

全国公安工作会议精神引领下的 法治公安建设路径研究

■ 田 栋 刘国兴

摘 要 法治公安建设在推进国家治理现代化中具有重要战略地位。本文在对 2024 年全国公安工作会议关于法治公安建设精神进行详细梳理的基础上，从法治观念、制度建设、技术应用与实践层面阐述了目前法治公安建设的现实问题。结合江苏两地公安机关的实证案例，论证了执法标准细化、智慧警务融合、人才培养机制创新的可行模式，在此基础上根据会议精神针对性地提出了理念革新、制度完善、技术赋能、监督协同与能力建设五条优化路径，为构建具有中国特色的法治公安体系提供理论支撑和实践参考，对提升公安工作法治化水平、服务中国式现代化具有重要现实意义。

关键词 全国公安工作会议 法治公安 执法规范化 公安改革 社会治理

一、研究背景与研究意义

党的十八届四中全会提出了要将法治作为治国理政的基本方式；党的二十大报告中，习近平总书记强调了全面依法治国，推进法治中国建设的具体要求；党的二十届三中全会审议通过的《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》强调法治是中国式现代化的重要保障；《法治中国建设规划（2020-2025 年）》强调法治是人类文明进步的重要标志，是治国理政的基本方式。由此可见，推进全面依法治国，建设

社会主义法治国家是新时代的重大课题。

当前，新型网络犯罪、跨境犯罪、金融犯罪等呈现技术化、隐蔽化特征，对公安工作的法治化要求越来越高，公众对于公安机关执法程序的合法性、透明度的要求也显著提升，这就要求公安机关加强法治建设，提升法治化水平。法治公安是指公安机关在宪法和法律的范围内履行职责，保护人民权利，维护社会治安和国家安全，使公安机关各项工作在法治轨道运行的状态。2016 年审议通过的《关于深化公安执法规范化建设的意见》对法治公安建设提出了具体要求。2019 年全国公安工作会议强调：公平正义是执法

作者：田 栋，中国人民公安大学校团委讲师；刘国兴，中国人民公安大学国家安全学院硕士研究生

司法工作的生命线，也是新时代公安工作必须严守的底线。2024 年全国公安工作会议坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，明确提出要深化法治公安建设，不断提升执法质量、效率和执法公信力，要不断完善细化执法制度，严密执法监督管理，狠抓执法突出问题整治，有力保障和促进社会公平正义。国家法治体系建设的核心价值是宪政实施和人权保障，其构建的是一个动态的、全面的、涵盖意识形态指引到有效监督保障的系统工程，因此，法治公安的建设是全面推进依法治国、依法执政、依法行政的重要保障，也是全面建成法治国家、法治政府与法治社会的关键环节。综上所述，深入贯彻习近平法治思想，对全国公安工作会议的精神进行深刻领悟，对新时代法治公安建设的问题进行深入探讨，归纳新时代法治公安建设的实践路径，运用法治思维和法治方式防风险、保安全、护稳定、促发展，不断提升公安工作法治化水平，是推进中国式现代化的有力保障。

二、全国公安工作会议精神的核 心要义

（一）会议精神的政治导向与法治导向

1. 党对公安工作的绝对领导与法治原则的辩证统一

坚持党对公安工作的政治领导，不仅表现为公安工作服务于党的中心工作任务，还包括以政党治理提升警务治理的政治势能。全国公安工作会议以政治建设为统领，牢记公安姓党的政治属性，明确将“政治建警”作为首要任务，强调要通过深化党纪学习教育、政治轮训等活动，实施党建“领航”计划，坚持党对公安工作的绝对领导，不断强化全

警对“两个确立”的政治认同。党的领导也通过法治手段保障各项政策有效落实，尤其是针对意识形态安全、政权安全等核心领域，公安工作通过对党的政策的严格落实，确保党的意志在法治轨道上能够转化为社会治理效能。这深刻诠释了党对公安工作的绝对领导与法治原则之间的辩证统一，党的领导确保公安工作始终服务于国家政权安全和社会主义制度安全，而法治原则则把党的政策主张转化为可操作的司法实践，其本质在于通过法治化路径实现党的意志，通过党的领导保障法治方向，从而构建起中国特色公安法治体系的政治合法性基础。

2. “以人民为中心”的执法价值取向

会议指出做好新时代公安工作必须始终坚持执法为民，全国公安机关必须坚持以人民为中心，聚焦人民群众对平安品质的更高期待。

公安机关作为国家重要行政机关，其法治化建设直接面向人民群众日常生活，直接服务于维护社会公平正义，也必须坚持“以人民为中心”的根本政治立场。这种执法价值取向是指要突破传统执法中“管理本位”的执法思维，将群众利益作为执法活动的根本评价标准。公安机关的执法活动不能局限于维护社会公众秩序的工具性功能，而更应当通过保障民生权益、回应群众诉求，实现对群众利益的有效维护。公安机关必须在打击犯罪和保障公民权益之间取得动态平衡，既要通过严打整治保障公共安全，又需在执法过程中尊重个体尊严、减少权力滥用。这就要求公安机关在实际工作中要以群众利益为导向，树立以人民为中心的执法理念，不断推动民生服务升级和深化权益保障。

（二）关于法治公安建设的战略部署

1. 深化执法权力运行机制改革

会议指出,要深刻认识严格规范公正文明执法的核心价值追求,要牢牢把握新征程建设更高水平法治公安的重点任务。法治公安建设战略的核心在于构建现代化的执法权力运行体系,不断推动权力运行的规范化、透明化与效能化。因此,公安机关要立足自身执法领域,及时提出立法建议,推动出台与执法实践关联密切的司法解释,制定修订部门规章;也要解决好公安机关在法律适用中的难点,着力构建更加科学完备的公安法律制度体系。同时,会议要求有关部门持续推动执法办案管理中心提质增效,建立标准化接报案体系,强化执法源头管控,实现案件质量的全流程监督,严格执行防止干预司法“三个规定”等制度规范,加大执法突出问题整治力度,通过权力清单制度明确各层级执法权限,压缩自由裁量空间,并注重改进执法方式、讲求执法艺术、规范执法言行,实现用制度来规制权力运行。

2. 科技赋能与执法规范化融合趋势

改革创新是新时代公安工作的一条鲜明主线,会议指出树立创新思维、全力推动警务运行机制、警务运行生态系统、警务协作机制与智慧公安的建设,推动科技赋能与执法规范化的融合,加快形成和提升新质公安战斗力。

3. 监督制约体系的制度创新

会议强调,要深刻认识纵深推进全面从严管党治警的重要性紧迫性,牢牢把握新征程锻造过硬公安铁军的标准遵循。要结合党纪学习教育,完善常态化管理监督机制,健全风腐同查同治工作机制,一体推进不敢腐、不能腐、不想腐,确保公安队伍不变质、不变色、不变味。

公安机关既要通过内部监督机制考评执法质量和利用异常预警系统动态监测执法活

动,也要通过引入第三方评估、群众满意度调查等打破传统的执法评价体系。尤其要将群众评价纳入执法考核体系,这实质上是将“人民主权”转化为可操作的制度设计,通过民意反馈机制实现对权力正当性的有效监督,助力法治公安的现代化建设。

(三) 会议精神的理论突破

会议强调要深刻认识以公安工作现代化支撑和服务中国式现代化的战略部署,把握好敢于斗争与善于斗争、源头治理与末端处置、专项工作与基层基础、担当主责与协同共治、内部安全与外部安全、业务工作与队伍建设的关系,推动公安工作高质量发展,使公安工作与社会治理深度衔接。因此公安机关应当摆脱传统的“社会控制者”的角色定位,成为“治理共同体”的构建者可以建立公检联动等跨部门协作制度,打破治理的碎片化,将公共安全治理与民生服务、经济发展统筹规划,构建新型治理格局。这种协同逻辑既保持了公安机关的权威性,又通过权力共享激发了社会主体的治理活力,实现了秩序维护与权利保障的辩证统一。

三、法治公安建设的现实挑战

(一) 法治观念的缺失

法治公安的建设需要每个公安民警在执法过程中牢固树立法治观念,自觉遵守规章制度。但我国的法治建设起步较晚,法律法规执行不力的现象广泛存在,同时,现行培训体系偏重法律条文灌输,缺乏对法治精神、法律解释方法的深度解读和有效指引,这不仅脱离了法律规范的动态拘束,也使实训操作流于简单粗暴的机械式执法,最终导致执法人员难以应对复杂执法场景中的价值权衡。

在公安实践中，以破案率、结案数为核心的考核机制，在客观上鼓励“效率优先”的执法导向，但这与法治要求的程序规范相冲突。同时，部分公安执法人员仍将法律视为“治理工具”而非“行为准则”，将执法权等同于“个人权威”，导致选择性执法等现象的发生。此外，部分民警执法底气不足，遇事不敢为、不勇为，存在一定程度的执法缩手缩脚、畏首畏尾的现象。

（二）制度层面的困境

1. 执法标准模糊与自由裁量权滥用的矛盾

现行法律体系对公安执法行为的规范存在原则性过强、操作性不足的问题。法律条文的高度概括性导致执法标准在具体场景中难以精准适用，尤其在新型犯罪领域，如网络犯罪、金融犯罪的定性、证据规则等方面，缺乏细化的司法解释或操作指引。当前公安执法标准模糊地带尤其存在于复杂案件和新型犯罪中，法律条文的原则性与具体情境的多样性矛盾凸显。

当前，犯罪结构已经发生了重大变化，全国整体上已进入“轻罪化”时代，教育、改造、挽救工作则变得愈加重要。因此，让犯罪人员感受到法律威力的同时，又不使整个社会受到更大伤害，维护社会长期安全稳定，公安机关的自由裁量权就显得尤为重要。但自由裁量权的行使边界模糊，程序性规范的缺失使得对强制措施适用、侦查手段选择等关键环节的约束力不足，部分民警可能因个人经验或主观判断偏离法治轨道，使得执法实践中易出现“同案不同处”的现象。这不仅削弱法律权威性，也加剧公众对执法公正性的质疑。这主要是因为法律供给的精细化程度不足、立法滞后于社会发展的客观因素，也反映出当前执法裁量监督机制的薄弱。

2. 跨部门协作机制的法律衔接不足

现代警务治理要求公安机关与司法机关、行政部门、社会组织形成协同治理网络，但现有法律框架对跨部门协作的权责划分、数据共享规则、责任分担机制等关键问题缺乏系统性设计，而尚处于持续探索中的公安执法办案管理中心作为公安机关的内部协调机构不仅缺乏明确的法律规范调整，更缺少顶层设计的指引。此外，跨区域执法协作中，刑事管辖权争议与证据互认机制缺失，进一步加剧了“数据壁垒”和“执法孤岛”现象。

3. 公安权责范围的模糊

现行法律对中央与地方公安机关的职责划分仍停留于原则性表述，例如，《人民警察法》第六条虽列举了公安机关的十四项职责，但未明确中央事权、地方事权及共同事权的具体边界。实践中，地方公安机关常承担本应属于中央事权的任务，因财政依赖地方，易受行政干预，导致执法权能分散化、地方化。同时，公安机关内部机构也存在部门间权责交叉的现象，刑侦、治安、交管等部门的职责高度重叠，而公安部对此缺乏明确的政策文件，导致各级公安部门之间的权力关系不能很好理顺，责任不能真正统一，这就使实践工作中存在一定程度上的盲目性。

（三）技术应用的伦理风险

公安机关依托大数据技术构建的智慧警务体系，在提升犯罪预测、情报分析、案件侦破效率的同时，也引发了权利保障与侦查效能的矛盾。公安机关数据采集范围的不确定性、数据存储期限的模糊性、信息共享边界的法律空白，使公民个人信息权益面临潜在威胁，算法模型的隐蔽性也加剧了权力运行透明度不足的风险。此外，技术应用中

的“必要限度”原则缺乏可操作的判断标准，尽管《网络安全法》要求数据收集遵循“最小必要”原则，但实践中因技术标准缺失，公安机关与企业的数据共享仍部分存在过度索权现象。与此同时，人工智能在警务预警、案件研判中的应用可能会消解公安民警的主体判断，导致公安民警经过经验积累产生的执法习惯与人工智能的指导不符，从而陷入两难的境地。

（四）实践层面的问题

1. 基层执法规范化水平参差不齐

基层公安机关作为执法前沿，其规范化程度直接影响法治公安建设成效。受制于警力资源配置不均、执法培训体系不完善、技术装备支持不足等现实条件，不同地区、不同层级的执法质量存在显著差异。部分基层单位仍存在现场执法语言不规范、取证程序存在瑕疵、法律文书制作存在疏漏等问题。而执法理念的滞后会导致部分执法人员对“严格规范公正文明执法”要求的理解流于表面，未能将法治思维内化为行动自觉，导致思想作风和素质能力与依法治国的要求之间产生较大差距。部分经济欠发达地区派出所仍存在“一人执法”现象，违反“办案区四个一律”规定，人身安全检查流于形式。这不仅侵犯了人民群众的合法权益，而且损害了公安机关的形象和声誉，对公安机关的司法公信力和战斗力产生了不良影响。

此外，公安实训教学课程中的理论讲授环节更为偏重于静态知识，重视对法律规范的抽象解析而忽视了其面向实务操作的过程性功能，导致受训学员只能被动接受知识灌输，缺乏对法治理论知识的应用思考，使民警无法在复杂多变的执法环境中保持稳定的法治思维水平，甚至可能产生错误的价值判断。这些问题不仅制约执法公信力，还可能

引发行政复议或行政诉讼风险。

2. 执法监督体系尚未健全

目前公安机关的监督体系在覆盖范围、作用机制、技术支撑等方面存在结构性缺陷。内部监督方面，法制审核、警务督察等制度多侧重于事后纠错，对执法过程的动态监控和风险预警能力不足；外部监督方面，人大监督、检察监督与社会监督的衔接机制尚未形成合力，监督信息的碎片化削弱了监督效能。此外，技术手段的应用尚未深度融入监督流程，执法数据采集、分析、反馈的智能化水平较低，难以实现全流程可回溯、可追溯的监督闭环。监督的薄弱环节可能会导致部分执法问题重复发生，影响执法规范化水平的提升。

四、法治公安建设案例研究——以江苏两地公安机关为例

（一）江苏省连云港市公安局海州分局“1+2+3”规范化建设体系

近年来，江苏省连云港市公安局海州分局将法治公安建设作为工作重点，通过构建“1个中心、2个平台、3项机制”的规范化体系，系统性地解决了执法流程中的制度漏洞，提升了执法效率，强化了监督审查，成为法治公安建设的标杆。

一个中心是指执法办案管理中心，2024年该中心办理案件496起、带破案件600余起，化解疑难矛盾纠纷1671起。其从制度上统一了执法办案管理中心的标准。中心下设接报案、案管、合成作战等7个分中心，并设立检法司联合办公室，全天候提供收押登记、信息采集、医疗保障、案卷存放、就餐休息等10项办案服务，实现“一站式”办案。同时，中心前置开展涉案信息收集、

综合研判、精确指挥、讯问攻坚等工作，联合残联妇联等中心参与心理疏导工作，优化了部门联动机制。

两个平台是指涉案财物管理平台与执法办案考核平台。涉案财物管理平台充分发挥数据赋能的手段，通过编码管理、出入处置预警等功能，实现涉案财物全流程闭环管理，体现了技术赋能对法治公安建设的助推作用。而执法办案考核平台对接处警、受立案、强制措施等 16 个执法流程自动计分，并与民警办案质量终身负责制挂钩，这一机制不仅细化了执法标准，还通过正向激励激发民警的法治自觉，推动法治公安的制度化建设。

海州分局还通过三项机制来助推法治公安建设。首先，安排检法司的业务骨干入驻公安机关并创建刑事速裁庭保障了案件处理质量与效率；其次，为派出所和警种大队配备了专门的法制员，明确其执法监督与案件审查资格，从监督机制上强化了法治公安的建设；最后，海州公安结合辖区发案实情，同步推行分片包干机制，组织民警组成法制团队向不同片区提供业务指导，通过案例评析、卷宗评比等方式提高一线民警的法治化能力水平，不仅使监督机制更加完善，也让民警的业务素质逐步提高。

（二）江苏省南通市通州区公安局法治人才培养机制

南通市通州区公安局以人才培养为抓手，既通过实战培训提升公安民警的内在能力，又通过智能化手段强化外部监督，这种将人才培养与监督机制相结合的方式，不断推动法治公安建设的深化。

在培育法制人才方面，其构建了法制人才梯队，由法制大队民警下沉到派出所担任法制员，在提供法制指导的同时培育年轻法制人才，从队伍建设上改进了法制人才的培

育机制。在人员教育培训方面，其定期邀请法院、检察院的专家来到公安机关开展法制培训，并组织公安民警去法庭旁听庭审，定期开展全局性培训，鼓励民警参加高级执法资格考试和国家统一法律职业资格考试，营造了良好的学法氛围，增强了民警的主动性与积极性。此外，通州区公安局还加强法治公安网站的建设，通过开设执法须知、执法监督、案例指导、全警学法四大专栏，实时更新最新司法解释及典型案例裁判要旨，针对执法办案中常发多发案件编撰执法案例汇编，向公安民警开展线上法治教育。法治公安建设的核心在于“人”，这种“线上+线下”的培养模式不仅突破了传统“条文灌输”的局限，还推动法治思维深度融入执法实践。

南通市通州区公安局还以技术手段创新监督机制，倒逼公安民警提升自身的法治化水平。其通过设置智能监督预警模型对包括物品保存、卷宗流转等关键要素和重点执法环节进行全流程管理，并组建“啄木鸟”专业队，开展常态化执法监督巡查，针对苗头性问题提前发布预警提示，督促公安民警自觉遵守执法流程，不断规范执法行为。

两地公安机关法治建设呈现五大共性特征：一是理念革新，主动融合智能监督和开展法治人员培训，提升了法治思维和法治意识。二是制度重构，重视闭环管理与跨部门协作，海州的执法办案中心实现了办案闭环，通州建立三级审核机制强化责任倒逼。三是技术赋能，海州利用涉案财物平台实现“零缺失”保管，通州执法导航平台集成智能监督模型。四是监督机制内外联动，海州专职法制员使执法规范化程度显著提升，通州“啄木鸟”团队推动标准化执法。五是能力建设突出实战导向，海州专家团队年破案 600 余起，通州“青蓝结对”培养骨干，通过积分

考核与法制比武激发专业潜能，构建学法用法督法闭环体系。

五、全国公安工作会议精神指导下的法治公安建设的实施路径

（一）理念革新路径

政治建警要求公安机关始终站稳政治立场，确保公安工作服务于国家政治安全和社会稳定；法治思维则要求所有执法行为严格遵循法律规定。两者的融合需要通过制度设计来实现。可以通过政治轮训与法治教育，明确公安机关必须同时遵循党的政策与法律规定。在制定执法规范时，既要体现党中央对公共安全的要求，又要严格落实《刑事诉讼法》《治安管理处罚法》等法律条款，确保政治方向不偏离法治轨道。可以开展党建与法治考核，将党组织活动与执法质量评估挂钩，通过建立民意反馈与执法行为改进联动机制，通过公开听证、线上问卷等形式收集群众意见，将民生需求融入执法标准制定，不断深化公安民警的执法为民理念，推动民警形成“讲政治守法治”的行动自觉。此外还应当加强对治安民警优先运用教育劝导等柔性手段的引导，平衡执法力度与群众权益保护。

（二）制度完善路径

1. 细化执法标准与建立正向激励机制

针对法律模糊领域，可以由中央层面制定基础性规范，地方结合实际补充操作细则，重点明确对新型犯罪的执法尺度和自由裁量的范围，提升公安机关执法过程的可操作性。

同时，可以制定全国统一的执法禁止行为清单，明确三类禁止行为：一是程序违法类。如未经审批使用技术侦查手段、超期羁押等；二是权力滥用类。滥用强制措施，以

罚代管等；三是道德伦理类。侮辱执法对象、泄露公民隐私。清单制定后，应当配套建立典型案例库，通过情景还原方式、案例讲解的警示案例的违规后果，定期在公安机关内部开展警示学习教育。可以设立“规范执法标兵”“法治先锋单位”等荣誉，对严格依法办案且群众满意度高的个人和集体，给予职务晋升优先、考核加分等实质性奖励，鼓励广大公安民警自觉加强法治公安规范化建设。

2. 推动省级统一执法办案管理中心标准建设

夯实基层基础建设，是切实做到严格规范公正文明执法的重要一环。当前各地办案中心建设水平参差不齐，可以设立统一的办案标准，消除地区间执法条件差异导致的程序不规范问题。首先，对硬件设施进行规范，要求各省统一设置人身安全检查室、标准化讯问室、证据保管室等功能区域，配备同步录音录像、电子台账管理等基础设施。其次，对办案流程进行规范，制定不同案件类型从接案到结案的全流程操作手册，明确每个环节的时限要求、文书格式和审批权限。最后，应当加强对办案中心的监督审查，通过技术手段在办案中心接入检察机关及公安机关内部的监督系统，对羁押期限、取证合法性等关键节点自动预警，防止程序违规。

3. 完善信息公开制度

信息公开是提升执法公信力、深化法治公安建设的关键。

公安机关应当建立全国统一的执法信息公开平台，主动公开公安行政处罚决定书、案件办理进度等信息。开设执法答疑专栏，针对群众关注的交通处罚、纠纷调解等高频问题，提供标准化答复和法律依据查询服务并定期发布执法标准解读，以公开透明消除

公众误解。对于公开信息中的群众质疑，公安机关应当在规定期限内作出书面解释，并将改进或处置结果及时进行再反馈。

4. 完善跨部门协作法律框架

建议制定跨区域、跨部门的公安执法协作规范，明确公安机关数据的共享范围、证据流转标准及办案责任划分。推动建立全国性执法信息平台，整合公安、司法、行政数据资源，打破信息壁垒，通过联合办案、协作互助等形式加强公安机关与检察机关等其他行政机关沟通，尽可能实现公检法数据的一体化贯通，缩短案件流转时间，减少机构间部门重叠，提升行政效率。

（三）技术赋能路径

根据法治公安建设的要求，技术应用必须服务于法治目标。在公安执法实践中可以运用技术手段固定接处警记录、现场勘查数据，确保证据链的稳定。同时，可以开发量刑辅助系统，在量刑建议、强制措施审批等环节引入人工智能，使其分析历史判例和法律条文，自动生成处理建议，辅助民警减少裁量偏差，而在轻微刑事案件中，可以自动比对历史数据，提示赔偿标准与刑期范围。

但是，在应用技术手段时也应注重技术的伦理约束，在应用智慧警务系统进行数据采集、算法决策时应进行法律合规审查，可以独立的技术伦理委员会，定期评估人脸识别、犯罪预测等技术的应用风险，防止过度监控或权利侵害。同时，应当严格限定技术侦查的数据范围和使用期限，采用匿名化、去标识化技术处理敏感信息。加快完善公民权利救济渠道，建立数据滥用投诉快速响应机制，确保技术应用不偏离法治轨道。

（四）监督协同路径

立体化监督体系的构建离不开国家权力机关、检察机关、人民群众等主体的广泛参

与。各级人大常委会可以定期对公安机关开展专项执法检查，对重大案件办理程序、执法规范性文件合法性等内容进行法治化审查，并将检查结果及时反馈给公安机关主要负责人要求及时进行反馈。在公安机关的执法办案中心的核心场所可以设立检察专员，对刑事拘留、搜查扣押等高风险环节实时监督，降低检察机关提前介入机制的应用门槛并扩大介入案件类型范围，对重大疑难案件提供法律指导。此外，应当广泛引入多主体协调配合的社会监督机制：利用社会监督的广泛性收集不同意见提升执法过程的规范性，推行“执法观察制度”，在执法过程中或执法过程结束后邀请人大代表、律师、社区代表对现场执法的执法态度、程序规范性进行监督，引导他们从不同视角对执法过程提出意见建议，公安机关根据法治公安的建设标准进行选择性地接纳。

（五）能力建设路径

法治公安人才是指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、基层治理等执法工作人员。公安机关的主要业务是执法，因此从事执法工作的民警都应当纳入法治公安人才培养。

首先，应当对培训内容进行改革，培训要将法治思维培养置于核心地位，尽可能减少单纯法律条文灌输，强化法律解释方法、证据规则适用、程序正义理念等实战能力培养。其次，应当对培训方式进行创新，可以采用模拟执法演练、案例复盘、庭审旁听等实践教学的方式，针对基层常见问题创新法治培训系统，让公安民警在培训中反复演练法治规范流程。最后，应当加强对公安民警的考核，可以设立法治能力专项制度，对民警的法律知识、程序操作、文书制作等能力进行分级测评，未达标者需（下转第 89 页）