

制度逻辑的有机整合:公安执法办案管理中心转型之实证分析

谢 澍 郑雯月 杨钰芃

摘要: 实地调研显示,公安执法办案管理中心在建设初期主要由效率优先的工具理性逻辑主导,通过流程集成、空间分区、技术嵌入和多机关衔接,推动了执法活动的闭环流转、全过程留痕与形式规范化。随着程序公正、权利保障和实质监督的重要性日益凸显,检法两部门协作难以常态化、技术监督偏于形式、法律服务供给不足、特殊人群保护薄弱以及部分设施闲置等问题逐步暴露,效率导向形成的制度优势转化为公正提升的现实制约,因此需要着重对公安执法办案管理中心运行中的效率与公正不和谐现象及其生成机制展开考察。当前,公安执法办案管理中心应由建设扩张转入运行优化,通过完善国家标准、健全跨部门协作、重构监督机制、法律服务实质化、强化差别化保护和地方统筹保障等方式,推进工具理性与价值理性的制度整合。

关键词: 公安执法办案管理中心; 工具理性; 价值理性; 制度逻辑; 执法规范化

DOI: 10.19836/j.cnki.37-1100/c.2026.04.005

一、问题的提出

推进公安执法办案管理中心(以下简称“办案中心”)建设,是深化执法规范化改革、推进国家治理体系和治理能力现代化的重要举措。自2016年相关制度全面推行以来,各地公安机关普遍将办案中心作为规范执法行为、提升办案效率和强化过程监督的重要平台。适逢办案中心建设持续推进十周年之际,这一改革举措已逐步形成较为统一的建设方向和基本运行框架。然而,实践中对办案中心的评价并不完全一致:有的地方认为其在压缩案件流转环节、统一执法标准方面成效显著,值得全面推广;也有基层单位反映,部分办案中心功能区使用率不高、多机关协同机制不畅、集中办案在个别案件类型中反而增加了程序负担。正是基于上述分歧性反馈,我们有必要超越简单的成效总结或问题罗列的做法,回到具体运行场景中,检视办案中心实际运行的深层逻辑。既有研究对办案中心的关注主要集中于制度介绍、经验总结与问题梳理等方面。部分研究肯定了办案中心在资源整合、流程规范方面的积极作用,也有研究指出了其在多机关协作、法律服务保障、智能化应用等方面存在的现实困境^①。不过,这些研究大多停留在现象描述与对策建议层面,较少深入分析办案中心运行背后的制度逻辑,未能有效解释为什么办案中心在取得显著效率优势的同时却在程序公正与权利保障方面不尽如人意。

从组织社会学新制度主义的制度逻辑视角看,办案中心是工具理性与价值理性持续互动的组织场域。在建设初期,流程集成、空间重组和技术嵌入强化了效率导向的制度优势;随着程序公正、权利保障、法律帮助和实质监督要求不断进入办案中心的日常运行,价值理性也持续嵌入并引发新的摩擦

基金项目: 中国政法大学特别委托项目“公安执法办案中心专项调研”(25KYWT002);中国政法大学刑事司法学院长期系列化课题前端支持计划(QD250901XS)。

作者简介: 谢澍,中国政法大学刑事司法学院教授,博士生导师,中国政法大学证据科学教育部重点实验室研究员(北京 100088, xieshu0718@163.com);郑雯月,中国政法大学证据科学研究院博士研究生(北京 100088, rileyzwy@163.com);杨钰芃,中国政法大学刑事司法学院博士研究生(北京 100088, 18810922963@163.com);同时感谢周梓睿博士在调研中所作的贡献。

^① 史全增:《论公安执法办案管理中心工作机制的法治化建构》,《公安学研究》2024年第6期;杨令一:《公安执法办案管理中心功能运行的困境与纾解》,《中国刑警学院学报》2024年第6期。

现象与调适需求。由此,有必要进一步考察办案中心效率优势的生成机制、价值理性进入办案中心并改变其原有运行逻辑的方式方法,以及两种制度逻辑在具体组织场景中进行整合的路径。

二、研究样本与研究方法

为回应前述问题,课题组于2025年7月至12月开展专项实证调研,选取四个具有不同区位条件、治理任务和运行模式的办案中心作为研究样本,并通过实地走访、现场观察、座谈交流和制度文本收集等方式获取经验材料。分析框架建立在组织社会学新制度主义的“制度逻辑”视角基础之上,这一视角认为,组织场域中的行动往往受到多重制度逻辑的共同塑造,不同逻辑之间的竞争、冲突与耦合,构成了组织变迁的内在动力^①。由此,课题组重点考察工具理性与价值理性在办案中心运行过程中的互动关系。前者强调效率、控制和可计算性,后者强调程序公正、权利保障与合法性。

(一)样本选择与案例类型

课题组采用典型案例取样与类型化比较相结合的方式选择研究样本。尽管办案中心在全国范围内已形成较为一致的建设方向,但不同地区在案件体量、治理任务、区位条件和资源禀赋等方面仍存在明显差异。基于此,课题组选取四个具有代表性差异的样本,以比较办案中心运行逻辑的共性与差异。其中,A中心属于超大城市高负荷型,案件体量大、类型复杂,制度运行相对成熟;B中心属于区域协同治理型,突出跨区域共用、资源整合与执法标准统一;C中心属于边疆安全驱动型,兼具远程办案、多语种环境 and 安全风险防控等特点;D中心属于后发技术赋能型,在规划阶段即较为系统地集成了智能审讯、执法监督和协同办案等功能。之所以选择这四类样本,是希望在差异化治理条件下,观察不同制度逻辑在办案中心的进入方式、主导程度及其相互关系,从而为后续分析提供具有比较意义的经验基础。

(二)资料收集过程与资料来源

主要采用实地走访、现场参观、流程观摩与座谈交流相结合的方式收集资料。课题组持续推进相关调研与资料整理,其中实地走访主要集中于2025年7月至9月,分别赴四个样本办案中心开展现场调查。单个样本的实地观察时间为1天至3天不等。与一般依赖标准化问卷或深度访谈提纲的调查不同,本课题组的调研更侧重在办案现场把握制度运行的真实状态,因此在调研过程中较多采取“边参观、边介绍、边交流”的方式,结合场所布局、设备运行、流程衔接和制度说明,以对办案中心的整体运行链条形成较为完整的认识。

使用的一手材料主要包括三类。第一类是现场交流资料。课题组在调研过程中与各办案中心相关人员进行了多轮座谈和现场交流,单次参与交流人数一般在10人左右,单场交流时长通常为3小时。其范围主要包括办案中心负责人、一线办案民警、法制与监督岗位民警、检察协作人员、值班律师或法律援助工作人员。第二类是现场观察资料。调研重点围绕入区登记、人身安全检查、信息采集、候问看押、讯(问)问、医疗救助、涉案财物管理、法律援助、速裁法庭、侦查监督与协作配合、执法监督平台等关键环节展开。第三类是文本和制度资料。在调研过程中,课题组同步查阅了流程图、制度文件、内部说明材料及部分运行资料,用于同现场观察和交流内容相互印证。

(三)资料整理与分析方法

在资料整理与分析上,借鉴扎根理论的基本思路,对现场交流内容、观察笔记和制度文本进行反复比对与归纳,从经验材料中提炼分析范畴。具体而言,首先对四地材料中反复出现的行动场景、组织安排和制度表述进行初步标记,再按照其在办案链条中的位置、功能及治理目标进行归并,逐步形成“流程集成”“空间分区”“技术嵌入”“效率传导”等核心范畴,并通过跨案例比较观察其在不同样本中的具体表现及差异。在此基础上,把上述经验范畴置于制度逻辑视角下理解,用以解释办案中心何以

^① 周雪光、艾云:《多重逻辑下的制度变迁:一个分析框架》,《中国社会科学》2010年第4期。

形成鲜明的效率导向,以及价值理性要求为何在运行过程中不断显现出制度摩擦现象并提出调适需求。

三、工具理性主导下的办案中心运行样态

办案中心建设初期具有明显的工具理性主导色彩。通过流程集成、空间分区、技术嵌入与效率传导,办案中心实现了执法资源集中、办案流程压缩、过程监控全覆盖,塑造出以效率、控制和风险防控为中心的基本运行样态。

(一)流程集成:工具理性逻辑的空间载体

“一站式”办案并非简单的场所合并,而是工具理性逻辑借助空间重组来压缩流程摩擦的具体机制。其核心目标是通过要素资源的重组聚合,实现案件办理的闭环流转,最大限度地减少执法流程中的摩擦与损耗。

从调研情况看,流程集成主要体现为两类路径。其一,将快审快办所需的关键资源尽可能前置到办案中心内部。A中心在高负荷案件办理情境下,将侦查、法律援助、侦查监督协作、速裁审理等接口尽量向前衔接,使部分轻微刑事案件能够在较短周期内完成程序流转。D中心虽然投入使用时间较短,但在规划阶段就将相关接口预留到建筑与功能布局之中,体现出明显的效率导向。其二,将与办案直接相关的辅助事项压缩到办案入口区或相邻功能区完成。B中心在入口区集成了刻录、综合查询、邮政代办等功能,A中心也通过设置自助办案、价格认定等环节,形成围绕案件办理的服务型集成。这种做法的意义并不只是在于提高便利性,更在于通过空间闭合减少外部流转带来的时间成本和监督空白。

与此相配套,各办案中心普遍重视动线设计和分流安排。D中心通过回字形布局实现嫌疑人单向流动,A中心通过双通道分离被害人与嫌疑人,B中心借助双面储物柜实现存放与领取的分离。这些设计的共同目的,是在集中办理条件下维持行为秩序和流程连续性。总体来看,流程集成的核心机制在于压缩中间环节、串联分散事项,其效率优势恰恰建立在高度可控和可组织的基础之上。但这种流程集成同时也意味着,办案中心优先吸纳的是那些能够被组织化压缩、被程序化串联的事项,而对于需要充分协商、即时判断和外部主体深度参与的环节,则只能有限吸纳。流程集成所带来的效率优势,恰恰也为后续价值理性逻辑的进入预设了组织边界。

(二)空间分区:风险治理向度的技术安排

如果说流程集成处理的是时间和环节的压缩,那么空间分区处理的则是风险的分类与安置,即通过功能划分、对象区隔和动线安排,将不同人员、事项和风险等级转化为可识别、可隔离、可控制的空间单元。这一逻辑首先体现在对人身风险的控制上。各办案中心普遍将入区登记、安全检查、候问看押和讯问取证等环节置于相对明确的功能分区之中,以便从源头上完成身份绑定和风险筛查。C中心在入区环节同步核验办案民警执法资格,D中心则设置人工登记台与自助终端并行运行,体现出对涉案人员风险和办案主体资格风险的双重控制。在核心办案区,差异化分区和针对性设施配置更为明显。C中心候问室采用软包墙面和无悬挂点门把手,以降低自伤风险;B中心设置醒酒室,对醉酒人员先行处置;D中心则在讯问室中配置生命体征监测设施。这些安排都表明,空间分区的重点并不只是管理便利,而是通过环境设计和物理隔离,将突发风险尽量消解在流程内部。对涉案财物的管理同样遵从这一逻辑,即通过分类、编号、封存和留痕,把财物风险纳入标准化、可追溯的控制链条之中。如B中心通过“入库—登记—装袋—贴码—封存”的闭环流程对涉案财物进行处理,C中心则进一步根据财物性质设置分类库房,并配套双人双锁、智能储存柜等设施。

不过,空间分区并不意味着价值理性要求已经被充分吸纳。未成年人询问室、亲和化审讯空间等设施说明,一部分保护性要求可以通过硬件形式进入办案中心,但专业社工、心理辅导和外部专业支持等需要持续投入的软件保障,仍然滞后。由此可见,工具理性逻辑更容易吸纳那些可空间化、设施

化和可展示的保护安排,而对需要长期资源支持的实质性保护则吸纳有限。

(三)技术嵌入:作为效率工具的智能辅助

技术嵌入并不是办案中心运行中的附属现象,而是工具理性逻辑得以稳定运作的关键支点。其核心机制在于可计算性与可追溯性,通过将复杂的执法活动拆解为可编排、可识别、可回放的节点,借助数据采集、模型识别、自动提醒和记录回放,把原本依赖经验掌握的过程改造为可以持续监控和事后核验的“记录链”。技术被广泛应用于人员流转的动态识别和轨迹控制。例如,多地通过电子手环、智能卡片等方式记录涉案人员的活动轨迹,并对异常接触和违规情形进行预警。

技术还被用于把高风险情形转化为可提示、可干预的管理节点。例如,B中心实现全程视频音频监控并形成“四级联控”,监控画面连接至不同层级平台,便于对执法过程进行实时监督;A中心的监控画面亦接入上级部门及检察机关,以强化外部监督的可达性;D中心设置执法监督中心并实行7×24小时预警,可识别50余种违规情形并通过20余种模型进行检测,值班人员可通过喊话器远程提醒纠正。技术将超时、缺位、异常行为等原本依赖人工检查发现的问题,转化为可自动识别、持续提示的管理节点。由此,监督被更深入地嵌入办案流程内部。此外,智能笔录、同步显示、一致性检测以及法规检索等功能,也将资料留存与信息支持前移到讯问、文书制作和证据固定环节,强化了办案过程的可说明性与可核验性。例如,C中心能够对关键环节自动形成操作记录和抓拍资料,并引入与法律法规库、案例库对接的智能机器人助手;D中心的智能笔录系统则同时嵌入法规指引和前后内容一致性检测。但技术嵌入也具有明显边界。它擅长处理超时、轨迹异常、程序缺位等可量化问题,却难以判断权利告知是否充分、律师帮助是否有效、供述形成是否真正出于自愿等问题。换言之,技术越能强化形式上的过程控制,就越可能把需要语境理解和价值判断的事项排除在其识别范围之外。

(四)效率传导:从内部流程到多机关衔接

工具理性逻辑的影响并未止步于公安机关的内部流程,而是进一步向多机关衔接领域延伸,试图将已经形成的压缩节奏、空间集中和节点化控制传导到与检法两部门衔接环节。办案中心也因此逐步成为多机关在特定阶段实现程序衔接的重要场所,即通过空间共享、人员进驻和程序对接,把原本跨机关分散完成的事项尽可能压缩到同一平台上推进。

较为典型的做法,是通过检察院与法院的进驻实现刑事诉讼关键环节的集中衔接^①。A中心引入检察官、法官常驻机制,并在中心内部设置速裁法庭和配套办公空间,使部分案件的侦查、审查起诉与简易审理能够在同一场所连续推进。另一类实践方式则是通过场地共享和工作支持缓解传统分工下的衔接断裂。D中心通过提供办案场地,邀请相关机关人员进驻办案中心,共同完成证据展示、材料交接和程序确认等工作。除现场协同外,部分办案中心还通过远程庭审、远程讯问等方式补充多机关衔接路径。C中心依托速裁法庭与法院系统的技术对接,实现部分审理活动的远程完成,并推动相关笔录和裁判结果获得检察机关和审判机关认可。

不过,效率传导越是向外延伸,工具理性逻辑的制度边界也就越清楚地显现出来。虽然公安机关内部可通过组织命令、流程设计和平台管理维持统一节奏,但进入多机关协作场域后,检察机关的审查逻辑与法院的审判逻辑便不可能以同样方式被压缩。也就是说,空间集中固然可以促成协作接口的出现,却不能自动带来制度逻辑的稳定耦合,而这也正是后文需要进一步解释的问题。

四、效率导向的内在矛盾及价值理性的嵌入障碍

办案中心最初是在效率、控制和风险最小化要求牵引下成型的,价值理性并不是在均衡状态下进

^① 刘计划、段君尚:《检察机关派驻公安机关模式研究》,《中国人民大学学报》2020年第2期。

人的,而是在工具理性已占据资源、流程和平台优势的条件下寻求有限嵌入。由此出现的多机关协作不力、监督形式化、法律服务滞后和功能设施脱耦,并非孤立现象,而是效率逻辑持续传导并压缩价值理性空间的结果。对此,可从以下五个方面分析。

(一)制度逻辑的冲突:多机关协同合作缘何难以常态化

办案中心在制度设计之初即强调公安机关与检察机关、审判机关的协作衔接,希望通过空间集中和接口前置,将侦查、审查起诉和审判中的若干关键环节压缩到同一平台上完成。然而,调研表明,这种协作在运行过程中并未真正实现常态化,部分办案中心的检察官与法官已撤离、不再常驻,或仅根据案件需要不定期到场^①。这一现象表面上看是人员保障不足所致,实质上反映的是不同制度逻辑在同一场域的竞争中未能实现有效耦合。

公安机关在办案中心运行过程中遵循的是侦查效率逻辑,其核心追求是在确保流程合规的前提下最大限度地压缩办案周期。检察机关遵循的是司法审查逻辑,强调依法独立行使检察权并对侦查活动进行监督。法院遵循的是审判中立逻辑,强调程序公开、依法独立行使审判权和裁判节奏的自主安排。由此,公安逻辑要求案件尽快进入流转状态,而检法逻辑则要求对关键节点保持审慎,保留对抗空间和独立裁量。虽然三者可以共处一域,但并不会自然趋于一致。

冲突真正发生在组织层面。办案中心为检法两部门预留办公室、配备速裁法庭,本质上是按照效率逻辑预设检法两部门能够按照公安节奏参与办案;但检察院和法院的人员编制、考核方式、审判排期和内部审批规则,并不围绕公安办案节奏展开。空间上的集中并没有消除时间上的错位,硬件预留也没有改变权力关系上的独立性要求。调研中出现的检察官无法长期驻点、法官不能随时到场现象,正说明两种制度逻辑处于一种低水平共存、难以稳定耦合的状态。

在这种情况下,办案中心的“一站式司法协作”很容易退回为临时协作和个案对接,民警仍需往返于办案中心与检察院、法院之间进行材料移送、意见沟通和程序确认,原本希望通过集中化压缩掉的时间成本重新回流。与此同时,公、检、法、司等部门普遍采用专用内网和物理隔离措施,这也进一步阻碍了信息流转与共享。由此可见,技术平台和空间集中并不会自动生成协作能力,只有当不同制度逻辑在人员配置、绩效考核、程序节奏和信息规则上形成稳定耦合时,集中化才可能真正转化为协同红利。

(二)技术监督的边界:形式化控制缘何阻碍实质性审查

依托智能化平台和全程留痕实现可视监督,是办案中心工具理性逻辑的集中体现。从治理效果看,这一机制确实强化了对刑讯逼供、人身安全和程序超时等显性风险的控制,但在引入外部监督力量、实现对程序实质运行的有效审查方面,仍存在明显局限。其根源在于,技术监督主要作用于办案期限、行为异常、流程节点和全过程留痕等可量化、可识别事项^②,当监督对象转向权利告知是否充分、律师帮助是否实质有效、讯问是否真正尊重嫌疑人意志时,技术逻辑的边界便迅速显现出来。

首先,监督主体结构决定了技术监督首先强化的是内部控制,而不是外部审查。办案中心本应具有破解内部监督难题、回应外部监督压力的功能^③,但当前的监督模式仍主要集中于公安系统内部,技术平台也更容易强化内部可视与内部问责。在某地办案中心,监督主体与被监督主体同属公安机关,这种“自己监督自己”的模式,会削弱监督的独立性。部分地区虽通过风险模型和多级视频检查实现了较为全面的内部监督,但这并不会因为增加了摄像头、模型和预警规则就自动转化为外部监督。检察官、法官如果无法稳定入驻,技术平台所能支撑的仍然主要是内部秩序管理,而非持续的外部实质审查。

① 多地调研发现,受制于编制规模、案件压力以及地区距离,检察机关和法院人员长期常驻办案中心存在现实困难。在部分地区,多机关协作仍以临时沟通或个案对接为主,速裁法庭、多方会商等机制未能持续稳定运行。

② 田君臣、汪俊良:《数字化改革创新公安执法监督管理机制的实践与思考——以上海公安数字化执法办案管理中心为例》,《公安教育》2023年第3期。

③ 史全增:《公安执法办案管理中心建设的法治实践检视》,《公安学研究》2023年第4期。

其次,监督内容的可编码性决定了技术系统会优先吸纳能够被转化为流程节点的事项,例如是否超时、是否离岗、是否单人讯问、是否开启录像等;而对于那些必须结合语境、关系和判断能力才能识别的问题,则天然存在排斥性。正因为如此,权利告知是否只是形式签字、认罪认罚具结书是否真正出于自愿、值班律师是否进行了有效解释和协商等问题,往往难以进入模型识别和技术预警的核心对象范围。破解侦查监督乏力的关键,在于强化对侦查活动实质性监督的关注。技术监督只能作为线索和辅助手段,不能当然替代人工的实质审查。

由此形成的,并不是单纯的“监督不足”,而是一种技术内向性与监督形式化并存的局面。智能监督系统往往过度聚焦于办案区内的物理安全和流程节点提醒,而难以进入供述形成、证据关联和权利行使是否真实有效的判断层面。监督越依赖可计算对象,就越容易将价值理性所要求的实质审查排除在平台之外。于是,虽然形式控制不断强化,实质审查却难以同步增强,这正是工具理性难以独立承担价值判断的典型表现。

(三)效率逻辑的挤压:速裁程序与反向衔接缘何存在风险

程序风险并非源于效率本身,而是源于效率被组织化为核心评价标准后,对时间、证据和裁量的重新排序。也就是说,“快”一旦成为优先目标,办案系统就会自发偏向于优先处理那些能够迅速完成流转和封闭的事项,而将难以压缩、难以量化的程序保障置于次要位置。调研显示,在效率逻辑的主导下,速裁程序与行刑反向衔接机制正是这一传导逻辑最集中的体现。

在速裁程序方面,效率逻辑首先通过压缩时间来重塑案件处理节奏。已有的实证调研表明,在部分地区的试点中,案件全程被压缩至24小时甚至更短,但对于嫌疑人和被告人是否有足够时间作出成熟的认罪认罚决定,其自愿性和权利保障均存在不足^①。即便形式上留出了更为宽裕的办案时限,也并不足以当然保证当事人具有充分思考、咨询和辩护的时间。办案人员往往集中精力收集能够迅速构成事实的核心证据,而对影响量刑的从轻减轻情节、被害人真实意愿和嫌疑人辩解理由等因素的深入发掘不够。这样一来,虽然案件流转速度提升了,但案件处理的完整性、自愿性和精细化程度却可能受到影响。效率逻辑并不是简单地追求速度,而是通过改变注意力分配,使案件处理从完整性导向滑向可迅速定型的事实导向。

“行刑反向衔接”中的风险传导则更具隐蔽性。反向衔接一旦被纳入效率逻辑主导的运行结构,便容易被理解成为一种繁简分流和快速处置的工具,而不是一项需要高度审慎而作出的法律决定。特别是在“轻微刑事案件”的界定上,嫌疑人认罪悔罪态度、被害人谅解情况、社会危害性评价等因素,均需办案人员作出综合判断。这类判断本身具有高度情境性,其合法性与合理性高度依赖于前端证据的规范收集与固定。办案中心虽然普遍配置了标准化讯问室与同步录音录像系统,为完整记录讯问过程提供了技术条件,但如何将主观性较强的情节判断转化为可审查、可验证的证据材料,仍缺乏更加明确的操作规范。

更为关键的是,一个案件从“刑事”到“行政”的性质转变,本质上是一次重大法律决定,其内部审批流程必须清晰透明,并接受有效的外部监督。但在效率逻辑主导下,办案中心更擅长的是组织标准化讯问、同步录音录像和流程闭环,而不是将这类主观判断转化为充分、稳定、可反复审查的证据材料。这与既有研究所指出的“治理理念不统一、具体程序缺失以及审查监督失衡”^②问题高度契合。如果外部监督和实质审查没有同步嵌入,原本应受到严格约束的裁量空间,就可能在内部流程中被迅速封闭,从而带来“不刑不罚”或程序空转的风险。

^① 卞建林、谢澍:《刑事检察制度改革实证研究》,《中国刑事法杂志》2018年第6期。

^② 刘艳红:《实质法益保护理念下行政犯行刑反向衔接机制的展开》,《中国法学》2025年第2期。

(四)资源约束的延伸:法律服务与特殊保护缘何配置滞后

多地调研共同表明,价值理性逻辑在办案中心中并非完全缺席,而是更多以“需要额外投入、难以即时量化”的形式出现。这就决定了,在工具理性占据主导地位的条件下,资源配置很容易形成一种稳定偏向,即硬件优先于软件、内部可控事项优先于外部协作事项、短期可见成效优先于长期专业支持。法律服务保障与特殊人群保护之所以普遍滞后,正是因为它们在这一资源配置逻辑中被持续边缘化。

在法律服务领域,这种边缘化首先表现为制度位置的边缘化。在嫌疑人最初被带入中心、接受讯问的阶段,是否能够及时获得律师帮助直接关系其合法权益的保障。但调研显示,在这一环节,存在律师援助不到位现象。部分地区没有设置值班律师,涉案人员在关键阶段无法及时获得有效法律咨询与援助;另一些地区虽设有律师会见室,但实际使用率较低。即便少数地区通过政府购买服务引入了较为完善的法律服务,这一模式也高度依赖地方财政能力和社会资源整合水平,难以普遍复制。这恰恰说明,法律服务并不会在效率逻辑中自然生成,而必须依赖额外的制度设计和组织支持。

在特殊人群保护领域,同样存在选择性吸纳现象。各办案中心普遍能够建设未成年人专门询问室、软包设施和温和化空间,这说明价值理性要求并非不能进入办案中心,而是更容易以硬件形式被吸纳。然而,一旦保护要求转向专业社工、心理专家、长期帮教转介和多主体协作等因素,这些需要持续投入、难以量化绩效的安排便容易被排斥在办案中心的核心运行之外。于是,不少地区的未成年人保护仍主要依赖公安机关内部力量,而对听障人士、精神障碍者、老年人等其他弱势主体的制度化保护更难进入常规配置。

从制度逻辑上看,这并非简单的“投入不足”,而是一种由路径依赖强化的资源分配格局。办案中心在建设初期围绕效率、控制和风险防范建立起资源配置标准后,后续投入往往也会沿着同一方向继续累积:能够直接服务于流程闭环和安全管理设施更容易获得正当性,不能立即体现为办案效率的专业服务更容易被视为附属成本。正是在这种持续的选择性吸纳与选择性排斥中,价值理性虽然以某些保护性安排的形式存在于办案中心,却难以在资源意义上获得与工具理性同等稳定的制度地位。

(五)组织惯性的约束:功能设施缘何“建而不用”或“用而不优”

如果说前面讨论的是资源如何被优先分配,那么这里需进一步说明的是,为何一些已经配置完成的功能设施,仍会在运行中出现“建而不用”或“用而不优”现象。这一现象不能简单理解为建设失误,更应从制度形成后的组织惯性和路径依赖来理解。当办案中心在建设阶段按照效率逻辑完成空间和设施配置后,后续运行如果没有相应的协作规则、案件需求和资源保障与之耦合,这些设施就很容易在组织实践中被边缘化。

第一,多机关协同设施的闲置,体现的是不同制度逻辑冲突之下的惯性回流。速裁法庭之所以长期闲置,并不只是因为法院人员不到场,更是因为法院的审判排期、案件分配和程序公开要求,与办案中心的随到随审节奏并不相兼容。当两种运行节奏无法协调时,组织通常不会持续投入协调成本,而会重新回到更熟悉的传统路径来按照既有诉讼程序移送法院处理。久而久之,已经建成的协同空间被闲置就成为制度脱节的外在表现。

第二,专业化配套服务的萎缩,体现的是需求波动条件下的路径依赖强化。价格鉴定室等服务设施原本被纳入“一站式”办案设想,但一旦案件量下降、驻点频率减少,或者合作机制缺乏稳定保障,服务提供方往往会优先抽离资源,办案中心也会重新适应没有该项服务的运行方式。也就是说,如果某项服务没有真正进入核心流程,而只是附着在流程外围,那么一旦遇到压力,有关组织通常优先回到旧有做法,而不是围绕它重新调整整体流程。

第三,基础性医疗保障资源的短板,说明工具理性对低频但高风险事项关注不够。许多地区虽设有医疗救护区,但常驻人员多为全科医生,主要承担基础检查和简单处置工作,对急性病症、精神障碍

或戒断反应等复杂情况,仍缺乏及时、专业的应对能力。在成本效益导向下,此类发生概率较低、投入较高又不易直接转化为日常绩效的事项,最容易在资源分配中被压缩。由此看来,“建而不用”与“用而不优”并非个别现象,而是组织惯性、路径依赖和制度排斥共同作用的结果,即设施一旦缺少配套规则、稳定需求和持续投入,最终仍会被边缘化。

五、迈向制度保障:工具理性与价值理性的整合路径

办案中心当前面临的并非彼此割裂的若干实践问题,而是上述五类具有内在关联的机制性困境。下一步改革的关键,不在于笼统地要求“加强建设”或“提升协作”,而在于针对前述机制性成因,分别搭建能够容纳价值理性要求的制度接口,推动工具理性与价值理性在具体制度安排中实现更稳定的耦合。

(一)制度基线的有效统一:以标准约束工具理性逻辑

如果说前文揭示的一个基本风险,是效率竞赛在缺乏统一边界时不断向前挤压程序底线,那么首先需要回应的便是国家层面的规范供给不足。2019年颁布的《公安部关于加强公安机关执法办案管理中心建设的指导意见》,对办案中心建设起到了重要推动作用。在此之前,地方公安机关已围绕执法规范化建设展开相关探索,推进“一站式办案、合成化作战、智能化管理、全流程监督”的执法办案新机制^①,但其内容更多服务于建设阶段的效率目标。在当前从建设期迈向运行优化期的转型节点上,国家层面的制度供给应当由“推动建设”转向“保障公正”。

那么,国家标准应当重点回应“时间压缩侵蚀权利保障”与“技术依赖冲淡实质审查”两类风险,将价值理性的最低要求转化为不可退让的刚性规则。具体而言,应围绕权利告知的实质化、认罪认罚具结时值班律师的有效在场、行刑反向衔接案件的证据留存标准、讯问同步录音录像的完整保存与调取、未成年人等特殊群体的差别化保护等事项,明确统一的程序底线、留痕要求和问责条件。只有这些底线先于效率目标被制度化固定下来,地方改革中的“快”才不会以牺牲“准”和“稳”为代价。

与此同时,国家标准的修订也应保持适度弹性,在确保各地达到基础标准的前提下,允许其根据案件体量、财政能力和治理需求选择差异化功能配置,并鼓励有条件的地区开展更高水平的制度创新。也就是说,国家应当形成“底线统一、上限开放”的制度结构,在防止程序保障滑坡的同时,避免因“一刀切”而造成资源浪费与制度僵化。

(二)跨部门协作的制度化:异质性制度逻辑的常态嵌入

对“协作难”所进行的分析表明,检法两部门难以常态化嵌入办案中心,并不是简单的配合意愿不足问题,而是不同制度逻辑在时间安排、权力结构和工作界面上都存在错位。侦查效率逻辑强调案件尽快进入可流转状态,司法审查逻辑和审判中立逻辑则要求在关键节点保留独立判断、程序对抗和自主节奏。正因为如此,单纯依靠预留办公室、提供硬件条件等空间集成做法,无法真正消解协作障碍。平安建设的制度安排在基于办案中心平台的协同治理方面亟待细化完善^②,摆脱协作困境,关键不在于单纯共享空间,而在于以制度化接口实现不同组织逻辑之间的规则衔接与稳定协调^③。

跨部门协作的制度化,本质上是一个异质性制度逻辑的嵌入与协调问题。其一,应建立“常驻+轮值+远程”相结合的派驻机制。案件量大、功能复杂的办案中心,可设置常驻检察官、法官或法律监督联络员;案件量有限或地域分散的地区,则以固定轮值和远程参与相结合方式,保障审查起诉、速裁庭审、不起诉决定等关键节点具有司法意见或远程质证支持。其二,应以办案中心为枢

① 王小洪:《不断提升维护首都安全稳定工作水平》,《学习时报》2017年10月2日,第1版。

② 单勇:《数字平安建设:犯罪治理现代化的实现路径》,《中国人民公安大学学报(社会科学版)》2025年第5期。

③ 焦豪、王林栋:《数字平台生态系统治理——理论逻辑、行动框架与模式划分》,《山东大学学报(哲学社会科学版)》2024年第4期。

纽,在省级层面推进跨部门信息共享平台建设,在确保数据安全和分级授权的前提下,实现案件材料、监督意见和裁判结果的在线流转与实时共享。这一平台不仅是技术工具,更是制度逻辑交汇的组织界面,使不同逻辑能够在同一平台上实现对话与协调。其三,应将速裁法庭等协作设施的可及性和可使用性纳入前端制度设计,统一安排案件分流、庭审排期、公众进入和安保流程,避免“有空间、无机制”“有设备、无流程”的制度脱耦。只有将人员安排、信息规则和程序接口同步制度化,空间集中才可能真正转化为协同红利。

(三)监督机制实质性重构:推动多元价值判断之回归

办案中心当前面临的监督困境,在于技术监督所能识别和放大的主要是超时、缺位、轨迹异常等可量化、可编码的形式性风险,对于权利告知是否充分、认罪认罚是否自愿、律师帮助是否实质有效等价值判断问题,则难以触及。因此,监督机制的实质性重构,核心不在于继续增加技术密度,而在于将被技术排除在外的价值判断重新纳入监督体系。

首先,办案中心应建立“技术预警+人工复核”的双层监督机制,将技术监控的发现定位为线索而非结论。一旦系统提示疑似程序瑕疵,如讯问时长超限、关键节点缺失等,则应立即启动人工复核程序,由专门监督人员调阅完整笔录、回访当事人、约谈办案人员,对程序合法性和权利保障充分性作出实质判断。其次,应推动外部监督的常态化与实质性介入。在检察官难以长期驻点的现实条件下,可依托信息共享平台探索远程监督与节点监督模式^①,对认罪认罚具结、反向衔接决定等关键环节实施同步审查;对确需现场介入的情形,则通过预约机制实现及时到场。再次,应建立以案件质量为核心的评查与回溯机制,由法制部门牵头,吸纳检察官、法官、律师、学者等参与,对速裁案件、反向衔接案件进行抽样评查,并对后续在审判、执行环节出现问题的案件进行倒查分析,使监督重心由流程完成性评价转向案件质量评价。只有把监督结果真正反馈到制度改进中,监督重构才不会停留在形式层面。

(四)法律服务保障实质化:推动各方主体的有效参与

关于法律服务滞后的分析说明,值班律师之所以容易被边缘化,原因在于法律帮助长期被安置在效率流程的边缘位置。前者以保障嫌疑人权利为宗旨,后者则倾向于将法律帮助压缩为流程节点上的签字见证。实现法律服务保障的实质化,关键在于将值班律师从程序旁观者转变为程序参与者,使其能够在关键节点发挥实质性作用^②。

其一,应根据案件体量与办案模式,构建差异化的法律服务供给模式。案件量大、认罪认罚适用率高的办案中心,应坚持常驻值班律师模式;案件量中等或资源有限地区,则可采取远程视频咨询与预约到场相结合的方式,把有限资源优先投入到最需要实质法律帮助的环节。其二,应将“有效参与”而非“形式在场”作为值班律师履职的核心标准,在信息化平台中增设值班律师履职记录模块,明确阅卷、沟通、意见表达和认罪认罚具结前解释等最低要求,使法律帮助可记录、可核查、可追责。其三,应将权利告知与法律帮助启动前移至入区初始阶段,把对律师会见权、申请法律援助权和认罪认罚法律后果的口头说明纳入录音录像,对理解困难、情绪波动或程序选择犹豫的当事人,应及时触发值班律师介入机制。这样一来,法律服务不再只是后续补入的辅助环节,而是在程序起点上就被嵌入办案流程。

(五)特殊人群保护差别化:实现价值理性的规范矫正

资源配置的选择性吸纳和标准化流程的普遍化,使弱势主体的差别化需求很容易被压缩为少量硬件配置或象征性安排。然而,未成年人、妇女、听障人士、精神障碍者等特殊人群,在刑事诉讼中处于相对弱势地位,需要差别化的程序性关照。能否围绕权利保障需求作出有针对性的制度安排,实际上构成检验办案中心是否真正从单纯效率导向转向权利保障导向的重要尺度^③。

① 陈统:《侦监协作机制中公检办案信息共享的进路与反思》,《政法学刊》2025年第1期。

② 顾永忠:《追根溯源:再论值班律师的应然定位》,《法学杂志》2018年第9期。

③ 程华、李璐:《论中国式宪法现代化对公安执法的引领》,《中国人民公安大学学报(社会科学版)》2025年第3期。

首先,应推进未成年人保护的专业化与社会化,在国家级或省级层面明确未成年人司法保护的最低标准,并将专业社工纳入办案中心配置清单。案件量大的办案中心,可设立司法社会工作站,由专业社工开展社会调查、心理评估和判断是否适合成年人到场等工作;案件量有限的地区,则可通过预约合作方式实现专业力量按需介入,并探索由熟悉未成年人身心特点的专门人员办理相关案件。其次,应建立其他特殊群体的差别化保障流程,为听障人士提供认证手语翻译服务,规范女性嫌疑人的人身检查和看管机制,对精神障碍者、认知功能受损老年人等建立专业评估与监护人通知联动机制。最后,应构建从侦查到矫治的长期帮教衔接机制,将未成年人案件和轻微违法案件中发现的监护缺失、心理创伤等问题,通过社工评估及时转化为后续帮扶方案,推动办案中心与民政、教育、社区矫正等部门形成保护与矫治闭环。如此一来,价值理性的观照才能从程序节点延伸至治理领域并取得效果。

(六)地方统筹系统性保障:为制度逻辑整合供给资源

前述各维度的整合路径,最终都需要落实到具体的资源保障与组织支持之上。办案中心存在的“建而不用”“用而不优”问题,并不是个别部门不重视,而是建设阶段形成的路径依赖和功能脱耦在运行中持续复制的结果。C中心的实践表明,当办案中心得到地方党委、政府的高度重视,被从警务工程提升为社会治理基础设施时,其在选址、配套、资金、人员等方面的资源保障都有显著改善。因此,地方统筹的意义在于,通过制度化保障纠正资源配置惯性,推动不同改革举措形成真正的组织耦合。

其一,应将办案中心纳入地方社会治理基础设施总体规划,在选址、配套、资金和人员保障上统筹考虑交通、医院、看守所等周边资源,提前化解分散的制度约束。其二,应由地方政府牵头建立多部门联席会议机制,把检法两部门轮值安排、远程监督平台、专业服务采购和特殊人群配套支持纳入常态化议程,减少零散协调带来的再次脱耦。其三,辖区广阔、人口分散的地区,可探索主分中心结合的弹性运行模式^①,由主中心统一平台、监督和标准,分中心承接经授权的基础办案功能,两者之间的理念并不冲突^②。这两种方式相结合,可在保持集约化优势的同时提升服务可及性。只有当地方层面提供持续稳定的资源和组织支持时,工具理性与价值理性的制度整合才可能真正落地。

六、余论:探索制度逻辑整合的规范化进路

基于四地实证调研,并引入组织社会学新制度主义的“制度逻辑”视角,可以构建“工具理性-价值理性”双重制度逻辑分析框架,从而较为系统地解释办案中心运行中的效率与公正矛盾及其生成机制。然而,当试图在这一效率导向的组织结构中嵌入程序公正、权利保障与实质监督等价值因素时,现实阻碍便随之显现。调研所揭示的问题并不是孤立现象,而是工具理性逻辑在组织实践中形成的路径依赖、技术偏向和制度惯性对价值理性逻辑排斥的集中体现。换言之,办案中心在效率维度取得的成功,恰恰构成了其在公正维度实现突破的障碍。

上述发现具有两方面理论意涵。一方面,它揭示了技术治理与法治建设之间的复杂互动关系。技术赋能固然能够提升治理效率,但技术逻辑本身并不自动导向法治价值的实现;缺乏制度约束的技术应用,反而可能强化效率优先的路径依赖,使程序公正、权利保障等价值目标受阻。另一方面,它也为理解组织变迁中的制度逻辑互动提供了经验案例,即当一种制度逻辑在组织场域中占据主导地位后,往往会塑造特定的组织结构、资源配置与行动者认知,从而对异质性逻辑的嵌入形成排斥。

在方法论意义上,研究办案中心这类兼具组织重构、技术治理与程序法治属性的制度对象,如果仅停留于政策成效评估或经验做法归纳层面,往往难以解释“为何同样的制度设计会在不同环节

① 调研发现,针对辖区广阔、偏远乡镇往返成本高的问题,B、C中心均规划建立多个分中心。这些分中心共享主中心的智能平台与监管系统,形成“主中心统筹、分中心辅助”的层级化规范化执法网络。

② 王梦源、曹礼海:《公安机关新质战斗力视域下执法办案管理中心建设路径》,《中国人民警察大学学报》2025年第5期。

生成不同后果”这一现象,也难以揭示效率提升与权利保障之间何以会出现持续性的内在紧张现象。相较之下,以制度逻辑为分析中介,并结合类型化案例比较与过程性材料整理的方法,能够将空间重组、技术嵌入、资源配置和组织协同放在同一分析框架下观察,从而把表面上分散的实践问题还原为可溯源、可比较且具关联性的链条。因此,可从组织样态入手进行分析,进而揭示其背后的制度逻辑竞争、耦合与排斥过程,然后据此讨论规范整合的可能方向。这样的研究路径,对于理解其他同样处于效率逻辑与法治逻辑交错之中的制度改革,亦具有一定的方法借鉴意义。

组织转型的关键,不在于简单引入新的逻辑,而在于通过制度设计实现多重逻辑的耦合与平衡。基于这一认识,办案中心从“效率导向”向“公正导向”的转型,核心在于实现工具理性与价值理性的制度化整合,具体体现为国家标准底线的明确、跨部门协作的制度化嵌入、监督机制的实质性重构、法律服务保障的实质化、特殊人群保护的差别化,以及地方统筹保障的持续供给。当然,本文也存在一定局限。受调研条件所限,样本仅覆盖四地,研究发现的普遍意义仍有待进一步检验;同时,本文主要聚焦办案中心内部的运行逻辑,对其与外部制度环境的互动着墨不多。我国幅员辽阔,各地发展状况不同,办案中心的规范化建设注定是一个渐进调适的过程。但无论路径如何多样,其最终方向应当是清晰的,即从“技术赋能”的效率红利,走向“制度保障”的公正根基,实现工具理性与价值理性的制度整合。

The Organic Integration of Institutional Logics: An Empirical Analysis of the Transformation of Public Security Law Enforcement and Case-Handling Management Centers

Xie Shu^{1,2} Zheng Wenyue² Yang Yupeng¹

(1. School of Criminal Justice, China University of Political Science and Law,
Beijing 100088, P. R. China;

2. Institute of Evidence Law and Forensic Science, China University of Political Science and Law,
Beijing 100088, P. R. China)

Abstract: China's Public Security Law Enforcement and Case-Handling Management Centers are integrated facilities in which the police concentrate case processing, risk prevention, and procedural oversight at a single site. For readers unfamiliar with the Chinese institutional setting, these centers bring together functions that would otherwise be dispersed across ordinary police units, specialized case-handling spaces, and internal supervisory mechanisms. Established as part of the broader drive to standardize law enforcement, the centers were initially shaped by an instrumental logic that privileged efficiency, control, and closed-loop management. Drawing on fieldwork conducted between July and December 2025 at four centers—representing a high-volume metropolitan model, a regional collaborative model, a border-security model, and a later-built technology-intensive model—this article employs the institutional logics perspective from neo-institutionalist organizational sociology to examine how instrumental rationality and value rationality interact during the transformation of these centers. The analysis draws on site observations, facility walkthroughs, group interviews with front-line officers and other relevant personnel, and institutional documents.

The article demonstrates that the early advantages of these centers rested on four mutually reinforcing arrangements: process integration, spatial zoning, technological embedding, and the

extension of efficiency-oriented coordination across agency boundaries. By concentrating functions in one location, repositioning supporting resources at the front end, redesigning circulation routes, and embedding intelligent monitoring systems, the centers reduced case-transfer costs, standardized workflows, and strengthened end-to-end traceability. In these respects, they did improve the efficiency of case handling and the formal regularity of law enforcement.

Yet once procedural justice, rights protection, and substantive oversight became more central to institutional evaluation, the same arrangements began to generate persistent tensions. Routine coordination with procuratorates and courts proved difficult because spatial concentration alone could not overcome differences in staffing arrangements, procedural rhythms, and decisional autonomy across institutions. Technological oversight performed well in identifying measurable risks—such as missed deadlines, abnormal movements, and procedural lapses—but was far less capable of assessing whether rights had been adequately explained, whether statements were truly voluntary, or whether legal assistance was meaningful in practice. Fast-track case disposal and the transfer of minor cases into administrative penalty procedures following non-prosecution decisions likewise revealed how a premium on speed could compress deliberation, weaken external review, and narrow the space for context-sensitive judgment. Meanwhile, duty lawyers, minors, and other vulnerable groups often received delayed or selective protection, while some collaborative and support facilities remained underused because operating rules, stable demand, and resource inputs did not match the infrastructure that had been built.

Rather than treating these problems as isolated implementation failures, the article argues that the institutional strengths developed on the efficiency side have, paradoxically, become obstacles to further progress on the justice side. The core issue is therefore not a simple opposition between efficiency and fairness but rather the unequal coexistence of two institutional logics within an organizational field already structured by instrumental rationality. For these centers to move from construction-driven expansion to operational refinement, reform must establish a national procedural baseline that places rights protection ahead of speed alone, institutionalize cross-agency coordination, combine technological alerts with substantive human review, strengthen the effective participation of duty lawyers, provide differentiated safeguards for vulnerable groups, and secure sustained local support in staffing, finance, and ancillary services.

Keywords: Public Security Law Enforcement and Case-Handling Management Centers; Instrumental rationality; Value rationality; Institutional logics; Law-enforcement standardization

[责任编辑:李春明]