

# 学习贯彻习近平法治思想 深化公安执法规范化建设

■ 武 阳

**摘 要** 公安机关是执法机关，习近平法治思想是公安执法工作的根本遵循，要准确把握习近平法治思想的精髓要义，切实把学习成效转化为法治公安建设的具体思路举措和生动实践，维护平安稳定大局、扣好公安执法“第一粒扣子”、严厉打击突出违法犯罪、夯实基层基础治理根基、护航法治化营商环境，以法治公安工作新实效检验学习贯彻成色。

**关键词** 习近平法治思想 法治公安 公安执法规范化

伟大时代诞生伟大理论，伟大理论引领伟大征程。党的十八大以来，习近平总书记在领导法治中国建设谋新篇、开新局实践中，以厉行法治的坚定意志、奉法强国的雄才大略、依规治党的远见卓识，深刻回答了新时代全面依法治国的重大理论和实践问题，提出了一系列具有原创性、独创性和集成性意义的全面依法治国新理念新思想新战略。2020年11月，中央召开全面依法治国工作会议，正式明确提出习近平法治思想，并将其确立为新时代全面依法治国的指导思想。全面贯彻习近平法治思想，深化公安执法规范化，深入推进法治公安建设，是全国公安机关当前和今后一个时期的重要任务，也是新时代公安理论研究的重要课题。

## 一、习近平法治思想的主要内容和重要意义

习近平法治思想的主要内容，集中体现为习近平总书记在中央全面依法治国工作会议上提出的“十一个坚持”<sup>[1]</sup>，从理论逻辑上可以分为六个方面：

（一）关于全面依法治国政治方向的理论观点

深刻阐述了“党的领导是中国特色社会主义法治之魂，是我们的法治同西方资本主义国家的法治最大的区别”，深刻阐述了要把体现人民利益、反映人民意愿、维护人民权益、增进人民福祉、促进人的全面发展作

作者：湖北省公安厅法制总队副总队长

为法治建设的出发点和落脚点。

（二）关于全面依法治国重要地位的理论观点

深刻阐述了全面依法治国是新时代坚持和发展中国特色社会主义的基本方略，深刻阐述了要更好发挥法治固根本、稳预期、利长远的重要保障作用，更加有效地运用法治应对重大挑战、抵御重大风险、克服重大阻力、解决重大矛盾。

（三）关于全面依法治国工作布局的理论观点

深刻阐述了“坚持在法治轨道上推进国家治理体系和治理能力现代化”“坚持建设中国特色社会主义法治体系”“坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进，法治国家、法治政府、法治社会一体建设”三个理论命题。

（四）关于全面依法治国重点任务的理论观点

深刻阐述了全面贯彻实施宪法是全面依法治国的首要任务，科学立法、严格执法、公正司法、全民守法是全面依法治国的关键环节，国内法治和涉外法治是法治中国建设的两个基本面向。

（五）关于全面依法治国重大关系的理论观点

深刻阐述了政治和法治、民主和专政、改革和法治、发展和安全、依法治国和以德治国、依法治国和依规治党等辩证关系。

（六）关于全面依法治国重要保障的理论观点

深刻阐述了全面依法治国必须重视法治工作队伍建设，强调各级领导干部必须不断提高运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定、应对风险的能力。

习近平法治思想创造性地回答了新时代为什么实行全面依法治国、怎样实行全面依法治国等一系列重大问题，实现了马克思主义法治理论中国化新的历史性飞跃，是新时代中国特色社会主义思想的“法治篇”，具有重大理论意义和实践意义，是新时代全面依法治国的指导思想，是政法工作、公安工作的根本遵循。

## 二、深刻领会习近平法治思想指导公安执法工作的核心要义

认真学习领会和贯彻习近平法治思想，是当前和今后一个时期公安机关的重大政治任务，关键是要准确把握习近平法治思想的科学性、真理性、开创性，深刻领悟其中蕴含的历史逻辑、理论逻辑、实践逻辑，努力学懂弄通做实，切实把学习成效转化为法治公安建设的具体思路举措和生动实践，关键要从宏观上把握以下几个维度。

一是必须牢牢把握党的领导这个本质特征。公安工作最大的底气在于党的领导，公安机关作为“刀把子”，必须对党绝对忠诚，统筹国内与国际两个大局、网下与网上两个战场，确保公安工作始终坚持正确政治方向，增强“四个意识”，坚定“四个自信”，做到“两个维护”，在任何情况下始终与以习近平同志为核心的党中央保持高度一致。

二是必须牢牢把握以人民为中心这个价值追求。对公安机关而言，坚持以人民为中心，就是要守护平安。平安是老百姓解决温饱后的第一需求，是极重要的民生，也是最基本的发展环境；人民安居乐业，国家才能安定有序。公安机关作为平安建设的主力军，必须坚持以人民为中心的发展思想，把维护国家政治安全作为要中之要的首位工程

来抓，把加强社会治安防控体系建设作为重中之重的基础性工程来抓，把保障公共安全作为急中之急的底板性工程来抓，不断增强人民群众获得感、幸福感、安全感。

三是必须牢牢把握规范执法这个底线要求。坚持严格公正文明执法，紧盯有案不立、压案不查、趋利执法等群众反映强烈的突出问题，坚持从问题入手、从个案入手，解剖麻雀、举一反三，持续推进执法规范化建设，充分发挥法治固根本、稳预期、利长远作用，不断打造法治化营商环境，为经济社会高质量发展提供法治保障和服务。

四是必须牢牢把握风险防控这个关键环节。当前，世界面临百年未有之大变局，国内社会主要矛盾发生历史性变化，特别是在疫情防控任务仍然十分艰巨的情况下，必须瞪大眼睛、竖起耳朵，拓宽矛盾多元化解渠道，着力解决影响国家安全、社会安定、人民安宁的重大风险，防范在先、发现在早、处置在小，努力确保社会平安稳定。

五是必须牢牢把握社会治理现代化这个发展方向。社会治理必须坚持活力和秩序的统一、自治法治德治相结合。公安机关要善于用改革的思路破解难题，用创新的举措推动落实，正确处理好创新与安全、民主与专政、打击与保护、维权与维稳、活力与秩序等关系，不断提升社会治理社会化、法治化、智能化、专业化水平。

六是必须牢牢把握信息化发展这个基本趋势。习近平总书记指出，我们与犯罪的较量更多地体现在科技手段的掌握运用上。必须坚持向科技要警力要战斗力，全面实施大数据战略，把大数据作为推动公安工作创新发展的大引擎、培育战斗力生成的新的增长点，大抓基层、大抓基础，依托信息化力量提升工作质效。

### 三、清醒认识当前公安执法工作中存在的问题

公安机关学习贯彻习近平法治思想，除了从宏观的维度把握核心要义，更重要的是要按照习近平总书记的要求，把公安机关的主责主业完成好。公安机关的主责主业是通过执法办案维护平安稳定，实现公平正义，几乎所有的活动都是执法活动，几乎所有的工作都是执法工作，必须坚持问题导向，实实在在的具体剖析当前公安执法中的各类问题，有针对性地研究解决措施，提升公安执法规范化工作质效。从当前公安工作实践看，面上比较突出的重点执法问题主要有以下几个：

（一）执法“第一粒扣子”没扣好，严重影响重点工作推进

当前各级公安机关的工作重点之一，是坚持情报主导警务，从战术上精准打击电信诈骗、涉毒、涉枪爆等犯罪，这些犯罪高发低破，严重影响群众安全感满意度，严重影响法治化营商环境。公安机关通过集中攻坚，解决了部分问题，总结了一些好的经验方法，但仍有很多这类违法犯罪行为，在群众报警时，不少地方的公安机关没有严格依法接处警受立案，执法办案的“第一粒扣子”就扣歪了，所谓精准打击更是无从谈起。

例如，某县公安局某年度共接报有效电信诈骗类警情 611 起，其中应受案未受案 22 起；共受理电信诈骗类案件 589 起，其中受立案超期案件 254 起，占电信诈骗类受立案总数的 43.12%，刑事立案超期案件 207 起，占刑事立案总数的 42.59%；共破获电信诈骗类案件 18 起，全部为刑事案件，占刑事立案总数的 3.7%，大部分案件仍处于未办

表 1 某省公安机关连续 3 年办理民生小案情况

| 非接触性诈骗（电信诈骗等） |       |      |      |        |         |
|---------------|-------|------|------|--------|---------|
| 受案            | 立案    | 破案   | 侦查终结 | 移送审查起诉 | 移送审查起诉率 |
| 17049         | 16940 | 4298 | 444  | 435    | 2.57%   |
| 19199         | 19086 | 2333 | 414  | 406    | 2.13%   |
| 29980         | 29325 | 2979 | 442  | 435    | 1.48%   |
| 66228         | 65351 | 9610 | 1300 | 1276   | 1.95%   |
| 22076         | 21784 | 3203 | 433  | 425    | 1.95%   |

| 入室盗窃  |       |       |      |        |         |
|-------|-------|-------|------|--------|---------|
| 受案    | 立案    | 破案    | 侦查终结 | 移送审查起诉 | 移送审查起诉率 |
| 28248 | 28148 | 5751  | 596  | 574    | 2.04%   |
| 22743 | 22638 | 2819  | 558  | 547    | 2.42%   |
| 28369 | 28152 | 2558  | 834  | 827    | 2.94%   |
| 79360 | 78938 | 11128 | 1988 | 1948   | 2.47%   |
| 26453 | 26313 | 3709  | 663  | 649    | 2.47%   |

| 盗窃“三车”（汽车、摩托车、电动自行车） |       |      |      |        |         |
|----------------------|-------|------|------|--------|---------|
| 受案                   | 立案    | 破案   | 侦查终结 | 移送审查起诉 | 移送审查起诉率 |
| 20880                | 20802 | 4393 | 447  | 439    | 2.11%   |
| 10522                | 10485 | 1890 | 248  | 246    | 2.35%   |
| 6024                 | 5918  | 630  | 206  | 205    | 3.46%   |
| 37426                | 37205 | 6913 | 901  | 890    | 2.39%   |
| 12475                | 12402 | 2304 | 300  | 297    | 2.39%   |

表 2 某省公安机关连续 3 年办理经济案件情况

| 非法传销 |     |    |      |        |         |
|------|-----|----|------|--------|---------|
| 受案   | 立案  | 破案 | 侦查终结 | 移送审查起诉 | 移送审查起诉率 |
| 135  | 135 | 52 | 34   | 31     | 22.96%  |
| 125  | 123 | 25 | 42   | 42     | 34.15%  |
| 67   | 62  | 16 | 20   | 18     | 29.03%  |
| 327  | 320 | 93 | 96   | 91     | 28.44%  |
| 109  | 107 | 31 | 32   | 30     | 28.44%  |

| 非法经营 |     |     |      |        |         |
|------|-----|-----|------|--------|---------|
| 受案   | 立案  | 破案  | 侦查终结 | 移送审查起诉 | 移送审查起诉率 |
| 260  | 260 | 85  | 101  | 95     | 36.54%  |
| 281  | 279 | 111 | 95   | 94     | 33.69%  |
| 312  | 304 | 68  | 92   | 90     | 29.61%  |
| 853  | 843 | 264 | 288  | 279    | 33.10%  |
| 284  | 281 | 88  | 96   | 93     | 33.10%  |

| 虚开增值税发票 |      |     |      |        |         |
|---------|------|-----|------|--------|---------|
| 受案      | 立案   | 破案  | 侦查终结 | 移送审查起诉 | 移送审查起诉率 |
| 532     | 525  | 158 | 152  | 149    | 28.38%  |
| 511     | 500  | 275 | 96   | 96     | 19.20%  |
| 221     | 216  | 67  | 36   | 36     | 16.67%  |
| 1264    | 1241 | 500 | 284  | 281    | 22.64%  |
| 421     | 414  | 167 | 95   | 94     | 22.64%  |



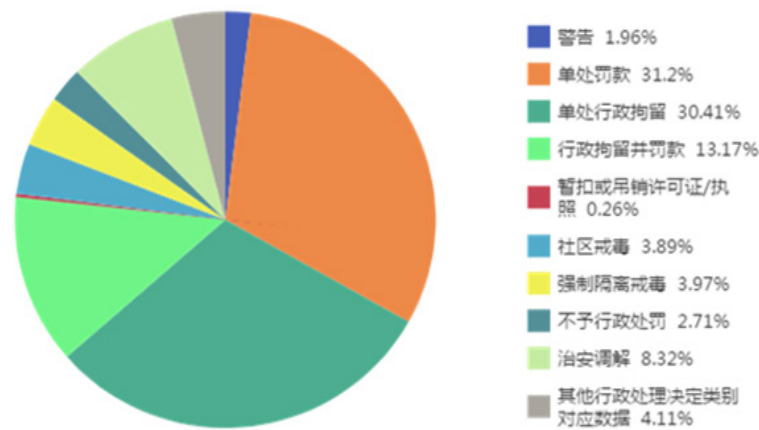


图 1 某省公安机关全年行政处理决定情况

结或刑事立案侦查阶段，且多数只在警综平台中上传了一份报警人询问笔录。类似的问题在很多地方不同程度存在，对电信网络诈骗等案件，不少办案单位和民警认为此类案件情况复杂、侦查手段有限、牵扯精力过多，不愿办、不想办、不肯办，从接处警受立案的“最初一公里”就开始往外推，严重影响公安执法质效，影响重点工作推进。

（二）思想不端正，逐利执法现象屡禁不止

有的公安机关认为严重影响人民群众安全感满意度民生小案是“骨头”，而经济类案件是“肥肉”，热衷于吃肉，不愿啃骨头。例如，某省公安机关连续3年办理的电信诈骗、入室盗窃、盗窃“三车”案件等与百姓息息相关的民生小案平均移送审查起诉率分别为1.95%、2.47%、2.39%（表1），而办理的非法传销、非法经营、虚开增值税发票案件移送审查起诉率分别为28.44%、33.10%、22.64%（表2）。虽然公安经费早已实施“收支两条线”，但部分地方还在实行“量入为出”的保障政策，少数基层公安机关财政保障还有压力，这是趋利性执法问题仍然没有得到有效根治的重要原因，严重影响营商环境和公安机关执法公信力。

（三）滥用自由裁量权，处置随意性大

公安行政执法种类多达500多项，分散在各警种、各层级，尤其是行政案件办理，相对缺少外部监督，易出问题。

从行政处理决定类别占比来看，某省公安机关全年行政处理决定靠前的类别是单处罚款、单处行政拘留、行政拘留并罚款。其中，单处罚款占比31.2%；单处行政拘留占比30.41%；行政拘留并罚款占比13.17%，罚款的比例很高（图1）。不少地方行政处理决定不同程度的存在裁量不规范，滥用自由裁量权、同案不同罚等问题，量罚随意性较大。

（四）案件办理质量不够高

习近平法治思想对当前公安执法工作最具有直接指导性的内容，就是提升案件办理质量，努力让人民群众在每一起案件办理中都能感受到公平正义。公安机关执法工作，特别是刑事案件办理专业性很强，从检察机关外部监督的视角，运用“解剖麻雀”的方法，小切口深度分析某地级市某年度公安机关刑事案件办理的质量情况，能够以点带面地展现全省情况。

该年该市检察机关向公安机关反馈的不批准逮捕理由说明书、不起诉决定书、纠正

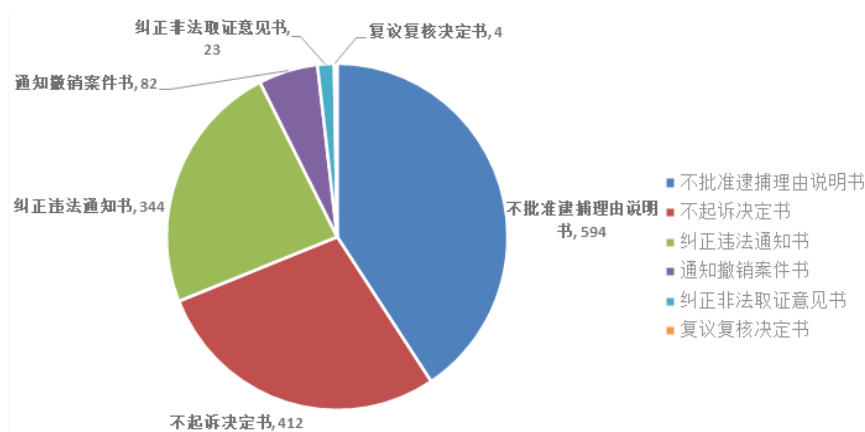


图 2 某市检察机关反馈的检察文书总体情况

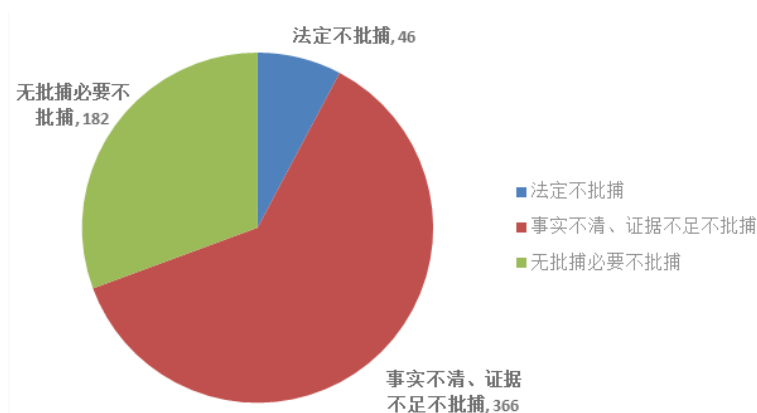


图 3 该年检察机关不批准逮捕理由说明书总体情况

违法通知书、通知撤销案件书（立案监督案件审查意见书）、纠正非法取证意见书、复议复核决定书等六类文书共计 1459 份，其中不批准逮捕理由说明书 594 份、不起诉决定书 412 份、纠正违法通知书 344 份、通知撤销案件书（立案监督案件审查意见书）82 份、纠正非法取证意见书 23 份、复议复核决定书 4 份（图 2）。

通过对这些文书进行梳理分析，从检察机关的视角看，该市公安机关在刑事案件办理质量上存在下列问题：

#### 1. 调查取证不到位

调查取证是刑事案件侦查中至关重要的环节，公安机关侦查人员要坚持以审判为中心，依法规范取证，确保侦查的案件事实证据经得起法律的检验。该市年度不批准理由

说明书的情况见图 3。

检察机关因“事实不清，证据不足”出具的不批捕理由说明书 366 份，占比约 62%。说明公安机关办案中的调查取证仍存在问题，如应收集的证据未收集，现场勘查专业水平不足，必要的审讯技巧没有完全掌握，取证程序不合法不合规，取证监督仍需继续加强等。

#### 2. 警情案件定性不准确

警情案件的定性直接关系到罪与非罪、此罪与彼罪以及立案、侦查的方向，需要我们准确把握犯罪的总体特征及个罪的具体构成。该市年度法定不批捕原因分类情况、绝对不起诉原因分类情况、法定不批捕涉及的罪名情况见图 4-6。

该市检察机关因“没有犯罪事实”出具

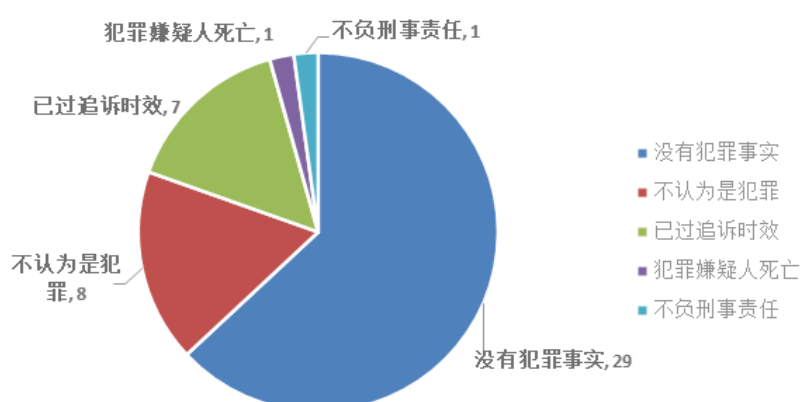


图4 法定不批捕原因分类情况

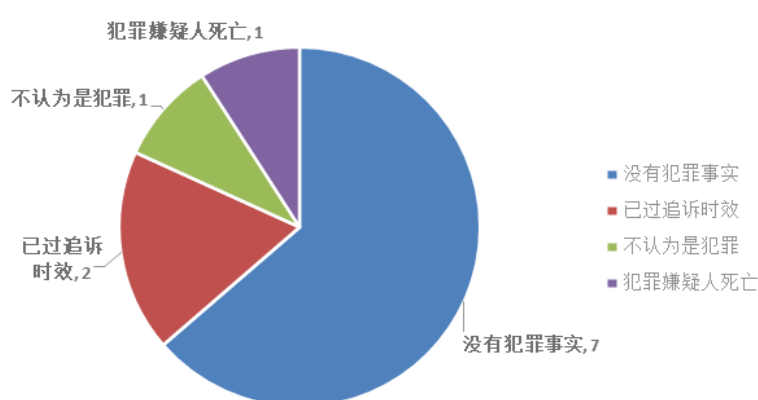


图5 法定不起诉原因分类情况

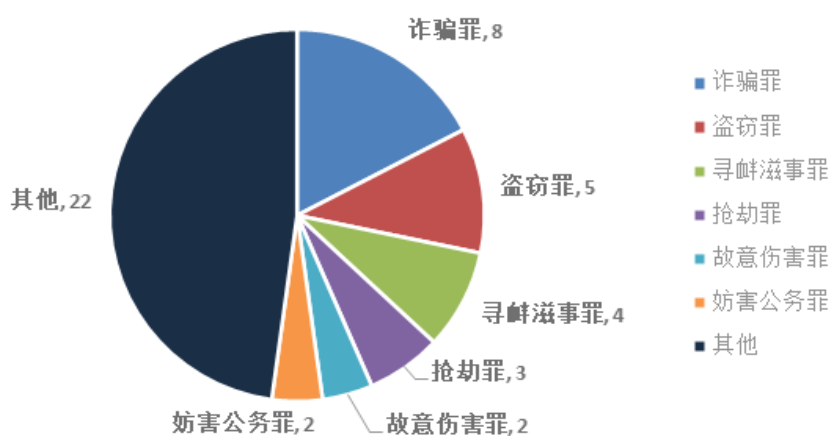


图6 法定不批捕涉及的罪名情况

的不批准逮捕理由说明书 29 份、不起诉决定书 7 份。反映出公安机关侦查人员对于诈骗、盗窃、寻衅滋事类犯罪的构成要件认识不准、立案标准把握不准。

### 3. 法律理解不到位

公安侦查活动能否顺利进行，很大程度

上取决于侦查人员是否能够准确理解和适用相关法律，要求侦查人员要有较强的法律专业素质。

该年该市检察机关因“已过追诉时效”出具的不批准逮捕理由说明书 7 份、不起诉决定书 2 份；因未成年人“不负刑事责任”

出具的不批准逮捕理由说明书 1 份。这些问题说明部分侦查人员没有准确把握追诉时效的规定，没有严格按照特别程序规定办理未成年人刑事案件，对于相关法律的理解不到位不透彻。

#### 4. 权利保障不重视

全面贯彻宽严相济的刑事政策，要求侦查人员积极推进认罪认罚从宽等制度，充分保障犯罪嫌疑人的合法权益。该市检察机关本年度发出的纠正违法通知书分类情况见图 7。

该市检察机关本年度因“未依法保障嫌疑人权利”纠正的违法问题 83 处，纠正的非法取证问题 4 处。其中，较为突出的问题是不依法不合规履行通知、告知义务，不符合法定条件延长强制措施期限等。这些问题反映出一些公安机关侦查人员没有适时转变刑事侦查理念，对刑事诉讼法中关于尊重和保障人权的理念和制度等学习不深入不重视，没有切实保障犯罪嫌疑人的合法权益。

### 四、以习近平法治思想指导公安执法工作质效提升

理论的力量在于指导实践。公安机关学习贯彻习近平法治思想，要具体体现在规范执法工作实践中，以法治公安工作新实效检

验学习贯彻成色。

#### （一）坚持法治思维维护平安稳定大局

立足公安执法办案主业，运用法治思维和法治方式，主动适应新形势，为平安稳定大局提供有力法治保障。保持对涉政、邪教、涉恐等非法活动高压态势，坚决守牢政治安全主阵地。加强婚恋、邻里、经济等各类矛盾纠纷排查摸底，加大新老利益群体教育稳控力度，坚持盯住人、管住线、控好网，严防发生危害国家政治安全的重大敏感案事件和暴力恐怖案事件，严防发生重大群体性事件，严防发生影响恶劣的重大刑事案件，严防发生重特大交通事故、群死群伤治安灾害事故，严防发生涉警网络大炒作。

#### （二）扣好公安执法“第一粒扣子”

明确接处警、受理案各个环节工作要求和标准，环环相扣，做到权责明晰、有章可循。对门市、电话、信件、网络等多种渠道警情信息，除涉及国家秘密的以外，必须全部进行网上登记，统一归口到接处警系统，防止警情流失、体外循环。加快执法办案管理中心建设，在新警综平台增加“接报案回执”模块，与“受案回执”有效区分，健全完善社区警务模块，强化数据赋能、精准滴灌。要配套建立与新警综平台相适应的执法办案工作机制，建立执法质量、数据采集定期通

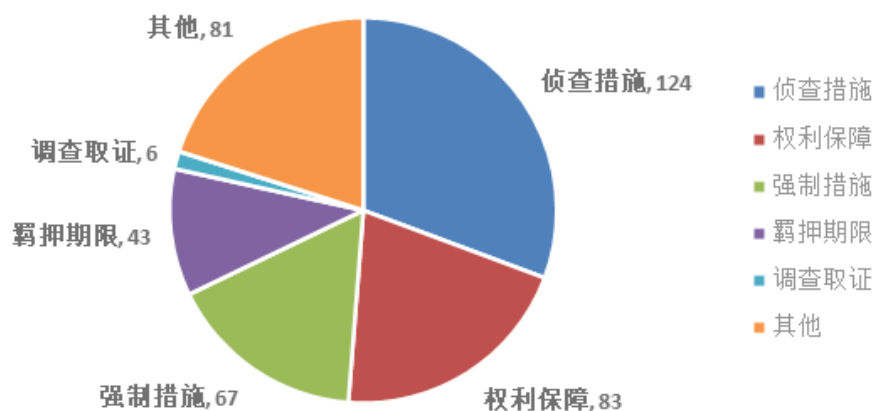


图 7 纠正违法通知书总体情况



报机制，杜绝警情案件体外循环，确保案件全部网上流转，打造执法办案全流程、全要素、全环节线上闭环，以执法信息化倒逼执法规范化，发挥大数据智能监督优势，确保阳光执法、规范执法。

### （三）严厉打击突出违法犯罪

严格落实习近平总书记关于严厉打击电信网络等违法犯罪指示要求，紧盯涉及网络违法犯罪的新情况、新问题，加强电诈犯罪规律特点研究，聚焦打击主责主业，持续保持高压震慑态势，坚持以打开路、以打促防，常态化打击突出违法犯罪，持续净化社会治安环境。坚持“一盘棋”思想，强化区域协作、警种协同、上下联动，着力提升一体化打击质效。坚持情报主导，强化力量统筹，做实情报研判、串并分析，做强指挥调度，一体化作战，适时发起集群战役，确保打深打透、打出质效。集中优势攻坚，全力以赴打团伙、摧网络、断通道，挖幕后、追源头、除隐患。做强支撑保障。要进一步汇聚数据、资源、手段，做强情报支撑、研判分析，建好“情报超市”，为基层提供精准支撑。

### （四）夯实基层基础治理根基

围绕涉政、涉恐、涉邪教、涉意识形态等方面，吸毒、刑满释放、精神障碍、社区矫正、个人极端等关注人员，重复报警、涉法涉诉、扬言报复等重点行为，治安、交通、校园等重点领域，找出最不托底、最不放心、最容易冒泡的漏洞短板，按照“一个萝卜一个坑”的要求，责任到人、清单管理、限期结账。要整合力量抓。坚持和发展新时代“枫桥经验”，深化“枫桥式公安派出所”创建，将“一居一警”“一村一辅”往深里往实里推进，带动基层治理各方力量，大力推进平安社区、平安乡村、平安单位建设，以“小

平安”创造“大稳定”。

### （五）护航法治化营商环境

发挥好法治固根本、稳预期、利长远的保障作用，狠抓执法规范化建设，紧盯有案不立、压案不查、逐利执法、地方保护主义执法和违规插手经济纠纷，违规“查、扣、冻”等顽瘴痼疾，组织开展突出问题专项治理，依法依规、严肃问责，坚决防止“饮鸩止渴”问题发生。聚焦“高效办成一件事”，深化“一网通办”“智慧公安”联动应用，努力推动更多服务事项“一窗通办”“一事联办”、更多高频事项“跨省通办”，持续开展“万警访联万企”活动，完善涉企举报投诉联动处理机制，及时掌握矛盾诉求，帮助企业纾困解难，提前化解风险隐患。

治国要道，在于公平正直。习近平总书记强调的“公平正义是执法司法工作的生命线”，是公安执法工作永恒的价值追求。公安工作作为中国特色社会主义政法事业的磅礴洪流，已经越过了千山万水，但离习近平法治思想的新要求新目标还有相当距离，仍然需要继续跋山涉水。只有把以人民为中心的执法理念、严格规范公正文明的执法要求落实到公安执法工作的具体方面，才能谱写新时代法治公安建设新篇章。

### 注释：

[1]坚持党对全面依法治国的领导；坚持以人民为中心；坚持中国特色社会主义法治道路；坚持依宪治国、依宪执政；坚持在法治轨道上推进国家治理体系和治理能力现代化；坚持建设中国特色社会主义法治体系；坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进，法治国家、法治政府、法治社会一体建设；坚持全面推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法；坚持统筹推进国内法治和涉外法治；坚持建设德才兼备的高素质法治工作队伍；坚持抓住领导干部这个“关键少数”

责任编辑 马煜童