

法治公安建设助推社会治理法治化的实践与思考

■ 黄瑞雪

摘要 法治是治国理政的基本方式,是强国建设、民族复兴的重要保障。党的十八大以来,习近平法治思想引领推动社会主义法治国家建设取得历史性成就。公安机关作为国家重要的治安行政和刑事司法力量,是法治国家、法治政府、法治社会建设的重要参与者、推动者、捍卫者。立足公安机关敏锐感知社会治理问题的优势,结合甘肃省公安工作,就深入贯彻习近平法治思想,从环境之“变”、实践之“问”、改进之“策”三个方面,对法治公安建设助推社会治理法治化进行了研究思考。

关键词 习近平法治思想 依法治国 法治公安

法治是治国理政的基本方式,是强国建设、民族复兴的重要保障。党的二十大报告提出:“必须更好发挥法治固根本、稳预期、利长远的保障作用,在法治轨道上全面建设社会主义现代化国家。”公安机关作为国家重要的治安行政和刑事司法力量,是法治国家、法治政府、法治社会建设的重要参与者、推动者、捍卫者。立足公安机关敏锐感知社会治理问题的优势,就深入贯彻习近平法治思想,从环境之“变”、实践之“问”、改进之“策”三个方面,对法治公安建设助推社会治理法治化进行研究思考。

一、环境之“变”

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央从全局和战略高度定位法治、布局法治、厉行法治,形成了习近平法治思想,引领推动社会主义法治国家建设取得历史性成就,为书写经济快速发展和社会长期稳定两大奇迹新篇章提供了有力法治保障。特别是随着法律规范体系、法治实施体系、法治监督体系、法治保障体系和党内法规体系的不断健全,公安机关执法司法活动更加规范高效,人民群众尊法守法的意识显著增强,一些发展中的难题通过法治途径得以解决,

作者:甘肃省人民政府副省长、省公安厅厅长

社会治理法治化水平实现新飞跃。迈上新征程,错综复杂的内外环境、艰巨繁重的改革发展任务,对在法治轨道上推进社会治理提出了新的更高要求。

(一) 大国崛起的新挑战——“话语权之争”

“两个变局”激荡影响下,国际竞争越来越体现为秩序之争、规则之争、话语权之争。面对中国的发展崛起,美西方不断升级措施进行打压遏制围堵,“以法制华”已成常态,无论是政治战、贸易战,还是金融战、科技战,本质上都是利用其掌握的国际规则制定权,向我施行霸权主义。当前,共建“一带一路”已成为深受欢迎的国际公共产品和最大规模的国际合作平台,也为甘肃发展带来前所未有的机遇,在高水平对外开放的过程中,我们势必还会遭遇霸权制裁、贸易受阻等问题,也会面临海外利益保护、打击跨国境犯罪等涉外法治问题。我们必须用好法律这一和平时期的有力武器,立足甘肃特殊省情实际,加强涉外法治和人才队伍建设,坚决有力地开展反霸权反遏制反渗透反颠覆反分裂斗争,主动服务国家涉外工作大局,更好保护国家和人民利益。

(二) 经济发展的新需要——“高质量法治”

近代以来,各国实现现代化的一般规律表明,凡是顺利实现经济现代化的国家都较好解决了经济发展面临的法治问题。改革开放以来,我国经济社会发展取得举世瞩目成就,也与法治的不断健全紧密相关。在推进高质量发展的进程中,以互联网、大数据、人工智能为代表的科学技术正在重塑经济结构和生产关系,改革发展中的矛盾、风险、隐患不断涌现,国家安全、科技创新、公共安全、生态环保等领域正在面临新的治理挑

战,对建设法治化市场环境、营商环境、社会环境提出了新的更高要求。必须立足服务保障经济社会高质量发展大局,加快完善立法、执法、司法、守法各环节法治制度供给,注重运用法治思维法治方式化解社会矛盾、平衡社会利益、调解社会关系、规范社会行为,更好把法治优势转化为治理效能。

(三) 治安形势的新变化——“轻罪化时代”

当前,犯罪结构已经发生了重大变化,甘肃省八类严重暴力犯罪较 20 年前下降了 68.2%,在刑事案件中的占比从 20 年前的 22.1% 下降到当前的 4.7%,命案发案较 10 年前下降了三分之二。与此同时,电信网络诈骗等侵财犯罪、涉税涉贷等经济犯罪、食药环等民生领域犯罪呈高发多发态势,法院判处 3 年以下有期徒刑的轻罪案件占比达 80% 以上,甘肃省与全国一样整体上已进入“轻罪化”时代。教育、改造、挽救工作则变得愈加重要,许多涉案轻微的罪犯坦言,一朝犯罪,毁了终身,子女求学就业、个人工作生活都受到重大影响,生活在被歧视、被敌对的阴影中,难以真正回归社会。我们必须更加注重犯罪分类治理,既保持对重大犯罪的严厉打击,又加强对轻罪的监管和预防,推动刑事和解及适用轻刑缓刑,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。

(四) 人民群众的新期待——“法治更昌明”

随着社会法治化进程的不断深入,人民群众对民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面的需求日益增长,日常生活中遇到的矛盾问题更愿意通过法律渠道寻求解决。2023 年,甘肃公安机关共接报警有效警情 102 万起,比 10 年前增长了 93.5%;全省法

院系统受理自诉类案件、行政司法部门受理的行政复议类案件也呈大幅增长态势，反映出人民群众更加期待权利有保障、公平可预期、正义看得见。我们必须牢牢坚守公平正义价值取向，系统研究谋划和解决好法治领域人民群众反映强烈的突出问题，努力让人民群众在每一起案件办理、每一件事情处理中都能感受到公平正义。

（五）网络传媒的新常态——“全方位聚焦”

网络新媒体时代，执法司法的外部环境已经发生了翻天覆地的变化，“人人都有摄像头、人人都有麦克风，人人都是记者、人人都可发声”，社会公众随时可对执法司法活动进行记录和传播。尤其是涉及执法不公、违纪违法等情形，极易引发舆情。甘肃省舆情事件曾相对多发，一度成为全社会关注的焦点，给经济社会发展大局带来不利影响，对舆情法治化治理提出了新的考验。必须主动适应网络新环境，注重提升执法主体“在镜头下执法”的意识，落实严格规范公正文明执法要求，有效规避执法风险，加强网络舆情导控，不断提高执法权威和公信力。

二、实践之“问”

从公安机关的实践感受来看，面对新形势新任务新要求，甘肃省依法推进社会治理还存在一些不相适应的地方，主要表现为“五问”：

一问：为什么社会治安形势持续向好而各类矛盾不断增多？近年来，通过扫黑除恶等一系列专项治理，甘肃省社会治安形势持续向好，刑事发案降至近13年最低，但与之形成鲜明对比的是，各类社会矛盾显著增多，2023年全省共接报矛盾纠纷类警情

26.4万起，较2019年上升176.7%，民事诉讼案件大幅攀升、信访案件持续走高，并呈现出多元化、尖锐化、复杂化的特点。比如，历史遗留问题大多难以解决，涉及退役军人、民代幼儿教师、企业改制、征地拆迁等方面问题时间跨度长、牵扯范围广，许多诉求难以得到根本性解决，相关利益群体反复上访，给信访维稳工作带来很大压力。再如，发展衍生矛盾爆点多。受经济下行和三年疫情等因素影响，经济社会发展风险点增多，多家企业相继爆雷，地方债务风险抬升暴露，涉众投资、新业态从业、房地产领域等利益诉求群体恐慌焦虑，维权意愿强烈，稍有不慎就会产生“蝴蝶效应”，影响社会稳定乃至政治安全。甘肃作为欠发达地区，一些新老问题叠加涌现，公安机关共收集预警的各类涉稳情报线索连年增长。又如，个体恩怨容易走向极端。当前，群众个体矛盾纠纷点多面广、数量庞大，主要集中在家庭、婚恋、邻里、借贷、劳资等方面，特别是因陋习滋生的婚恋纠葛更具隐蔽性，容易激化引发“民转刑、刑转命”案件，近五年全省80%的命案都是由此引发。这些问题一定程度反映出，甘肃省经济社会发展不平衡不充分的问题还很明显，社会治理还跟不上经济社会发展节奏，预防化解矛盾纠纷仍停留在表层治理、被动治理、单向治理等粗放式阶段。

二问：为什么严格依法履职也会造成社会积怨？在行政执法和服务管理工作中，时常会出现这样一个现象，明明严格依法依规办事，却引起群众投诉、行政复议甚至上访。造成这一情况的主要原因是，部分公安机关和相关单位履行职能时只考虑“文本法”，没有顾及群众的“内心法”，让群众“心不服”“气不顺”。比如，理念上机械死板。有的干部民警在工作中生搬硬套法律条文，只

注重法律适用环节，不考虑主客观因素的统一，不考虑当事人的紧急特殊情况、合理诉求申辩，对生活琐事引发的打架纠纷，不管情节轻重，一罚了之、一拘了之，工作虽然结束了，但群众的心结没有解开，反而造成矛盾激化、关系恶化。再如，方法上简单粗放。有的公安民警在办理案件时图“省事”，搞“一刀切”“和稀泥”。办理打架斗殴案件，不深入调查，片面坚持谁受伤谁有理、谁伤重谁有理或者“各打 50 大板”；有的对处罚结果不作解释，当事人不明白“为什么他拘 5 天，我拘 7 天？”，质疑公安机关的自由裁量权；还有的在侦办电信网络诈骗案件时，经常一抓就几十人上百人，但真正批准逮捕、移送起诉的没有多少，这种大抓大放既消耗警力资源，又导致不捕、不诉率显著上升。又如，措施上用力过度。一些刑事司法机关落实认罪认罚从宽刑事政策不到位，在人权保护、柔性执法上做得还不够；有的执法办案不顾常理情理，很难得到群众的理解支持；还有一些专项行动中，对同一情形违法犯罪行为的处置标准明显严于平常，往往顶格处理。这反映了干部民警法治理念树得不牢，一些工作看起来符合法定要求，实则忽视偏离甚至曲解法治精神和立法目的，人民群众感受不到法治的善意，从而影响政府公信力。

三问：为什么公众参与社会治理的主动性不强、热情不高？近年来，党委政府主导建立人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体，但公安机关工作中发现，一些群众主动参与群防群治的意识不强、作用发挥不明显，造成“政府在干、群众在看”的现象。究其原因，主要是各级政府和社会群众对自身角色定位不准，参与社会治理的比重失衡。比如，政府主体“管理者”姿态放不下。甘肃省的社会治理形式依然以行政管

理为主，对社会问题的责任边界把握不到位，习惯将自身置于“管理者”的位置，唱独角戏、包打天下，出台相关政策时更偏向管理而非治理、更重视限制而忽略协调，制度化渠道供给不足，没有为社会和群众的自我管理、自我服务留下足够空间。又如，社会大众“旁观者”心态甩不掉。甘肃省人民群众整体法治素养还不够高，加之受中国传统文化观念影响，大部分人对于公共事务的治理，仍停留在期待政府全盘兼顾的思维定势中，习惯依赖政府相关部门，有事找政府、找警察的观念根深蒂固，村社自治组织不健全，微治理、微服务等渠道不通畅，社会治理的“全民氛围”尚未形成。这反映了政府职能转变还不到位，一定程度还停留在以政府单向管理为主的“法制”阶段，相关职能单位现代社会治理的“法治”理念树得不牢，组织统筹协调、动员群众的能力不足，共建共治共享的社会治理合力还未完全构建。

四问：为什么法治制度体系相对完善而依法治理不及预期？近年来，从党中央到地方条线，围绕推进国家治理体系和治理能力现代化作出一系列战略部署，法律法规不断完善，制度机制趋于成熟，总体上解决了有法可依、有制可循的问题。但在一些地方和领域，治理实践和顶层设计还有一定落差，影响了整体工作质效。比如，树立和践行正确政绩观还有差距。一些地方和单位部门对考核权重较高事项抢先办、投入力量大，对考核权重较低的事项重视不足、推进滞后；有的地方因政府负债率过高，设置罚没款指标。基层公安机关反映，有时为了追求战果，到处抢案件、抢抓人，不惜违规异地办案；有的为了控发案，对一些危害不大、损失较小的侵财类案件，对当事人进行迂回劝退；还有的对上级督促或者领导过问的案件就加

快进度，没人督促过问就“磨洋工”，个别案件几年时间破不了，上级督办后一周即破。再如，单打独斗问题依然突出。各级各部门都成立了法治建设领导小组，但有的统筹作用发挥不明显，相关成员单位之间工作联动不紧密，对下也缺乏针对性的督促指导。有的事项牵头落实难，牵头单位往往成了“磕头”单位，司法部门反映，综合协调等机制失灵，法治建设“大合唱”变成了“独奏曲”。又如，务实担当还有待加强。具体表现为“四易四难”：即指令性工作易落实，指导性工作落实难；突击性工作易落实，经常性工作落实难；有形的工作易落实，无形的工作落实难；见效快的工作易落实，见效慢的工作落实难。一些情况复杂案件常常出现“空挂”、久拖不决的情况，造成工作被动。此外，相关免责容错制度流于形式，追责问责“祛邪”后的“扶正”工作普遍缺失，一定程度上挫伤了队伍士气。这些问题反映出，“天下之事，不难于立法，而难于法之必行”。在法治轨道上推进社会治理的“最后一公里”仍未打通，抓执行促落实仍是工作的重中之重。

五问：为什么下了很大功夫而一些治理难题仍未得到有效解决？针对当前社会层面各类突出风险隐患，甘肃省委、省政府高度重视，相关职能部门积极作为，分领域、分重点部署开展专项整治行动，取得了阶段性成效。但有些难点、焦点问题治而不绝，社会治理效能仍然有待提升。比如，涉网违法犯罪活动持续活跃。以电信网络诈骗为代表的网上犯罪依然多发，网络黑灰产业链条难以完全斩断，由此衍生的裸聊敲诈、黄赌合流、“帮信”等犯罪不断蔓延，各类网络乱象层出不穷。尤其是面对侵犯公民个人信息、网络窃密、高技术侵害等新型犯罪，缺乏相应的技术力量和整治举措。再如，经济金融领

域风险高企不下。随着全省经济的回升向好，经济金融领域犯罪更趋活跃，涉税涉贷、地下钱庄、虚拟货币等经济类犯罪持续走高，2023年共立经济犯罪案件3200余起，连续三年上升。这既有经济社会转型发展加快的客观因素，也暴露出相关职能部门履行监管职责存在薄弱环节。又如，交通事故预防任务艰巨。2023年全省共发生较大以上道路交通事故17起，其中大多数因超载、超员等引发。虽然全省各级相关部门采取了“严管十条”等一揽子措施，但受自然条件、经费保障等多重因素影响，一些基础性根本性问题长期难以解决，道路交通事故始终处于多发高发态势。还如，民族地区法治建设道阻且长。甘南、临夏等涉藏、涉伊重点地区宗教氛围浓厚，部分群众对“国法”与“教法”关系的认识上有偏差，极易引发不稳定案事件。尤其是境内外勾连问题现实直接，反分裂、反渗透、反极端等方面面临较大挑战压力。这反映出重点领域、重点问题的依法治理依然任重道远，一些职能部门靠前一步、主动担当意识不足，在践行社会主义法治理念、提升社会治理法治化水平方面，创新性、针对性、常态化的措施不硬、办法不多。

三、改进之“策”

公安机关是社会治理的生力军，其法治建设水平一定程度上影响着社会治理法治化进程。必须深入贯彻习近平法治思想，高举法治大旗，弘扬法治精神，牢牢把握法治是依法履职的制高点、服务发展的结合点、规范管理的平衡点、执法司法的生命线，紧扣这“三点一线”谋划推进公安法治建设，不断提升运用法治思维和法治方式谋划工作、解决问题的能力水平，努力实现矛盾纠纷减

少、信访投诉减少、舆论炒作减少，法治素养提升、执法质量提升、治理效能提升的目标。

（一）占领依法履职的“制高点”，着力解决社会治理难题

面对当前各种错综复杂的形势问题，必须树牢“法治+”思维，综合运用立法、执法、司法等手段，有效维护国家安全和社会稳定，保障人民群众合法权益。坚持“法治+谋略斗争”。维护政治安全工作具有高度的敏感性、复杂性，更需要将法治思维贯穿始终，正确区分两类不同性质的矛盾，在传统谋略斗争的基础上，既注重做好专项工作，又加强相关法律适用问题研究和证据收集固定，通过政治问题法治化处理，实现影响最小化、成果最大化。坚持“法治+矛盾化解”。要转变传统的“多破案、多打击、多查处”工作导向，把“少发案、少伤痛、少损失”作为最大政绩。深入践行新时代“枫桥经验”“浦江经验”，充分发挥公安工作社会覆盖面广、触角灵敏的优势，敏锐感知预警各类矛盾纠纷，加强 110 与 12345 对接联动，协同相关职能部门积极稳妥做好化解稳控工作。统筹维稳与维权，坚持“两分法”原则，对合法诉求依法解决，对违法行为依法处理，用法律手段定纷止争，防止“大闹大解决、小闹小解决、不闹不解决、一闹都解决”。坚持“法治+专项整治”。把握违法犯罪的地域性、季节性特点，有针对性地开展专项打击整治，切实维护人民群众合法权益，用最硬的拳头保护最需要保护的人；对新型违法犯罪和新业态安全监管存在的执法司法问题，既注重从现有法律中找寻相应处置依据，又密切联系人大、法检等部门，推动出台相关法律法规或司法解释，织密法治保护网，不断净化社会治安环境。

（二）围绕服务发展的“结合点”，全面提供良好法治保障

执法司法机关服务高质量发展的根本途径，就是充分发挥法治的规范、引导、保障作用，推动更多经济发展问题在法治层面解决，更好地满足发展所需、回应民心所盼。积极打造法治化营商环境。坚持各类市场主体在法律面前一视同仁，依法严厉打击破坏社会主义市场经济秩序的违法犯罪行为，依法平等保护各类市场主体产权和合法权益，审慎使用查封、扣押、冻结财产等强制手段，综合评估安全稳定风险，以公正权威的执法司法活动维护市场秩序，为企业生产经营提供优质高效的政务服务，营造安全有序的市场环境、公开透明的法治营商环境。拓展延伸涉外法治触角。围绕甘肃省融入“一带一路”建设、推进高水平对外开放战略部署，加强国内法治和涉外法治研究，特别是反恐与安全方面的研究，及时向党委政府和涉外企业预警风险；持续深化国际执法合作，加强国际化警务人才培养和输出，加大海外追赃追逃、引渡遣返、犯罪嫌疑人移管等国际合作力度，依法严打妨害国（边）境管理犯罪，追踪打击跨境犯罪，更好地维护我海外安全和利益。培育全社会法治意识。依托“百万警进千万家”“法治教育进课堂”等活动，开展多层次、立体化、全方位的普法宣传，提升群众办事依法、遇事找法、解决问题用法的意识和能力。联合统战、民宗等部门，针对性加强党的民族政策和法律法规教育，提升依法治理民族事务工作水平。围绕道路交通事故防范难的问题，加强警示提醒、交通劝导和安全教育，提高交通安全文明意识。

（三）把握规范管理的“平衡点”，着力提升执法司法能力

公安机关是法律的具体执行者，必须

牢牢把握法律在社会治理杠杆中的基础支点作用，深刻理解法律精神所指，深入推进法治公安建设，以高水平的执法司法活动平衡各方利益、调解社会关系。强化法治理念教育。坚持将法治作为基本的思维方式，不断丰富拓展法律练兵、法治送教、执法实务研究和旁听庭审、同堂培训等形式内容，以案释法、以法明智，牢固树立惩治犯罪与保护人权并重、依法办事与服务大局并重、循法守正与创新担当并重、严格规范与理性文明并重、警察义务与警察权益并重理念，不仅要严格落实法律的条文要求，更要领会法律背后的原理，体现法律的精神。扎牢权力运行的“制度笼子”。坚持法定职责必须为，法无授权不可为，充分发挥法治公安建设领导小组作用，以深化执法领域改革为抓手，健全完善系统严密、运行高效、务实管用的执法制度体系、执法责任体系、执法监督体系。建立健全重大行政决策合法性审查制度，加强风险评估和群众意见收集，优化绩效考评机制，提高依法决策、依法行政能力水平。织密全链条监督网络。推动各级公安机关执法监督管理委员会实体化运行，深化刑事案件“两统一”、涉案财物管理、“阳光警务”改革，推动执法办案管理中心提质增效，真正使全链条、闭环式、可追溯监督管理成为常态。常态开展执法司法突出问题专项检查整治、刑事案件和行政案件交叉互评，细化落实执法过错责任追究和依法履职容错纠错制度，强化执法激励保障举措，提升执法办案质量。

（四）紧扣执法司法的“生命线”，切实维护社会公平正义

公安机关所有活动几乎都是执法司法活动，必须带头尊崇法治、敬畏法治、践行法治，认真落实严格公正规范文明执法要求，努力

让公平正义可感可触可见，不断提升人民群众的体验感和满意度。彰显法治权威。坚持以法为纲、以法为据，深化以审判为中心的刑事诉讼制度改革，健全完善证据的收集、固定、审查、运用的相关标准和责任制度，细化多发案件和重大案件证据指引和证据规则，用充分有力的证据来支撑执法司法活动，实现实体正义与程序正义的有机统一，守牢防范冤假错案的底线。建立健全执法司法公开制度和释法说理制度，及时公开执法司法依据、程序、流程、结果和裁判文书，讲清讲明法理事理情理，让当事人胜败皆明、心服口服。传递法治温度。准确把握和运用宽严相济的刑事政策，建立健全羁押必要性审查制度，尊重和保障违法犯罪行为人依法享有的生命健康、个人隐私、基本生活、聘请律师、申诉控告等权利，杜绝刑讯逼供、体罚虐待和选择性执法、偏向性司法；对老幼病残等弱势群体和家庭存在特殊困难的，积极落实司法救助措施，使人民群众既感到法律的权威和尊严，又感受到党和政府的关爱和温暖；对未成年人，要严格落实违法犯罪记录封存制度，力争让他们“无痕”回归社会。弘扬法治文明。着力发挥法治的教育感化作用，将社会主义核心价值观贯穿公安执法司法活动始终，对违法犯罪人员深入开展道德法治、形势政策及必要的劳动教育，促使其改过自新、重新做人，最大限度减少社会消极因素、增加和谐因素，凝聚社会最大公约数；在社区警务工作中，注重引导群众树立良好道德风尚，自觉履行法定义务、社会责任、家庭责任；积极会同地方党委政府，推动建设法治文化广场、法治教育街区、法治主题展馆等法治阵地，营造良法善治浓厚氛围，让社会主义法治文化深入人心。

责任编辑 徐闻彬