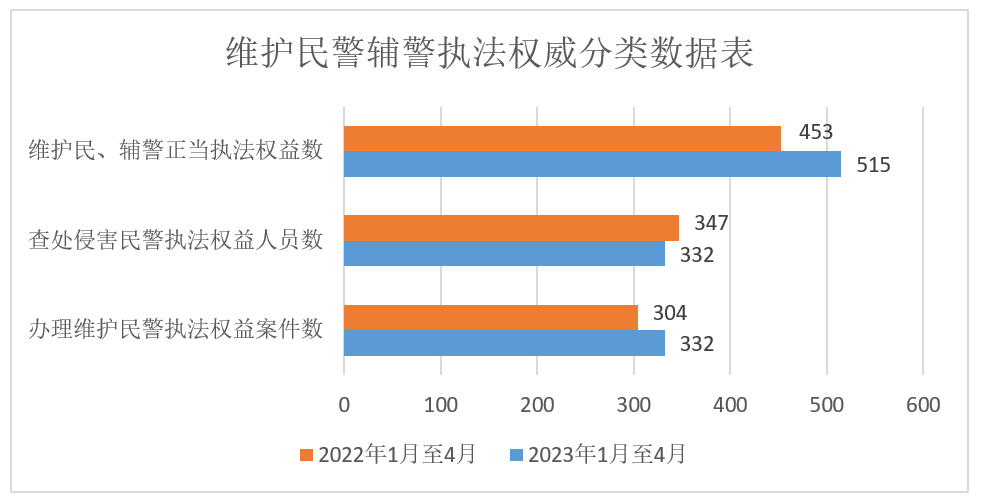
二、去年以来全省公安机关维护民警执法权威案件分析

**（一）侵害民警辅警执法权威案件地市分布情况**

2022年1月至2023年4月，全省共办理维护民警辅警执法权益案件1305起，其中武汉441起、黄石64起、襄阳76起、十堰180起、荆州52起、宜昌91起、鄂州10起、荆门50起、黄冈81起、孝感53起、咸宁31起、随州38起、恩施73起、仙桃42起、天门11起、潜江11起、神农架林区1起。

**（二）侵害民警辅警执法权威案件主要特点**

**1.维护民警辅警执法权威人数有所上升。**2023年1月至4月，全省共办理维护民警执法权威案件332起，与去年同期（2022年1月至4月）304起同比上升9.21%；依法查处侵害民警执法权威人员332人，与去年同期依法查处侵害民警执法权威人员347人同比下降4.32%；依法维护了515名民警辅警正当执法权威,与去年同期453名民警辅警同比上升13.69%。



**2.派出所、交警基层一线执法执勤民警辅警执法权威易受到侵害。**2022年1月至2023年4月，全省办理的1305起维护警权案件中，共有1932名民警辅警受到侵犯。其中民警1272名，主要涉及派出所、交警、巡特警、刑侦、治安等5个警种，其中涉及派出所民警852人、占比66.98%，交警230人、占比18.08%，巡特警108人、占比8.49%，刑侦22人、占比1.73%，治安19人、占比1.49%，其他警种41人，占比3.22%。另外，全省公安机关共有660名辅警受到侵犯，与受侵犯民警人数比约为1：2。

**3.执法权威被侵害的情形主要是暴力袭击，撕咬、拉扯、推搡等**。2022年1月至2023年4月，全省办理的1305起侵犯民警执法权威案件中，392起涉及民警辅警受到暴力袭击，占比30.04%，378起涉及民警辅警受扣押、撕咬、拉扯、推搡等侵害，占比28.94%，150起涉及民警辅警被聚众哄闹、围堵拦截、冲击、阻碍，占比11.53%，137起涉及民警辅警受到诬告陷害、被恶意投诉、炒作等,占比10.51%，109起涉及民警辅警被车辆冲撞、碾压、拖拽、剐蹭，占比8.31%，95起涉及民警辅警受到威胁、恐吓、侮辱、诽谤、骚扰，占比7.29%，44起其他情形，占比3.37%。共造成民警辅警受到轻伤16人、轻微伤710人。

**（三）侵害民警辅警执法权威案件处置情况**

**1.对侵权行为人的处置以治安管理处罚为主。**2022年1月至2023年4月，全省办理维护警权案对实施侵权行为的1304人中，追究刑事责任449人，治安管理处罚708人，党纪政纪处分3人，赔礼道歉21人，公开曝光2人，其他处理121人。

**2.对受侵害民警辅警提供救济措施以发放抚慰金为主。**2022年1月至2023年4月，全省办理维护警权案，受到救济897个次，其中采取保护措施4人，现场紧急处置141人，紧急医疗救治83人，维权委员会审查履职复核48人，心理干预和治疗95人，依法履职免责3人,抚慰534人、发放抚慰金51.01万元。

三、专项网上督察发现维护民警执法权威工作中存在的问题

**（一）受立案环节问题线索。**此类问题线索包含：涉及侵犯民警执法权威的警情案件有案不受、有案不立、审查超期、降格处理等4类。总队发现此类问题线索共计192条，占发现线索总数的21.77％。**典型案例：**荆州市开发区公安分局燎原新村派出所民警田某及辅警简某某于2022年4月22日处警期间，醉酒男子管某某拒不配合民辅警执行公务，并用手、脚殴打民辅警，用脚踢踹警用车辆，导致民警左手中指及左脸受伤，辅警左手小臂受伤。该案中嫌疑人管某某对正在依法执行职务的人民警察实施殴打，对正在使用的警用车辆进行破坏，其行为符合《关于依法惩治袭警违法犯罪行为的指导意见》中刑事打击的标准，但该案于4月22日受案后，仅作为一般行政案件处理，未对嫌疑人进行刑事打击。总队已于5月25日将该问题线索下发所在地市公安局，督促整改。

**（二）审查侦办环节问题线索。**此类问题线索包含：涉及侵犯民警执法权威的警情案件立而不侦、久拖不决等2类。总队发现此类问题线索共计38条，占发现线索总数的4.3％。**典型案例**：武汉市江岸区公安分局新村街派出所民警左某、杨某某等人于2022年11月29日上门依法传唤侯某某时，侯某某未婚夫陈某某阻碍警察依法传唤，并挥拳击打民警左翔头部。该案于2022年11月30日立案，但至今案件状态仍为立案状态，未对该案持续开展侦查。总队已于5月25日将该问题线索下发所在地市公安局，督促整改。

**（三）措施落实环节问题线索。**此类问题线索包含：涉及侵犯民警执法权威的警情案件未执行拘留、拘留天数未足额执行等2类。总队发现此类问题线索共计347条，占发现线索总数的39.34％。**典型案例**：宜昌市夷陵区分局治安大队民警李某某、辅警马某某于2022年9月10日在小溪塔罗河路海洋超市处置纠纷警情期间，覃某母亲赵某某欲与他人发生肢体冲突时，被辅警马某某阻拦，覃某随即用手掐住马某某脖子，并用手抓打，致使马某某受伤。该案于2022年10月10日对嫌疑人覃某裁决行政拘留后，一直未执行拘留。经总队督促整改，2023年6月2日对嫌疑人执行拘留。

**（四）抚慰环节问题线索。**此类问题线索为涉及侵犯民警执法权威的警情案件应抚慰未抚慰类。总队发现问题线索共计295条。**典型案例**：宜昌伍家分局办理的王涛涉嫌妨害公务案、仁和医院交警被打案、刘山阻碍执行职务案，维权事项均未及时向维权委申报，导致出现应抚慰未抚慰问题，经总队督办，相关单位已对上述3起受侵害的民警分别进行了抚慰金抚慰。

四、当前制约维护民警执法权威工作的主要因素

**（一）维权意识不强。**有的基层公安机关领导及民警执法理念落后，对公安机关服务社会职能及人性执法的内涵理解片面，使得民警执法执勤过程中束手束脚，合法权益得不到保障；有的基层领导对民警执法执勤风险评估不敏感，工作部署不周密，警力安排不科学，安全教育不落实，督促检查不到位等，民警执法执勤安全得不到保障。

**（二）执法规范不严。**少数派出所、交警等基层一线执法执勤部门，在日常面对群众的执法过程中仍存在文明、不规范等情况，如接处警过程中执法态度粗暴、语言生硬、行为随意，引起群众对民警的不满，激化矛盾引发冲突。此外，执法记录仪、单警装备等准备不足、佩戴不规范，发生侵权行为时，民警无法有效记录现场执法全过程，无必要装备及时有效处置保护自身免受侵害。

**（三）侵权打击不力。**各地公检法对袭警、妨害公务等违法犯罪的理解不一，造成个别公安机关办理案件受阻，对侵权违法犯罪打击不到位。特别是在公安机关内部，还有个别基层领导对侵权行为的认识局限于暴力袭警层面，多数未造成严重后果的，宁可民警受委屈，往往是大事化小、小事化了、息事宁人。其次，受疫情影响，按照各地防疫政策要求，暂缓执行行政拘留，待疫情结束后，因违法行为人外出务工、去向不明等，造成处罚未执行。通过此次维护民警执法权威专项网上督察发现，对侵权案件有案不立、立而不侦、审查超期、降格处理、处罚执行不到位等打击不力的情形均不同程度的存在。

**（四）不实投诉不少。**当前一些法制观念淡薄、道德素质低下之人，出于各种目的，掺杂着个人利益诉求，恶意编造或扩大事实，对公安机关进行无效、恶意投诉甚至是诬告民警的情形居高不下。据统计，2022年全省警务督察部门通过12389平台共受理举报线索23097件，核查结果属实或部分属实的仅348起，查实率低于1.5%。但大量不实投诉极易让民警产生“多干活多挨骂，少干活少挨骂，不干活不挨骂”的消极思想，严重挫伤了民警执法积极性。

**（五）履职保护不够。**虽然我们将依法履职免责、澄清正名等维护民警权益工作纳入《湖北省公安机关警种部门支援派出所工作指导意见》范畴，明确要求各地加强对一线民警的依法履职保护，但对民警依法履职免责和容错纠错，主要还在公安机关内部适用，在与纪检监察机关、检法机关等部门协调沟通、达成共识、形成合力方面还存在较大障碍和困难。如武汉市公安局蔡甸分局原民警李某某因涉嫌滥用职权罪被法院判决前申请维权，武汉市局督察、法制部门会同维权律师调查会商，邀请武汉大学部分专家学者专题研究、审查认证，多次与检法机关沟通协调，均未取得理想效果。

**（六）法制宣传不足。**一些基层公安机关开展维护民警执法权威工作普法宣传方面没有落实常态化机制；有的典型案例考虑到社会舆论和影响仅在内部进行宣传，未对外全面进行宣传报道，也没有与政府相关部门协同配合，未形成社会整体效果，导致阻碍执法案件屡禁不止。

五、进一步做好维护民警执法权威工作的对策建议

**（一）强化组织领导，全力推动责任上肩。一要进一步强化维权委“一把手”责任。**各级公安机关主要领导作为维权委一把手，要深刻认识到侵害民警执法权威不仅仅是损害民警个人权益更是侵犯法律尊严，真正把维护警权工作纳入党委重点工作一体谋划、同步推进。**二要进一步强化维权委部门警种工作职责。**各级公安机关维权委成员单位要各司其职、密切配合，形成维护警权工作合力，定期听取维护警权工作汇报，及时研究解决工作中存在的困难和问题，通过“擂台赛”、绩效考评等方式，强力推动维护民警执法权威工作机制落实落地。**三要进一步强化维权办常态化工作职责。**各级警务督察部门要以健全维权机制、提升维权能力、履行维权职能、强化维权保障为抓手，不断推进民警维权工作，真正为湖北公安铁军队伍建设当好护航队，撑起防护盾。

**（二）加强教育培训，着力提升执法水平。**依法规范是维护民警执法权威的前提和基础。**一方面要推动民警执法更加规范。**加强更有针对性的专题培训和实战训练，通过正反两方面的维权案例，教育引导民警牢固树立规范执法意识，提升规范执法能力，从源头上防范和减少被侵害问题的发生。**一方面要推动警权维护工作依法规范。**妨害、阻碍民警执法和暴力袭击案件，有不同于其他案件的特殊性，在证据收集、法律适用、程序规范方面，要坚持更高标准、更严要求，确保经得起事实和法律的检验，防止产生负面影响。

**（三）加大打击力度，从严查处侵权案件。一是对袭警辱警“零容忍”。**不断加大对侵犯警权案件的查处力度，及时启动各项维护警权工作机制，对发生的恶性、重大侵害民警执法权威案事件，加强跟踪督办，确保案件从严从快得到查处。**二是与检法沟通“零距离”。**在办理袭警案过程中，加强与检法机关的沟通，完善研判会商、提前介入、同步监督等机制，准确把握宽严相济刑事政策，确保政治效果、法律效果、社会效果相统一。**三是对案件督办“零差错”。**确保侵犯警权案件的受立案、审查侦办、强制措施落实等各环节处置到位，落实“研、交、办、督、结”工作闭环。

**（四）深化正名抚慰，切实激发队伍活力。一是及时澄清正名。**对民警的不实举报和投诉，在认真核实的基础上，及时澄清事实，消除民警压力，对恶意举报的，要支持帮助民警追究当事人责任。**二要加强心理疏导。**对于受到侵害的民警，除了为其正名还其清白外，更要精确把握其思想动态，缓解心理压力，防止因此产生消极、颓废心情，丢失工作热忱。**三是强化走访慰问。**对执法执勤中受伤的民警，及时看望慰问，按照伤情及相关规定发放维权抚慰金，让民警精神上受温暖、经济上得实惠，切实加强履职保障，真正让从优待警落到实处。

**（五）完善容错免责，消除民警执法顾虑。一要更新监督理念。**坚持从实际出发，正确处理广大民警在执法履职中出现的问题，准确区分把握，切实做到严管与厚爱结合、激励与约束并重、精准监督与容错纠错相统一。**二是强化制度建设。**推动出台《湖北省公安机关人民警察依法履职免责容错正面清单和不担当不作为负面清单》，让依法履职免责和容错纠错深入警心，强化民警的边界意识和维权意识，积极主动规范自身行为，让自己的行为处于依法履职免责和容错纠错范畴。**三是健全运行机制。**结合新时代公安工作实际，立足监督执纪现实条件，在严格遵循法律法规、党规党纪、警规警纪的基础上，以理念更新推动工作创新，进一步修订完善具有本地本部门工作特色的机制，减少民警正常履行职务被查处的风险隐患。

**（六）做好宣传引导，大力营造维权氛围。一是做好法律宣传普及**。利用已经建立的舆论阵地，利用不同的形式和方法，通过报纸、广播电视、网络等新闻媒体加强对群众的法律宣扬，让群众学法、懂法，特别是要让群众知道公安民警依法履行职责代表的是国家而不是个人，其行为具有权威性和不行侵扰性，对公安民警本人的侵害，同样是对国家的侵害，增强广大群众的法制意识，引导群众通过合法手段表达诉求，积极创造一个良好的执法环境。**二是推动警民良性互动。**广泛开展警察公共关系工作，通过媒体、公安网站、公安博客以及利用警民联谊会、恳谈会等途径和时机，争取理解支持，减少误解偏见，探索群众参与民警维权的新途径、新办法。**三是积极回应社会关切。要**充分利用各种形式和渠道，通过集中、专题曝光典型侵权案例等方式，教育群众，震慑不法分子，让亵渎警察的不法分子重新敬畏警察，让拘谨执法的警察重新找回自信，在全社会营造爱警护警氛围。

1. 薛逢君：湖北省公安厅警务督察总队副总队长。 [↑](#footnote-ref-1)