

新《治安管理处罚法》“一人执法”制度的适用边界与程序保障研究

刘胜勇^{1*}

(¹ 湖北民族大学 法学院, 湖北 恩施 445000)

摘要: 新《中华人民共和国治安管理处罚法》于 2026 年 1 月 1 日起正式施行, 其中“一人执法”制度的设立是对执法组织形式的结构性调整, 更是立足基层执法实践、以“技术监督补强人工监督”为核心的重要创新。本文依据新《治安管理处罚法》的相关条款, 界定“一人执法”制度的适用场景及事项范围, 对全程录音录像、非法证据排除规则等程序保障机制的运行逻辑与实践价值展开深入分析, 结合当前制度存在的适用标准模糊、程序执行不规范、技术保障不足等关键困境, 提出细化适用标准、强化程序合规、完善技术支撑等针对性改进建议, 以期为该制度的规范实施提供理论依据与实践指引, 实现执法效率提升与公民权利保障的双向推进。

关键词: 一人执法; 适用边界; 程序保障; 执法规范化

DOI: <https://doi.org/10.71411/rwxk.2026.v2i1.1150>

Research on the Application Boundaries and Procedural Safeguards of the "Single-Enforcer" System in the New Law on Public Security Administration Penalties

Liu Shengyong^{1*}

(¹ Hubei Minzu University, School of Law, Enshi, Hubei, 445000, China)

Abstract: The new "Regulations on Public Security Administration Penalties of the People's Republic of China" came into effect on January 1, 2026. The establishment of the "one-person law enforcement" system represents a structural adjustment to the organizational form of law enforcement and is an important innovation based on grassroots law enforcement practices, with the core being "technological supervision supplemented by manual supervision". This article, based on the relevant provisions of the new "Public Security Administration Penalties Regulations", defines the applicable scenarios and matters scope of the "one-person law enforcement" system, conducts in-depth analysis of the operational logic and practical value of procedural guarantee mechanisms such as full-process audio and video recording and exclusionary rule of illegally obtained evidence. Combining the key challenges of the current system, such as ambiguous application standards, non-standard program execution, and insufficient technical support, it proposes targeted improvement suggestions such as refining application standards, strengthening program compliance, and improving technical support, with the aim of providing theoretical basis and practical guidance for the standardized implementation of this system,

作者简介: 刘胜勇 (1999-), 男, 山东滨州, 硕士, 研究方向: 基层治理

通讯作者: 刘胜勇, 通讯邮箱: 2794171254@qq.com

and achieving the dual goals of improving law enforcement efficiency and protecting citizens' rights.

Keywords: One—person law enforcement; Applicable boundaries; Procedural guarantee; Law enforcement standardization

引言

自《中华人民共和国治安管理处罚法》颁布实施起，我国社会治安态势出现了明显改变，公安机关在基层执法中面临的警情类型日益复杂多变。随着城镇化进程加速，简易警情的数量激增，基层派出所“案件多警力不足”的矛盾逐渐加剧，传统“双人执法”模式面对简易、突发警情时，逐渐暴露出响应效率低下、警力资源浪费的制度适配缺陷^[1]。法治是实现国家治理体系和治理能力现代化的重要依托，是社会治理的基础性保障^[2]。执法规范化要求不断提高与群众维权意识持续增强，对执法程序的合法性、公正性提出了更高要求，治安执法领域效率价值与权利保障价值的平衡成为基层治理与行政法学的核心议题。

当前学界围绕治安执法程序的研究已形成两类主流脉络：其一为立法释义与实务指引类研究，以相关的立法解读文献为代表，聚焦“一人执法”的适用规则与实操规范阐释，但未触及制度变革的法理内核与理论逻辑^[3]；其二为传统执法程序规范研究，多围绕“双人执法”原则展开程序正当性论证，缺乏对新型执法模式的学理解构与体系化分析。整体而言，现有研究存在两大明显缺口：一是学术对话与理论吸纳不足，未将程序正义理论、行政自制理论等行政法基础理论嵌入治安执法程序变革的分析框架，理论支撑与研究脉络缺乏系统性；二是新制度研究针对性缺失，尚未对2025年修法确立的“一人执法”制度进行完整性论证，难以回应基层执法的现实需求与法治发展的理论诉求。

十四届全国人大常委会第十六次会议修订通过的新版《治安管理处罚法》，以法律形式明确“一人执法”制度，该制度变革并非对“双人执法”基本原则的否定，而是依据技术发展与实践需求进行的制度优化。该制度变革核心价值是通过精准赋权提升治安治理的效能，按照严格、规范、公正、文明执法的要求，以刚性程序保障公民的合法权益^[4]。基于此，本文通过梳理“一人执法”的制度逻辑与规范边界，弥补现有研究的理论与实践缺口，为该制度的落地实施与完善提供学理支撑。

1 “一人执法”制度的立法逻辑与核心内涵

1.1 立法逻辑：现实需求与技术支撑的双重驱动

1.1.1 基层执法困境的现实回应

长时间以来，我国基层公安机关面临着警力配置不足与警情数量大幅增加的双重压力，引发基层派出所警力下沉不足的人员配置问题，难以达到“双人执法”的刚性要求^[5]。特别是在邻里纠纷调解、轻微违法处置这类高频场景中，强制要求两名民警出警会造成警力资源的浪费，也难以快速响应简易警情，无法及时化解矛盾。新《治安管理处罚法》“一人执法”制度的创建，是对基层执法实践的精准反馈，采用繁简分流的方式以提升执法效能。

1.1.2 执法技术发展的赋能支撑

1996年《中华人民共和国行政处罚法》采用“双人执法”原则，关键目的是执法人员相互配合、相互监督，防范权力的不当使用。随着执法记录仪的全面普及与规范操作，以及像天网系统这类电子监控设施的不断完善，单人开展执法的过程可被完整记录，技术手段已具备补强人工监督的功能。全程同步录音录像可客观留存执法场景、民警言行以及当事人反应，为执法的合法

性提供扎实的证据支撑,这成为“一人执法”制度设立的一项技术前提^[6]。

1.1.3 效率与公正的价值平衡

治安管理执法既要追求效率,迅速化解社会矛盾、维护公共秩序,还要扎实坚守公正底线,以此保障公民合法权益,新《治安管理处罚法》采用“严格限定适用情形与刚性程序约束”的制度构建,促成了二者的有机结合,然而这一制度仅在特定简易的场景里适用,核心复杂执法环节仍坚持“双人执法”的基本原则,同时依靠全程录音录像、非法证据排除规则等程序机制抵御权力滥用,制定了“职权法定、程序控权”的制度逻辑体系。

1.2 核心内涵:法定适用情形与禁止性规定

依据新《治安管理处罚法》第一百零八条、第一百二十条及相关规定,“一人执法”制度的核心要义可归纳为“法定情形下的有限授权”,其适用范围与禁止性规定确定了清晰边界:

其一,法定适用情形:一是在规范设置、严格管理的执法办案场所内,开展询问、扣押、辨认或调解工作;二是适用当场处罚且被处罚人对处罚内容、事实、理由及依据无异议的^[7]。

其二,绝对禁止情形:法律明确规定,公安机关进行询问、辨认、勘验及实施行政强制措施等调查取证工作,以及涉及人身检查、场所检查等关乎公民基本权利的执法环节,必须由两名以上人民警察实施,这些禁止性规定形成了“一人执法”不可逾越的制度防线^[8]。

2 “一人执法”制度的适用边界界定

2.1 场景边界:适用场景的严格限定

新《治安管理处罚法》对“一人执法”的适用场景作出严格限定,以“风险可控”为核心判断标准,且贯穿全程同步录音录像的刚性程序要求为前提。

依照该法第一百零八条规定,相关执法活动限定在规范设置、严格管理的执法办案场所,此类场景专门指公安机关规范搭建的执法办案中心或专门办案区域等^[9],当前公安机关执法规范化建设取得很大成绩,治安管理工作智能化水平大大提升,在公安机关派出所和内设机构设置的专门办案区域,以及公安机关设置的供两个以上执法办案部门共同使用的执法办案中心,专人负责管理运行,均配备了录音录像及视频监控设备,相关办案流程和制度比较规范,能够有效防止刑讯逼供等侵害当事人权益行为的发生。

2.2 事项边界:简易性与非强制性的双重要求

新《治安管理处罚法》对“一人执法”可适用的事项作出清晰界定,皆限定为简单、非强制的执法行为,复杂执法阶段及涉及行政强制的执法事项均不适用,这一界定与“繁简分流”的执法效能导向相匹配,也呼应了程序正义的核心要求。

第一是程序性执法事项,依照新法第一百零八条的规定,具体包括询问、扣押、辨认三类基础执法行为,此类事项不直接构成对公民重大人身权、财产权的限制,而且要在规范设置的执法办案场所里实施,全程同步录音录像制度的强力约束可以充分维护程序公正。第二是调解相关的执法事项,治安调解是一种依靠当事人自愿的非强制性纠纷化解活动,根本目标是促成矛盾化解,而非作出处罚决断,按照新法对治安调解制定的相关规定,由单人开展调解工作可有效提升化解纠纷的效率,又可凭借柔性执法形式修复社会关系。第三是当事人对处罚无异议的当场处罚事项,按照新法对当场处罚程序的优化安排,此类事项需同时达成事实清楚、情节简单、被处罚人无异议这三项要求,并且保障当事人程序选择权有效发挥作用,实现执法行为可回溯监督。

3 “一人执法”制度的程序保障机制

3.1 核心保障：全程同步录音录像制度

全程同步录音录像制度作为新《治安管理处罚法》针对“一人执法”程序保障的核心机制，是该制度合法性与公正性的核心支撑点，其规范要求在执法的全过程中都存在，显示出“技术监督补强人工监督”的立法逻辑以及程序正义不能减损的法治准则^[10]。依照新法第一百零八条、第一百二十条及《公安机关现场执法视音频记录工作规定》，这一制度的刚性约束最先体现在适用的绝对属性上，全部“一人执法”活动均无例外地进行全程同步录音录像^[11]。在证据效力层面上，现行法律确立了严格的非法证据排除规则，明确未按规定全程录音录像或资料损毁、丢失的，相关证据不得作为处罚依据，该制度设计填补了单人执法内部监督上的天然短板，还以全程留痕、可回溯的技术手段夯实程序正义底线，达成了执法效率提高与公民权利保障的双向平稳^[12]。

3.2 基础保障：执法主体与程序规范要求

在执法主体资格方面，法律明确“一人执法”的实施主体必须是取得基本执法资格的人民警察，严禁警务辅助人员单独或违规参与执法，执法人员开展执法活动时必须主动出示人民警察证，明确表明执法身份，未依法出示证件的，当事人有权拒绝配合。在程序告知方面，执法人员必须严格履行法定告知义务，在做出当场的处罚决定前，需要完整地把拟处罚的内容、违法事实、法律依据及理由告知当事人，并全面听取其陈述及辩解，不可剥夺当事人在程序方面的抗辩权。开展治安调解相关事宜期间，需向当事人明确说明调解的自愿性原则、协议效力以及不履行协议的法律后果。在事后复核与交接机制方面，法律设置了闭环纠错程序，即执法结束后，执法人员需及时将执法过程记录、证据材料、当事人意见等全部案卷材料移交，由专门人员进行集中复核。

3.3 监督保障：多元监督体系的协同发力

在内部监督范畴，按照《公安机关内部执法监督工作规定》要求，公安机关建立起以执法责任制为核心的内部制约机制，法制部门和警务督察部门采用阶段性抽查录音录像资料、开展执法质量考评、专项案件审核等方式，对“一人执法”过程中的程序合规程度和证据完整程度进行全程监管。司法监督作为终极的救济途径，当事人如果对“一人执法”作出的处罚决定不认可，可依照行政复议法、行政诉讼法的相关规定，申请行政复议或者提起行政诉讼，用司法审查倒逼执法机关守住程序底线。社会监督拓宽了外部约束路径，除与国家秘密、商业秘密或个人隐私相关外，“一人执法”的录音录像资料、处罚决定等信息应依照法律公开，既维护了公众的知情权与监督权，也让执法活动始终处于人民群众的监督之下。

4 “一人执法”制度的实践困境与完善路径

4.1 “一人执法”模式的实践困境

基层公安机关推行“一人执法”模式，是适配“案多警少”矛盾、优化执法资源配置的制度调整，核心在于提升简易警情处置效率，但实践中仍面临多重困境，制约执法效能与权利保障水平。

其一，法律适用界定模糊，现行规范对明确规范设置、严格管理的执法办案场所的具体标准未作细化，缺乏清单式指引，导致基层执法人员陷入“不敢用、乱适用”困境，要么沿用双人模式未能减负，要么扩大适用范围埋下执法失范隐患^[13]。其二，程序执行形式化与程序性权利保障缺失，执法记录仪未全程开启、音视频资料归档不及时、未保障当事人陈述申辩权等问题频发，其本质是侵犯当事人程序性权利——全程录音录像缺失会剥夺当事人质证权，陈述申辩权保障不

足则违背行政程序核心要义,易导致处罚决定因程序违法被撤销,这既源于执法人员程序意识薄弱,也与执法监督缺位相关。其三,技术保障与制度要求不匹配,部分基层执法记录仪老化、存储不足,无法满足全程记录要求,且音视频资料缺乏全流程管控,存在泄漏、丢失隐患。该问题涉及经费、管理、技术的系统性短板,单纯增加经费难以破解区域失衡难题,需结合财政事权划分改革完善保障体系^[14]。其四,执法人员素养适配不足,“一人执法”对执法人员的法律素养、应急处置、证据固定能力提出更高要求,但部分基层人员能力储备不足,易引发执法争议。

4.2 “一人执法”模式的规范化完善路径

第一,应当细化适用标准并制定统一操作指引,由公安部结合基层执法具体场景与实践经验,制定专项操作细则,省级公安机关可结合本地实际补充完善,建立“正面适用清单+负面排除清单+量化评分指标”模式,同时明确适用与排除适用“一人执法”的案件类型,以此压缩执法自由裁量空间,为基层执法人员提供清晰明确的行为依据。

第二,强化程序培训以提升执法素养,推广不可篡改、实时回传的智能执法记录仪,将执法记录的完整性纳入考核并严格追责,同时将“一人执法”的程序规范纳入基层民警的常态化培训之中,提升程序合规意识与实操能力,建立执法资格动态考核机制,将考核结果与“一人执法”的岗位权限直接挂钩,未通过考核的民警不得承担“一人执法”任务^[15]。

第三,完善技术保障并规范执法资料管理,加大基层执法装备的经费投入,结合财政事权划分,建立中央与地方分级经费分担机制,中央倾斜支持困难地区,地方保障运维经费并搭建公安、财政、科技跨部门协作机制,规范设备全生命周期管理与音视频云端存储,同时在防范资料泄露、丢失风险的前提下,平衡执法证据保存与当事人隐私保护的需求。

第四,健全“一人执法”全链条监督与责任追究机制,构建“事前资格管控—事中实时监控—事后责任倒查”闭环监督体系。事前严把执法人员准入关口,实行资格认证与动态管理,事中依托智能执法记录仪实现全程留痕、实时回传,开展线上巡查干预,事后明确追责标准,对执法失范案件从严倒查问责。同时拓宽公众监督渠道,公开执法规范与举报路径,形成内外协同监督格局,兼顾执法效能与程序正当。

第五,对警力配置进行优化并强化资源支撑,持续推进警力下沉工作,充实基层派出所执法力量,减轻“案多警少”的资源矛盾压力,妥善划分执法权限边界,明确警务辅助人员只可承担协助性任务、不可独自参与执法的职责,构建起“民警主导、辅警协助”的执法协作架构,同时实现基层执法经费足额保障,为装备更新、人员培训等事项提供稳定的资源后盾。

5 结束语

新《治安管理处罚法》“一人执法”制度的设立,是我国治安管理执法制度的重大创新,体现了立法对基层执法实际需求的精准呼应,该制度清楚界定适用边界,把“一人执法”约束在可控的场景以及简易事项范围里,既应对了基层警力不足的实际困境,又降低了权力滥用的风险。构建全程录音录像、非法证据排除规则、多元监督等程序保障机制,筑牢了程序正义的壁垒,做到了执法效率与权利保障的同步提升,在实践的层面上,“一人执法”制度依旧面临适用标准不清楚、程序执行不规范、技术保障不到位等挑战,需要采用细化操作流程、改进技术保障、健全监督制度等手段来完善。在制度实施期间,应始终坚持“规范与效率并重、权力与责任对等”的原则,保障“一人执法”成为提升治安治理效果的有效手段,又成为保障公民合法权益的关键制度防线。

随着执法规范化建设的深入推进与基层执法能力的不断提升,“一人执法”制度将逐步成熟完善,为推进治安治理体系和治理能力现代化注入强劲动力,在维护社会治安秩序、保障公共安全、保护公民合法权益等方面发挥更大作用。

参考文献:

- [1] 史全增. 论治安管理处罚法中的程序规范体系及其适用[J]. 北京联合大学学报(人文社会科学版), 2026, 24(01): 88-99.
- [2] 罗忠诚. 中小城市社会治安体系建设存在的问题及其对策——以福建省S市为例[J]. 福建行政学院学报, 2019(04): 83-89.
- [3] 谢俊思. 新修订的治安管理处罚法看点扫描[N]. 人民公安报, 2025-06-28(001).
- [4] 张金勇. 与时俱进全面修订治安管理处罚法 为建设更高水平平安中国提供法治保障[J]. 法治时代, 2025(10): 45-49.
- [5] 李玉华. 同步录音录像下单警讯问的突破[J]. 法学, 2019(04): 82-92.
- [6] 章志远. 《治安管理处罚法》修订对行政程序法治的新发展[J]. 南京社会科学, 2025(10): 84-92.
- [7] 张义健. 2025年《治安管理处罚法》修订解读[J]. 中国法律评论, 2025(04): 32-52.
- [8] 曾文远. 公安行政案件办理调查取证的新规定——对《公安机关办理行政案件程序规定》第七章修改内容的理解[J]. 福建警察学院学报, 2019, 33(03): 1-17.
- [9] 全国人民代表大会常务委员会. 中华人民共和国治安管理处罚法(2025 修订)[M]. 北京: 中国法治出版社, 2025: 31.
- [10] 丛明函, 张昊. 行政执法全过程记录制度研究——以法治文明建设为视角[J]. 经济研究导刊, 2023(10): 151-153.
- [11] 全国人民代表大会常务委员会. 中华人民共和国治安管理处罚法(2025 修订)[M]. 北京: 中国法治出版社, 2025: 34.
- [12] 章志远. 新修订《治安管理处罚法》中蕴含的五大法治理念[J/OL]. 求索, 2026, (01): 121-130[2026-02-05].
- [13] 石炳南, 王敬波. 公安交警单人执法的正当性分析及其适用[J]. 中国人民公安大学学报(社会科学版), 2021, 37(06): 130-139.
- [14] 史占超, 王侃. 《治安管理处罚法》修订的制度创新、实施挑战及应对策略[J]. 广西警察学院学报, 2025, 38(06): 30-39.
- [15] 李蓉, 张文倩. 公安执法质量考评机制的运行及其优化[J]. 行政管理改革, 2025(06): 33-41.