

论习近平法治思想语境下 公安执法队伍专业化

——以法治公安人才培养为视角

■ 谢 平

摘 要 在习近平法治思想中，法治人才培养是其重要组成部分。为实现《决定》改革目标和公安高质量发展，法治公安人才是关键，人才培养是基础。从习近平法治思想理论角度看，公安机关从事公安刑事办理、行政案件办理、法制审核、行政许可（服务）、基层治理等执法工作人员都是法治公安人才，都应当纳入法治公安人才培养。习近平总书记无论是在地方任职期间还是担任党和国家领导人后都有与法治公安息息相关的故事，体现出他对公安机关人民警察对党忠诚、服务人民、执法办案、执法保障等法治公安重大问题的最初思考，为法治公安建设理论、法治公安人才培养的形成与发展奠定了总体基调和价值基础。执法是把纸面上的法律变为更为现实生活中活的法律的关键环节，法治公安人才培养基本路径为：确定法治公安人才培养的总体思路、建立“互补型”法治公安人才培养模式、建立一支以法制民警为核心的法治公安人才队伍、发挥“法制小教官”作用、营造法治人才培养氛围、解决好法治公安人才培养需要解决的具体问题。

关键词 习近平法治思想 执法 法治公安 人才培养

2017年5月3日，习近平总书记在中国人民政法大学考察时强调，“全面推进依法治国是一项长期而重大的历史任务，要坚持中国特色社会主义法治道路，坚持以马克思主义法学思想和中国特色社会主义法治理论为指导，立德树人，德法兼修，培养大批高素质法治人才”。这是习近平法治思想组成部分，为政法院校推进法学教育、培养法治人才提供了根本遵循。二十届三中全会形成的

《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》（以下简称《决定》）对完善中国特色社会主义法治体系作出部署，重点围绕深化立法领域改革、深入推进依法行政、健全公正执法司法体制机制、完善推进法治社会建设机制、加强涉外法治建设等方面提出了法治领域改革任务要求。《决定》第九部分专章提出“完善中国特色社会主义法治体系”。十八届三中全会强调“推

作者：四川省绵阳市公安局涪城区分局三级高级警长

进法治中国建设”，二十届三中全会强调“完善中国特色社会主义法治体系”。二十届三中全会对法治的要求更加准确，即，法治不再是法治本身，法治是中国式现代化的重要保障，成为最大的政治。《决定》为公安高质量发展、法治公安、法治公安人才培养明确了方向。2024 年 7 月 19 日，公安部党委暨理论学习中心组学习会议和部直属机关传达学习党的二十届三中全会精神干部大会上明确指出，要聚焦完善中国特色社会主义法治体系，创新完善法治公安建设制度机制。完善法律制度体系，为基层一线执法提供充足精准指引。深化执法监督管理机制，提高执法规范化、专业化、合成化水平，确保执法各环节、全过程在有效制约监督下运行。狠抓执法突出问题整治，提升执法质效^[1]。从公安部顶层设计看，法治公安（执法规范化、专业化）建设成为当前和今后较长时间内的重点任务。

公安机关在完成《决定》所部署的改革任务外，还必须为整个改革保驾护航。为实现《决定》改革目标和公安高质量发展，法治公安人才是关键，法治公安人才培养是基础。在习近平法治思想中，法治人才培养是其重要组成部分。笔者作为四川省绵阳市公安局涪城区分局“老谢说法”法制服务队、绵阳市首席法律咨询专家警察法学工作站的“领军人物”和四川省绵阳市涪城区首批“高层次人才”，既是法治公安人才建设亲历者，又是法治公安人才工作的服务者。笔者在公安法制战线二十多年，见证了共和国依法治国、亲历法治公安建设、赶上了习近平法治思想好时光，对法治公安人才培养和服务有着自己的观点和想法。在法治公安建设中，公安执法队伍专业化是关键，法治公安人才培养是关键中的关键。

一、法治公安、法治公安人才基本含义

2015 年 1 月 27 日，公安部作出了《关于贯彻党的十八届四中全会精神深化执法规范化建设全面建设法治公安的决定》，“法治公安”作为一个新名词被正式提了出来。习近平总书记亲自组织研究公安机关执法规范化建设具体工作，2016 年 9 月中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于深化公安执法规范化建设的意见》（以下简称《意见》）。《意见》提出构建完备的执法制度体系、规范的执法办案体系、系统的执法管理体系、实战的执法培训体系、有力的执法保障体系，实现执法队伍专业化、执法行为的标准化、执法管理系统化、执法流程信息化，保障执法质量和执法公信力不断提高，全面建设法治公安，努力让人民群众在每一项执法活动、每一起案件办理中能够感受到社会公平正义。根据研究，笔者将法治公安作如下定义：把法治原则贯穿到各项公安工作中，不断提升公安机关执法水平和执法公信力，保证公安机关行使的行政执法、刑事司法、治安管理等多项公权力在法律框架内依法正当运行。法治公安建设的重要内容之一应该是明晰权责，建立权力边界；从目的上，在国家治理体系建设中的法治公安建设，其目的不仅仅是实现公安机关自身的法治化，其根本目的在于实现整个社会的法治化，执法机关的法治化建设是社会的法治化的手段、保障、前提条件以及内容之一。

中国共产党从中央苏区和革命根据地时期开始，就很重视法治工作队伍建设，持续不断探索建设新型法治工作队伍，但在很长时期内使用“法律工作者”“法制工作者”

等概念。党的十八届四中全会首次明确提出“法治工作队伍”概念。在习近平法治思想中，我国专门的法治队伍主要包括在人大和政府从事立法工作的人员，在行政机关从事执法工作的人员，在司法机关从事司法工作的人员。习近平总书记强调：“全面推进依法治国，首先要把这几支队伍建设好”。从习近平法治思想理论角度看，我们可以对法治公安人才定义为：公安机关从事公安刑事案件办理、行政案件办理、法制审核、行政许可（服务）、基层治理等执法工作人员都是法治公安人才。公安机关的主要业务是执法，从事执法工作的民警都应当纳入法治公安人才培养。

二、习近平法治思想对法治公安人才培养提供了理论和实践指引

习近平总书记在从地方到中央治国理政的具体实践中，始终关心和支持公安工作，并就法治公安工作提出了许多富有战略眼光和创新精神的指导意见，为法治公安人才培养提供了理论和实践指引。

（一）自行车与摩托车的故事，蕴含“保障”“人权”“效能”法治公安含义

在厦门，尽管习近平同志当时只是分管农业的副市长，但当他看到民警骑自行车让犯罪分子戴着手铐坐在后面的危险场面，主动揽责不推诿，积极向常务副市长反映能否给每个派出所配一部摩托车。在当时财力有限的情况下，通过他的积极争取半个月后最前沿的地方先配上了摩托车，极大改善了基层派出所的出勤条件^[2]。本质上讲，这就是法治公安中的“保障”精典案例。从法治公安人才角度分析，是推动尊重、保障人权的一场革命，是一堂生动的爱护执法主体、保

障人权的法治课。从法治政府角度看，也是提高政府效能的有益尝试。

（二）“倒会”事件，学会“法治思维”“大局意识”

在宁德，作为地委书记的习近平同志对处置民间融资“倒会”事件拍板定调：第一，不要随意定性，要按证据办事；第二，政府“会票”不能发；第三，强调社会稳定的重要性。这一表态使大家都有了主心骨，开始沉下去耐心做群众工作，深入涉案群众家中帮助解决问题，慢慢就把“倒会”问题平息下去了^[3]。从整个事件处置看，法治公安人才需要学会“法治思维”、学会“大局意识”。从法治公安人才培养角度看，复杂的稳定问题法治化、法治工作群众化。

（三）“人民的保护神”，诠释人民公安为人民

习近平同志在担任福建省委副书记期间，他为“漳州110”题词——“人民的保护神”，认为110服务台的工作事关群众工作的基础，是党委联系群众的重要渠道，同时也密切了公安机关和人民群众的血肉联系。后来，他进警营、到岗亭，找执勤民警了解工作和训练情况，实地考察漳州110报警服务工作和队伍建设，对警队高效的工作方法非常满意^[4]。从“漳州110”，到中国警察节，无不充分体现人民警察为人民服务的宗旨。中国人民警察节是在国家层面专门为人民警察队伍设立的节日，2020年7月21日，《国务院关于同意设立“中国人民警察节”的批复》发布，同意自2021年起，每年1月10日设立为“中国人民警察节”，充分体现了以习近平同志为核心的党中央对人民警察队伍的高度重视和关心关怀，是进一步健全完善人民警察荣誉制度和标志体系的重要举措，对于推动人民警察队伍革命化、正

规范化、专业化、职业化建设,增强广大民警职业荣誉感、自豪感、归属感,激励全警以强烈的担当精神履行好党和人民赋予的新时代使命任务具有重大意义。

(四)“大平安”“新稳定观”,法治公安成为“集团作战”

在浙江任职期间,习近平同志提出了著名的“八八战略”,并围绕“全面小康”目标,提出包括“平安浙江”“法治浙江”等一系列的发展要求。2004年5月,浙江省委十一届六次全体(扩大)会议作出了《关于建设“平安浙江”促进社会和谐稳定的决定》。“平安浙江”建设树立“大平安”理念和“新的稳定观”,将维护社会稳定同经济建设、政治建设和文化建设有机地结合起来,致力于探索社会和谐稳定的长效机制,推动浙江在创新社会治理体系、维护社会和谐稳定上走在全国前列^[5]。2006年4月,浙江省委十一届十次全体(扩大)会议作出了《关于建设“法治浙江”的决定》,明确以“法治浙江”建设作为全面落实依法治国、建设社会主义法治国家基本方略的总抓手,作为发展社会主义民主政治、建设社会主义政治文明的主体战略。“法治浙江”在省域层面就建设社会主义法治国家进行了先行探索,使良好的法治环境逐步成为浙江的核心竞争力。2013年党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》涵盖了政治、经济、社会、军事等多个宏观维度,其中与公安工作密切相关的有以下几个方面:一是推进法治中国建设,废除劳动教养制度,解决了公安机关在实施过程中自由裁量权过大、缺乏有效制约等问题,尊重和保障了人权;二是健全司法权力运行机制,“公检法司”各司其职,相互配合,限制了侦查权的过度扩张;三是加快政府职能转变,有

效控制单位编制数量,为公安队伍管理体制变革提供了有效指导和理论依据;四是创新社会治理体制,公安机关要充分利用信息化手段技术,积极打击新型网络违法犯罪,有效处置突发性网络舆情,完善预判、发现、处置、引导等多环节的快速衔接,同时依法加强对各大网络媒体和网络平台的管理与监督,维护绿色有序的网络大环境。2014年党的十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》提出“深入推进依法行政,加快建设法治政府”和“保证公正司法,提高司法公信力”两大方面,对于公安机关而言,主要体现在执法人员必须通过执法资格考试,妥善衔接好行政执法和刑事司法,保证案件移送程序的畅通与审核标准的落实,做好公安机关、检察机关与审判机关的职能衔接与信息共享,健全公安机关、检察机关、审判机关、司法行政机关各司其职,侦查权、检察权、审判权、执行权相互配合、相互制约的体制机制工作等方面。因此,全面深化公安改革是行政和司法体制双重改革的必然要求。

具体细化到公安执法规范化建设层面,改革也在现有基础上持续推进。2013年《国务院关于公安机关执法规范化建设工作情况的报告》总结了自2008年以来,五年时间里公安执法规范化建设所取得的成绩、存在的不足以及未来的发展规划,重点从执法主体建设、执法制度改革、执法体系构建、执法场所规范、执法信息化引领以及先进典范六个维度凝练概括了五年时间公安机关执法规范化建设的成果,同时也强调了接下来会在立法执法制度的完善、执法监督、公安队伍建设三大层面来继续推进公安机关执法规范化建设,为后续的公安改革奠定了初步基调。2015年《关于全面深化公安改革若干

重大问题的框架意见》经中央审议通过，涉及七个方面主要任务、包含 100 多项具体任务措施，详细内容包括公安机关行政审批改革、以审判为中心的诉讼制度改革、完善人民警察招录制度等内容，值得关注的是本次改革明确提出将完善现代警务运行机制、推进公安行政管理改革、法治公安建设作为改革的三大导向，聚焦法治公安建设，充分体现了法治公安建设在新时代公安改革中占据的重要地位。在全面推进依法治国的大背景下，全面深化公安改革如火如荼地进行，习近平总书记有关法治公安建设理论也逐渐臻于完善。

（五）“四忠”政治本色，确保法治公安方向正确

政治是法治的前提和基础，在担任上海市委书记期间，习近平同志在会见本市公安系统英雄模范代表时强调，不断增强政治意识、大局意识、责任意识，始终保持忠于党、忠于祖国、忠于人民、忠于法律的政治本色，始终保持和弘扬蓬勃朝气、昂扬锐气和浩然正气，担负起重大历史使命^[6]。习近平同志指出“法治当中有政治，没有脱离政治的法治”。这些，都是对法治公安人才的基本要求，也是法治公安人才培养的最高标准。2014 年在会见全国公安机关爱民模范集体代表和爱民模范时，习近平总书记就对公安机关人民警察提出了“坚定理想信念，忠诚党的事业”的政治要求^[7]。在 2015 年中央政法工作会议上，他又重提“刀把子”理论，要求“培育造就一支忠于党、忠于国家、忠于人民、忠于法律的政法队伍，确保刀把子牢牢掌握在党和人民手中”^[8]。这是对当时社会上甚嚣尘上的西方所谓“三权分立”“司法独立”等言论的有力回击，表明了政法队伍该举什么旗、走什么路，突出了党的领导

是一切政法工作的前提基础，为法治公安建设提供了充足的引领价值。

（六）“十六字”“四铁”“训词”，集中体现习近平法治思想在法治公安建设中的引领作用

2017 年 5 月 19 日，在全国公安系统英雄模范立功集体表彰大会上，习近平总书记提出“对党忠诚、服务人民、执法公正、纪律严明”的“四句话、十六字”总要求。“四句话、十六字”凝聚着习近平总书记对公安队伍建设的深刻思考与谋划，代表着以习近平同志为核心的党中央对公安机关这支队伍的深切期望，也是法治公安建设、法治公安人才培养的理念基础。其中，“对党忠诚”是公安机关的政治灵魂，公安机关是党和人民手中的“刀把子”，必须时刻铭记自身职责定位，始终保持忠诚纯洁本色，主动清理队伍内的恶疮毒瘤，提高队伍自我净化、自我完善的能力和水平，以稳固政治来保障法治；“服务人民”是根本宗旨，公安机关所做出的一切努力归根到底都是为了人民群众的利益，都是以人民群众的满意为最高标准，都是为了解决人民群众遇到的难题，为法治公安建设确立根本价值立场；“执法公正”是价值取向，公平正义是文明社会的标尺，是人民群众心中最热切的渴望，公安机关身为公平正义的捍卫者和守护者，必须秉持有法可依、有法必依的执法理念，避免执法不公、徇私枉法等问题，破除法治公安建设面临的种种障碍，树立起检验建设成果的衡量标杆；“纪律严明”是重要保证，纪律性是一支队伍保持核心战斗力的基本前提，公安队伍就是要树立起严明的警风警纪，充分践行“三严三实”，保障法治公安建设的顺利完成。在 2020 年 8 月 26 日中国人民警察警旗授旗仪式上中共中央总书记、国家主席、

中央军委主席习近平向中国人民警察队伍授旗并致训词。训词中“对党忠诚、服务人民、执法公正、纪律严明”贯穿始终，并直击法治公安要害：“要坚持维护社会公平正义”“把严格规范公正文明执法落到实处，不断提高执法司法公信力”。2024年5月21日，习近平总书记主持召开中央政治局常委会会议，审议通过了《中共中央关于推进公安工作现代化的意见》，并作出重要指示：要坚持和加强党对公安工作的绝对领导，切实把党的领导落实到公安工作全过程各方面，努力锻造一支绝对忠诚于党、党和人民满意的高素质过硬公安队伍。要注重守正创新，既要牢牢把握公安机关人民民主专政重要工具的“刀把子”属性，又要强化创新驱动，不断塑造公安事业发展新动能新优势。要提高政治敏锐性和政治鉴别力，深刻把握高质量发展和高水平安全的辩证关系，提高防风险、保安全、护稳定、促发展的整体能力，更好地守护好人民幸福和安宁。

习近平总书记无论是在地方任职期间还是担任党和国家领导人后都有与法治公安息息相关的故事，体现出他对公安机关人民警察对党忠诚、服务人民、执法办案、执法保障等法治公安重大问题的最初思考，为法治公安建设理论、法治公安人才培养的形成与发展奠定了总体基调和价值基础。

三、法治公安人才培养实践

（一）“聚才”

“聚是一团火，散是满天星”，是对法治公安人才培养最好写照。法治公安建设不是单打独斗，也不是“个人英雄主义”，法治公安需要法治公安人才共同发力，法治公安需要“一群人”，需要“法制人”抱团。以

四川省绵阳市公安局涪城分局为例，“老谢说法”普法栏目在涪城公安公众号推出以来，受到基层民警和社会各界广泛关注，被人民视频、四川法治抖音、四川法治网、四川法网公众号、四川省警察协会公众号、四川省警察协会（公安网站）推送。为认真贯彻落实“谁执法谁普法”重大战略部署，固化“老谢说法”栏目建设，四川省绵阳市公安局涪城区分局组建“老谢说法”公安法制服务队。通过民警申报、组织考察，建立了“1+10+44”的法制服务队，即一名领军人才、10名专家人才、44名基础性人才（44即服务队的基础型人才，包括各执法办案单位的22名分管法制领导和22名派驻、专职、兼职法制员）。在专家人才中，主要是通过法律资格考试或公安部高级执法资格考试的人才。什么叫“同志”，简单的讲就是志同道合的人。法治公安，需要更多具有“法治梦”、敢于法治实践的人才，让他们去影响整个公安执法队伍。

（二）“用才”

俗话说：是骡子是马，拉出来溜溜！法治公安人才，需要平台，也需要在实践中锻炼和提升。笔者根据所在的公安法制服务队人才结构现状，确定了承担的任务：了解基层执法单位执法问题；解答民警执法提问；为分局党委重大执法决策提供咨询；研究法律、法规、规章法律适用问题；开展法制沙龙活动；开展与法律有关的课题研究；办好“老谢说法”普法宣传栏目；负责法律课程研发任务，建立民警法制宣讲和普法教育培训师资队伍；研究分局行政、刑事复议，刑事复核，国家赔偿，行政诉讼等法律事务工作。参与民警执法权益案件研究，提供法律服务意见；讨论分局案件合议委员会有争议的案件，为分局提供研究咨询意见；其他需

要完成的任务。

研发法学科普知识品牌课，激发队伍活力。按照“什么问题突出就解决什么问题、什么问题紧迫就着手什么问题”的思路，服务队根据十大服务领域开设八个工作专栏，通过团队“定人定栏”、基层“点兵点将”的模式定点开展对口服务指导，同时滚动法律咨询服务、队员轮流值守在线回答民警执法提问，每年累计为基层解疑答惑500余人次，在夏季治安整治、二十大安保维稳、疫情常态化防控等中心工作中展现了硬核担当；近年来，专家团队的120多项成果先后获奖励，特别是行政执法教学研究成果荣获教育部、中国法学会“中国法学教育研究成果奖”。服务队研究的“中国警察训词中习近平法治思想”“信访工作条例培训”等具有重大实践意义的成果在公安部唯一国际国内公开发行社科研究杂志《公安研究》2022年第7期、第9期发表。

亮剑实战检验关，坚持学以致用。“为中心工作服务、为领导决策服务、为执法工作服务”，是法治公安人才需要树立的服务理念。笔者所在的法制服务队在“被动等问题”的同时更加注重“主动找问题”，结合队员所属警种和特长实际，坚持“分片包案”“人随案走”服务模式，期间指导的“4.23”猥亵、强制猥亵网络舆情案、“7.7”跑分诈骗跨省案为同类案件的办理提供了“涪城”样板案例。特别是在二十大安保期间，一信访人从过去走访、书信信访方式发展为通过“抖音”、高速公路口贴标语、人行天桥拉横幅等方式“信访”，引起了国家、省市有关领导、部门高度关注。在公安、检察、法院等部门多次组织研究，并商请多名律师研究和化解均无结果的“困局”背景下，服务队承担了法律咨询服务任务。服务队到信访部

门对多年的信访资料进行了详细研究，发现了重要线索。服务队第一时间出具了《法律服务意见书》，侦查部门根据服务队的法律意见开展侦查工作。根据法律意见，违法信访被依法立案、侦查，最终被人民法院依法判决追究刑事责任。近两年来，服务队出具书面《法律服务咨询意见》达24期，为基层执法、公安执法重大决策、基层组织、所在人大、党委政府提供了准确的法律服务意见。线上，组建“行政执法解惑”微信群四个，畅通全省21个市州执法交流平台，抛出涉及公安执法领域的各类话题300余个，引发讨论交流2万余次，达成一致意见指导基层意见450余条；线下，通过打造专家团队，完成法学类社科科研课题37项，研发警察法学培训班课程43门，其中，违反“两居”法律适用被公安部采用，并在全国推广；内网，开通“老谢说法”法制服务平台，将理论成果和讨论成果面向全国内网平台开放，同时提供在线视频吸纳多省战友同仁交流论道，推动“不懂就问”“有问必答”的服务模式深入警心；服务队开通了20多个基层派出所法律咨询服务可视电话，直接视频连线基层执法单位。外网，以民生大小事、社会关注事为切入点，制作“老谢说法”普法短视频28期，丰富了老百姓视频学法、案例学法新渠道，搭建起网络时代警民沟通新模式。以“老谢说法”地方语言普法视频法治宣传栏目，收集了人民群众关注的热点法律问题，搭建了“民”（人民群众）“警”（公安民警）沟通桥梁，创新了普法宣传方式，实现了“谁执法谁普法”目标。

（三）“管才”

法制服务队依托所在公安机关法制部门组建，但不属于分局任何一个业务科室，也不是单独的序列科室，就是一个法治人才队

伍。主要采取以下方式管理：一是运行方式：每月召开一次专题研讨会，提出服务重点和目标；每月开展一次“送法下基层”活动；每季度以“走出去、请进来”的方式开展法律知识培训，提升团队成员法律适用水平；每半年开展一次工作小结，评估法制服务的实际效果，提出下步工作思路；年底开展一次工作总结，检验团队成员履职能力和团队建设成果；不定期开展法制沙龙活动。二是考核方法。对专家队员实行淘汰和替补办法，每年对专家队员公开考核，团队日常实行记分管理。每名队员每年基本分为 100 分；无故不参加团队活动或参与相关工作的，每次扣 20 分；不能完成工作任务或任务完成情况较差的，每次扣 10 分；非因紧急工作原因或身体原因请假的，每次扣 5 分；为团队课题研究、法制培训教学、技能比武取得荣誉的，视情每次加 10 至 30 分；工作成果得到上级认可的，每次加 5 至 10 分。团队成员积分低于 60 分的，取消团队队员资格。

（四）“荐才”

服务队除单独设立活动工作室、配备内网外网电脑、法制咨询可视电话外，还为服务队参加学术研讨、培训提供资金支持，向有关部门推荐人才。到目前为止，有学习强国法治宣传专家、公安部信访专家、四川省“百名法学家百场报告会”法治宣讲团成员、四川省省级“法律明白人”培训师资、四川省犯罪防控研究中研究员、四川省公安厅研究员、四川省消防救援总队法治专家、四川蓝新城乡社区建设研究中心智库专家、成都大学法学院硕士生导师（校外）、四川省法治文化研究会学术委员会专家、绵阳市师范学院思想政治课程专家、绵阳市首席法律咨询专家、中国犯罪学会预防犯罪专业委员会常务理事、绵阳市法学会常务理事等专家型

人才。四川省公安厅常务副厅长、绵阳市人民政府副市长等领导对服务队工作简报作出肯定性批示，绵阳市涪城区人民政府区长张虚怀、四川省德阳法学会、绵阳市法学会等部门专程到服务队调研指导工作，绵阳市公安局专门组织全市公安人才工作会议代表到服务队参观。

四、尊重法治公安人才，不要有“麻烦”才想起法治公安人才

理想是美好的，现实是骨感的。在法治公安建设中，一个不容忽视的问题就是对法治公安人才的尊重问题，一般都是口头重视、文件重视、有“麻烦”的时候重视。笔者曾经与多名法制民警交流一个观点，一些公安机关愿意花钱请律师、花钱“买平安”，但就是不愿意厚爱法治公安人才。一位法制民警调侃到：十多年了，出庭应诉为所属公安机关节约代理费用 100 多万元，而法制部门的保障还是按照机关保障，法制民警立功、受奖、提升的机遇远远不如其他部门。虽然这些观点有些偏颇，但从另一个侧面反映了对法治公安人才重视问题。

有“麻烦”想起法制民警，其实已经是公安机关领导、民警法治观念增强的一种表现，是法制民警在当前复杂社会背景下辛辛苦苦有所为的结果。20 多年前，笔者在县公安局法制科长上任之初，领导及民警还认为法制民警只是“整人”的工具、“指手画脚”的多余人。对于公安机关领导，不要说日常工作与法制民警毫不相干，而且经常认为是“影响破案生产力”。民警更是讨厌法制民警，甚至对严管的法制科长要求“下课”。想起这些，法律规定及法制民警常常是无奈之极。到后来，由于行政诉讼、行政复议、国家赔

偿案件频发，且逢案必“慌”、必“败”，一把手常为赔钱的事恼火，局长及办案民警才认识到自己行政权的局限和法制民警的专业作用。

什么叫“麻烦”？除了公安机关成为被告，驾驭复杂社会治安出现“能力恐慌”，随着国家法治进程推进“法盲局长”难当，许多“山芋太烫”不知道如何给百姓一个说法。等到了有问题才想起法制民警，仍然说明一些领导、民警对依法行政、依法治国认识不足，对法制民警作用认识不足，说得直白一点就是没有法治意识。“二十公”为什么要讲公安机关一切警务活动就是两个字：“执法”。其实，依法治国，全民守法，公安机关依法从事警务活动已经成为整个社会的普遍要求，依法从事警务活动已成为警察权力行使的基本准则。警务活动每一个阶段都存在着合法性的要求，都与法律密切相关。公安机关在做出重大决策前进行充分的法律论证，听听法制民警的意见，不仅不会因此“掉价”，还能够避免决策失误、违法，能够从源头上防止违法、防止不当决策大面积侵害人民群众利益，减少民警执法违法和职务犯罪。二十多年前，四川省公安厅率先实行法制处长列席厅党委会，迈出了法治公安的坚实一步。当时在四川省公安法制工作会议上，时任省厅的吕卓厅长概括法制部门职责时称：“辅助决策、规范警务、监督执法、指导执法、综合协调”，更是一大跨越。

公安机关《贯彻实施〈全面推进依法行政实施纲要〉的意见》（公通字〔2004〕48号）第七条，专门就法制部门队伍建设提出了“尽快选拔一些既熟悉法律知识，又熟悉公安业务的人员”“为他们提供必要的办公条件和经费保障”等规划、要求。说明公安部是了解法制民警现状的。从装备方面看，法制部

门的公务车辆一般是最差的，更多的是法制部门公务车辆为“0”，更不用问立功、晋衔、晋级，法制民警是“班副”（排尾）。但有一点还是值得提一下，凡是法制工作成绩突出的地方民警测评时法制部门一定是“不满意”票数最高，直接将监督与被监督关系“白热化”，领导一定会说“群众基础太差，整顿”，否则“裁判要求换人”。借用小平同志名言：“还是要靠法制，搞法制靠得住些”。法治公安人才培养需要注意三个层次，一是道德良知，二是法律理性素养，三是法律知识素养。

五、法治公安人才培养基本路径

为政之要，惟在得人。推进全面依法治国，建设一支德才兼备的高素质法治工作队伍至关重要。从国家层面，对法治人才培养工作已经有明确的要求。2014年10月中共十八届四中全会《关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》提出了“创新法治人才培养机制”的重大任务。2017年中央成立全面依法治国委员会后，制定发布了有关推进全面依法治国的一系列规划、实施纲要和意见。《法治中国建设规划（2020-2025）》在加强队伍和人才保障中提出了加强法治工作队伍建设任务的重要举措，包括建立法律职业人员统一职前培训制度和在职法官、检察官、律师同堂培训制度；加强边疆地区、民族地区和基层法治专门队伍建设等等，并以一个段落描述了“构建凸显时代特征，体现中国特色的法治人才培养体系”的内容。《法治政府建设实施纲要（2021-2025）》在全面加强依法行政能力建设方面，提出法学院校参与的培训任务、成立法治政府高端智库和研究基地等任务。《关于加强社会主义法治文化建设的意见》也提出学理探讨、课题研

研究和设置“法治文化”学科专业的任务。《新时代法治人才培养规划(2021-2025)》对新时代法治人才培养工作的总体要求、主要原则、总体目标、主要任务和组织实施保障等方面做了全面系统的安排部署。2023年2月,国家层面又发布了《关于加强新时代法学教育和法学理论研究的意见》,是实现第二个百年奋斗目标、为推进法治中国建设提供有力人才保障和理论支撑的根本遵循和行动指南。以上这些规划或纲要,无不涉及法治人才培养和法学教育工作,充分体现了新时代推进全面依法治国对法学教育提出的新要求和新期待。

(一)确定法治公安人才培养的总体思路

执法是把纸面上的法律变为更为现实生活中活的法律的关键环节,执法人员必须忠于法律、捍卫法律,严格执法、勇于担当。法治公安人才如何培养,目前没有比较成熟的做法和说法。从全国公安机关实践的情况看,属于临时性、碎片化的,没有一个系统的、全面的、权威的规划。法治公安人才培养需要有计划、规模化实施,总体可以概况为“高素质”“专业化”“复合型”。“高素质”指着力培养法治公安人才的政治能力、自律能力,增强安全意识、风险意识,涵养专业精神、法治精神和职业精神;“专业化”指培养法治公安人才的人民警察职业素养、执法理念方式和专业技术技能,熟练运用法治思维、法治方式和科技手段维护稳定、开展执法、化解矛盾;“复合型”指适应学科交叉、知识融合、技术集成的时代发展趋势,适应公安执法转型升级、科技创新的发展要求,培养法治公安人才安全风险认知和防范化解风险隐患技能,适应不同岗位和任务需求,具有解决复杂问题的能力和发展潜能,为法治公安新质生产力储备人才。

(二)建立“互补型”法治公安人才培养模式

《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》指出:创新法治人才培养机制。坚持立德树人、德育为先导向,推动中国特色社会主义法治理论进教材进课堂进头脑,培养造就熟悉和坚持中国特色社会主义法治体系的法治人才及后备力量。建设通晓国际法律规则、善于处理涉外法律事务的涉外法治人才队伍。公安院校、地方公安机关在法治公安人才培养中,必须坚持习近平法治思想中关于“法学是一门实践性很强的学科”的科学论断。特别是目前,公安机关招录重大改革倒逼公安院校教学的重大改革。一是公安院校间互派,重点选择法制部门业务骨干和从事公安法学教育(警察法学)的老师,任务是针对执法实务问题进行交流。从目前互派的情况看,法制部门人员较少。二是在公安院校的公安专业设置法治公安课程,有条件的公安院校可以设立法学专业。目前,较多的公安院校没有设立法学专业,个别地方还在讨论是否取消法学专业。这是一个错误的信号。公安机关是一个执法机关,主要业务是执行法律、维护公平正义。公安院校肯定是政法院校,这是一个常识性问题,政法院校没有法学专业,笔者认为是不恰当的。从全国大专院校设置看,一般都会有法学院(法学专业或系),这是国家依法治国的需要,也是法治社会建设的需要。三在法制部门设立公安院校学生锻炼岗,要求学生必须保证不少于30个工作日的随岗时间。学生通过参与案件合议、案件审核、旁听行政诉讼和刑事审判、疑难问题讨论等具体事务,让其感受公安执法的艰难和公安机关对法律的忠诚度。四是公安法制部门业务骨干到公安院校任教,对相关中执法问题

与公安院校老师共同立项、共同攻关。从目前派往公安院校的实务界民警看，没有这种把实践中的重大执法问题带到院校去研究、思考的，更没有共同立项、共同攻关。

（三）建立一支以法制民警为核心的法治公安人才队伍

“推进法治专门队伍革命化、正规化、专业化、职业化，确保做到忠于党、忠于国家、忠于人民、忠于法律”。习近平总书记在中央全面依法治国工作会议上的重要讲话，高屋建瓴、着眼长远，为新时代法治工作队伍建设和法治人才培养指明了方向、提供了遵循。为落实习近平总书记对法治队伍建设指示精神，2017年5月17日中共中央办公厅、国务院办公厅《关于实行国家机关“谁执法谁普法”普法责任制的意见》指出“健全完善日常学法制度，推进国家工作人员学法经常化”。国务院办公厅《关于全面推行行政执法公示制度执法全过程记录制度重大执法决定法制审核制度的指导意见》明确了法制审核队伍建设的重点和法制审核人员数量的要求，指出：“加强法制审核队伍的正规化、专业化、职业化建设，把政治素质高、业务能力强、具有法律专业背景的人员调整充实到法制审核岗位，配强工作力量，使法制审核人员的配置与形势任务相适应，原则上各级行政执法机关的法制审核人员不少于本单位执法人员总数的5%”。《公安部关于进一步加强公安法制队伍履职能力建设的意见》（公通字〔2012〕36号）在“建立法制民警准入制度”指出：“按照凡进必考、公开遴选、择优录用的原则，省级以下公安机关新录用并进入法制部门的民警，除符合公务员、人民警察基本招录条件外，原则上需具备法律相关专业背景知识，并应在试用期内取得基本级执法资格；公安机关内部交流进入法制部门

的民警，需取得中级以上执法资格，一般应具备3年以上执法办案岗位经历”。虽然这些规定对法制队伍建设起到一定积极作用，但现实中法制部门确实是民警不愿意选择的岗位。法制部门想从公安队伍中择优选择法制民警几乎成为一个笑话。修改后的《行政处罚法》第五十八条第二项，明确规定了“行政机关中初次从事行政处罚决定法制审核的人员，应当通过国家统一法律职业资格考试取得法律职业资格”。笔者认为，这是国家第一次通过立法对法治人才的要求，法治公安人才也必须遵循。由于公安机关与其他司法机关、行政机关不同，法治公安人才培养应当根据公安执法实际有针对性培养人才：一是培养分析研究公安执法问题的专门人才，综合研究公安执法问题，组织、推动解决本辖区公安执法问题；二是培养立法、规范性文件类人才，组织或者协助起草、审核、清理、汇编有关公安工作的规范性文件；三是复议诉讼人才，办理听证、行政复议、国家赔偿案件，代理行政诉讼案件；四是执法监督人才，组织、开展执法质量考核评议、执法检查、个案调查、执法过错责任认定等内部执法监督工作；五是疑难、重大执法问题处置人才，参与研究处理疑难、重大案（事）件，提出法律意见和建议；六是案件审核人才，依照规定对有关案件进行法律审核；七是刑事案件预审人才，参与或者指导重大刑事案件预审工作；八是法律文书研发、管理人才，研发和管理公安法律文书；九是法学教育人才，依照规定组织、开展民警法律学习培训工作；十是法律服务人才，组织、开展法律服务、法制宣传和信访工作，办理执法问题的请示。

（四）发挥“法制小教官”作用

一是要充分认识“法制小教官”的地位

和角色。教育一线执法民警有“五心”既责任心、细心、耐心、公心、虚心,对自己负责、对案件负责,对自身和案件“高标准、严要求”,将案件办理、审核做到极致,要有责任担当意识,在审核把关其他民警案件时要有自豪感。二是发挥“法制小教官”的监督和指导作用。做到“五会”,会学习、会办案、会监督、会总结、会协调,加强自身学习、“法制小教官”自身能办案会办案,对本部门、本单位办理的案件,认真审核把关,充分发挥“传帮带”作用,为所在单位培养一批会办案、办精案的办案能手。三是“法制小教官”在审核案件中把好“四关”,暨自查关、审核关、裁量关、定性关,定时自查,及时发现自身问题,同时对于案件审核要做到吹毛求疵,对每一次案件都做到极致,确保案件裁量公平、定性精准。

(五) 营造法治人才培养氛围

一是落实会前学会制度,解决“关键少数”执法不学法。二是开展“拜师学艺”工作,为所有入职未满两年的民警、辅警和调整工作岗位不满一年的民警由挑选出来的优秀执法民警担任“法治师傅”(可以由法制部门认定、县分局聘任),明确学艺内容,通过“一对一、一对多”的结对,实现了“老带新”“新教老”互相提高的新局面。三是建立学法奖励制度。对于通过高级执法资格考试和法律资格考试的民警予以奖励,同等条件下,优先选拔任用。四是法制培训实战化。采用问答、讨论、案例分析和安排参与日常审核、执法监督等方式,以“一带一”“手把手”的形式,开展培训工作,不断提高民警的执法素质、业务水平和执法质量,为各警种提升办理案件水平和办案质量打下了坚实的基础。

(六) 法治公安人才培养需要解决的具

体问题

《孟子·离类篇》里有一句名言“徒法不能以自行”,意思是说,即使是再好的法律也不能自动实施,必须靠人去了解、掌握和执法。落实依法治国基本方略,建设法治公安的新目标,关键是要有一支高素质的执法队伍去执行。从法治公安队伍来看,执法主体资格人员素质急需提高。对照全面推进法治公安建设的实施意见要求,法治公安人才培养需要解决以下问题:

1. 法治信仰缺乏,运用法治思维和法治方式解决问题的能力不足。部分领导干部法治意识薄弱,运用法治思维和法治方式化解矛盾、维护稳定的水平不高,认为“摆平就是水平”;部分民警缺乏法治信仰,尊重法律、敬畏法律、遵守法律的意识不强;法律面前人人平等、尊重和保护人权、维护社会公平正义观念还没有很好地内化于心、外化于行;严格执法底气不足,遇事不敢为、不勇为,执法缩手缩脚、畏首畏尾的现象一定程度存在。

2. 执法行为粗放,执法能力和执法水平需要进一步提高。现场执法执勤不按照规定着装,不规范佩戴和使用执法装备,用语不规范,现场处置不及时、现场勘查不全面不细致等问题突出;实体和程序并重意识不强、取证不到位、法律文书不规范、扣押物品来源不清、法条引用不准确、量罚不适当等情况较多;不如实立案、立案后不及时开展侦查调查、不将案件录入案件系统等老问题还没有从根本上得到解决;一些地方公安机关执法效果差,破案率低、逃犯追不回、追赃挽损比例小;一些地方公安机关打击处理效率低,“两抢两盗”、环境、食药和安全生产犯罪、电信诈骗、非法集资、网络犯罪等群众反映强烈的犯罪活动打击不力,人民

群众有意见。

3. 执法活动不透明，执法监督不到位和违纪违法行为屡禁不止。一些地方公安机关执法不公开、不透明，搞暗箱操作；选择性、倾向性执法，办人情案、关系案、金钱案，越权管辖，插手经济纠纷现象时有发生；对“黄赌毒”查处不力，有的干部民警甚至充当“保护伞”，人民群众反映强烈；民爆协会等相关协会、中介机构和实体管理不规范，甚至存在利益勾连，极易滋生腐败；执法监督主体不多元，特别是实施警务公开、发挥人民群众监督作用还不够；个别地方行政权力行使与非法利益纠合，违规指定事故车辆停放，特种行业管理领域权力寻租的违法违纪行为时有发生。

4. 执法制度落实不到位，执法制度和内部管理制度不健全，管理方式简单落后，管理效能不高的问题突出。制度不执行，“关键少数”没有充分发挥带头执行规章制度的作用，执行制度搞变通，政令警令不畅通。如警务综合平台运用中，公安机关负责人根本不履行案件审批决定职责把数字证书直接交给没有执法资格的辅警行使审批权。有些执法制度不健全，执法管理系统化程度不高，民警执法档案管理机制尚未完全建立，执法活动回溯式管理不够；执法办案场所、涉案财物管理中心、证据保管中心的建设标准不统一、管理不规范；管理方式方法简单粗放，老办法不灵、新办法不多，没有充分发挥制度的约束作用和激励作用，缺乏运用信息化手段和绩效考核杠杆进行科学管理；一些领导干部管理理念落后，没有真正实现片面管理向综合管理、被动管理向主动管理、静态管理向动态管理转变，管理效率低下、效果

不佳。

5. 依法治警措施落实不力，慵懒散浮拖和职业精神懈怠的现象突出。民警对《人民警察内务条令》《人民警察纪律条令》等规章制度不知晓、不执行，监督不力，追责不到位。

法律的生命力在于实施，法律的权威也在于实施，而法律的实施离不开法治人才。法治公安建设，人才为要。坚持习近平法治思想，注重法治公安执法实践综合施策，持续加强和改进公安法学教育方法，全力打造法治公安人才培养高地，为推进全面依法治国及社会主义现代化建设提供强有力的法治人才保障，同时为公安高质量发展、法治公安建设储备政治性强、专业性高、具有执法技术性的法治公安人才队伍，实现公安执法队伍专业化建设目标。

注释：

[1]公安部党委会暨理论学习中心组学习会议和部直属机关传达学习党的二十届三中全会精神干部大会召开。中国警察网，2024. 7. 19

[2]中央党校采访实录编辑室。习近平在厦门。中共中央党校出版社，2020

[3]中央党校采访实录编辑室。习近平在宁德。中共中央党校出版社，2020

[4]中央党校采访实录编辑室。习近平在福建(下)。中共中央党校出版社，2021

[5]中央党校采访实录编辑室。习近平在浙江(上)。中共中央党校出版社，2021

[6]缪毅容。公安：党和人民信得过的忠诚卫士。解放日报，2007. 5. 31

[7]徐隽。习近平在会见全国公安机关爱民模范集体代表和爱民模范时强调 忠诚党的事业一心服务群众 为全面推进依法治国作贡献。人民日报，2014. 10. 29

[8]新华社。习近平就政法工作作出重要指示强调 把政法工作摆到经济社会发展全局中谋划 履行好维护国家安全和社安稳定重大责任。人民日报，2015. 1. 21

责任编辑 马煜童