

警界新政：警务改革的太原样本



核心提示

新局长上任三把火，让太原警察这两年压力很大。2008年集中整顿，2009年全员考评，及至2010年竞聘上岗；从分局局长、支队长到普通民警，上至正处，下至科员，全部职位开放，一年一聘；考评成绩成为评聘的硬杠杠，优等方有资格晋升，末等则要自动降级乃至解聘。

“新政”伊始，有当地干警一度观望，“以为会告一段落”，没想到环环相扣，“一口气都不给喘”。

2008年4月，山西省公安厅副厅长苏浩受命兼任太原市公安局局长。此时太原警察的声誉正处于谷底，2005年打死北京警察一案的阴影尚未散去，2006年、2007年太原市行政风评风议，公安局又连续垫底。

整顿以后，太原警风为之一振。但新局长坦言，成效是“在高压政策下产生的”，整顿“只是权宜之计”。在一次内部发言时，苏浩称，单纯地就业务抓业务，就队伍抓队伍，社会治安始终无法走出“严打—反弹—再严打—再反弹”的泥潭，队伍管理也无法摆脱“整顿—反复—再整顿—再反复”的怪圈。

“要想从根本上解决问题，就必须对现行公安运行机制进行改革，破解长期以来影响和制约公安事业发展的体制机制难题。”借助一整套考评体系，使干警能上能下、能进能出

——太原公安随后的大刀阔斧，触碰到干部人事制度的内核，也勾勒出警务新政的纲目。

纲要则目张。举人事机制之“纲”，张警务各项工作之“目”，正是太原这场公安运行机制改革的用意所在。

全员下岗竞聘

“我们已经在推行全员下岗竞聘了。”3月17日，太原市公安局万柏林分局的史水鸿告诉记者。这一天，也是太原市局新一批副处级警官提名公示的截止日。

史水鸿是经过全员差额推荐、分局差额提名等程序，由市局党委审定后，于2009年底竞聘上任的第二批副处级警官。太原公安的运行机制改革，选择自上而下、逐级逐层地推进。

一年以后，通过年度考评，所有警官、警员将被划分为“优等”“合格”“基本合格”“不合格”四个等次。根据改革方案，只有被评为“优等”的警官和警员，才有资格竞聘上一级职务；达到“合格”以上等次，可在次年续聘；“基本合格”的予以解聘，参加后进民警待岗培训，培训期满经考试考核合格后，竞聘下一级警官或同级警员职位；“不合格”的，解聘降职降级、待岗培训；连续两年“不合格”的，予以辞退。

“一年之后，没有所长、副所长，全部进入待聘程序，都要重新竞聘。”柳巷派出所所长王晓光说。

“白头发一下多了起来”，四十出头的王晓光告诉记者，考评结果与竞聘机制挂钩之后，压力明显增大，“以往有的警员作风懒散，但管多了容易得罪人，有时就睁只眼闭只眼，现在对派出所所长的考评，要看整个所的业务成绩和执法规范情况，必须狠抓工作”。

史水鸿也有同感：“过去考核不合格也没事，只要不犯大错误，没见到谁下来。现在挂钩‘一年一聘’，危机感非常强烈。”

这与苏浩的设想相符。警官能上能下、警员能进能出的工作机制建立起来后，“就不用再去考虑怎么管他，他会自我加压、自我管理，达不到目标的，该降级就降级，该辞退就辞退”。

太原市迎泽区看守所民警刘冬生现在就颇有如履薄冰的感觉。柳巷派出所的这名前刑警，去年参加了后进民警待岗培训，后转岗至看守所。“上夜班碰着没事，别人可能要开会儿盹，也是人之常情，但我就真不敢，就怕打盹

的几分钟恰巧出了什么事”，刘冬生说，“像我这样‘黄牌警告’过的，要是再去培训，后果不敢想”。

尽管压力倍增，但不少一线民警反映，全员竞聘带来的公平性，一定程度弥补了心理落差。

太原市公安交警支队迎泽一大队中队长姚继平说，以前干得好还要等机会，有不少老民警勤勤恳恳干了二三十年仍是个副科；现在干得好就有机会，“这两天推副科级干部，我参加工作十二年，和工作才三四年的同事一起竞争，老同志心里难免有点不平衡，但年轻民警就觉得非常有动力”。

虽然“黄牌”在身，刘冬生现在也憋了一股劲要评优秀，“眼看副科岗位开始竞聘了，我也努力着呢，要是能行，明年我也有机会竞聘上一级岗位”。

打破虚职限制

太原的警务改革虽大刀阔斧，却并非一味强压。相反，方案多处设计都透露出灵巧和“人情味”。

比如，考评的“优等”比例“上不封顶、下不保底”。如果一个单位人人努力工作、业绩突出，都可以评为“优等”。

又如如不设置“末位淘汰”。“一个重点中学的实验班，平均成绩在95分以上，即使最后一名成绩也远远高于普通班的前几名，是不是应该把他淘汰掉呢？”苏浩反问。

但如此下来，人人快马加鞭，职务数量势必成为瓶颈。若屡次入围竞聘却不得晋升，干警评优的动力还能剩几何？

太原为此预备一步“先手棋”：根据《国务院办公厅关于规范公安机关人民警察职务序列的意见》，打破警员职务的职数限制。只要年度考评结果为“合格”以上等次、且达到规定年限，即可晋升上一级警员职务。有领导能力的，可走警官序列，即所谓实职；有专业技能、能干好本职工作的，可走警员序列，即所谓虚职。

营盘派出所治安巡防队副队长武利军说，每上一个级别，工资待遇的差距就拉大，因此谁都想往上走。“就像赶牛，前头挂束草，再扬几鞭子，走得更快了。对基层民警来说，队伍解决虚职，享受相应的处级、科级工资待遇，能得到实惠，这是非常实在的动力”。

原先评选虚职，也有比例限制。“我师傅那一批，大约二十来人，都达到主任科员的条件了，但编办给的指标少，当时又没有好的考评机制，给谁都摆不平，最后只好都不给，生生把指标给废了。”武利军说。

公务员激励机制单一，过分依赖行政职级，本是困扰政府部门的普遍问题，并非公安

给予很大支持，“太原市委、政法委应将公安运行机制改革列为全市政法创新课题，市局党委多次给相关部门专题汇报改革思路和公安运行机制改革具体内容，编办、组织、人事等相关部门都给予了大力支持”。

对于公安队伍，苏浩认为，重点是得到多数人的赞成。他也深知，改革要循序渐进，不能急于求成；职责规范、考评体系等等，“提升的空间还很大”。

上兰村派出所是考评试点单位之一，所长郝瑞告诉记者，市局“三定”方案对民警行为、内务管理和警务活动三个方面作了全面规范，厚厚一本考评细则，每个民警对应自己的职责任务，实时记录工作情况，统一在内网上汇总、公开。

“社区民警每天入多少户、接触多少居民、搞哪些防范、巡警出警多少次、处理多少案件等等，考得非常详细，一目了然。”郝瑞说，“同时有实地抽查，防止考核作假”。

武利军参与了考评细则的前期编纂：“一开始就是定量考核，后来又把定性的评议加进来。评议方式包括每周上下级互评、同级互评和窗口单位群众实时评议等，每个人的考评成绩中，业务考核占75%，评议占25%。”他认为，考评体系刚开始运行，出现一些地方不好考、卡住了也很正常，可以及时修补完善，“关键是整个过程公开透明”。

“如果运行一段时间以后能更加完善，得到绝大多数人的赞成和拥护，那这套考评用人体系就不存在‘人走政息’的担忧了。”苏浩说。

据新华社

改革的天时地利人和

在外界看来，太原的警务“新政”兼具天时、地利、人和。

所谓天时，中央多次强调深化干部人事制度改革，要求在建立健全科学的选人用人机制上迈出更大步伐、取得更大成效。同时，公安机关近年大力推进专业化建设，地方警务改革的空间和资源都较为充分。2009年4月，中央政治局常委、中央政法委书记周永康视察太原市公安局时，对其改革给予充分肯定。

所谓地利，当地警界一位人士认为，苏浩的改革有一个背景，就是之前的整顿效果很好，得到了党委政府、社会各界好评。至于整顿，也有一个背景，就是此前警务状况不尽如人意。

关键还在人和。“苏浩很有自己一套想法，而且认准了事情就干，而且协调沟通能力也很强。”接近他的下属这样评价。

在苏浩看来，最主要原因是地方党委政府

相关链接

太原公安局称 民警全员下岗竞聘后警情大幅下降

太原公安局日前接受采访称，改革正向纵深发展。改革后，太原公安局一二级机构精简过半，各类警情大幅下降。

太原市公安局的8000民警全员下岗，重新竞聘。局机关原有的41个内设一级机构整合为21个，精简了49%；原有的338个二级机构精简到125个，精简了63%。从市局机关3770名民警中精简出的1269名，将全部充实到派出所等一线实战单位，精简幅度达到33.7%。

据了解，实行全员下岗聘任至今，各级纪检部门没有收到一封反映太原市公安局用人问题的举报信，没有接到一个举报电话。

与此同时，2009年，抢劫类、抢夺类、盗窃类警情分别下降了51%、33%和23%，群众安全感和满意度大幅提升。 据新华社

新闻时评

编辑 陈培营 杨怀锁 电话 67655282 E-mail: zsxw@znews.com

政府的权力 怎成了个人的刀

生活在我们这里，如同穿行于雷雨之中，不时就能听见一声惊雷自空而下。久而久之，大家的忍耐力已经变得相对比较坚强，一般性的雷声已经很难撼动我等那颗“勇敢的心”，但有时过于惊悚的话，还是能够让人觉得这个世界实在是过于奇妙了。

报载，浙江温州市鹿城区计生局一位戴姓女副局长，在做计划生育工作的时候说出了这么一句话：“你现在就是我板刀（温州话‘砧板’）上的肉，我想怎么割就怎么割。”这话出台的背景也很奇特，是在对某企业进行处罚、收取社会抚养费的时候说的。而这笔社会抚养费的数额高达86万元，后来又升级为110万元。因为该副局长还声称，今天是86万元，你叫板的明天就是160万元。

话说到这里，大家可能以为这句把被处罚人放在自己砧板上的话就算是惊雷了吧？您错了，真正雷人的话是在这位副局长因此事接受采访时的辩护：这是站在当事人角度，做对方工作时引用温州“俗语”所说的话。

您看，砧板站在了那块鱼肉的角度来考虑问题，这是何其令人感动的景象啊！原来我写过个东西，叫做《一条赞颂油锅的鱼》，从题目就知道这是什么口味的文章，但那毕竟是“被赞颂”的表达，这次是油锅与砧板主动去替鱼肉考虑，这个世道真是不一样了。

这种善良的想法之外，另外一种想法就比较黑色了。在我看来，这确实是站在了鱼肉的角度来替他们考虑的，但并非告诉他们不成为鱼肉的妙法——这本家也不是砧板应该做的事——而是“善意”地提醒鱼肉们所处的地位，从某种意义上说这确实是鱼肉们考虑，就是说，你们不捣乱而是让我一刀割了你，你也少点痛苦，我也少操心。

关于计生工作是非功过不好评说，但对于这种拥有权力就把自己等同于砧板的人，倒是可以说上两句。

权力者，天下人赋予之权也，按照现代的说法叫做“公器”，公器私用固然不好，但公器本身确实具有把天下人当鱼肉的能力，只要它想这么做。但权力本身是没有思想的，而只是一种聚合在一起的能力，这种能力的运用要靠人来具体实施。在一个正常的社会里，相信没有人会如此明目张胆展现自己能力的，哪怕是心中对此有着绝对的自信，也不会这么公开地说出来。

凡是如此说出来的地方，权力的使用与监督必然出了大问题。最近两年，这样的事例越来越多，终于有人公开了砧板的身份，这已经有了某种肆无忌惮，甚至连表面功夫都不去做的迹象了。而这种状态证明，某些官员已经真正有了一种做主的心态，其价值观正式成为了一块砧板。还有比生活在砧板上更可怕的事情么？老实说，我是想不出来了。 五岳散人

中国大学楼越高 人文精神越矮

华中科技大学哲学系教授邓晓芒最近说：“中国高等教育先是模仿苏联模式，现在又慢慢地回到了类似科举时代的那种做法，磨灭人的个性和创造力，虽然一直在尝试改革，却至今还没理出什么头绪来。”所以，他认为中国高等教育已经“完败”。（《华商报》4月1日）

苏联模式是否抑制人的创造性，不好说。因为人家未解体前，还算可以和老美匹敌的科技大国。科举时代倒是压抑人性，但那时学子们的文字功底却无可挑剔。至于中国高等教育是不是“完败”，“完败”的标志又是什么，倒是帕金森的“办公大楼法则”或

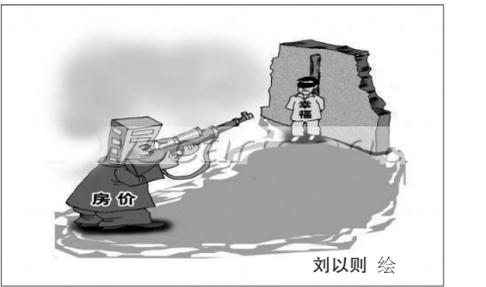
可给我们提供一点想象的空间。

据说，帕金森发现，许多生意兴隆的公司、影响巨大的组织都设在不起眼的地方，设在简陋的房屋里，一旦搬进豪华的大厦，便转入衰退的轨道。据此，谢鹏程先生说，“以中国传统文化解释，大概有两种可能：一是滥用民力，加重财政负担，引起各方的不满或者反抗，从而动摇权势的根基；二是风水不好，致其不旺”。

帕金森则认为：一个组织在兴旺发达之时，往往紧张忙碌，没有时间精力去设计和修建琼楼玉宇。当其所有的重要工作都已经完成，想到要修建与其成就相称的大楼时，时间和精

力就都集中到表面功夫上了。所以，完美的楼堂意味着结局，而结局意味着终结。（《读者》2010年第7期）

但中国当代的事情和上面二位的推断又似又不似。“风水说”的不靠谱是显而易见的。滥用民力倒是大大的有，特别是高校贷款圈地扩校的水有多深，谁都不说，但似乎又不是“完败”的唯一原因。不过，无论什么原因，最终结果倒和帕金森的“办公大楼法则”十分吻合：大学的大楼盖愈大愈高，人文精神却愈来愈矮化，创造性的成果和大师级人物也愈来愈匮乏，所谓“金玉在外，败絮其中”，其是之谓乎？ 杨建业



无理由拘留是公民尊严的尴尬

福建南平市委书记雷春美在法院看望重伤小学生时，遭一名妇女下跪喊冤。该妇女8岁女儿遭人强暴后受到严重伤害，她认为教育部门的赔偿根本不够，两年来一直在上访。就在前不久，广西东兰旱区挑水老人以下跪的方式祈求政府修路，紧接着在南平血案之后又出现了医院里下跪喊冤的一幕。无论如何，下跪与人的尊严相连，现代社会中的下跪，更不啻一种“尊严自残”。

如同“身体自残”的维权途径给我们带来的震撼一样，“尊严自残”同样指向着公民权利救济渠道的保障乏力和社会法治建设的不足。在一个法治社会，公民不去依赖法律，而要靠伤害自身尊严的方式来实现权利救济，这实在是公民在权利意识层面上向人治社会的一种倒退。

当看到这两起事件中公民“下跪”的后果时，我们便会发现，民众对于法治的不信任并不是毫无理由的。老人跪求政府修路，事后被当地官员称之为“系有人导演”。而发生在医院的拦路喊冤中，当事者更是遭到匪夷所思的拘留。

即便不具备专业法律知识的人，通读一遍《信访条例》也会发现，这是一部限制行政权力，保障公民救济渠道的条例。根据《信访条例》的规定，

当事者完全不必承担被拘留的法律后果，倒是接待者的违反之处不止一条两条。遗憾的是，当地政府似乎丝毫不会反思自身的缺陷，只是将目光集中在“刁民”是否触碰到了他们那可笑的“衙门情结”。

公民的权利救济渠道的保障，是一个社会重要的文明成果，它意味着即便民众权利受损，但依旧能够拥有希望。更重要的是，尽管当事人是一个被损害者，他依旧应该拥有尊严和不被二次损害的保障。或许，在当今的社会进程中，只有莫名拘留这样的尴尬注脚能够更少一些，法律与公民的尊严才会更多一些。对此，我们无比期待。 刘兴伟

“侦查保密” 无限扩大纯属推托

公安机关侦查保密固然重要，但须以保证当事人的必要知情权为前提。

重庆北山中女学生谢雨宏失踪死亡案已过去两个多月，尸检报告终于出来了，结论是“溺水死亡”。据此，公安局作出了不立案的决定。谢雨宏父母希望看到尸检报告，办案人员却表示“领导说尸检报告不能给家属看”。（《重庆时报》4月5日）

对于一些死因存疑的案件，警方在进行尸检后，仅对被害人家属告知尸检结论，而不告知鉴定过程等内容，也不允许查阅尸检报告，似乎已是一种习以为常的做法。警方的理由，要么是说法律没有规定，因而被害方无权知情；要么说案件尚处于侦查阶段，证据材料需要保密，因而不能查阅。其实，这两种理由都是大可商榷的。

刑诉法规定，侦查机关应当将用作证据的鉴定结论告知犯罪嫌疑人、被害人。如果犯罪嫌疑人、被害人提出申请，可以补充鉴定或者重新鉴定。据此，被害人或犯罪嫌疑人对鉴定结论均具有知情权，侦查机关负有告知义务。

需要指出的是，这里所说的“鉴定结论”，是指作为一种法定证据形式的鉴定结论，其基本表现形式是“鉴定意见书”，其内容至少应包括委托单位、委托事项、鉴定对象、鉴定过程、鉴定依据和鉴定结论。也就是说，侦查机关所应告知的应当是鉴定意见书所记载的上述全部内容，而不仅仅是最终的结论。试想，如果仅仅告知最终结论，又如何谈得上知情，当事人又如何去申请补充鉴定或重新鉴定？

但遗憾的是，最高检的《刑事诉讼规则》和公安部的《公安机关办理刑事案件程序规定》均进一步规定：对鉴定结论，可以只告知其结论部分，不告知鉴定过程等其他内容。这是对刑事诉讼法的简单化理解，涉嫌限制了被害人、犯罪嫌疑人对鉴定结论的知情范围，而上述两个规定都制定于十几年前，当时“知情权”的理念还没普及，基于时代变化，建议对这些规定进行修改或废除。

根据现代刑事诉讼的公开、参与原则，强调侦查保密必须以当事人的知情权为前提。只有充分满足当事人的知情权、参与权，给当事人一个明白，鉴定结论及其他相关侦查结论才具有公信力，才能起到解释释惑、定纷止争的作用。在诸如上述谢雨宏等疑难案件中，人命关天，被害人家属对被害人死因存在着种种疑惑，此时如果仅仅告知最终结论，而对检验鉴定的过程、依据等均不告知，如何能让被害人家属信服？而且，对谢雨宏等案件，公安机关已经作出了不立案的决定，从程序上终止了侦查活动，在性质上已不属于刑事案件范畴，此时如果再强调侦查保密，也纯属推托之辞。

侦查适度公开是现代法治的必然要求，侦查保密固然需要强调，但必须以保证被害人、犯罪嫌疑人等当事人的必要知情权为前提。在我国刑事诉讼中，推进检验鉴定的公开透明，给当事人一个明白，已是势在必行。

一家之言