

总体国家安全观视阈下 树立与维护民警执法权威研究

■ 秦冬杰 任俞丞

摘要 全面贯彻落实总体国家安全观是当前和今后公安机关的重要任务。为切实做好维护新时代总体国家安全和社会稳定工作，必须树立和维护民警执法权威。目前我国民警执法权威面临严峻挑战，原因是多方面的，新时期要树立和维护民警执法权威需要多措并举，从提高民警的执法水平和综合素质、明确执法权力边界、完善法律保障体系保护民警权益、提高民众的法治观念和公安机关的涉警舆情导控能力等几个方面着手。

关键词 总体国家安全 民警 执法权威 法治 涉警舆情

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视国家安全问题。在国家安全委员会第一次全体会议上习近平总书记提出了“总体国家安全观”的战略概念，这为新时期公安工作提出了更高要求，为研究民警执法权威问题提供了全新的科学视角。党的二十大报告提出，推进国家安全体系和能力现代化，坚决维护国家安全和社会稳定。新时期，树立与维护民警执法权威，需要以总体国家安全观为指导。本文运用“总体国家安全观”的思维审视树立与维护民警执法权威问题，对新时期民警执法权威受到削弱和侵犯的根源进行深层次剖析，为切实树立

与维护民警执法权威提供新思路、新策略。

一、总体国家安全观视阈下树立 与维护民警执法权威的必要性分析

（一）民警执法权威的含义及相关理论基础

1. 民警执法权威的含义

恩格斯在《论权威》中指出：“这里所说的权威，是指把别人的意志强加于我们；另一方面，权威又是以服从为前提的。”“一方面是一定的权威，不管它是怎样形成的，另一方面是一定的服从，这两者都是我们所

作者：秦冬杰，山东警察学院副教授；任俞丞，山东省烟台市公安局经济犯罪侦查支队支队长
本文为 2022 年中国警学论坛交流论文。

必需的，而不管社会组织以及生产和产品流通赖以进行的物质条件是怎样的。”恩格斯运用辩证唯物主义和历史唯物主义的观点和方法科学界定了权威，阐明了权威的实质和重要作用，指出权威对于一定的社会活动或组织而言是不可或缺的，失去权威社会秩序就会陷入混乱当中。依据德国社会学家马克斯·韦伯的权威理论，任何一种组织都是以某种权威为基础的，权威是正当化的统治，是权力的一种特殊形态。权威的存在，使得人们会服从命令，会按被告知的那样去行事。综上所述，权威和权力不可割裂，权威既包括权力又包含威望，权威来源于权力，是具有合法性的权力，但又是一种使他人自觉自愿服从并接受的能力。权威对外呈现的是强制力，但其内在基础却是信服力，没有了内在基础，权威便不能长久。

民警执法权威是民警在依法行使警察权的活动中表现出来的令人信服的威望和力量，这种威望和力量使执法相对人和公众从内心相信并绝对服从民警的决定和命令。民警执法权威源于公众对国家权威的认可、对法律的信仰，其形成需要长期的心理意识积累过程，是长期以来民警执法过程在人们心目中积淀的结果，是警察实现其职能和任务不可或缺的要害。民警执法权威具有一定的特殊性，这种特殊性是由公安机关的性质决定的。公安机关是人民民主专政的重要工具，是国家机器的重要组成部分，在国家政权中占有重要地位。公安机关是具有武装性质的国家治安行政力量和刑事司法力量，是兼具刑事司法属性的行政机关，依法承担刑事案件的侦查、拘留、逮捕、预审等，预防、制止和打击各种刑事犯罪，被形象地称为国家的“刀把子”。新的历史时期，国家的权威通过政权的权威来体现，而政权的权威在和平年代主要靠警察来维系。因此，民警执法代表的是国家的权力和法律的权威，用国家的强制力使社会公众对其产生敬畏和服从，保证其实施，从此种意义上讲，树立与维护民警执法权威即是树立和维护法律权威，维护民警执法安全就是维护国家法治尊严。

2. 相关理论基础

2. 相关理论基础

在这里运用破窗效应理论来阐述树立与维护民警执法权威的重要性和必要性。破窗效应理论是犯罪学理论，由美国斯坦福大学心理学家菲利普·津巴多实验而来，并由美国政治学家詹姆斯·威尔逊及犯罪学家乔治·凯林提出。如果一幢建筑物的窗户被人破坏，长时间没人修理或过问，将会有更多的窗户被破坏，甚至会有人闯入建筑物内，在那里搞破坏。“破窗”的出现可以对一个人产生强烈的暗示性和诱导性，会向人们传递一种错误信息，诱发或助长人们的从众心理和投机心理，进而导致出现更坏的后果。破窗效应理论的核心理念就是“防微杜渐”，对于社会上出现的看似无关紧要的小问题要及时发现积极处理，从而杜绝因从众心理、投机心理而导致小的社会不良现象演变升级。

树立与维护民警执法权威可以有效有力地避免“破窗效应”的出现。公安机关的职责是预防和惩治违法犯罪行为，维护国家安全和社会秩序，警察职业的这种特殊性决定了警察在执法过程中不可避免地会与执法对象产生矛盾冲突。如果被放纵，辱骂警察可能就会逐步升级为推搡、袭击警察等，并产生连锁反应，造成其他人纷纷效仿，甚至会变本加厉，愈演愈烈。人民警察是国之利器，民警执法权威代表的是国家和法律的权威，国家必须依法保护民警执法权力，对于辱警、袭警等挑衅民警执法的不法行为必须及时依

法制止和惩治,维护民警执法权威,避免出现“破窗效应”而导致民警执法权威受到挑战和削弱。

(二) 总体国家安全观的含义

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央高度重视国家安全问题。在深刻总结我们党维护国家安全基本经验的基础上,习近平总书记创造性地提出了“总体国家安全观”的战略概念,实现了我们党在国家安全理论上的历史性飞跃。当前我国面临的安全与发展环境比以往任何时候都要复杂,国家安全的内涵和外延比历史上任何时候都要丰富,时空领域比历史上任何时候都要宽广,内外因素比历史上任何时候都要复杂,我们要“构建集政治安全、国土安全、军事安全、经济安全、文化安全、社会安全、科技安全、信息安全、生态安全、资源安全、核安全等于一体的国家安全体系”。总体国家安全观“以人民安全为宗旨,以政治安全为根本,以经济安全为基础,以军事、文化、社会安全为保障,以促进国际安全为依托,维护各领域国家安全,构建国家安全体系,走中国特色国家安全道路”,把对国家安全认识提升到了新的高度和境界,对巩固社会主义政权,完善国家安全体制机制,维护我国国家安全,保障社会主义现代化建设事业向前发展,维护和促进世界和平与发展,具有重要的现实意义。

坚持总体国家安全观是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要内容,要巩固我们党的执政地位,要坚持和发展中国特色社会主义,保证国家安全是头等大事。习近平总书记指出:“推动创新发展、协调发展、绿色发展、开放发展、共享发展,前提都是国家安全、社会稳定。没有安全和稳定,一切都无从谈起。”当今中国所处的内外环

境复杂多变,影响国家安全社会安定的现象时有发生,维护国家安全成为党和国家必须高度重视和着力解决的重大问题,这为新时期公安工作提出了更高要求,为研究民警执法权威问题提供了全新的科学视角。

(三) 总体国家安全观视阈下树立与维护民警执法权威的必要性分析

全面贯彻落实总体国家安全观,切实做好维护新时代国家安全和社会稳定工作,是当前和今后公安机关的重要任务。公安机关应以总体国家安全观为指导,提升对公安工作在维护国家总体安全中的认识,主动将自身承担的职责与总体国家安全的各项要求相对接,切实做好各项公安工作,履行好自身职责,为新时代中国特色社会主义建设保驾护航。公安机关要坚持总体国家安全观,以人民安全为宗旨,以政治安全为根本,切实履行好党和人民赋予的新时代使命任务,担负起维护人民安全、政治安全、经济安全的神圣职责,推动建设更高水平的平安中国,不断增强人民获得感、幸福感、安全感。

在国家安全体系中,政治安全是根本,政权安全、制度安全是核心。目前社会矛盾和问题交织叠加,意识形态领域斗争依然复杂,国家安全面临新情况。强调政治安全就是捍卫中国共产党的长期执政地位,捍卫人民民主专政的国家政权,捍卫中国特色社会主义制度,捍卫我国宪法的权威和尊严。这是党和国家安全的生命线,是不可动摇的底线,也赋予了维护政治安全工作新的内涵。公安机关要全面贯彻落实总体国家安全观,始终把维护以政权安全、制度安全为核心的国家政治安全置于首位,充分发挥国家“刀把子”的作用,“严密防范和坚决打击各种渗透颠覆破坏活动、暴力恐怖活动、民族分裂活动、宗教极端活动”,“加快社会治安防

控体系建设,依法打击和惩治黄赌毒黑拐骗等违法犯罪活动,保护人民人身权、财产权、人格权”,坚决落实好“四个捍卫”。习近平总书记强调,社会治理的最好办法,就是将矛盾消解于未然,将风险化解于无形。公安机关要提升防范化解重大风险和打击各类违法犯罪的能力,切实保障人民群众生命财产安全和合法权益,全力维护社会大局稳定。

公安机关作为构建总体国家安全体系的重要组成部分,必须把树立与维护民警执法权威上升到落实总体国家安全观的战略高度来认识。树立与维护民警执法权威与落实总体国家安全观、坚持以人民为中心的发展理念密不可分,事关国家长治久安、人民安居乐业、经济健康发展。树立和维护民警执法权威是提高执法效能,有效发挥警察职能,维护良好社会治安秩序的关键所在。

二、目前民警执法权威面临的挑战

在2019年全国公安工作会议上,习近平总书记指出,和平时期公安队伍是牺牲最多、奉献最大的一支队伍。可以说,和平时期公安民警是最具危险性的职业。据统计,党的十八大以来,全国公安机关共有2000多名民警因公牺牲,2万多名民警因公负伤,可谓“时时有流血,天天有牺牲”。公安民警无疑是和平年代为了维护国家安全、社会公共秩序稳定和人民群众生命财产安全流血牺牲最多的一支队伍。人民警察作为国家重要的执法司法力量,肩负着捍卫国家安全、维护社会安定、保障人民安宁的职责使命,保护国家、集体和人民群众的合法权益不受侵害是人民警察的天职,但同时,人民警察正当的执法权力也同样不容侵犯,这两个方面是相辅相成的。人民警察如果连自己的执

法权力都保护不了,连公正的执法环境都无法确保,何谈维护国家安全、保护人民群众的合法权利。但在现实生活中侵犯公安民警的执法权益、藐视民警执法权威的问题却十分严重,公安民警执法权威面临严峻挑战。

近年来,全国各地频繁发生一线公安民警正常执法执勤过程中遭遇执法对象和群众严重暴力抗法事件,极少数不法人员漠视国家法律法规,不服从现场执法管理,故意刁难侮辱民警、肆意谩骂民警,甚至煽动不明真相的群众围攻殴打民警,事后造谣诽谤民警等,给一线民警的人身安全和个人声誉带来严重伤害,造成了非常恶劣的社会影响,给民警执法权威和正常社会秩序带来严峻挑战。某舆情监测中心曾对2015年1月—2016年6月的袭警事件进行跟踪统计,最终结论为:平均每天发生1.3起袭警事件,即每18小时就有一起事件发生;2018年4月18日一点资讯网“中国袭警现象调查”称,依据中国裁判文书网“妨害公务罪”裁判数据整理发现,2015—2017年间妨害公务案裁判共28832件,涉警25075件,占比86.9%,每1.1小时就发生一起暴力袭警犯罪!根据公安部的统计数据,从2019年2月1日到2020年3月31日期间,全国核查督办的侵犯民警执法权威案事件共计30593起,依法查处的暴力袭警抗法案件数共计23012起,与上年同期相比,上升了48.7%。袭警抗法案件数量逐年攀升,袭警抗法暴力程度更是日甚一日。在2000年之前,抗法者大多采用辱骂谩骂、刁难侮辱、造谣诽谤等语言暴力,偶尔会出现个别动手袭警者,也仅以推推搡搡居多,一般不会对警察人身造成较大伤害。但在2000年后,抗法者暴力升级,不仅对民警拳脚相加,而且持凶器、枪支等袭击民警、群殴民警、驾车冲撞民警等,更

有甚者,在民警亮明执法身份后,仍然叫嚣“打的就是警察!”。

这些数字和现象折射出公安机关的公信力和民警执法权威面临严峻挑战的现实状况。辱警、袭警事件,让人民警察执法安全受到严重威胁和挑战,一方面挫伤了民警的工作积极性和职业自信,给民警生理和心理上带来沉重负担,另一方面削弱了国家法律威严和公安执法权威,不利于公安机关更好地履行打击犯罪、保护人民、维护国家安全的职责。对辱骂殴打民警、妨害民警执法的行为,必须依法严厉打击,绝不能让忠诚护卫人民群众生命健康安全的民警流血流汗又流泪。奉法者强则国强,奉法者弱则国弱。公安机关是国家机器的重要组成部分,承担着维护国家安全、维护社会秩序稳定和保护公民生命财产安全的重任,警察权威是社会稳定和发展的保障,民警执法权威神圣不容侵犯,民警执法权威的树立和维护在新形势下已显得迫在眉睫。

三、民警执法权威弱化的原因剖析

(一) 民警的执法水平和综合素质不能满足新形势下公众的要求

随着我国法治体系的日益完善,全社会法治观念和权利意识明显增强,公安机关执法时面临的法律环境发生了很大变化。可以说当前警民之间最突出的矛盾是人民群众对民警执法要求的日益提高与民警的执法综合素质有待提高之间的矛盾。这一矛盾也是导致民警执法权威弱化的最主要原因。

一方面,公众的要求越来越高。随着我国综合国力的增强,社会主义民主政治不断发展,公民权利得到进一步提高和保障,全社会法律意识和法治观念、维权意识日益增

强,人民群众对民警的执法提出了更高的要求,原来的粗放式、粗暴式执法已不适应社会的发展,满足不了公众的需求。警察机构和警察权的出现,首先在于满足人民对安全和秩序的需求。根据公共管理理论,警察机构是一种社会服务机构,向社会提供安全、秩序等公共产品。随着服务行政理念的普及,各国警察机构无不强化其服务功能,积极回应公众需求。随着我国经济发展水平的提高、法治建设的日益完善,社会公众的需求结构也在发生着重大变化,在满足了温饱、安全等基本需求之后,人们对自由、人权、尊严的需求与日俱增。这就要求人民警察必须适应这种变化,坚持严格、公正、文明执法,改进执法方式,加强人权保障。否则,就会在公众需求与公安工作之间产生落差,造成人民群众的失望和不满。

另一方面,民警的执法水平和综合素质有待提高。相对于公民权利的不断增强,警察权力在法律上却受到一定的限制,不断被削弱。这对警察的执法能力和综合素质提出了更高的要求,民警执法不仅要考虑法律效果和政治效果,更要追求达到良好的社会效果,不仅要预防和惩罚犯罪,更要尊重和保障人权,不但要注重实体公正,更要保障程序正义。但由于历史、社会等各方面原因,公安民警的学历高低有别、素质参差不齐,民警的执法能力和综合素质与人民群众的要求有一定差距,民警的法律素养、程序意识、保障人权意识、突发事件的应急处置能力、与群众媒体沟通的能力等都有待增强。

首先,部分民警法律信仰缺失,综合素质不高,不能做到严格、规范、文明、公正执法,执法方法粗暴简单,甚至存在滥用职权、以权谋私、选择性执法等行为,无形中将自己推向了公众的对立面,动摇了公众对

民警执法权威的信任。人民警察的权力来自于人民，是国家通过宪法和法律赋予，从这个意义上来讲，人民有义务支持和服从民警执法。这种支持和服从，是对代表其意志的宪法和法律的服从与支持。当然，人民从内心自愿服从并坚定支持民警执法，需要具备两个前提条件：首先是警察权力来源及行使合法，其次是警察能够做到严格、文明、公正执法，满足人民需求。如果警察存在执法不规范、滥用职权、选择性执法等，或者由于不依法履职而导致社会治安混乱、犯罪肆虐，就会招致人民对警察的不满，从而对警察执法不支持或不服从，甚至反抗。这样，树立和维护警察执法权威也就无从谈起。

其次，部分民警执法能力欠缺，导致民警在执法时出现执法不规范、不当甚至错误，或者由于执法不自信，在现场处置中不果断、不坚决，面对复杂执法环境时束手无策，以及在执法时不敢轻易使用武器和警械，甚至不按规定佩戴等。实际上，民警的执法权威很大程度上依赖于其佩戴的武器和警械。有效使用武器和警械才能在突发事件和恶性事件发生时，依法使用暴力手段。但实际上，由于民警对武器警械的使用条件、程序和程度把握不好，一般不敢轻易使用。当民警不敢佩戴和使用武器和警械时，民警的执法权威就大大弱化了，从而导致人民群众会选择性的执行民警的命令。

（二）公安机关职能泛化，导致民警的执法效能下降，警民关系紧张

公安机关作为我国人民民主专政政权中具有武装性质的治安行政和刑事司法的专门机关，有自己的职能范围，其任务是维护总体国家安全，确保社会治安秩序稳定，保护人民群众的人身和财产安全，预防、制止和惩治违法犯罪活动。但由于法律对于公安机

关的职能范围界定比较模糊，相关的执法法律不完善，职责上缺乏限定性，导致警察执法权边界不明，这在一定程度上影响着警察的执法权威。

一方面，近几年随着政府职能的转变，公安机关的职能也在发生变化，警察的公共服务职能在增强。从1986年1月10日我国第一个110报警服务台在广州市公安局率先建立，到1996年在全国推广“有警必接、有难必帮、有险必救、有求必应”的“漳州110”经验，经过三十多年的实践与探索，110已成为人民警察队伍的标志性品牌，具有极高的社会知晓度和群众认可度，“有困难找警察”已经成为老百姓耳熟能详的口号，110工作发挥了积极独特的作用，体现了人民公安为人民的宗旨。但是，随着警察职能的泛化，非警务类求助、无效报警甚至骚扰大幅增加，即使不属于公安部门管理的报警工作仍要花费大量警力去处理，在警力资源本就紧张的前提下导致公安机关民警超负荷运转，无法在各类突发事件中发挥快速反应能力，严重影响了110接处警正常运行，严重影响到公安机关打击犯罪和维护治安的主业，其结果必然导致民警执法效能低下，执法的权威性受损。

另一方面，地方政府把警察当作社会治理的万能钥匙，借助警察的强制力开展工作，导致警察权力被滥用，警民关系日趋紧张，长此以往，很难在群众面前树立民警的执法权威。公安机关担负着依法实施治安管理和打击违法犯罪的职责，同时也承担着抢险救灾、救助群众、社会维稳等诸多工作。除了日常警务工作之外，地方政府还把公安机关作为维稳处突的骨干力量，遇有各种各样的群体性事件、大型保卫活动，公安民警全员上阵，尤其是在处理群体性事件中通

常把公安机关当作主要力量,不仅占用了过多警力,使公安机关不堪重负,更为严重的是,在一定程度上形成了民警同群众的局部对立,导致百姓对公安机关的不理解、不信任,民警的执法权威也无从树立。

(三) 相关立法滞后,民警的执法权益得不到法律保障

立法的滞后性也是导致民警执法权威弱化的原因之一,这主要包含两个方面:一是对于侵犯民警执法权威的行为缺少完善的法律规范进行有效惩处。按照现行法律,对侵犯民警执法权威的行为人只能以一般侵权行为或妨害公务犯罪给予治安或刑事处罚,而且很多情况下都不予处罚,导致袭警行为成本过低,处罚的威慑性小。二是缺少民警执法受到侵犯后保障民警权益方面的法律规范。缺少为民警维权的专门机构,缺少民警执法的容错、纠错机制,缺少民警受侵犯后的救济措施等,这些“后顾之忧”导致民警不愿执法、不敢执法,面对袭警者躲、怕、软。

(四) 部分公众的法治意识淡薄

随着社会主义民主政治的发展,全社会的法律意识和法治观念、维权意识日益增强,但不乏少部分群众维权意识增强,遵纪守法的观念却淡薄,假借维权之名行侵权之实,不知法、不守法,或为了一己私利知法犯法,一旦民警执法使个人不正当意愿不能得到满足或利益受挫,就对警察执法拒不服从,甚至辱骂、抵抗、围殴警察。这部分社会公众由于缺乏对法律的信仰,继而难以认同警察执法的价值和意义,自然就会出现对警察执法的漠视、轻视和抗拒,是公众扭曲法治心态的体现。这直接影响着警察执法权威,使得警察执法环境日益恶化。

(五) 公安机关涉警舆情处置不力

信息化社会、互联网时代,人人都是自

媒体,民警的执法都会被置于群众的监督之下,执法过程全程“透明”,公安民警在一线执法的任何瑕疵、不当抑或错误往往容易成为舆论焦点,稍有疏忽,就有可能通过网络、媒体等被无限解读放大,导致民警在人民群众心目中的威严形象受损,严重削弱群众心目中的民警执法权威。

目前,公安机关面对来势汹汹的网络舆情往往不能有力处置。首先对涉警舆情不敏感、不重视,没有意识到舆情的威力;其次不能在第一时间进行官方发布,披露事实真相,消除公众的疑惑;再次对于民警执法的不当、错误,没有勇气承担,常常试图回避遮掩,甚至欲盖弥彰。带来的后果就是,公众会因错误的舆论误导而对民警的执法权威产生质疑,进而影响公安机关的公信力。

四、树立和维护民警执法权威的对策建议

公安机关要始终以总体国家安全观为指导,多措并举,坚决树立和维护民警执法权威,预防、制止并严厉打击各类违法犯罪活动,维护国家政治安全,确保社会大局稳定,保障人民安居乐业,切实履行好党和人民赋予的新时代职责使命。

(一) 提高民警的执法水平和综合素质

打铁还须自身硬。树立执法权威,民警必须要练好内功,自身的执法能力和综合素质必须过硬。“要把能力建设作为一项重要任务,全面提高政法干警职业素养和专业水平。”公安民警要锻造“铁一般的理想信念、铁一般的责任担当、铁一般的过硬本领、铁一般的纪律作风”。

首先,必须牢固树立执法为民的理念。群众路线是我们党的根本工作路线。毛泽东

同志说过，一切工作都要走群众路线，公安工作也要走群众路线。公安工作中长期以来一直实行的“一切为了群众，一切依靠群众，从群众中来，到群众中去”的工作路线就是公安工作的群众路线。执法为民理念是公安机关执法思想的核心，同时也是公安工作一直坚持走群众路线非常重要的体现。公安工作的根本出发点和落脚点是维护广大人民群众的根本利益，这也是坚持执法为民的根本要求，充分体现了社会主义法治建设的本质。“要坚持把政治建设摆在第一位。”人民公安为人民，人民公安来自人民、植根人民，一切依靠人民，一切为了人民，竭诚服务人民。

其次，必须坚持严格、规范、文明、公正执法。在新的历史条件下，公安机关要切实履行好党和人民赋予公安机关的职责使命，为决胜全面建成小康社会、实现“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴的中国梦，必须坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，坚持总体国家安全观，坚持以人民为中心的发展思想，提高防范和抵御安全风险能力，坚决维护国家政治安全，推进依法行政，严格、规范、公正、文明执法。法无授权不可为，法定职责必须为，要做到依照法定的权限和程序执法，既不能乱作为，也不能不作为，保障人民群众的合法权益不受侵犯；做到在执法过程中“该出手时就出手”，绝不临场退缩；完善监督制约机制，形成民警公正执法环境。

再次，加强对民警的培训，不断提升民警的执法水平和综合素质，让民警在有限的权限内发挥出最大的执法效能。公安机关应该以提升执法能力、加强执法规范化建设为出发点，采用多种有效方式和形式定期对民警进行全方位的贴近公安工作实际的执法能

力和综合素质的教育、训练和培训。比如武器和警械的使用可以强化民警执法权威，就要加强对民警使用武器和警械的培训，使其做到敢用、愿用、会用。要能够通过培训打造一支政治过硬、业务过硬、素质过硬、纪律过硬、作风过硬，信念坚定、执法为民、敢于担当、清正廉洁，刚柔并济、执法自信、处置果断的正规化、专业化、职业化警察队伍。从目前的情况看，全国公安机关全警实战大练兵已实施三年，经过全方位培训，全国公安民警执法综合素质实现了新的提升，为更好地树立民警执法权威奠定了基础，为维护总体国家安全和社会稳定，履行新时代职责使命提供了有力保障。

（二）明确执法权力边界，建设专业化民警队伍

明确警察权力和职能范围，减少非警务活动，是民警规范执法的重要环节。权威源于“专业”，树立民警执法权威需要建设一支打击犯罪、维护治安的“专业”民警队伍，民警的权威在于“专业”而非“全能”。目前，由于历史的原因，公众对公安机关的服务需求增多，但在目前警力严重不足的情况下，公安机关不宜承担过多的社会服务职能，否则就会严重削弱警务活动的效能。

实行社会治安综合治理可以有效减少民警的非警务活动，解放更多的警力用在“刀刃上”，更好地维护社会稳定。公安部曾明确提出，只有7件事才可拨打110，其他的都不该110受理和管辖，以确保及时救助处于危难中的人民群众。因此，可以通过规范基层警务，建立“110”报警电话分流机制，有效分流非警务求助，将各职能部门纳入其中，划分职责共同为群众服务。如在2020年12月4日安徽望江女孩投河自杀的110警情中，现场处置的民警不会游泳，无法实

施水中救援，造成救援失败。这样的情况就应该通过警情分流模式交由社会专业救援力量参与实施，才能真正救群众于危难之中。从社会治理的角度而言，分流警情不是目的，而是要推动各级政府、职能部门、公安机关、市场主体、社会组织等各归其位、各担其责，最终实现联动共融、多元共治、社会善治。还应全力推广 12345 政府服务平台，给 110 报警服务平台减负，给人民警察松绑。比如，部分省市近年来积极探索警情分流模式，其特点就是实行“政府主导、条块联动，三端分流、多元共治，科技支撑、考核提效”。如无锡市公安局提出的给 110 减负，让专业的人做专业的事，让专门的机构做分内的事，发动政府部门和社会企业等加入社会救援体系，构建社会救援共同体，积极探索调解员模式，将求助类警情中的纠纷交由专人负责，切实解放警力。这些做法都是值得借鉴推广的。

（三）加快完善法律保障体系，保护民警执法权益

首先，要加快立法，对于侵犯民警执法权威者施以重拳，对妨害正常执法的行为敢于“亮剑”。2019 年 12 月 27 日，公安部会同最高人民法院、最高人民检察院联合印发了《关于依法惩治袭警违法犯罪行为的指导意见》（以下简称《指导意见》），对袭警犯罪的罪名适用、从重处罚暴力袭警的具体标准等作了明确、细化的规定，明确了依法严惩袭警人员的法律依据，让各地公安机关办理袭警案件有据可循。这充分体现了国家依法严惩袭警的决心，也标志着国家要在全社会树立“敬畏法律、尊重执法者”的意识。2020 年 12 月 26 日十三届全国人大常委会第二十四次会议表决通过的刑法修正案（十一）首次针对袭警单独设置法定刑，将

刑法第二百七十七条第五款修改为：“暴力袭击正在依法执行职务的人民警察的，处三年以下有期徒刑、拘役或者管制；使用枪支、管制刀具，或者以驾驶机动车撞击等手段，严重危及其人身安全的，处三年以上七年以下有期徒刑。”自 2021 年 3 月 1 日起施行的《最高人民法院、最高人民检察院关于执行〈中华人民共和国刑法〉确定罪名的补充规定（七）》增设了袭警罪，在这么多年各方人士的千呼万唤之下，袭警罪终于应运而生，袭警罪的设立对于遏制侵犯民警执法权威的行为将是行之有效的，如同醉驾入刑的效果一样，当对袭警行为上升到用刑法进行规制的时候，它的威慑力一定会让公众不敢轻易为之。

其次，尽快完善保障民警执法权益的各项法律法规，并确保付诸实施。保障民警权益与维护民警执法权威是相辅相成的，只有切实保障了民警的权益，才能有效的提升执法权威。建立专门的民警维权机构，让民警维权有门；确立民警依法履职免责机制，让民警敢于执法；建立民警受侵犯后的救济制度，让其经济有保障等。尝试建立“一站式”维护民警执法权威工作机制，制定出台“一站式”维护民警执法权威工作实施意见，从指挥调度、抚助慰问、紧急就医、案件盯办、会商研判等五个方面进行细化，健全完善维护民警执法权威三级工作体系，有效解决维护民警执法权威保障措施落实环节中存在的难点问题。组建维护民警执法权威律师顾问团，为民警提供法律援助，无偿代理诉讼等。

2019 年 2 月 1 日，《公安机关维护民警执法权威工作规定》（以下简称《规定》）正式颁布实施，这是公安机关第一部维护民警执法权威的部门规章，也是我国第一部行政机关维护执法权威的部门规章，为维护民警

执法权威迈出了坚实的一步，下一步各地公安机关要根据《规定》的内容，制定实施细则，构建“打击、保护、预防”为一体的民警维权新机制。

（四）加强警民沟通，提高公众的法治观念

公安机关的群众工作是一项多层次、多侧面、多门类、多内容的工作，而且每项公安业务工作都有开展群众工作的具体要求。群众工作是公安业务工作的重要组成部分，群众工作的情况如何，直接反映在公安业务工作的质量上。公安机关应根据不断变化的形势，根据不同的任务、不同的对象及不同的工作要求，有针对性地做好群众工作。要广泛深入地做好对群众的宣传、教育和组织工作。做好这项工作，既表明了党和政府维护人民利益，坚决打击各种违法犯罪活动的决心，又可以激发广大群众维护社会治安的积极性，敢于起来揭发、检举违法犯罪分子，与违法犯罪行为作斗争。公安机关民警要始终坚持贯彻群众路线，学习借鉴“枫桥经验”，紧紧围绕民生警务，因地制宜创新群众工作方法，规范警务工作，密切警民关系，提升群众安全感、满意度，增强执法公信力。在全面加强平安建设的基础上，广听民情、广纳民意，打破陈旧观念，创新警务理念，加强警民沟通，构建和谐警民关系。

公安工作离不开人民群众的大力支持，民警与群众犹如鱼水之情，人民群众的理解和支持是对公安工作最大的肯定，是对民警辛苦付出最大的回报。基层民警每天都在和老百姓打交道，他们与人民群众的关系直接影响到公安工作的开展，培养锻炼与人民群众的沟通能力显得尤为重要。基层民警需要通过参加培训提高自己的修养和素质，切实提高与人民群众的沟通能力，学会用好群众

语言，积极深入到群众中去，不断丰富自己的实践技能，真正做到为人民群众服务。同时，自觉接受人民群众的监督，积极为老百姓谋福祉、谋利益，这是基层民警与人民群众进行良好沟通的最重要基础。

法律必须被信仰，否则它将形同虚设。公安机关应坚持法治宣传教育与法治实践相结合，认真落实“谁执法谁普法”的普法责任制，弘扬社会群众遵法守法正能量、提升民警执法信心，增强群众法治观念。公安机关要注重加大法治宣传教育力度，从加大警示威慑的角度，适时公开曝光典型案例，向社会揭露袭警行为的违法性和严重危害性，在全社会营造“敬畏法律、尊重执法者”的良好法治环境。利用网络、报纸等各种媒体以喜闻乐见的形式展开宣传攻势，增强公民的法治意识。比如让群众知晓明确哪7件事才可拨打110，知晓如何支持并配合民警执法，认识到侵犯民警执法权威行为的违法性和危害性，明确暴力袭警应承担什么责任等等，有效调动社会各界关注“护警维权”的积极性，提高社会公众对维护民警执法权威工作的知晓率，教育引导广大人民群众配合民警依法履职，在全社会营造遵法、守法、护法的良好氛围。

要“把案（事）件依法处理的过程变成普法公开课”。比如2021年1月1日，沈阳市皇姑区新航社区在对社区居民进行核酸检测时，林某彬在等候检测过程中，因插队引起排队居民不满并与其他人发生口角。民警宋某某上前劝阻，林某彬不听劝阻，与其子林某祥对民警宋某某进行殴打、撕扯、谩骂，致民警左面部挫伤、右肩外伤、左手拇指挫伤，防护服被撕坏。事发不久，2021年1月8日上午，沈阳市皇姑区人民法院刑事审判庭就通过法院互联网庭审云平台系

统,远程公开开庭审理了这起涉疫情妨害公务犯罪案件,并当庭宣判。被告人林某祥、林某彬分别被判处有期徒刑一年、有期徒刑十个月。这起案件的处理可谓及时、公开。一方面有力地维护了民警执法权威,另一方面对袭警的违法者起到了很好的震慑作用,给公众上了一堂生动的普法公开课。

(五) 全面提高涉警舆情导控能力

正确处理涉警舆情是树立和维护民警执法权威的重要举措。公安机关要加大社会宣传,正确处理涉警舆情,掌握涉警舆情话语权,全面提高舆论引导能力,及时导控舆情走向,为树立和维护民警执法权威营造良好的社会舆论环境。

首先,公安机关要充分认识网络、媒体等的威力,从心理上重视宣传、重视舆情处置,并将之落实到具体行动上。公安机关要密切关注涉警舆情,在出现涉警舆情之后,要不慌不忙、不等不靠,第一时间通过官方媒体披露事实、还原真相,回应社会的关注或质疑,牢牢掌握舆论场主动权和主导权。特别是对于公安机关出现不当或错误执法的情况时,要第一时间向社会发布诚恳的道歉声明,不回避,也不避重就轻,要勇于接受社会和舆论的监督,勇于承担责任,避免因推诿造成更大的负面影响。比如 2020 年 12 月 4 日,安徽望江一名 17 岁女孩投河自杀,现场处置的民警被指救援不力,一时间质疑、谴责,甚至要求对警察追责的舆论迅速发酵,望江县公安局在事发当晚第一时间就作出警情通报。中央广播电视总台 12 月 6 日的短视频栏目《主播说联播》节目也立即就此事进行了评论:“挽救一个生命,不应该以牺牲另一个生命为前提”“与其无端指责,不

妨先等一等最终调查结果”“基层一线民警面对的警情千变万化,背后更应该有一个强大的支撑系统”,及时传播了主流声音,迅速平息了舆情,有力地维护了民警的形象和声誉,维护了民警的执法权威,真正做到了“加强对社会热点案(事)件的法治解读评论,传播法治正能量”。

其次,对于夸大事实、歪曲事实、捏造事实等恶意诋毁公安机关和民警形象的别有用心之人,要追究其法律责任,依法依规坚决予以处罚和打击,形成威慑力。拿起法律的武器阻断谣言传播扩张,通过各种途径向社会宣传这种行为的违法犯罪后果,营造风清气正舆论宣传氛围。

五、结语

当今世界正经历百年未有之大变局,我们党要巩固执政地位,要团结带领全国人民坚持和发展中国特色社会主义,确保国家安全是首要任务。公安机关作为构建总体国家安全体系的重要组成部分,必须站在维护总体国家安全的高度来认识树立与维护民警执法权威的必要性和重要性,只有在全社会真正树立起民警执法权威,切实维护民警执法权威,才能确保民警依法履职,维护国家法治尊严,维护社会公平正义,更好地打击违法犯罪,保护人民群众的生命财产安全,维持良好的社会秩序,实现和保障国家安全。警察的执法权威不容削弱,警察的合法权益需要保护。公安机关要以总体国家安全观为指引,多措并举,树立和维护民警的执法权威,这是新时代推进全面依法治国,确保总体国家安全的必然要求。

责任编辑 徐闻彬