

新《立法法》实施背景下 公安立法工作的实践与发展

■ 刘翔

摘要 在党的二十大报告首次单独把法治建设作为专章论述之后的重要节点，《立法法》继2015年修改后迎来了第二次修改，对于全面推进依法治国具有重要意义。公安立法作为国家立法的重要组成部分，必须与国家立法工作相适应，要以新《立法法》为依据，在总结公安立法实践经验的基础上，准确把握当前存在的问题，研究加强和改进新时代公安立法工作的科学路径。

关键词 立法法 公安立法 立法质效

党的十八大以来，习近平总书记创造性提出了关于全面依法治国的一系列新思想新理念新战略，形成了习近平法治思想。坚持建设中国特色社会主义法治体系作为习近平法治思想的重要组成部分，是全面依法治国的总抓手。建设中国特色社会主义法治体系首先要形成完备的法律规范体系，必须坚持立法先行，发挥立法的引领和推动作用，以良法促发展、保善治。2023年3月13日，十四届全国人大一次会议审议通过了关于修改《立法法》的决定，这是《立法法》自2000年颁布实施后的第二次修改，意义重大、恰逢其时，既完善了我国的立法制度，提高了立法质效，也为加强和改进新时代公

安立法工作提供了根本遵循。

一、深刻认识《立法法》修改的主要内容

《立法法》是“管法的法”。为落实党中央重大决策部署，适应新时代立法工作需要，新《立法法》由之前的105条新增为120条，修改之处涵盖了所有章节，进一步健全完善了立法体制机制，不断规范立法活动。

（一）完善立法指导思想

为贯彻落实宪法规定和党的二十大精神，根据党和国家的重大理论创新成果，对

作者：公安部办公厅干部

立法指导思想作了修改完善，即新增“三个代表”重要思想、科学发展观、习近平新时代中国特色社会主义思想，同时明确了立法的目标任务，即推进中国特色社会主义法治体系建设，保障在法治轨道上全面建设社会主义现代化国家。将“立法应当坚持中国共产党的领导”摆在首位，体现出党对立法工作的全面领导，确保党的路线方针政策和决策部署得到全面贯彻和有效执行。

（二）完善立法原则

根据实践发展需要，进一步丰富完善依法立法、民主立法、法治与德治相结合、立法决策与改革决策相衔接相统一原则。依法立法方面，将“遵循宪法的基本原则”改为“符合宪法的规定、原则和精神”，既丰富了依法立法的内涵，也拓展了合宪性审查的解释空间。民主立法方面，将全过程人民民主写入条文，坚持立法公开，保障人权，促进社会公平正义。法治与德治相结合方面，将社会主义核心价值观和中华民族共同体意识的理念转化为法律规范，坚持依法治国和以德治国相结合，实现法律规范与道德规范相协调、相促进。立法决策与改革决策相衔接相统一方面，将习近平总书记关于改革和法治关系的经典论述法律化，单独新增一条，强调立法要适应改革，引导、推进、规范、保障改革。

（三）完善立法程序与工作机制

考虑到遇有特殊情况需要紧急立法的情形，增加了紧急立法程序。针对个别法律案因出台时机不成熟、又不宜终止审议的情况，明确委员长会议可以决定延期审议，完善了法律案的终止审议程序。总结实践做法，明确国务院等有关国家机关可以提出法律解释案。进一步丰富和完善立法形式，既规定制定、修改、废止、解释法律和编纂

法典等多种形式，也将全国人大及其常委会作出有关法律问题的决定纳入立法之中。明确基层立法联系点的法律地位和作用，规定全国人大常委会、省级人大常委会和设区的市、自治州的人大常委会可根据实际需要设立基层立法联系点。明确全国人大常委会工作机构编制立法技术规范 and 加强立法宣传等工作职能。

（四）完善备案审查制度

完善主动审查、专项审查、移送审查制度，既规定全国人大专委会、常委会工作机构可以对报备的行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例等进行主动审查和专项审查，还规定国务院备案审查工作机构可以对报备的地方性法规、自治条例和单行条例，部门规章和省级人民政府制定的规章进行主动审查和专项审查。同时明确备案审查机关应当建立健全备案审查衔接联动机制，遇到应由其他机关处理的审查要求或建议，及时移送有关机关处理。明确法律法规清理制度，要求制定机关根据维护法制统一的原则和改革发展需要对法律法规进行清理。

除了上述四个方面外，《立法法》还在明确合宪性审查要求、将监察法规纳入立法法进行规范、完善地方性法规和规章有关规定等方面作了修改。

二、公安立法工作的具体实践

法律是“国之重器”，立法是“国之大者”。新《立法法》的实施，不仅要求公安立法从指导思想、立法原则、立法程序、工作机制等方面与之相适应，更为完善公安立法工作提供了科学方法路径。

（一）立法理念的更新转变

公安立法起步时间较早，1957 年至

1958年间，相继推动出台人民警察条例、治安管理处罚条例、户口登记条例、爆炸物品管理规则等。随着改革开放政策实施、社会主义市场经济地位确立，公安工作的重心发生变化，公安立法也迎来新的发展，大致可以分为三个阶段。一是立法初具规模阶段（2000年之前）。改革开放后，公安机关坚持从重从快严厉打击刑事犯罪活动的同时，加强对社会治安依法实行综合治理，公安立法的侧重点随之转向补充和完善公安行政管理方面的法规。1991年中共中央印发《关于加强公安工作的决定》，同年召开的第十八次全国公安会议明确了要加强公安法制建设和理论研究，努力实现公安工作的制度化、法律化。之后近十年，以1995年人民警察法为主体，公安执法领域专业法律法规及内部规章制度相继出台，逐步填补了空白点。二是公安法规体系建立阶段（2000年至党的十八大）。2000年《立法法》施行，为公安立法提供了指引。立法工作开始向着科学化、体系化方向发展，注重调查研究和系统论证，强调法规体系的整体性、协调性。之后十多年，治安管理处罚法、道路交通安全法、居民身份证法等基本法律相继颁布实施，到党的十八大前基本建立了以2012年修订的人民警察法为主体，包括刑事司法、治安保卫、组织人事、警务保障、执法监督等制度规范在内的公安法规体系。三是公安法规体系完善阶段（党的十八大之后）。进入新时代，全面依法治国被纳入“四个全面”战略布局统筹推进，法治固根本、稳预期、利长远的保障作用进一步发挥。2015年《立法法》修订，紧扣立法质量这一重点，将民主立法、法律的针对性和可执行性、立法评估机制、规章不得限制公民权利等内容写入条文，推动社会主义法治体系不断健全。

这一时期，公安立法也发生了一系列转变，从“大而全”的立法体系转变为“准而精”的重点立法，推动公安法规体系持续健全完善。简言之，经过长期实践努力，公安立法理念逐步实现从有法可依到良法善治的转变。

（二）完善公安法规制度体系

建立健全公安法规体系是法治公安建设的基本任务和主要目标。党的十八大以来，公安机关形成了以人民警察法为核心，以公安刑事、行政管理、监督管理等为主要门类的公安法规体系，公安各执法领域、主要环节实现了有法可依。一是公安重点立法。积极配合制定修订刑法、刑事诉讼法、网络安全法、境外非政府组织境内活动管理法、反电信网络诈骗法等与公安工作密切相关的法律15部、行政法规10部。推动危险驾驶罪、袭警罪等入刑，加快将无人驾驶航空器、寄递物流等新技术新业态管理纳入治安管理处罚法。各地公安机关结合实际，加快推动辅警、特种行业、电动自行车管理以及禁毒、反恐怖、反走私等地方立法进程。二是部门规章。修订完善公安机关办理行政案件、刑事案件、国家赔偿案件程序规定等公安部规章22件，细化公安机关刑事司法和行政管理职能领域内执行法律或国务院行政法规、决定、命令的具体事项，及时向社会发布，不断规范权力运行，筑牢安全防线，深化改革惠民。三是法律应用指导性文件。针对维护国家安全和社会稳定的新情况，围绕疫情防控、扫黑除恶、利用信息网络实施侮辱诽谤等违法犯罪，联合“两高”出台一系列执法指导意见200余件，为依法打击突出违法犯罪提供法律指引。针对行政执法和服务管理的新变化，会同其他国家有关部门出台一系列意见或通知500余件，提高了工

作的协同性、针对性。四是内部规范性文件。制定公安机关执法细则、现场执法活动指引、行政处罚裁量基准、行刑衔接等制度规范，为一线执法提供精准指导。各地公安机关根据本地实际，细化制定各类执法操作规范，其中不少优秀执法制度被公安部借鉴推广。目前，不同层级的执法制度已基本覆盖从接处警到案件终结的全部执法过程，形成了一个较为全面的执法制度体系。

（三）改革完善立法工作机制

一是加强立法统筹。2022 年《公安部立法工作规定》施行，明确了公安部立法工作由法制局统筹，承担起组织、规划、协调、推动的职责，有关业务局共同参与。同时，对立法项目加以区分，分为综合性立法项目和专业性立法项目，前者由法制局直接负责，后者由有关业务局会同法制局共同负责，推动各部门更好地发挥专业优势，形成工作合力。各地公安机关也要求参照此做法，调整完善相关工作机制，进一步加强法制部门的统筹牵头作用，大力推进地方立法工作。二是制定执行立法规划和年度立法工作计划。把维护社会稳定急需、缺口较大、出台时机较为成熟的立法项目纳入立法规划，兼顾现实工作需要和未来发展趋势，形成要管一定时期的“设计图”。同时，根据当下立法工作情况，编制年度立法工作计划，明确重点项目、责任单位和进度安排，形成目标清晰的“施工图”，从而增强立法的可预测性和可实现性。三是建立立法联络和调度工作机制。内部而言，定期召开立法工作会议，适时总结通报立法工作计划完成情况，分析研究立法工作中的重点难点问题。外部而言，加强与立法机关的沟通协调，法制局积极推动将更多公安立法项目列入全国人大常委会和国务院的年度立法

工作计划，会同各业务部门配合立法机关做好征求意见、修改论证等审查工作，尤其是遇到意见分歧时，主动会商研究合理解决方案，争取立法机关支持和理解。

（四）提高立法的规范化水平

一是编制立法技术规范。2015 年《公安部立法技术规范》施行，从体例结构，通用条文表述，修改、废止和解释技术规范以及立法程序和文本格式四个方面明确了相关立法技术要求，为公安立法提供统一标准和技术支持。二是落实法制审核机制。进一步发挥公安法制部门职能作用，审核修改业务部门起草的立法草案及说明、规范性文件等，注重实质内容、统一审核标准，严格合法性和合理性审查，把好出口关。三是严格备案审查机制。2014 年《公安机关规范性文件备案审查办法》施行，要求各省级公安机关单独或联合其他部门制定的直接涉及群众权利义务、具有普遍约束力的文件做到应备尽备，对公安部审查发现的问题做到应纠尽纠。党的十八大以来，公安部共收到各地公安机关报备的规范性文件 260 余件，对 70 余件提出纠正意见，纠错率达 28% 左右。四是完善立法动态清理工作机制。定期组织开展公安法规及规范性文件清理工作，对不适应形势发展需要、滞后于工作实际、与其他法律法规不一致不协调的文件，及时修改废止并向社会发布清理结果。

三、当前公安立法工作面临的主要问题

虽然公安立法工作经过长期实践、不断探索，取得了一定成效，但距离人民群众期待和新时代公安工作需要仍有差距，与新《立法法》精神还有不适应的地方。

（一）立法仍有短板和弱项

在维护国家安全、新技术新业态新应用领域的治理、网络安全、户籍管理等方面的立法还有欠缺，法律法规“工具箱”还有待进一步充实，需要尽快补齐、补强。涉及公安机关组织管理、执法职责等方面的法律法规如人民警察法、出境入境管理法、治安管理处罚法、人民警察使用警械和武器条例等已不适应形势发展，需要抓紧修改完善。

（二）立法质量有待提高

在立法工作各领域、各环节贯彻落实习近平法治思想不够深入，距离科学立法的要求还有差距。立法调查研究不够全面深入，立法的针对性、可操作性有待加强。对立法规律和立法技术的运用掌握还有不足，坚持立改废释不够，制定修订的多，动态清理的少，修改不及时、不彻底问题仍然存在。有的规定过于原则，对关键问题予以回避；有的搞“大而全”，针对性解决问题的条款少；有的带有部门利益法制化色彩，不规范、不符合执法实际。通过立法破解执法难题、总结实践经验、巩固改革成果的能力和水平有待进一步提高。

（三）立法推进力度不够

公安工作千头万绪，安保维稳、执法办案等“硬任务”多，立法工作作为“软任务”容易被拖延、搁置，“说起来重要、做起来次要”的情况仍不同程度存在。有的立法各项工作做得不够实、不够细，沟通协调少，提请审议多年但始终未能列入立法计划；有的重点立法项目列入立法机关的立法计划却没有实质进展，立法效率不高；有的遇到问题就原地打转或把问题推给立法机关，解决立法重点难点问题的积极性、主动性和创新性有待提高。

（四）各方资源调动不足

在立法项目数量较多与立法资源有限的紧张关系中，参与立法进程的各方主体能动性调动不足。有的与立法机关沟通协调不充分，就立法工作的事项和问题没有主动与立法机关“捆绑”作业，积极配合解决；有的关涉群众利益的立法事项，主要是征求相关业务单位、上级部门、下级机关的意见，较少对外公开征求意见，群众对相关规定不熟悉、不掌握，导致立法一定程度上缺乏透明度；有的专业性立法没有充分发挥专家智库、公安院校、研究所、基层技术骨干等优势专长，与有关单位的配合少。

四、加强和改进公安立法工作的对策建议

《立法法》的修改为公安立法工作指明了前进方向，公安立法工作需以此为契机，始终坚持以习近平法治思想为指导，坚持问题导向、发展理念、系统思维，下大力气固根基、补短板、强弱项，推动公安立法工作提质增效、提档升级。

（一）加强重点领域、新兴领域、涉外领域立法

一是加快重点领域立法。聚焦国家治理急需和人民美好生活需要，加快推动修订人民警察法、治安管理处罚法、枪支管理法等法律法规，将国家安全、社会治理、风险防范等领域的变化发展纳入法律规范中。二是加速新兴领域立法。加强对新技术新业态新应用领域以及新型违法犯罪等问题研究，使公安立法更加符合新时代特点和创新社会治理的要求。三是加强涉外领域立法。研究推动对外关系法，健全反制裁、反干涉、反“长臂管辖”机制，制定涉外领域各类执法指引，提升涉外执法效能，充实防范化解外

部风险挑战的法律“武器库”。

(二) 稳步提升立法工作质量

一是健全立法调研论证、征求意见、风险评估等机制。充分发挥基层调研联系点作用,畅通吸纳民意、汇集民智的渠道。涉及社会公众普遍关注、减损权利或者增加义务、对社会公众有重要影响等事项的,应当广泛听取公民、企业、社会组织意见建议。树立底线思维,完善立法风险评估机制,有效防范立法风险。二是进一步提高起草工作质量。坚持以宪法和法律为根据,特别要注意与新出台的《民法典》《刑法修正案(十一)》《行政处罚法》等法律相一致。严格落实法律审核和备案审查机制,遵照立法技术规范,在内容和形式上严把质量关。三是坚持立改废释并行。准确把握立法规律,及时总结固化基层鲜活经验和改革成果,完善立法动态评估、清理机制,提高运用多种立法形式实现立法目标的能力水平。

(三) 持续提高立法工作效率

一是转变立法工作理念。当前公安机关承担的立法任务繁重,面临新形式,新任务,我们必须深刻认识到公安立法是法治公安的前提和基础,将其作为战略性工作去抓,高位推动、高效落实。二是完善立法工作机制。科学制定立法规划,加强公安立法统筹,提高立法的预测性、协同性,有效解决“只顾眼前、遇事则立”的问题。落实年度立法工作计划,按照重要节点跟踪督导,压实各单位责任,让“施工图”变为“现实景”。加强立法联络和定期调度,强化对重点难点和矛盾争议的会商研究,增强解决问题的主动性和创造性。三是提高立法的灵活性。具有现实紧迫性的法律法规要尽快提请审议,务求实效,不能久拖不决。对新法而言,要立足现实需要,选好主题,把握好立法切入

点。对修法而言,如果全面修订涉及问题较多、各方分歧较大,就不必追求“成套设备”,可以就解决最急迫的实际问题作部分修改,以修正案、修改决定等方式出台,“小步快走”。

(四) 积极调动各方资源参与立法

一是加强与立法机关协作配合。立足实际,将立法基础性工作做实做细,为立法协作奠定良好基础。立足协作需要,向立法机关多请示汇报、多咨询沟通、多协商研究,增强立法沟通的主动性、及时性、针对性,善于切换视角及时解决立法关切问题。二是坚持“开门立法”,汇聚专业力量,用足用好专家智库、合作院校、研究团队等优势专长,邀请有关方面代表、专家学者、一线骨干等进行充分论证咨询,通过实地调研、专题座谈、组织听证等形式,让专业意见发声,为立法工作高质量开展提供智力保障和支撑。三是加大立法宣传和舆情引导力度。引导社会各方面广泛参与立法,把立法过程变为法律法规宣传的过程,强化立法共识。加强对新出台的法律法规的解读和舆情引导工作,必要时主动发布相关背景信息,及时回应社会关切,增进公众理解,推动全民守法。

参考文献:

- [1] 赵克志. 国务院关于公安机关执法规范化建设工作情况的报告——2020年8月10日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十一次会议上[EB/OL]. 2020. 8. 10. <http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/202008/808335098ca74fb69de8ffe32006556c.shtml>
- [2] 许安标. 深入学习领会习近平总书记关于科学立法的重要思想 不断加强改进立法工作[J]. 习近平法治思想研究与实践. 2021. 1
- [3] 童卫东. 修改立法法 加强和改进新时代立法工作——立法法修改的背景和主要内容解读[J]. 中国法律评论. 2023. 2

责任编辑 徐闻彬