

目录

| | |
|-------------------------------------|----|
| 公安改革..... | 1 |
| 基层警务实战化建设路径之构建..... | 1 |
| 创新机制体制 提升警务实战化水平..... | 3 |
| 推进正规化建设 打造高素质公安队伍..... | 4 |
| 紧扣执法突出问题 夯实执法规范化基础..... | 7 |
| 推动基础工作与信息化有机融合..... | 10 |
| 持续深化平安建设 保障人民安居乐业..... | 13 |
| 创新立体化社会治安防控体系..... | 16 |
| 赴汤蹈“火”解民忧——党的十八大以来公安消防部队工作亮点回眸..... | 18 |
| 深入推进司法体制改革..... | 23 |
| 以法治守护公平正义的核心价值..... | 25 |
| 推进法治公安建设的四大路径..... | 27 |
| 全面推进法治公安建设的四个着力点..... | 30 |
| 法治反腐..... | 33 |
| 理顺城管执法体制..... | 37 |
| 社会诚信体系建设..... | 40 |
| 规范协辅警管理..... | 43 |
| 运用法治思维、法治方式提升管理交通能力..... | 45 |

公安改革

基层警务实战化建设路径之构建

去年在杭州召开的公安厅局长座谈会明确了新时期加强公安工作和队伍建设的总思路和总基调,提出了大力推进“四项建设”的重大战略部署。基层公安机关要在动态化、信息化社会环境下找准路径,着力构建体现实战特点、符合实战要求的现代警务机制,努力做到打击更加有力、防范更加严密、应对更加有效,扎实推进警务实战化建设已成为当务之急、破题之要。

牢固树立“一切面向实战、一切为了实战”的理念,引领队伍应对实战

思想是行动之魂,认识是行动之基,理念是行动之先导。大力推进警务实战化建设,重点在基层,关键在基层。首先要切实解决思想认识问题和观念理念问题。郭声琨部长指出:“常态实战是公安机关不同于一般行政机关的最大特点,实战水平高低是检验公安机关战斗力的根本标准。要坚持战斗力标准,着眼‘打得赢’目标,大力推进警务实战化建设,努力做到打击更加有力、防范更加严密、应对更加有效。”

基层公安机关的领导干部和广大民警应当统一思想,提高认识,牢固树立“一切面向实战、一切为了实战”的理念,坚持以素质建警、科技强警、能力提升为根本,以评估体系建设、实战成效考核为抓手,引领队伍应对实战、推动实战、提升实战、检验实战,切实担负起维护社会稳定、确保人民安居乐业的重任,为党和人民的公安事业而战。

以“理体制、建机制、强保障”为重点,深化警务改革推动实战

警务实战化建设不是一句空话、一句口号,而是要落实在行动上和具体的工作之中。基层公安机关领导干部及民警务必在面向实战、贴近实战、服务实战、为了实战上下功夫,一切从实际出发,切实把握工作重点,以问题为导向列出清单,坚持由易到难、循序渐进、逐步深化的工作原则,分阶段、分步骤、分项目制定出可行性实施办法和工作推进表。

在工作中,要切实加强基础工作信息化建设,做到应采尽采、应录尽录、适时更新、全警共享,打好信息战。切实加强公安信息化建设,加强科技投入,增加科技装备,提高科技含量,向科技要实力、要战斗力,打好科技战。切实加强合成作战机制建设,实行多警种合成作战,打破信息壁垒,打好合成战,确保指挥决策、警令传递、警力调动、现场处置快速、及时、高效。

同时,坚持应急与常态结合,进一步优化警力配置、改进勤务模式,切实加强对社会治安立体化防控体系建设,坚持警力跟着警情走,完善警力动态调整机制,灵活安排勤务部署,确保实战勤务24小时不间断、无缝隙运行,不断提高社会治安动态防控能力。要本着实战、实用、实效的原则,紧紧抓住预案、训练、装备三个关键点,大力加强实战保障体系建设。积极争取当地党委政府的重视与支持,解决好人员、机构、经费以及训练场地用地、训练经费保障、训练装备器具添置等实际问题。

以“三个更加”标准检验实战,推动警务实战化新常态建设

警务实战化建设并非一日之功,更不可能一蹴而就。要以持之以恒的精神和作风,一以贯之地常抓不懈,使之形成新常态。基层公安机关的领导干部和广大民警应当自觉消除满足心理,不断向着更好更高标准迈进,这就需要我们不断总结、不断审视、不断研究、不断改进、不断坚持、不断提升。

在提高实战化水平和质量上,基层公安机关应不断完善、巩固和突破,一项一项抓真抓实抓出成效。在提升工作中,应采取“回头看”、“加固筑牢”等办法,不断改进、不断丰富、不断拓展,边建设边提高。要着力强化常态化演练、训练、战训合一实战练兵,把素质能力提升和实战化显效作为重点和关键点,促进基层警务实战化建设一年上一个新台阶、一项有一个新进展,切实做到打击更有力、防范更严密、应对更有效,不断提高维护社会稳定、驾驭社会大局、促进社会公平正义的履职能力,大力提升基层公安机关实战化水平和质量。

创新机制体制 提升警务实战化水平

郭声琨部长在全国公安厅局长座谈会上明确提出，各级公安机关要牢固树立“一切面向实战，一切为了实战”的理念，坚持战斗力标准，着眼“打得赢目标”，大力推进警务实战化建设，着力构建体现实战特点、符合实战要求的现代警务机制。这是对各级公安机关有效应对新形势新挑战、切实担负起打击犯罪保护人民神圣使命提出的新要求。

实战水平高低是检验公安机关战斗力的根本标准。当前，随着社会动态化、信息化的深入发展，各类违法犯罪活动的流动性、跨区域性更加明显，乃至出现了违法犯罪国际化倾向，社会稳定问题的联动性、敏感性日趋增强，这对公安机关打击犯罪的实战水平提出了更高的要求。加强资源整合，创新机制体制，进一步提高实战水平，已成为新形势下公安机关提升履职能力的重要一环。

提高实战水平，要健全完善快速高效的指挥处置机制。这一机制的核心是快速高效，以快制快，第一时间解决问题。要做到快速高效，就要充分依托现代科技手段，就要打信息战、科技战、合成战，就要有扁平化的处置体系，就要有好的战略、战术、战法，这是提高实战水平的最基本要求。

提高实战水平，要健全完善科学灵活的勤务运行模式。勤务运行模式关系到社会面治安管控是否到位，要坚持应急与常态相结合，进一步优化警力配置、改进勤务模式，坚持警力跟着警情走，完善警力动态调整机制，灵活安排勤务部署，切实建立起完善、科学、灵活的符合实战要求的勤务运行机制。

提高实战水平，要健全完善支撑有力的实战保障体系。本着实战、实用、实效的原则，紧紧抓住预案、训练、装备三个关键点，建立健全典型案例剖析和预案修正机制，不断增强预案的科学性、针对性和操作性；要大力加强战术战法演练和实战技能培训，不断增强实战本领；要配足配齐实用管用的武器警械，使民警既能有效保护人民群众生命财产安全，又能切实保护自身安全。

平时多流汗，战时少流血。作为和平年代流血牺牲最大的一支队伍，常态实战是公安机关的最大特点，各级公安机关必须大力推进警务实战化建设，切实建立起体现实战特点、符合实战要求的现代警务机制，真正做到打击更加有力、防范更加严密、应对更加有效。

推进正规化建设 打造高素质公安队伍

一切工作，以人为本，以队伍为本。

“只有把队伍建设好了，才能有力推动‘四项建设’落到实处。”“队伍建设抓不好，一切都是空谈。”两会期间，来自公安系统的人大代表们围绕公安队伍的正规化建设畅谈了自己的看法。

大家认为，加强队伍正规化建设是贯穿公安队伍建设的一条主线，要始终坚持政治建警、素质强警、从严治警、从优待警方针，以铸造忠诚警魂为根本、以科学管理队伍为核心、以增强素质能力为重点、以培养优良警风为保障，创新思想政治工作，完善人民警察管理制度，加强反腐倡廉和纪律作风建设，努力打造一支信念坚定、执法为民、敢于担当、清正廉洁的高素质公安队伍。

创新思想政治工作

坚持政治建警、坚持党的领导、始终坚持正确的政治方向——谈到队伍正规化建设，公安代表们都将这一点摆在了首位。

“公安边防部队在队伍建设管理方面要更加适应其双重属性。这其中，政治建警是前提。”全国人大代表、公安部边防管理局局长武冬立表示，“要以铸造忠诚警魂为根本去做到‘五个持续提升’，即持续提升维护国家安全和边境稳定的能力水平、持续提升驾驭边境复杂局势的能力水平、持续提升边防治理服务创新的能力水平、持续提升严格公正文明规范执法的能力水平、持续提升依法从严治警的能力水平。”

“作为网安民警，政治素质绝对要过硬。”全国人大代表、江苏省徐州市公安局网络安全保卫支队支队长李晴说，“因为我们不只是‘刀把子’，也是互联网上的眼睛和耳朵。如果政治素质不高，很难成为一名出色的网络安全警察。”

在实践中，各地公安机关采取各种措施创新思想政治工作，推进政治建警。

全国人大代表，辽宁省公安厅党委副书记，沈阳市副市长、公安局局长许文有在接受记者采访时介绍了沈阳公安的经验。“我们结合实际，凝练出‘忠诚、奋进、廉洁、奉献’的沈阳公安精神，以此引导广大民警用忠诚铸就警魂，以实际行动践行‘人民公安为人民’的庄严承诺。”

坚持政治建警、筑牢忠诚警魂，各地涌现出一大批先进典型人物。

全国人大代表，山西省副省长、公安厅厅长刘杰表示，“仅2014年，山西省有1200余

名民警立功受奖，涌现出了王一飞、申飞飞、贺冰等一大批英雄模范人物。”

创新教育训练机制

队伍正规化建设，增强素质能力是重点。

“创新教育训练机制是队伍正规化建设的有力抓手，加强教育训练工作，不仅是提高公安队伍整体素质和战斗力的重要途径，也是推进公安队伍正规化、职业化建设的关键环节。”全国人大代表、重庆市公安局渝中分局大阳沟派出所所长郑尚伦告诉记者，渝中分局根据不同警种实施差别化培训，对简单易学的培训内容采取“送教上门”。

素质强警需要系统性和创新性的业务培训学习来支持。“我们既有‘走出去学习’的，也有‘请进来培训’的。我们以个案为契机，不定期举行讨论活动，甚至单个民警如果在办案中有感悟有所得，都可以开设‘小讲堂’或者提出问题来让大家讨论，共同促进业务素质的提升。”李晴说。

刘杰表示，山西公安机关通过一系列行之有效的措施切实加强教育训练工作，民警素质得到有力提升，效果良好。

完善民警管理制度

《关于全面深化公安改革若干重大问题的框架意见》及相关改革方案已经中央审议通过，其中全面深化公安改革的总体目标中明确提出：“完善与推进国家治理体系和治理能力现代化、建设中国特色社会主义法治体系相适应的现代警务运行机制和执法权力运行机制，建立符合公安机关性质任务的公安机关管理体制。”

代表们认为，这表明了党中央对完善民警管理制度的重视。队伍正规化建设，科学管理队伍是核心环节。

“2015年是‘强化管理年’，专门整治突出问题和薄弱环节；2016年是‘规范养成年’，‘治标’与‘治本’相结合，建立完善各项正规化管理制度；2017年是‘巩固提升年’，初步形成科学、规范、常态化的队伍管理机制。”全国人大代表、广东省公安厅常务副厅长李庆雄向记者介绍了今后3年广东公安机关在队伍建设方面的目标任务和整体规划。

武冬立告诉记者，公安边防部队在科学管理队伍方面十分注重制度建设，出台了《武器使用管理规定》《智能营区管控系统管理使用规定》《士官考评实施办法》等一系列制度，促进了部队正规化管理。

刘杰告诉记者，山西公安机关深入推进“四项整治”，全面查纠领导作风“软懒散”、服务群众“冷硬横”、纪律作风“稀拉松”、内务管理“脏乱差”4个方面的突出问题，进一步提振了队伍的“精气神”。

为加强纪律作风建设，各地公安机关都建立完善了各种形式的考核机制。“我们参照驾驶证执照 12 分扣分机制，针对基层民警最易犯、群众反映最强烈的 110 接处警、警容风纪、警车使用、劳动纪律、内务管理等 7 大类 28 个方面日常纪律作风问题，按量化扣分 3 分、6 分、9 分和 12 分四个档次，分别给予民警‘黄、橙、红’三色预警，对‘红色’预警民警进行离岗学习。”郑尚伦说。

完善民警职业保障体系

这次全面深化公安改革在从优待警方面提出了很多具体举措。代表们认为，这次改革既是一次惠民的改革，也是一次惠警的改革，充分体现了党中央对公安队伍建设的关心重视和对全国 200 多万人民警察的亲切关怀。

大家认为，落实从优待警、加大鼓励支持，对于提升民警的战斗力、发挥更大的职能作用方面能够起到事半功倍的效果。

“我的建议是打造激励型公安，建立民警人才库，按专业技能特长对民警分类注册，定期组织培训，强化表彰奖励和晋职晋升倾斜。”全国人大代表、宁夏回族自治区石嘴山市公安局惠农分局副局长张仙蕊说。

想方设法完善民警职业保障体系，千方百计创造从优待警条件，增强民警的职业归属感，让每个民警都能找到家的感觉，这也是公安机关开展队伍正规化建设中的一项重要内容。

“沈阳公安制定出台了《从优待警 9 项 26 条措施》，还筹资建立了沈阳公安英烈基金会，累计为 2 万余名烈属、公安英模、因公负伤和特困民警发放优抚资金 4800 余万元。”许文有说。

李庆雄告诉记者：“广东公安机关今年将紧紧抓住全面深化改革的有利契机，立足实际，大力推动改进人民警察招录办法，积极探索民警职务序列分类管理，强化民警职业保障，积极争取上级支持在全国先行先试，力争在民警职业化保障方面率先‘破冰’”。

紧扣执法突出问题 夯实执法规范化基础

它是一把尺子，不仅能丈量出公安机关执法水平高低，也能丈量出中国法治的进程。它也是一面镜子，以它为对照，就能检视公安机关执法质量的好坏，以它为窗口，就能看见人民群众的期待。

“执法规范化是提升公安机关公信力的基本途径。深入推进执法规范化建设，必须紧扣当前存在的执法突出问题，从根本上解决群众反映强烈的‘顽疾’。”全国两会期间，公安系统的代表们围绕如何夯实基础、强化执法规范化建设展开了热烈讨论。

谈问题：民警执法观念需要端正

如何端正民警的执法思想、树立正确的法治信仰，是公安机关在执法规范化建设中面临的首要考验。

全国人大代表、宁夏回族自治区石嘴山市公安局惠农分局副局长张仙蕊告诉记者，公安机关执法规范化建设这些年的成果是显著的，特别是在硬件建设方面，随着办公场所改造、执法记录仪的配备，公安机关的硬件条件得到了很大的改善，但软件还有待加强，这突出表现在民警的执法理念和执法能力水平跟不上形势发展的需要，部分民警执法重结果而轻程序。

全国人大代表、山西省副省长、公安厅厅长刘杰对此也有同样的感受。他告诉记者，虽然执法规范化建设取得了显著成效，但仍存在一些突出问题，主要表现为民警法治理念不强、执法能力不高、执法不作为乱作为、执法态度粗暴、执法管理不严等。

“执法规范化建设首先要解决‘人’的问题。要引导民警树立端正的执法思想，各级公安机关的领导干部要身体力行，带头信法学法用法守法。”刘杰说，要全面建立领导干部学法制度，加强对领导干部依法履职情况的考核监督，并把法治素养作为选拔任用领导干部的重要标准。在此基础上，加大对民警执法理念的教育培训，强化社会主义法治理念、理性平和文明和严格公正规范执法理念的养成。

立规矩：完善制度体系和健全标准

执法为民不仅需要公安机关尊重法律、依靠法律，更要求公安机关不断提高执法的能力，提升执法质量。

没有规矩不成方圆。执法规范化建设首先要“立规矩”，需要在公安机关建立完善的执法制度体系和健全的执法标准。

全国人大代表、广东省公安厅常务副厅长李庆雄告诉记者，随着依法治国的推进，人民群众对公平正义有了新的期待，在聚光灯下执法将成为公安机关执法的常态，公安执法工作稍有不慎，就可能引发负面炒作，影响公安和党政形象。因此，公安机关要以健全完备的执法制度体系、严密的执法管理体系、严格的执法责任体系为重点，大力推进执法规范化建设，力争通过几年的努力，基本实现执法队伍专业化、执法行为标准化、执法管理系统化、执法流程信息化。

“任何事要做到规范，必须加强管理。”刘杰告诉记者，要加强对权力行使的管理，建立完善执法权力清单制度、行政决策制度、行政权力制约机制，大力实施执法公开，确保“职权由法定、有权必有责、用权受监督”；要加强对执法过程的管理，通过建立健全受立案管理机制、刑事案件“统一审核、统一出口”制度、重要取证活动全记录制度，实现从受立案开始到结案、移送起诉的全流程管控。

对全国人大代表、江西省瑞昌市公安局肇陈派出所教导员周俊军来说，利用执法流程的信息化倒逼民警规范执法已经成为基层一线民警的工作常态。周俊军告诉记者，案件办理系统的运用让他们办案更踏实，面对倒查也更硬气。周俊军说，在没有案件办理系统之前，民警在办案时有的程序和环节可能被跳过甚至忽略。现在，一切都必须按照标准流程进行。

“标准化流程看起来繁琐，实际上是对民警的保护。执法规范化推行以来，老百姓对派出所的态度也有了转变，现在老百姓都说‘现在派出所不会瞎搞的’。”周俊军告诉记者。

抓责任：建立办案质量终身负责制

民警执法必然要有相应的责任与之对应。而如何落实执法责任，如何督促民警更好的尽责而不失责，是执法规范化建设中必须要解决的问题。

李庆雄表示，要在公安机关中建立行政权力清单和责任清单制度，打造责任分解、监督检查、责任追究的完整责任链条，明确不同部门、不同警种、不同岗位民警的执法责任和责任追究机制。特别是要落实以“谁办案谁负责”为核心的主办侦查员办案责任制、办案质量终身负责制和错案责任倒查问责制，严防冤假错案的发生。

提高执法公信力需要公安机关日积月累的努力，针对公安机关存在的一些突出的执法问题。刘杰表示，公安机关要痛定思痛，切实落实执法责任，必须建立起领导干部干预执法、插手具体案件处理的责任追究制度，严禁领导干部干扰执法办案；健全执法过错责任追究程序，明确追责程序启动的主体、时间、流程，对明知存在执法过错，不主动检查和纠正或者

启动追责程序不及时、追责不到位的，从重、从严处理。

张仙蕊则表示，要改变执法考核问责模式，实行“问责上行”，与 110、刑事技术、信访等部门强化配合核查，及时发现压案不查等突出执法问题，对各执法单位存在执法问题的追究分管领导和法制员责任，倒逼执法单位强化规范执法。

推动基础工作与信息化有机融合

“到 2020 年，基本形成系统完备、科学规范、运行有效的公安工作和公安队伍管理制度体系，实现基础信息化、警务实战化、执法规范化、队伍正规化，进一步提升人民群众的安全感、满意度和公安机关的执法公信力。”这是全面深化公安改革提出的总体目标。

当前，全国公安机关正在大力推进“四项建设”。在今年的全国两会上，“四项建设”是来自公安系统的人大代表、政协委员热议的话题之一。

“‘四项建设’是一个环环相扣、息息相关的有机整体。其中，基础信息化强调推动基础工作与信息化有机融合，是‘四项建设’乃至整个公安工作的根基，同时也是信息化社会尤其是‘大数据’时代背景下做好各项公安工作不可缺失的重要手段。”谈及基础信息化的重要地位，全国人大代表、广东省公安厅党委副书记、常务副厅长李庆雄这样表示。

来自基层的民警代表感受同样深刻。全国人大代表、江西省瑞昌市公安局肇陈派出所教导员周俊军欣喜地告诉记者：“自从基层工作插上了信息化的翅膀，让基层公安工作有了质的腾飞，工作效率不断提高，信息共享带来了便利，为打击网络犯罪等打下了坚实的基础。”

基础信息采集夯实公安工作的根基

基础信息化是公安工作的重要支撑，是传统警务向现代警务转变的根本途径。随着科技发展，基础信息化工作的内涵和外延也在不断扩展。社会在变、信息在变，公安工作也在继承与创新中悄然改进。既要紧紧依靠群众、深入发动群众，始终保持与人民群众的血肉联系，继承发扬好“枫桥经验”等经验做法，又要积极顺应信息化发展大势，大力推进基础信息化建设。

全国人大代表、广东省佛山市公安局高明分局副局长梁志毅说，“变”就是各类信息不断更新、增多，各种高科技手段不断应用。全国人大代表、重庆市公安局渝中区分局大阳沟派出所所长郑尚伦认为，无论怎么“变”，基层派出所一直是信息采集的重要渠道。

全国人大代表、宁夏石嘴山市公安局惠农分局副局长张仙蕊在接受记者采访时介绍，2013 至 2014 年，当地共投资 2000 多万元推进视频监控系统建设，大大提升了案件侦破和社会管理工作的效率。

郑尚伦介绍，重庆渝中区警方从完善机制、强化考核、加大奖励三方面入手，调动民警信息采集的积极性。改变过去只是奖励办案民警的模式，对采集信息被运用的社区民警实行

同工同奖。

在基础信息化工作开展较好的广东，虽然已经从建设阶段转入应用阶段，但是信息采集的基础工作依然在传承中创新。梁志毅建议全面实行信息社会化采集，与人保、计生、教育、交通等社会事务管理范围较广的政府部门和企事业单位建立专线实时交换信息。

应用为先导 让信息服务公安实战

“基础信息化的重点是基础信息的获取、搜集，难点是各类信息资源的整合、共享，必须着力在深化建设、深度应用、反哺基层、服务实战上下功夫。”全国人大代表、山西省副省长、公安厅厅长刘杰指出。回顾公安信息化的发展历程，从单机信息到系统信息，再到综合平台，实现了从无到有、从弱到强的不断飞跃，每次飞跃都是从满足公安实战需要出发。

“今年2月10日，山西公安警务云‘云搜索’1.0版正式在全省公安机关上线运行，山西公安信息资源服务平台试运行启动，为全警实战应用提供数据支撑和运算服务。”刘杰说。

加强基础信息的共享和应用，江苏徐州警方在推动从“全警触网”到“全警用网”工作格局转变中，取得了实实在在的成果。全国人大代表、江苏省徐州市公安局网络安全保卫支队支队长李晴介绍，网络社会综合防控工作建立快速高效的运转机制，以警综平台和网综平台为支撑，涉网案件线索上报流转实现自动推送，节时省力。同时，还有效促进了案件线索深挖、科学串并和深度分析研判等工作。

“2014年3月，徐州市公安局云龙分局网安民警通过对网吧数据分析，发现一条利用网店和快递分头制造枪支零件，然后集中拼装贩卖枪支的线索。经扩线侦查，成功捣毁一个特大网络贩枪团伙，抓获嫌疑人37名。”李晴介绍说。

加强顶层设计 更要重视基层实际

目前，基础信息化工作的顶层设计已经走在了前面。李庆雄说，广东省公安厅紧紧围绕“共享、安全和服务实战”三个核心，着力解决以情报主导警务为目标，以云平台 and 大数据规划建设为抓手，推动公安信息化面向实战转型升级。刘杰表示，山西省公安厅以应用为“龙头”，采集和共享为“两翼”，紧紧围绕整合和应用两大着力点，制定信息采集标准，构建数据库群，为全警实战应用提供数据支撑和运行服务。

但是，在“大（大数据）、智（智慧城市）、云（云计算）、物（物联网）”为特征的信息化条件下，公安系统代表委员眼中的基础信息化依然存在不少突出问题。比如系统互通、信息共享不够；信息资源种类不全、总量不足；基础信息重复采集加重了基层民警负担；深度研判不足、预警分析能力不高等。郑尚伦表示，目前各部门开发的信息平台较多，导致社区

民警平时要应用的平台也较多。有时同样的信息需要重复录入不同的平台中，变相增加了社区民警的工作量。因此，他建议整合信息报送渠道，社区民警通过一个系统进入，将需要报送的信息在该系统内根据不同部门的要求报送至各部门。周俊军认为，如果全国的基层基础信息能够整合，比如一个人在外地登记为暂住人口，系统通过身份证号码和户籍地址进行自动反馈，让户籍地民警更便捷地了解居民的流向，将大大减轻民警的工作量和工作难度。

应用服务实战，信息反哺基层。公安系统代表委员一致认为，基础信息化工作要充分调动每一位民警的积极性，坚持问题导向、搞好顶层设计，坚持上下协同、注重整体联动，坚持典型引路、强化示范带动，大力推动基础工作与信息化有机融合，不断提升情报主导、精确打击、主动防控水平，努力使信息化手段贯穿到公安工作的各个方面，为服务公安现实斗争提供强有力的支撑。

持续深化平安建设 保障人民安居乐业

平安，是包括公安工作在内的政法工作的根本目标。要维护平安，必须有力打击违法犯罪，正如剔除侵害腐蚀平安的病毒；要维护平安，必须坚持建立完善防范体系，正如强健平安的体魄。

2014年，全国各级公安机关和200万公安民警充分发挥打击犯罪、治安防范的主力军作用，牢固树立法治理念，坚持“民意主导警务”，在广大人民群众的大力支持下，持续深入推进平安建设，用一项项实实在在的工作成效筑牢平安根基，让亿万民众拥抱平安、幸福生活。

专项出击，剔除侵害平安的病毒

严厉打击暴力恐怖活动、“猎狐2014”、百城禁毒会战……将一大批犯罪嫌疑人收入网中。

2014年3月1日，云南昆明火车站，几名穷凶极恶的暴恐分子挥刀砍向无辜旅客。此后，“4·30”新疆乌鲁木齐火车站恐怖袭击案、“5·22”新疆乌鲁木齐严重暴力恐怖案等暴恐案先后发生。

2014年5月25日公安部召开视频会，决定开展为期1年的严厉打击暴力恐怖活动专项行动。行动中，各地公安机关做细基础调查，加强源头防范，取得显著战果。在新疆，截至2014年11月22日，打掉暴恐团伙115个，抓获在逃犯罪嫌疑人334名。

这一年，根据违法犯罪活动的新变化、新特点，公安部部署全国公安机关精密筹划、依法治理、主动出击。各种专项行动指向危害巨大、影响恶劣的犯罪活动，犹如一张张巨网铺开，将一大批犯罪嫌疑人收入网中。

2014年7月22日，“猎狐2014”专项行动启动，潜逃境外的经济犯罪嫌疑人更睡不安稳了。全国公安机关逐人逐案分析、制定缉捕方案，充分运用引渡、遣返、异地追诉等手段，深化国际警务合作……截至2014年12月31日，共抓获在逃境外的经济犯罪嫌疑人680名。

百城禁毒，六路出击。2014年9月29日，为期半年的百城禁毒会战打响。全国108个重点城市围绕打击制毒犯罪、开展堵源截流、查控吸毒人员、打击集散分销、整治外流贩毒、打击网络涉毒活动6个主攻方向，对打击整治各类毒品问题进行分类推动、重点攻坚。截至2014年12月10日，全国共破获毒品犯罪案件3.8万起，抓获毒品犯罪嫌疑人4.4万名，

缴获各类毒品 21 吨, 查处吸毒人员 18 万人次, 与 2013 年同期相比分别增加 11.66%、17.5%、99.28% 和 37.74%。

严查涉黄场所, 严打涉黄犯罪, 半年破获组织、强迫、容留卖淫刑事案件 6042 起, 抓获犯罪嫌疑人近 1.4 万名; 打击非法生产销售使用“伪基站”犯罪, 3 个月捣毁“伪基站”设备生产窝点 24 处, 摧毁违法犯罪团伙 314 个; 严打网络赌球, 巴西世界杯足球赛期间集中打掉多个赌博犯罪团伙, 抓获犯罪嫌疑人 108 名, 涉案金额逾 180 亿元……

一个个主动出击的专项行动剔除了侵害平安的病毒, 为推进平安建设注入了源源不断的正能量。

打击民生领域犯罪, 杀灭腐蚀平安的细菌

保卫“舌尖上的安全”、重典治污……破获一大批食品药品环境犯罪案件

对普通民众而言, 吃饭放心、吃药放心、喝水放心, 是最直接、最容易感受到的平安。而民生领域犯罪, 犹如腐蚀平安的细菌, 民众深恶痛绝。打击民生领域犯罪, 公安机关义不容辞。

公安部从一起制售病死猪肉案件线索入手, 指挥 11 省区公安机关, 先后打掉 11 个犯罪团伙, 捣毁涉案窝点 31 个, 现场查封扣押病死猪肉及问题肉品 1000 余吨, 摧毁了一个特大地下生产、加工、销售病死猪肉的犯罪网络。

全国公安机关在深入推进“打四黑除四害”工作的基础上, 全面开展“打击食品药品环境犯罪深化年”活动, 2014 年共侦破食品药品案件 2.1 万起, 抓获犯罪嫌疑人近 3 万名。

同时, 公安机关打击食品药品犯罪的力量也已趋于专业化。全国已有 17 个省(区、市) 105 个地市 380 余个县(市、区) 公安机关成立了食品药品犯罪专门侦查机构, 专业从事食药打假的警力 3000 多人。

生态环境, 最普惠的民生福祉。而严重水污染、大范围雾霾让“美丽中国”的愿景蒙尘。2014 年, 公安机关与相关部门合力重典治污, 重塑碧水蓝天。

公安机关以环境保护法和《关于办理环境污染刑事案件适用法律若干问题的解释》《行政主管部门移送适用行政拘留环境违法案件暂行办法》等为依据, 与环保等部门加强执法衔接配合, 组织力量强化专案侦查, 立案侦办了一大批破坏生态环境案件。

2014 年以来, 仅山东省公安机关就侦办破坏生态环境案件 990 起, 其中环境污染类刑事案件 601 起、环境资源类案件 389 起, 抓获违法犯罪人员 1581 名。

构建治安防控体系, 强健平安的体魄

创新巡防布警处警机制、使用新技术新装备、建强群防群治力量……有效防范打击违法

犯罪活动

多破案是为维护平安,少发或不发案则是平安建设应有之义。在加大对违法犯罪打击力度的基础上,公安机关更加注重社会治安防控体系建设。

2014年,全国各地公安机关根据当地实际情况,全力构建人防物防技防三位一体、天网地网齐头并进、全社会共同参与的立体化社会治安防控体系,有效防范、打击违法犯罪活动。巡防布警处警机制的创新带来立竿见影的效果,近一段时间以来,各地警方果断制伏街头施暴犯罪分子的消息频现,民众拍手称赞。

山东公安机关建立起“警务云”平台,逐步构筑了一个精细化、数字化全新治安防控体系;宁夏公安机关加强视频监控系统建设,初步实现案件高发区域、公共复杂场所“天网”全覆盖……2014年,新技术、新装备的配备使用,使公安机关治安防控工作如虎添翼。

平安建设,群众参与是保障。公安机关全力组织动员最广泛的人民群众投身平安建设,加强群防群治力量建设,为创新完善立体化社会治安防控体系提供了强大力量。

2014年的11月,北京80万余名群防群治力量与公安机关5万名民警携手奋战,圆满完成各项安保工作,以“平安”为APEC会议留下了一道美丽的印记。这成为警民合力维护平安的有力注解。

创新立体化社会治安防控体系

加快创新立体化社会治安防控体系,确保公共安全,是刚刚结束的深化平安中国建设会议对各级各地政法综治部门提出的一项重要工作目标和紧迫工作任务。

公共安全,一头连着千家万户,一头连着经济社会发展,是平安建设的晴雨表。只有通过大量细致、务实的工作,将公共安全真正落到实处,做到万无一失,才能确保广大人民群众安居乐业、幸福生活,才能为经济社会又快又好发展提供一个和谐稳定的环境。为了更有效地破解经济快速发展、社会转型变迁带来的一系列矛盾、冲突难题,当前的公共安全保障水平要百尺竿头、更进一步,不断创新立体化社会治安防控体系,为全面推进依法治国保驾护航。

创新立体化社会治安防控体系,要善于抓好基层基础建设。公共安全,重在基础,只有夯实基础,才能使整个社会治安防控体系坚实稳固。要重视基础性制度建设,如国家人口基础信息库及相关实名登记制度、社会信用代码制度等,在社会治安防控体系建设中具有至关重要的作用。要重视公共安全视频监控等基础性设施建设,分步骤、有重点地推进,合理规范、全面铺开,切实发挥基础设施的支撑作用。要重视社区网络化等基础性平台建设和社会治安形势分析研判、实践指挥、部门联动等基础性机制建设,确保社会治安防控体系高效运转。

创新立体化社会治安防控体系,要善于加强源头性服务管理工作。社会矛盾的发生发展有一个过程,与其等到出现问题再去应对解决,不如未雨绸缪从源头入手。要推动由以案事件为中心的安全观向以人为中心的安全观转变,将人的安全、人的诉求摆在首位,从根本上化解矛盾、服务于民。要坚持服务在先,积极推动解决流动人口面临的现实问题,使流动人口有序融入城市生活,为城市发展建设尽职尽责。要建立政府、社会、家庭三位一体的关怀帮扶体系,帮助解决特殊人群实际困难,让他们充分感受到社会大家庭的温暖。

创新立体化社会治安防控体系,要善于运用系统治理思路。确保社会治安防控体系实现全方位、无死角,就要运用系统治理思路,加强科学规划,对广场、车站、机场、学校、幼儿园、医院等重点场所、重点部位的安全防范要做到内外结合、责任分明。要全面落实网格化巡防力量、内部安全防范机制、属地或部门管理责任制等系统治理手段,实现对各类治安区域全覆盖、各类治安要素全掌握,提高整体防范水平。

创新立体化社会治安防控体系，要善于综合施策。对于不同类型的犯罪，只有坚持多管齐下、打防结合才能收到良好效果。要坚持专项打击与重点整治相结合，对于影响人民群众日常生活的严重犯罪，要形成常态化打击整治机制，优化执法流程、强化源头执法。要善于运用现代信息技术，强化基础信息的采集、共享和实战应用，把信息化建设成果及时转化为平安建设的核心战斗力。

创新立体化社会治安防控体系，是增强动态化、信息化条件下驾驭社会治安局势能力的重要载体，是平安中国建设的基础工程。在全面推进依法治国的新形势下，要不断创新立体化社会治安防控体系，提前预判公共安全隐患，多渠道化解公共安全危机，给广大人民群众提供全方位、多层次的公共安全防护

赴汤蹈“火”解民忧——党的十八大以来公安消防部队工作亮点回眸

这是一份沉甸甸的“成绩单”：700多天，接警192万余次，抢救财产877亿多元，抢救被困人员近34万人，疏散被困人员170多万人。

这是一种执法为民的高度自觉：全国省、市、县三级全部开通“96119”举报投诉热线，开展重大火灾隐患集中整治，不断健全消防安全责任体系。

火灾、地震、泥石流……哪里有危险，哪里就有他们的身影。党的十八大以来，公安消防部队17万官兵坚持以人为本、执法为民，坚守诺言、忠诚履职，在打造消防铁军，履行消防监督职责和灭火救援等方面取得了显著成绩，向党和人民交上了一份合格的答卷。

■ 灭火灾剿火患，筑牢安全“防火墙”

2013年10月11日，凌晨2时59分，北京市石景山区喜隆多购物中心发生火灾。8小时后，大火被扑灭，周围群众安然无恙。但遗憾的是，战友们再也没能看见参谋长刘洪魁、副中队长刘洪坤走出火场。15时21分，战友们在大楼三层西北角发现了两位英雄的遗体。

2013年以来，像刘洪魁、刘洪坤一样，在火灾现场牺牲的消防英雄还有很多：1月1日，杭州萧山火灾中，消防员尹进良、陈伟、尹智慧牺牲；3月9日，在扑救原平市中阳乡现峪村小南章山山火中，为抢救国家财产，消防员阳军英勇牺牲；2014年2月4日，上海市宝山区民科路一厂房发生大火，在大火即将扑灭之际，厂房突然发生坍塌，“90后”消防员陆晨、孙络络被埋压，献出了宝贵生命……

赴汤蹈火，无所畏惧。为了人民生命财产安全，不管白天黑夜，火警一响，消防官兵就与时间赛跑，迅速投入战斗。他们是和平时代的英雄，他们用生命和汗水奏响了一曲曲动人的英雄凯歌。

据统计，党的十八大以来，全国消防部队出动人员1929万余人次，抢救财产价值877多亿元。其中，2013年，成功扑救各类火灾40万余起。

“消防安全，人命关天”，事后灭火不如事前除患。从2013年开始，公安部先后4次在全国范围内部署开展火灾隐患排查整治行动，促进全民参与消防，共筑安全“防火墙”。其中，2014年5月27日至10月10日开展重大火灾隐患集中整治专项行动后，全国3501个县（市、区、旗）基本完成隐患集中区域、大型人员密集场所、高层地下建筑、易燃易爆单位排查任务，共发现重大火灾隐患单位13507家、区域性火灾隐患3605处，共整改7695

家重大火灾隐患，全国未发生重特大火灾事故，较大火灾同比下降 65.7%，保持了全国火灾形势的总体平稳。

■ 直面急难险重，锻造队伍打硬仗

灭火灾责无旁贷，剿火患不遗余力，参与抢险救援和社会救助更是义不容辞。

从一组数据就不难看出消防部队承担的任务之艰巨：2013 年，全国消防部队共参加抗洪抢险 4386 次，抢救、疏散 12 万余人，参与完成“6•29”四川资阳、“6•30”重庆潼南等地重特大洪涝和泥石流灾害事故抢险救援任务。

其实，在四川芦山、甘肃定西、云南鲁甸等地震救援现场，人们熟悉的“橙色身影”更加闪耀。特别是四川芦山地震救援中，2374 名消防官兵投入抢险救援，搜救遇险被困人员 166 人，其中生还 150 人。消防部队以 10%的救援力量，搜救出 32%的埋压人员，成为救援埋压人员最多、生还率最高的专业救援队伍。

在地震、泥石流等重大灾害现场，在解救轻生者、被困者的危急时刻，人们总能看到他们忙碌的身影。其救援的职能范围已经涵盖危险品泄漏、交通事故、建筑物倒塌、爆炸、空难等。

一方面是职能范围的不断扩大，另一方面是消防部队专业化程度、快速反应以及救援能力的不断提升：国家依托消防部队建设 6 个陆地搜寻与救护基地，各地消防部队组建了 552 支轻型地震搜救队，可一次性投入 3 万警力参与救援；99.7%的县级政府依托消防部队成立了应急救援队伍，覆盖城市乡镇，街道报警求助，1 分钟内即可携带救援装备出动……

同时，为提高灭火救援能力与质量，消防部队始终坚持提高战斗力这个根本标准，打仗需要什么，就苦练什么，不断深化全员大练兵。党的十八大以来，仅公安部消防局组织开展的各类贴近实战的演练、培训就有 20 多次，大大提高了消防部队的攻坚作战能力。

■ 完善法规体系，依法治理再出发

2014 年 9 月 15 日，河北省保定市望都消防大队执法人员在辖区“绿苑酒楼”检查中，发现二层营业区的室内消火栓瘫痪，出水压力为零，不具备防灭火功能，严重违反消防法相关规定。执法人员当场责令该单位停止营业，并依法对其二层营业区进行了临时查封。

依法管理，对火灾隐患零容忍，发现一起，坚决查处一起。党的十八大以来，我国的消防法律法规体系不断健全，消防立法、技术标准不断完善。截至目前，已初步形成了以消防法为基本法律，以两部法规、12 部规章和 30 多部地方性消防法规相配套的消防法规体系，为依法治火提供了重要依据。

同时,为规范消防执法行为,公安部消防局先后制定修订了《消防行政处罚裁量导则》《消防受理窗口工作规范》等一系列执法制度。各地结合本地实际,不断细化、规范执法各环节,深化了消防执法规范化建设,压缩了行政审批、行政处罚的自由裁量空间。

此外,全国各级公安消防机构还以执法质量考评为抓手,强化内部执法监督。据统计,近两年来,全国共组织定期执法质量考评6000余次,考评单位7000余个,检查执法案卷45万余件,核查社会单位14万余个,下发执法监督意见1万余份。

公安部消防局相关负责人介绍,下一步,公安消防部队将认真贯彻落实党的十八届四中全会精神,不断深化法治消防建设,健全执法制度,严格责任追究,使消防官兵成为自觉守法的典范。同时,要加大宣传消防法律法规与依法治理火灾隐患的力度,切实增强全民消防意识与法制意识,形成人人关注消防、共筑平安和谐的良好氛围。党的十八大以来,全国消防部队坚持依法治理、系统治理、综合治理和源头治理,加大火灾隐患排查整治力度,健全公共消防安全治理体系,深化打造公安消防铁军,全面提升消防工作和部队建设水平,向党和人民交上了一份合格的答卷:

2012年11月至2014年10月,全国消防部队接警出动192.6万余次,日均2700余次,共抢救财产价值877.6亿余元,抢救被困人员33.9万余名,疏散被困人员170.8万余名;全国省、市、县三级全部开通“96119”举报投诉热线,深入开展了“除火患、保平安”、“消防安全大排查大整治”、第二次“清剿火患”战役、重大火灾隐患集中整治等专项行动,打响了消除火灾隐患的“人民战争”……根据国务院办公厅《消防工作考核办法》,今年4月,公安部会同中央综治办等7个部门组成10个考核组,对31个省区市政府2013年度消防工作进行了考核,考核认可各地主要工作做法及成效,考核组一致认为:消防安全责任制进一步落实,城市抗御火灾能力进一步提升,消防安全环境进一步改善,公安消防队伍骨干力量作用进一步凸显。

加强法制保障,依法治理原则贯穿各项工作

党的十八大以来,各地消防部队创新社会消防安全治理方式,将依法治理作为一项原则贯彻在各项工作中——

全面运用消防监督管理系统,推行移动执法终端执法,落实网上执法和执法公开,建立“谁检查、谁签字、谁负责”的消防执法职责制度;

出台监督执法、窗口建设标准,遴选推广各地优秀执法、服务制度。落实《公安消防监督执法廉政建设若干规定》,改进执法质量考评,强化过程监督和实地核查,开展执法岗位大练兵活动;

制修订急需的消防标准规范，提高汽车、电器、电动自行车等火灾突出领域的消防安全技术要求；

加强法制保障，出台消防条例或消防法实施办法，制定火灾高危单位和专职消防队管理规定等法规。其中，北京、上海、重庆、广州、深圳、大连等大城市，在超高层、综合性、大型地下公共建筑和建筑外保温材料等方面，制定高于国家标准的地方消防标准；

强化依法监管、排查整治隐患，落实国务院安全生产大检查部署，按照“全覆盖、零容忍，严执法、重实效”的总要求，深入开展消防安全专项整治。2013年，公安消防部门共检查单位511.6万家，督促整改隐患659.5万处，挂牌重大隐患单位6884家。

更专业更快速，成为国家应急救援骨干力量

我国自然灾害种类多、分布广、发生频率高，每年经济损失超过9000亿元。消防部队承担了各类重大灾害事故抢险救援和社会救助任务，成为国家应急救援骨干力量。

党的十八大以来，消防部队接警出动中，除火灾扑救外的抢险救援和社会救助超过总数80%，其中，交通事故救援、抗洪抢险次数列前2位。

在地震、洪水等重大灾害现场，在解救轻生者、交通事故被困者等危急时刻，在为百姓开门、送水、取钥匙的为民服务一线，“橙色身影”让人印象深刻；面对急难险重任务，消防部队的专业化程度、快速反应和抢险救援能力也在不断提升。

党的十八大以来，消防装备数量、质量实现“双提升”。消防部队深入贯彻落实装备建设4年规划，在全国357个地级以上城市开展了装备建设规划评估论证工作，显著提高了装备配备科学化水平，为完成消防监督和灭火救援任务提供了有力保障。目前，配备侦检、警戒、救生、破拆、堵漏、输转、洗消、照明排烟等8大类达72.5万件（套）装备，配备基本防护装备427万件（套）、特种防护装备115万件（套）。

常态化开展排查治理，打牢火灾防控基础

党的十八大以来，消防部队工作思路十分清晰：坚持“全覆盖、零容忍、严执法、重实效”，健全经常性检查与适时专项行动相结合的常态化火灾隐患排查治理机制。

消防部队开展的一系列专项行动前后衔接、层层递进，打牢了火灾防控基础，促进了基层基础等业务工作开展，带动了消防整体工作深入推进——

2013年伊始，公安部部署消防部队开展为期3个月的“除火患、保平安”冬春专项行动，推动政府组织有关部门开展行业系统消防安全检查；2013年6月至10月，公安部组织全国统一开展“消防安全大排查大整治”行动，全力督促单位落实主体责任，消防部门的排查整治和行业单位的自查自纠同步进行，有效遏制了亡人火灾多发势头；2013年12月底，

公安部部署开展第二次“清剿火患”战役，至2014年3月收官时，全国整改火灾隐患850余万处，提请政府挂牌督办重大火灾隐患单位1235家，保持了全国火灾形势总体平稳；2014年5月底至10月，一场声势更大的重大火灾隐患集中整治专项行动在全国铺开。行动直指涉及面广、情况复杂、隐患严重、久拖不改的重大火灾隐患，专门整治火灾隐患整治工作的“硬骨头”、“老大难”问题。

同时，消防规划工作有序开展。截至2013年底，全国4个直辖市全部编制消防规划，285个地级市中有283个已编制消防规划，368个县级市中有359个已编制消防规划。大力推动多种形式消防队伍建设发展，着力健全完善综合保障机制，目前全国现有政府专职消防人员15万人，企业专职消防队2644个、专职消防队员6.5万人，志愿消防队13.7万个、队员145万人。全国57万余个村（屯）共建立45万余个群众性防火组织，有消防安全管理员60余万人。

坚持战斗力标准，建设现代化消防铁军

消防部队作为一支专业化力量，业务训练是经常性工作。党的十八大以来，消防部队始终坚持战斗力这个唯一的根本的标准，贯彻战训一致原则，从难、从严、从实战出发，打造现代化消防铁军，不断深化全员大练兵，经过无数次严格训练，磨练了坚忍不拔的钢铁意志，攻坚作战能力显著提升。

据了解，党的十八大以来，仅公安部消防局组织开展的各类贴近实战的演练、培训就达20多次，不断提高组织指挥能力和攻坚克难能力，确保了队伍召之即来、来之能战、战之必胜。

党的十八大以来，消防部队始终把消防队伍建设作为根本和保证，准确把握新形势下消防队伍建设的特点规律，坚持政治建警、从严治警、从优待警，全面加强消防队伍思想政治建设、能力素质建设和纪律作风建设，着力增强了消防队伍凝聚力、战斗力。

百舸争流，乘风破浪。在伟大时代的召唤下，17万消防官兵正奋勇向前，积极回应人民群众新期待新要求，必将为法治中国建设、平安中国建设作出新的更大贡献。

深入推进司法体制改革

中央政法工作会议提出，政法机关要“深入推进司法体制改革，加快建设公正高效权威的社会主义司法制度”。

全面推进依法治国是国家治理领域一场广泛而深刻的革命，司法体制改革是这场革命的“重头戏”。2015年，要强化顶层设计、深化改革试点，以破除制约司法公正的体制机制性障碍为目标，深入推进司法体制改革。

深入推进司法体制改革，要切实加强思想政治工作。各级政法机关要全面学习、正确领会全会精神，把思想统一到中央决策部署上来。司法体制改革涉及广大司法人员的切身利益，要切实加强党的思想政治工作，讲明意义、说清道理，充分调动大家的积极性，最大限度地凝聚起改革的正能量。领导干部要克服畏难情绪，敢于担当、勇于进取，既要接地气，从实际出发推进改革，又要有理想，充分考虑政法事业的长远发展，在解决深层次体制性问题上取得实质性进展。

深入推进司法体制改革，要坚持走具有中国特色社会主义、符合司法规律的改革之路。要按照四中全会提出的全面推进依法治国必须坚持走中国特色社会主义法治道路，建设中国特色社会主义法治体系的总要求，认真谋划，积极探索，大胆试验，有序推进。坚持从实际出发，立足基本国情，尊重司法规律，努力创造更高水平的社会主义司法文明。

深入推进司法体制改革，要树立改革的大局观。司法体制改革不是小修小补，而是一次全面而深刻的革命，各项改革举措牵一发而动全身。政法系统各部门要有自我革新的胸襟和气度，增强大局意识，坚持从政法事业长远发展出发，谋划、提出改革举措。不能把改革简单等同于扩张权力、增加编制，提高待遇，矮化了改革的意义，也不能拘泥于狭隘的部门利益，限制了基层的创新与活力。

深入推进司法体制改革，要统筹兼顾，使改革依法有序推进。深化司法体制改革是系统工程，要深入研究各项改革的关联性，按照先易后难、统筹兼顾、依法有序的原则，分阶段、分步骤推进。对有共识、条件具备的，可以先做起来，早见成效；对尚不具备全面推开条件的，可以先行试点，找出规律、积累经验；对情况复杂，难度大的，可以深入研究论证。要加强与立法机关的沟通衔接，及时提出立法建议，需要立法机关授权的按照法律程序办理，确保司法体制改革于法有据。

2015 年是司法体制改革全面深入推进的一年，各级政法机关要按照中央统一部署，以时不我待的紧迫感，扎实推进司法体制改革，努力取得新的更大进展。

以法治守护公平正义的核心价值

公正是法治的生命线。公平正义是我们党治国理政的一贯主张，也是社会主义社会的核心价值。“法者，天下之公器”，促进社会公平正义，离不开法治的有力保障。

党的十八届四中全会着眼于依法治国与公平正义的有机统一，从立法、执法、司法、守法等各个方面，对以法治促进社会公平正义作出了全方位部署。学习贯彻全会精神，一个重要方面，就是要在社会主义法治建设实践中，实现科学立法、严格执法、公正司法、全民守法，以法治守护公平正义的核心价值。

法律是治国之重器，良法是善治之前提。以法治维护公平正义，科学立法是引领。把公正、公平、公开原则贯穿立法全过程，加快完善体现权利公平、机会公平、规则公平的法律制度，保障公民人身权、财产权、基本政治权利等各项权利不受侵犯，保障公民经济、文化、社会等各方面权利得到落实，才能筑牢人们共享人生出彩机会的坚实平台。

法律的生命力在于实施，法律的权威也在于实施。以法治维护公平正义，严格执法是关键。法律面前人人平等，任何组织和个人都必须尊重宪法法律权威，都必须在宪法法律范围内活动，都不得有超越宪法法律的特权。“法立，有犯而必施；令出，唯行而不返”，解决好执法不规范、不严格、不透明、不文明等问题，惩治执法腐败现象，才能确保法律公正、有效实施，牢牢树立起法治权威。

司法公正对社会公正具有重要引领作用，司法不公对社会公正具有致命破坏作用。以法治维护公平正义，公正司法是保障。“凡法事者，操持不可以不正”，无论是确保依法独立公正行使审判权和检察权，还是优化司法职权配置更好服务于民，或是完善人民陪审员制度、保障人民群众参与司法，都是为了完善司法管理体制和司法权力运行机制，规范司法行为，加强对司法活动的监督，让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义。

人民权益要靠法律保障，法律权威要靠人民维护。以法治维护公平正义，全民守法是基础。“法令既行，纪律自正，则无不治之国，无不化之民”。依法治国是一个系统工程。各级领导干部首先要对法律怀有敬畏之心，不能以言代法、以权压法、徇私枉法，而应带头依法办事、带头遵守法律，担当起法治建设的责任。同时，也要弘扬社会主义法治精神，建设社会主义法治文化，增强全社会厉行法治的积极性和主动性，形成守法光荣、违法可耻的社会氛围，使全体人民都成为社会主义法治的忠实崇尚者、自觉遵守者、坚定捍卫者。全民积极投身全面推进依法治国伟大实践，国家长治久安、人民幸福安康就有了最可靠的保证。

推进法治公安建设的四大路径

党的十八届四中全会是党的历史上一次十分重要的会议。全会聚焦全面推进依法治国问题，就若干重大问题作出决定，这在历次党的全会中还是第一次，具有重大而深远的意义。以党的十八届四中全会为标志，党和国家开启了全面推进依法治国、加快建设社会主义法治国家的新征程。公安机关具有行政执法和刑事司法职能，是国家重要的执法机关，是建设法治中国的重要力量，在推进依法治国中责任重大。当前，各级公安机关应把认真、系统、深入地学习贯彻全会精神作为首要政治任务，进一步深入推进法治公安建设，积极当好依法治国的建设者、推动者、示范者。

树立法治理念。组织全体民警原原本本地学习会议决定，努力营造崇尚法治精神、坚定法律信仰、维护法律权威的良好氛围，不断增强领导干部依法决策、依法办事的意识，增强全体民警严格公正文明规范执法的自觉性。一要加强全警特别是领导干部的教育培训，将是否遵守法律、能否依法办事作为考察识别干部的重要依据。建立健全公安机关领导干部法律学习、任前法律考试等制度，把取得中级执法资格作为选拔执法勤务机构领导干部的前置条件，进一步建立通过高级执法资格考试、司法考试奖励机制，不断提高全体民警的法律素养和执法能力。二要通过开办“夜校”、“法治讲堂”、案后剖析等培训，举办月度、季度比武竞赛，开展警示教育，建立学法档案，开展“首席民警”传帮带等多种方式，使学法成为全警常态。三要坚持“谁执法、谁普法”，通过微博、微信、公安门户网站，以及社区民警上门、日常执法办案宣传教育等形式，积极进行法治宣传，提高人民群众的法治意识，推动形成办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法的良好法治环境。全面推进各警种说理执法工作，积极推进治安案件、交通事故等行政调解和行政执法案例指导工作。

完善执法制度。一要细化警种执法规范，按照标准化、流程化、精细化要求，从容易发生问题的执法环节入手，设立规定动作、规范步骤，保证民警在执法办案中有章可循。要针对平安建设和公安执法领域存在的突出问题，认真开展调查研究，加快推进流动人口管理、互联网安全、公共安全管理、出租房屋管理、物流寄递行业治安管理、警务辅助人员管理等方面工作规范的制定，积极推动地方人大加强涉及公安法规的立法，为依法履职提供保障。二要完善执法行为标准，从解决执法突出问题入手，进一步细化、明确每项执法活动应当达到的基准，压缩自由裁量空间，确保执法工作统一、规范、公平、公正，不因人而异。要建

立健全行政裁量权基准制度，根据过罚相当原则，细化、量化行政裁量标准，着力解决同事不同罚、处罚畸重畸轻等群众反映强烈的执法问题。三要加强执法过程管理，从接处警开始，所有案件一律进平台，办案一律在办案中心，并全程录音录像。进一步落实办案“四进”，规范使用执法记录仪，严格执法办案中心和涉案财物管理中心“两个中心”管理制度，推进规范执法，确保所有执法工作都有据可查。加强经常性执法检查，主动发现执法问题，并及时通报，及时整治执法突出问题和苗头性问题。

明确执法责任。建立执法责任清单制度，推行民警“办案记录”制度，明确主办民警责任，将法律赋予的执法职责细化分解到每个执法单位、执法岗位、执法环节，明确相应的工作责任，建立健全有权必有责、用权受监督、失职要问责、违法要追究的执法责任体系。一要明确办案责任。要始终坚持以公开促公正，进一步提升执法办案透明度，保障群众的知情权、监督权。在办理行政案件方面，要研究推出相应的责任要求措施，进一步明确调查取证、检验鉴定、现场勘查等工作责任，按照“谁办案、谁负责，谁审核、谁负责，谁审批、谁负责”的要求，落实主办民警办案、法制员审核、领导干部审批责任。二要明确各警种的源头信息采集责任，每个单位对本条线、本辖区工作范围内的信息采集都负有责任，对信息采集录入工作也要实行“终身负责制”。三要强化相应警种的社会面管控责任，执法不仅是刑侦、治安等少数警种部门的事，管理也是执法，管控不力也要承担责任，交警对管辖范围内的重特大交通事故、治安民警对辖区范围内的治安突出问题、巡防民警对街头路面的违法犯罪等，因工作不到位、管控不力出现问题的，都要承担相应的工作责任。四要落实安全隐患整改责任。要按照所队关系分工的有关规定，进一步厘清市、县局机关与基层所队在办理刑事案件、安全隐患排查整改、信息采集等方面的责任分工，履行好本职工作。按照属地管理和专业管理相结合的原则，各警种部门对职责范围内的安全隐患都负有管控责任。

严格执法纪律。这里主要是指执法和守法方面的纪律。一要建立内部人员过问案件责任制度，特别是领导干部干预执法活动、插手具体案件处理的，都要有相应的记录、通报和责任追究，对违规的要逐一问责。二要实行冤假错案终身负责制，要把全警遵法、守法、用法情况纳入全警绩效考核，严格落实民警办案终身负责制，完善严格的执法过错责任追究制。对有故意或者重大过失的执法办案人员，不论职务或岗位如何变动，一律一追到底、严肃处理。三要争当崇尚法律的表率，全体民警都要对法律怀有敬畏之心，带头依法办事、带头遵守法律，牢记法律红线不能触碰、法律底线不能逾越，不仅要在日常生活中做到守法，在行使职权时更要做到依法，对民警知法犯法，违反法律规定和执法纪律要求的，一经查实要严肃处理。要严格落实党风廉政建设和“两个责任”，落实好领导干部“一岗双责”，进一步加

强执法考评,引导执法人员自觉履行法定职责、严格规范执法行为。民警在遵纪守法方面出现问题,要依法追究主管、分管领导责任。

全面推进法治公安建设的四个着力点

党的十八届四中全会把全面推进依法治国提升到前所未有的高度,具有里程碑意义。公安机关作为行政执法和刑事司法的重要力量,在全面推进依法治国的进程中肩负着重大的历史使命,必须准确把握依法治国的本质特征,加快法治公安建设进程,推动公安工作和公安队伍建设再上新台阶。

坚定法治信仰、强化法治思维,夯实筑牢依法治国的思想根基

要坚持不懈地开展社会主义法治理念教育,让广大民警提高自身法治修养,提升法治境界,开阔法治视野。教育民警始终把维护社会公平正义、维护人民群众根本利益作为公安执法工作的首要价值追求,从灵魂深处打牢立警为公、执法为民的思想基础。教育全体民警始终对法律怀有敬畏之心,将法治信仰内化于心、外化于行,时时处处坚守执法良知、讲求职业操守,时时刻刻做到法定职责必须为、法无授权不可为。要有的放矢地开展警示教育,让广大民警切实感受到因执法不规范造成的严重危害,进一步用正确的执法理念武装头脑。

要积极运用法治思维化解社会矛盾、协调利益冲突,依法履行维护国家安全和社会稳定的法定职责。深化维稳与维权的关系认识,在矛盾纠纷排查、预防控制、现场处置等各个环节中,自觉把维护群众合法权益、满足群众合法诉求摆到首要位置。积极推动党委政府建立健全群众利益诉求依法表达机制、群众合法权益保障机制,让群众通过法定程序来表达诉求、解决纷争。

要积极运用法律手段预防惩治犯罪、维护公平正义,依法履行推进平安建设及打防管控等法定职责。强化问题导向和底线思维,主动与检法部门沟通对接,针对新型犯罪方面法律适用不够的问题,加强法律政策研究,积极推动相关司法解释、适用办法和指导意见的出台,为现实斗争提供强有力的法律支撑。坚持专项打击与前端管理相衔接,加大源头执法力度,按照法定职责落实重点行业场所管控、出租房屋管理、内部单位防范等方面的工作责任。

要积极运用法治方式强化社会治理、高效服务群众,依法履行实施行政管理和服务社会的法定职责。正确处理管理与服务、秩序与活力的关系,大力宣传法律知识、弘扬法治文化,强化公民法治意识,广泛发动和引导社会公众依法理性有序参与交通、消防、危爆物品等公共安全管理事务,履行公民法定义务。加快实施居住证制度及配套措施,在法定范围内,最大限度地做好实有人口服务和权益保障工作。

规范执法行为、提升执法公信，以执法规范化推进依法治国进程

要完善执法制度体系。按照标准化、流程化、精细化要求，从容易发生问题的执法环节入手，全面梳理、细化执法标准和操作流程，不断严密执法程序，强化执法指引，堵塞执法漏洞，确保民警在各项执法活动中、在每个执法环节上都能有法可依、有章可循。要规范行使行政裁量权，在法律规定的行政处罚幅度内，按照依法、公正、合理的原则，细化裁量标准，杜绝同案不同罚、处罚畸轻畸重。要全面梳理涉及公安的法律法规，做好归类、统一，形成完备的体系，解决相互之间不协调、不衔接问题。

要建立科学、系统、高效、规范的执法管理体系。深化执法办案系统的实战应用，努力全面实现所有案件网上审核审批、主要证据材料及时上传。探索基层所队执法管理中心建设，加强执法活动的前端管理、源头监督。规范使用执法记录仪、视频监控设施等技术设备，以信息化手段加强执法流程管理，实现执法流程全程监督、闭环管理。建立完善重大执法决定法制审核制度，严格落实案件审核把关、报备抽查等管理措施，积极探索刑事案件“统一审核、统一出口”的工作机制，确保每一起案件都能做到程序公正、实体公正。

要完善执法责任体系。建立健全执法责任清单制度，依托执法办案系统等平台，强化执法全程记录。执法过程中的任何一个环节出现问题都要及时发现、及时纠正。要严格执法责任追究，按照“谁办案谁负责、谁审核谁负责、谁审批谁负责”的原则，建立执法责任终身追究机制。特别是对群众有理、公安机关有错的信访案件，群众投诉、媒体曝光的问题，以及检察机关绝对不诉、法院判决无罪等案件，要进行会审评议，查找问题，及时整改，严肃问责。要完善执法绩效考评机制，激励民警想办案、多办案、办好案。

坚持法治引领、深化警务改革，更好地适应和服务依法治国需要

要主动适应群众对公安工作的新期盼、新要求，努力打造民生警务，让法治公安建设更多惠及群众。“人民的安全应是至高无上的法律”。以群众安全感、满意度为最终衡量评判标准，畅通民意表达渠道和途径，健全完善公安工作社会评价体系；坚持大案和小案并重、破案和追赃并举，加强案件回访，开展防范宣传，安抚群众情绪；优化公安行政审批事项，积极推行便民惠民制度。主动适应公安机关队伍正规化、执法规范化的新思路、新内容，依照法律法规、规章制度来调整和规范公安业务工作和队伍管理，使执法执勤、队伍管理、警务保障等各项警务工作有章可循、照章运作，进一步提升公安工作科学化、规范化、标准化水平。主动适应信息化、互联网社会的新变化、新趋势，努力打造阳光警务，以看得见的方式实现公平正义。

要在法治框架内深化公安改革。警务改革涉及警务管理体制、警务运行机制、警务操作

方式等内容,改革构想必须有法律依据和合理的现实保障,注重统筹兼顾、因地制宜。按照有理有据有法可依的要求,积极稳妥推进户籍制度、涉法涉诉信访、公安行政管理等各项改革,确保在法治轨道上推进。健全依法决策机制,对于公安改革事项,加强顶层设计、注重基层创新,在充分调研的基础上,采取“警务试田验”等方式,小范围实施论证,条件成熟后逐步推广,确保科学决策、民主决策、依法决策。

提高法治素养、强化法治能力,打造德才兼备的公平正义之师

建立推进法治公安建设的领导责任制。将法治公安建设成效作为衡量公安工作绩效的重要内容。要坚持正确的用人导向,按照重品德、重实绩、重实干、重作风、重群众基础,把干部选拔好、培养好、使用好。同时,加强对领导干部任职前法律知识考查和依法行政能力测试,将是否遵守法律、能否依法办事作为考察识别干部的重要依据。

加强执法能力建设。完善分类分层递进式培训体系,经常性开展通用法律知识、专门法律知识培训及新法专题培训,使广大民警熟练掌握规范取证、非法证据排除、警察出庭作证、正确适用强制措施、保障犯罪嫌疑人诉讼权利等法律具体要求。要探索完善网上学法积分、创建执法标杆所队、开展执法大比武、推行说理式执法、新提拔民警到法制部门跟班作业等多种形式,丰富培训内容、创新培训方式、提升培训效果。

转变公安队伍纪律作风。公安队伍庞大,且结构多样、成分复杂,既要严格管理,严防发生违法违纪问题,又要关心关爱,激发队伍活力。要坚持依法治警、从严治警,严格制度约束,强化责任追究,让广大民警心存敬畏。要经常性开展警规警纪学习教育活动,打牢廉洁从警的思想防线。要统筹整合各种监督力量,加强对权力运行的监督,以铁的纪律作风打造过硬队伍。

法治反腐

党的十八大以来,习近平总书记高度重视党风廉政建设和反腐败斗争,多次强调要把权力关进制度笼子里,以深化改革推进党风廉政建设和反腐败斗争,健全权力运行制约和监督体系,形成不敢腐的惩戒机制、不能腐的防范机制、不易腐的保障机制。

习近平总书记关于党风廉政建设和反腐败斗争的重要论述,深刻揭示了权力的本质属性、制度的重要作用和权力运行的客观规律,标志着我们党对反腐倡廉规律乃至执政规律的认识达到了一个新高度,对于用法治坚决遏制腐败蔓延的势头,建设廉洁政治,完善中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化,具有重大现实意义。

中共中央政治局2014年7月29日召开会议,决定今年10月在北京召开中国共产党第十八届中央委员会第四次全体会议,主要议程是,中共中央政治局向中央委员会报告工作,研究全面推进依法治国重大问题。这对于运用法治方式反腐也有重要借鉴意义。

[现行反腐败机制存在的问题]

我国现行反腐败机制,是在没有建立起完善的民主集中制制度和社会主义法制体系的条件下逐步形成的。这种机制在一定历史时期起过重要作用,但与我国实行依法治国和社会主义市场经济体制也有不相适应之处。

一是反腐败的法律缺失。长期以来,我们党为实现依法治国、建设社会主义法治国家,带领人民进行了艰辛探索。到2010年中国特色社会主义法律体系基本形成。这个体系包括现行有效法律240多件,行政法规700多件,地方性法规8000多件。然而,在这林林总总的法律体系中,对反腐败这样关乎党和国家命运的重大问题,没有一部可遵循的基本法律,这是我国法律体系建设中的一个缺憾。近些年来,我国在制定和修改相关法律中,增加了一些反腐败的条款,大多散见于有关单行法律之中,因层级不一,过于分散,缺乏统一性,预防和惩治腐败的精确度、威慑力明显不足。

二是反腐败的制度失衡。反腐倡廉制度建设滞后,一些制度设计不严密、不系统、不配套,制度执行机制有效性不强。有的制度本身存在诸多漏洞与缺失,多偏重于事后处理,而疏于事前防范和事中监督。有的制度实体性规定多、程序性规定少,规范性要求多、配套落实措施办法少,孤立单体性制度多、融入具体规章和业务规程中少。有的制度缺乏具体的监督保障规定,对制度的执行监督检查、责任追究机制缺失,使之流于形式。

三是反腐败的效能乏力。面对反腐败严峻复杂的形势，中央的决心很大，密集发声反腐败，但大量的反腐败规定和举措，存身于党政文件、会议报告、领导讲话之中，总是“头痛医头，脚痛医脚”，缺乏系统性、预见性，其公信力、执行力也受到影响。各级党政机关虽然出台了不少反腐败的制度规定，但多以“禁止”、“严禁”、“不准”、“不得”等原则性语言作为基本内容，对执行制度的程序、量化评价标准并没有明确规定，在实际操作中缺乏强制性和约束力。

四是反腐败的力量分散。我国在预防和惩治腐败，加强对公共权力的约束和监督渠道是畅通的，构建了一个由党内监督、人大监督、政协民主监督、政府专门机构监督、司法监督、社会监督和舆论监督的庞大系统。然而，这个监督系统之间缺乏统一协调、有效运转的机制，使监督力量分散。在反腐败的机构设置上，也存在力量分散的问题，没有一个统一的、相对独立的反腐败部门。反腐败的职能都分散于各级纪检监察机关、政府专门设立的预防腐败局、各级检察机关及检察机关设立的反贪污贿赂机构之中，这些机构职能重叠、边界不清，难以形成反腐败的合力。

[法治反腐的现实基础和条件]

一是全党的共识。自党的十五大首次提出依法治国、建设社会主义法治国家以来，我们党和国家反腐倡廉方略转向标本兼治、综合治理，更加注重治本，更加注重制度建设。党的十八大特别强调要“更加注重发挥法治在国家治理和社会管理中的重要作用”，“健全反腐败法律制度，更加科学有效地防治腐败”。这都说明，法治开始融入国家治理过程，厉行法治成为解决腐败问题的根本方式。最近一些高官腐败案件的公开审理，再次表明我们党“用法治思维和法治方式反对腐败”的鲜明态度和坚定决心。

二是法制条件的成熟。中国特色社会主义法律体系已经形成，基本实现了有法可依，越来越多的法律被用来约束政府和管理者，规范权力的运行。法制日渐完善为法治反腐提供了法制基础。

三是人民群众的期盼。老百姓的法治意识越来越强，政治参与热情越来越高。而新兴媒体的兴盛，也为网络监督、群众监督提供了便利，为法治反腐创造了有利条件。

[法治反腐的建议措施]

一是以权利制约权力，形成强有力的监督机制。

孟德斯鸠说过：任何拥有权力的人，都易滥用权力。因此，必须把权力关进法律和制度的笼子，以权利制约权力，才能解决根本问题。在当前反腐败形势仍然严峻的情况下，依法严肃查办职务犯罪在任何一刻都不能收手，但这种打击只能治“标”不能治“本”，对此，

至少要做到权力法定、程序法定、监督法定、公开法定和问责法定，强调以制度控制权力、以程序规范权力、以民主监督权力、以公开制约权力、以问责保障权力，建立并完善以权利制约权力的长效机制，最大地减少公权力腐败的机会，最大地增加公权力腐败的成本，确保权利最大限度地不被人用于谋取个人私利。

二是完善反腐败法律体系，建立不能腐的惩戒机制。

立法权提供制度、规范和程序，加强反腐立法工作是充实反腐败工作的第一道防线。在法治思维下，靠法治反对腐败，不仅要有法可依、疏而不漏，而且要重典治腐、严刑惩贪。因此，一方面要确保民主立法和科学立法，认真解决部门借立法扩权卸责等问题；另一方面，应当加强反腐的立法力度，加快制定宪法实施监督法、反腐败法、公职人员财产申报法等法律，修改刑法以进一步加大对腐败犯罪的惩罚力度，完善政府采购、招投标等有关行政法和经济法，并完善相应的配套法律法规或办法，以及地方性法规，从制度源头上堵住或减少公权力寻租的可能。

三是推进依法行政和严格执法，建立不敢腐的防范机制。

行政权是把体现为人民意志和党的主张相结合的立法决策落实兑现的关键，即是反腐的重点对象。如果把立法权比作反对腐败的第一道防线，那么行政权就是反对腐败的第二道防线。行政权具体掌握着国家绝大多数资源的分配使用权，经常与经济文化事业、社会事务、企业单位等打交道，相对于其他部门具有更多的腐败资源、腐败的条件和腐败可能，是反腐工作的重点对象。因此，面对这种情形，作为执法环节的行政权，不仅要坚持依法行政，严格执法，做到自律和自控，不以权谋私，不滥用权力，还要做到依法防贪，依法治权，确保行政权依法、高效、廉洁行使，才是引导权利在法治轨道上运行的重要保障。

四是注重司法惩治腐败，构建不想腐的保障机制。

这既是用法治思维和法治方法反腐败的司法要件，也是反腐治权的最后一道防线。反腐败仅仅依靠立法和执法远远不够，需要结合公正严明的司法参与，形成强而有力的防范格局和司法保障作用，才能打好反腐败的歼灭战。司法权本质上是人民意志的裁断，它所追求的最高价值目标是公正。因此，必须毫不动摇地坚持公正司法，一方面要切实保证良好的司法环境，确保司法机关依法独立行使职权，并尽可能地剥离或减少司法权的经济、民事、行政和社会活动，从制度设计和程序安排上最大地减少司法腐败的可能；另一方面，司法机关要以事实为根据，以法律为准绳，秉公司法，依法严惩各种腐败犯罪，尤其要努力让人民群众在每一个司法案件中都能感受到公平正义，坚持“老虎”“苍蝇”一起打，保持惩治腐败的

高压态势，切实做到“不管涉及什么人，不论权力大小、职位高低，只要触犯党纪国法，都要严惩不贷”，最大地发挥法律的震慑作用。

五是强化文化素养的培育，形成反腐败的文化环境。

法律与文化同属意识形态范畴，密不可分。多年来，我们在反腐倡廉制度建设上出台的党纪、政纪和法律法规不可谓不多，但腐败现象并没有得到有效控制，还在一些领域滋生蔓延，这说明制度的有效实施往往依赖于非正式的制度体系，即道德、习俗、宗教等社会文化体系的支撑。因此，以法治思维和法治方式应对和解决腐败问题还需要发挥法治文化在反腐倡廉中的重要作用。要在全社会加强和改进法制宣传教育，大力培育公民意识、民主意识、规则意识和廉洁意识。同时加大治理腐败文化的力度，挤压“腐败亚文化”的生存空间，努力积聚强大的廉政“正能量”。

理顺城管执法体制

近年来,城管执法暴露出诸多问题,引发人民群众不满。如:不断出现的暴力执法事件,使城管部门俨然成为暴政的代表;选择性执法,损害了城管作为政府部门的公信力;临时工执法,让城管部门执法正当性遭受质疑;目光执法,使城管部门的治理手段受到嘲讽;体验执法,使城管执法严肃性饱受猜疑,同时腐败问题更使城管执法步履维艰。这些问题的存在,使城管执法成为人民群众反映强烈的问题之一,已严重影响了党和政府在人民心中的形象。

目前,城管部门的努力与人民群众的不满形成强烈反差,足以说明城管执法确实不能适应现代城市治理的需要,城管执法存在制度上的缺陷。而这种缺陷已非城管部门自身所能解决,必须按照十八届三中全会提出的“更加注重改革的系统性、整体性、协同性”的改革思维,全面分析城管执法所存在的制度缺陷。

[问题分析]

一是立法层面存在制度缺失

城管综合执法是全国普遍做法,其法律依据是《行政处罚法》第16条和《行政强制法》第17条,但是,目前尚无专门法律法规对城管执法进行规范。城管执法只能借用已有实体法进行,即所谓的“借法执法”。其结果是城管“集中什么处罚权、借用什么法”的问题并无明确规范,给予地方政府极大的自由裁量权。同时,即便实体法本身存在的漏洞,城管部门也只能依法执行,有“代人受过”之嫌。

二是执法层面存在制度缺陷

首先,横向上,城管执法与专业部门法律边界不清,权力交叉,造成“有利的事抢着管,没利的事没人管”的局面。纵向上,上下级执法职能重叠,同一件事谁都可以管,谁都可以不管,造成执法不作为或滥作为,形成执法灰色地带。其次,借用实体法相对集中行使处罚权,造成城管执法手段单一,硬性过强、柔性不足,与相对人产生冲突难以避免。此外,执法程序不规范,卷宗管理滞后也制约着城管执法水平的提高。

三是执法环境不断恶化

经济社会发展催生各种利益并迅速发酵,产生两个落差:一是政府设置过多“高档、大气、国际化”标准与现实管理水平之间的落差;二是公民社会个人利益不断增长与政府提供资源之间的落差。“两个落差”导致违法事件持续增多,城管执法难度不断加大。这种违法

累积效应超出执法能力,形成了普遍违法现象。执法环境的恶化,迫使政府不得不选择各类专项整治、集中打击的运动式执法。这种做法进一步削弱常规执法能力,选择性执法问题日渐突出,加剧违法不究和执法不公,为寻租腐败创造了条件。

四是城管执法队伍素质亟待加强

城管执法内容不断增多,据统计城管执法涉及300余项具体事由,根据行政处罚法,每一项执法必须有执法人员2人以上,面对每天发生在城市的众多管理事项,执法力量明显不足,已成为客观事实。而受到编制、财政等限制,各类城管部门一线执法人员大量聘用临时工作人员已是普遍现象。而这类人员普遍缺乏法律和专业知识,执法素质偏低,极大影响了政府公信力和形象。此外,《公务员法》中规定了行政执法类公务员,但此类公务员适用范围和条件等还没有具体规定,而这种滞后,也不利于对城管执法人员进行规范性管理。

五是普法宣传工作滞后

在法治中国建设过程中,相对立法,普法工作显然成为薄弱环节。许多行政相对人往往从自身利益出发,拒不配合城管部门执法,视执法人员规劝为软弱,甚至恶语相加,对暂扣等强制措施暴力抗法,加剧紧张冲突;围观群众不顾事实与法律要求,更多地对执法人员加以指责;部分媒体不辨是非的负面报道,更加剧了群众与政府的对立情绪。这些都显示出人们法律意识普遍淡薄,普法教育任重道远。

[参考对策]

第一, 理顺城管执法体制。

首先要在制度上加以突破,通过制定专门的城管执法的综合性法律或法规。在四个方面加以规范:一是明确综合执法的性质和法律地位,规定城市管理的宗旨,及与其他基本法或实体法的关系;二是规范城管执法主体,包括职能定位、执法范围和相应权力、人员编制、领导体制、内设机构等;三是规范与专业部门法律关系,包括冲突解决方式、协调沟通程序、责任分配等;四是规范城管执法的运行与监督,包括执法手段和方式、执法程序、保障机制、监督考核、侵权救济与法律责任等。通过立法的方式,解决“可否借法”“谁来借法”“如何借法”和“规范执法”问题。

第二, 执法体系上统筹规划。

加强横向综合协调能力建设,充分发挥专业部门在法律供给、法律适用和执法监督方面优势,为城管执法提供制度支持;将城管执法重心下移,建立以区县执法为主的全能执法队伍;给予行政执法更多法律工具保障,将相对集中的行政处罚权作为保障行政指导、行政合同、行政奖励等柔性行为的最后屏障;同时,更加规范行政执法程序,加强执法卷宗管理。

第三，整治执法环境。

而整治执法环境前提是跳出“为执法而执法”的思路。首先，从城市管理理念上加以改革，坚定树立“为人民管城市”而不是“为城市管人民”的理念。其次，对城市管理标准重新定位，在与人民群众充分沟通的基础上，建立符合城市特点和发展阶段的全新的管理标准。再次，按照综合治理和改革的思路，发挥两个作用，即公权力的综合协调作用和私权利自我保障的作用。变城管执法“单打独斗”为综合治理，通过权力和权利来维护城市公民合法权益。

第四，打破部门利益，调整执法力量结构。

进一步削减专业部门执法力量，加强城管综合执法力量。做好清理城管部门临时工作人员执法工作，加强一线持证执法人员数量，加大培训力度，不断提高执法人员素质。依法依规加强城市网格化管理，为城管执法提供基础保障。培育社会管理力量，扩大群防群治工作范围，不断规范城管执法内容。

第五，大力做好普法宣传工作。

不断开展针对性强、群众喜闻乐见的宣传教育，让人民群众理解法律目的，增强守法自觉性。培养群众组织和社会管理组织中的法律宣传骨干，让人民群众知法、懂法、守法和用法。更加注重与媒体的沟通，主动接受媒体监督，营造良好的舆论氛围。

社会诚信体系建设

近年来,我国社会信用体系建设取得一定进展,但与经济发展水平和社会发展阶段不匹配、不协调、不适应的矛盾仍然突出。存在的主要问题包括:

覆盖全社会的征信系统尚未形成,社会成员信用记录严重缺失,守信激励和失信惩戒机制尚不健全,守信激励不足,失信成本偏低;

信用服务市场不发达,服务体系不成熟,服务行为不规范,服务机构公信力不足,信用信息主体权益保护机制缺失;

社会诚信意识和信用水平偏低,履约践诺、诚实守信的社会氛围尚未形成,重特大生产安全事故、食品药品安全事件时有发生,商业欺诈、制假售假、偷逃骗税、虚报冒领、学术不端等现象屡禁不止,政务诚信度、司法公信度离人民群众的期待还有一定差距等。

[现实意义与重要性]

加快社会信用体系建设是全面落实科学发展观、构建社会主义和谐社会的重要基础,是完善社会主义市场经济体制、加强和创新社会治理的重要手段,对增强社会成员诚信意识,营造优良信用环境,提升国家整体竞争力,促进社会发展与文明进步具有重要意义。

我国正处于深化经济体制改革和完善社会主义市场经济体制的攻坚期。现代市场经济是信用经济,建立健全社会信用体系,是整顿和规范市场经济秩序、改善市场信用环境、降低交易成本、防范经济风险的重要举措,是减少政府对经济的行政干预、完善社会主义市场经济体制的迫切要求。

我国正处于加快转变发展方式、实现科学发展的战略机遇期。加快推进社会信用体系建设,是促进资源优化配置、扩大内需、促进产业结构优化升级的重要前提,是完善科学发展机制的迫切要求。

我国正处于经济社会转型的关键期。利益主体更加多元化,各种社会矛盾凸显,社会组织形式及管理方式也在发生深刻变化。全面推进社会信用体系建设,是增强社会诚信、促进社会互信、减少社会矛盾的有效手段,是加强和创新社会治理、构建社会主义和谐社会的迫切要求。

我国正处于在更大范围、更宽领域、更深层次上提高开放型经济水平的拓展期。经济全球化使我国对外开放程度不断提高,与其他国家和地区的经济社会交流更加密切。完善社会

信用体系，是深化国际合作与交往，树立国际品牌和声誉，降低对外交易成本，提升国家软实力和国际影响力的必要条件，是推动建立客观、公正、合理、平衡的国际信用评级体系，适应全球化新形势，驾驭全球化新格局的迫切要求。

[基本原则]

社会信用体系建设的主要原则是：

政府推动，社会共建。充分发挥政府的组织、引导、推动和示范作用。政府负责制定实施发展规划，健全法规和标准，培育和监管信用服务市场。注重发挥市场机制作用，协调并优化资源配置，鼓励和调动社会力量，广泛参与，共同推进，形成社会信用体系建设合力。

健全法制，规范发展。逐步建立健全信用法律法规体系和信用标准体系，加强信用信息管理，规范信用服务体系发展，维护信用信息安全和信息主体权益。

统筹规划，分步实施。针对社会信用体系建设的长期性、系统性和复杂性，强化顶层设计，立足当前，着眼长远，统筹全局，系统规划，有计划、分步骤地组织实施。

重点突破，强化应用。选择重点领域和典型地区开展信用建设示范。积极推广信用产品的社会化应用，促进信用信息互联互通、协同共享，健全社会信用奖惩联动机制，营造诚实、自律、守信、互信的社会信用环境。

[对策措施]

第一，必须全面推进包括政务诚信、商务诚信、社会诚信等在内的社会信用体系建设。

一是政府要以身作则，带头推进政务公开，依法公开在行政管理中掌握的信用信息，提高决策透明度，以政务诚信示范引领全社会诚信建设。

二是要建立企业诚信管理制度建设。开展各行业企业诚信承诺活动，加大诚信企业示范宣传和典型失信案件曝光力度，引导企业增强社会责任感，在生产经营、财务管理和劳动用工管理等各环节中强化信用自律，改善商务信用生态环境。

三是要加强诚信教育与诚信文化建设，弘扬诚信文化、树立诚信典型、开展诚信主题活动和重点行业领域诚信问题专项治理，在全社会形成“诚信光荣、失信可耻”的良好风尚。

第二，是加快推进信用信息系统建设和应用。建立自然人、法人和其他组织统一的社会信用代码制度，推进行业内信用信息互联互通和地区内信用信息整合应用，形成全国范围内的信用信息交换共享机制；

第三，完善以奖惩制度为重点的社会信用体系运行机制，健全守信激励和失信惩戒机制。对守信主体实行优先办理、简化程序、“绿色通道”等激励政策，对失信主体采取行政监管

性、市场性、行业性、社会性约束和惩戒，建立健全信用法律法规和标准体系，培育和规范信用服务市场，保护信用信息主体权益，强化信用信息安全管理。

第四，建立起全覆盖的社会信用信息记录。政府要加强基础建设，制定全国统一的信用信息采集和分类管理标准，推动地方、行业信用信息系统建设及互联互通，逐步消除“信息孤岛”，构建信息共享机制，在保护涉及公共安全、商业秘密、个人隐私等信用信息的基础上，依法使各类社会主体的信用状况透明、可核查，让失信行为无处藏身。

规范协辅警管理

“由于体制机制等多种因素，我国公安协辅警队伍建设和管理存在着人数多、名称不统一、待遇低、素质差，流失率高，队伍不稳定等问题，亟待破解。”

这就需要从国家层面进一步加强对公安协辅警队伍的建设和管理，尽快制定专门法律，明确协辅警人员的法律地位和岗位职责，完善职业保障，增强协辅警人员的职业荣誉感和归属感。

“在普通百姓眼中，协辅警等同于民警，他们是公安系统的有机组成部分，如果协辅警队伍的建设和管理滞后，将极大地影响公安队伍在百姓心中的形象。”

问题：

一是地位不明确，职责权限不够明晰。各地协辅警基本分布于公安机关的一线科所队，主要从事技术、事务和辅助性工作。从法律层面来看，协辅警没有执法权、侦查权等，但却直接协助民警开展行政管理、执法执勤等工作。“然而，在日常工作的开展中，协辅警对自身‘能干什么，不能干什么’没有明确的界定，定位不清、履职范围不明，权限模糊，主体地位不明确。”

二是人数多，名称、证件等不统一。据了解，浙江省杭州市的协辅警队伍大约有 12000 人左右。对于协辅警人员的称谓，各地名称不一，有的叫辅警、协警，也有的叫协管员和协勤。同时，各地协辅警的标识、证件和服装也不统一。

三是收入待遇不高。目前，协辅警队伍发展迅速，但经费保障来源不一，保障水平普遍偏低。协辅警工资采取“一刀切”，没有薪级制度和职级差别，也没有专业技术职称评定。同时，由于经济发展的不平衡，各地协辅警人员收入差异较大，存在“同工不同酬”的现象。

四是素质有待提高。由于工作难度大、强度高，还有危险性，协辅警收入普遍没有优势。近年来，浙江一些地方本地就业人员逐步退出协辅警队伍，大量外来从业人员进入协辅警队伍。同时，队伍管理上存在着“重使用、轻管理”的现象，培训流于形式，人员素质参差不齐，亟待提升。

五是队伍不稳定，流失率高。“多数协辅警实行劳务派遣制，自身缺乏职业荣誉感，对所在单位缺乏认同感和归属感。”由于职业保障和发展空间等因素，协辅警人员的流失率较大，人员流失率前两年大约在 40%左右，现在大约在 30%左右。

建议：

进一步规范我国协辅警队伍的建设和管理,进一步推进公安协辅警队伍的职业化、规范化和科学化建设,更好地发挥公安协辅警在维护社会治安稳定和服务经济社会发展方面的重要作用。

1、建议由国务院法制办会同公安部出台统一的协辅警管理条例、办法,以及具体的实施细则,以此严格协辅警招聘、解聘、辞退程序,以及晋级晋升、薪酬、绩效考核等机制,并统一协辅警队伍名称、服装样式、标识和证件。此外,进一步明确协辅警人员的法律地位和岗位职责,完善职业保障,增强协辅警人员的职业荣誉感和归属感,减少队伍流动率,保障队伍稳定性,提升协辅警队伍的地位和社会公众形象。”

2、应将公安协辅警队伍建设纳入公安队伍的建设范畴,进一步明确管理机构,落实责任,强化队伍建设。“在确保人员素质的前提下,提高待遇,推行绩效考评制度,严格奖惩措施,不断提升规范化管理水平。”

3、可将公安协辅警经费(包含薪酬、保障、服装、教育培训、考核奖励等)列入地方年度财政预算,切实予以保障。

据了解,《关于全面深化公安改革若干重大问题的框架意见》和相关改革方案专门提出“规范警务辅助人员管理,推动出台相关管理办法”的内容。并明确到2020年,基本形成系统完备、科学规范、运行有效的公安工作和公安队伍管理制度体系。

公安部有关部门负责人告诉记者,针对协辅警队伍存在的一些问题,公安部早已着手调研。

下一步,公安部将推动修改人民警察法,出台警务辅助人员相关管理办法,逐步建立政府出资保障、公安使用管理的警务辅助人员管理模式。

这次全面深化公安改革,把改革指向聚焦到着力完善现代警务运行机制、提高治安防控水平和治安治理能力上,几乎涵盖了公安工作和公安队伍建设的各个层面、各个领域,为解决协辅警管理存在的问题提供了契机。希望这场触及根本、适应时代新发展和人民新期待的改革尽快变成现实。

运用法治思维、法治方式提升管理交通能力

只有抓住各种引发关注的热点话题，以更加扎实有效的措施，充分利用新媒体适时开展法律法规宣传教育，才能把城市的交通管理引导到人人守法的新常态。

郭声琨部长在全国公安机关学习贯彻党的十八届四中全会精神深化执法规范化建设工作会议上指出，要在更高层次更高水平上建设法治公安，为全面推进依法治国作出新贡献。近年来，尽管深圳交警在依法严管城市交通工作中取得了一定成效，但在新的形势下，同全面推进依法治国的新要求相比，同人民群众的新期待相比，公安交警进一步提高运用法治思维、法治方式管理交通的能力还存在一些不适应的问题，亟待进一步加强和改进。

必须正视交警执法工作中遇到的突出问题

法律法规不足，民警执法饱受掣肘。交警在执法中遇到的一些新情况、新问题，缺少法律保障，民警执法力不从心。有的没有明确的处理法律依据，如买卖驾驶证记分行为；有的虽然有处理法律依据，但程序复杂，操作性不强，如盗用他人信息行为；也有的处罚力度小、威慑力不够，比如《道路交通安全法》规定，对违停最高罚款 200 元、对行人闯红灯最高罚款 50 元，在深圳按照这个标准处罚，当事人感觉“不疼不痒”，根本不当一回事。

车辆增长迅猛，排堵保畅压力巨大。近年来，我市机动车保有量以每年近 20% 的速度增长，而保证道路畅通的措施却跟不上去，加速增长、不见上限的机动车保有量与有限的道路和停车资源的矛盾越来越突出，道路不堪重负。一旦发生停电等设备故障、暴雨等恶劣天气、海关关闸等突发事件，极易引起长时间、大面积的道路拥堵。

重点违法突出，严重威胁交通安全。深圳的一些严重交通违法行为具有普遍性、反复性、长期性，严重影响交通安全。比如摩托车和电动自行车安全系数低，近年来引发的交通事故死亡人数占总数的比例高达 47%。民警在查处过程中，对方倚仗自身车辆灵活，常常和民警“打游击”，摩托车、电动自行车屡禁不止。再比如，近年来地铁等市政工程大面积施工，对泥头车需求巨大，一些泥头车车主为了获取更大利润，常常多拉快跑，途经路段险象环生，一旦发现交警就“躲猫猫”，民警查处难度高、危险大。

法制意识不强，破坏正常交通秩序。深圳有超过 1500 万的外来人口，并且流动性大，往往来了一批又走了一批。很多外来人员交通法规意识不强，行人闯红灯、机动车和行人抢

道等现象屡见不鲜，特别是在原特区外尤为突出。这些交通陋习已成为引发交通拥堵及交通事故的一大诱因，更成为城市文明进步历程中的一道壁垒。

只有用法治思维严格交通执法才能真正取信于民

为有效解决上述问题，我们精确施治，在全市组织开展了大规模的“法治通城行动”，用法治的思维、法治的手段，依法严管重罚，整治交通顽疾，创造了良好的交通环境。

修法立规，为民警执法提供有力支撑。我们积极争取市人大的支持，充分发挥经济特区、较大市的立法优势，先后对《深圳经济特区道路交通安全违法行为处罚条例》（以下简称《处罚条例》）和《深圳经济特区道路交通安全管理条例》等地方性法规进行多次修订完善，为交警执法提供了有力的法律保障。例如《处罚条例》规定，对泥头车实行“一超三罚”，最高罚款 3.5 万元，为整治泥头车超载发挥了重要作用。今年 10 月，市人大对《处罚条例》关于违法停车分档处罚的规定进行了修订完善，将违停的处罚分为 200 元至 2000 元四档，于 2015 年 1 月 1 日开始实施，为交警整治违停行为提供了更加强大的武器。

强力矫正交通陋习，向“中国式过马路”宣战。对行人闯红灯进行分档处罚，其中 100 元为除香港外国内省市的最高罚款；开展“礼让斑马线、文明我先行”行动，通过视频抓拍、路面查处和便衣跟车 3 种方式进行整治，目前，我市绝大多数机动车驾驶员能够主动在斑马线前礼让行人；推行并道车辆“拉链式”交替通行模式，对违反该规定的驾驶员，我们依法严处，逐渐使“拉链式”通行成为深圳道路通行的“自然现象”；开展“为生命避让”整治行动，推出避让救护车违法车辆自动备案免罚机制，在救护车上安装高清行驶记录仪，营造了市民遇救护车“闻笛而动、无忧避让”的良好风尚，被央视《焦点访谈》誉为中国式避让救护车的“深圳样本”。

话题，以更加扎实有效的措施，充分利用新媒体适时开展法律法规宣传教育，才能把城市的交通管理引导到人人守法的新常态。例如，今年 8 月 1 日，深圳交警官方微博发布“看你还敢乱用远光灯吗？从现在开始，交警蜀黍查到乱用远光灯的，就让他看 5 分钟”，迅速引发热议，广大网友强烈要求对乱用远光灯行为进行治理。我们顺势而为，开展了一个月的“体验式执法”整治乱用远光灯行动，效果非常明显。再比如，深圳一个网民在微博上举报有人从车内向外扔垃圾，我们立即组织大家讨论，继而开展整治车内向外抛洒物品行动，并向市民发出《请市民群众切勿向车外抛物的一封信》，引导市民养成良好的出行习惯。