

警察形象建设与危机公关 实务全书

中国广播电视出版社

警察形象建设与危机公关 实务全书

主编：韩 军 王海鹏

中国广播电视出版社

（一）服务是一种公安精神和人民警察追求的最高价值目标

公安精神是由党和政府及公安领导机关所倡导、为人民警察所接受并自觉加以实践而形成的、对全体民警具有激励和凝聚作用的一种公安群体的价值取向和共同意识。服务作为一种公安精神，是在为人民服务宗旨的培育下形成的，是宗旨的具体化和必然要求。正如一个民族和一个人要成就一番事业必须要有种精神一样，公安机关要完成党和人民赋予的神圣使命，也必须具有能凝聚警心、激发民警工作热情、有利于实现公安工作目标的公安精神。

把服务定义为一种公安精神，意味着服务代表的是公安民警整体的一种主导意识，对公安工作和警察的行为具有导向功能，对全体民警能起到凝聚、号召和鼓舞的作用，是激励民警为实现公安工作目标而努力奋斗的巨大动力源泉。1995年江泽民同志为济南交警所作的“严格执法，热情服务”的题词，明确肯定了服务作为公安精神的价值。新中国成立以后，公安工作之所以能取得巨大的成就，为社会主义建设和改革开放的发展提供有利的社会环境，与服务精神对民警的激励和引导密不可分。在长期的公安工作实践中，公安战线涌现出了许许多多的英雄模范人物和先进集体，尽管这些英雄模范和先进集体各具特色，但都集中体现了服务这一公安精神，都在用自己的行动昭示着服务这一具有恒久价值的公安精神的内涵。}

此外，把服务定位为一种公安精神，还意味着服务对公安机关的决策行为、管理模式、发展方向以及民警的思维观念等都具有重要的指导意义。特别是在我国政府由管理型行政向服务型行政转变的过程中更加重视服务精神的时代背景下，把服务定位为公安精神，更凸显了其在未来对公安工作发展方向的重要引导作用以及对广大民警转变观念的积极推动作用。

价值目标是行为的导向和追求的最终目的，每个人和每个组织都有自己的价值目标。根据发展阶段和环境的不同，价值目标也会有所不同。但无论如何，最高价值目标是有恒久性的，它是个人和组织制定阶段性价值目标的依据和指导，并对个人和组织的行为具有直接的指导和决定作用。服务作为公安机关和人民警察追求的最高价值目标，也具有此种意义，它对公安各项工作具有定向和指导作用，使人民警察的行为具有明确的目标和价值。随着时代的发展，社会的变迁，公安工作也会有所调整 and 变化，但为党和国家及人民群众服务作为公安机关和人民警察追求的最高价值目标，则对各个时期的公安工作永远具有行为引导和定向的作用。

如果说服务作为一种公安精神更主要体现为对公安机关和人民警察的一种精神激励和引导，那么，服务作为最高的价值目标追求，则更多地具有明确的行为和工作导向及

调控的意蕴。换言之，服务精神是一种无形的力量，而价值目标则有了具体的行为指向。把服务确立为公安机关和人民警察追求的最高价值目标，既突出了公安机关在传统上一直强调的全心全意为人民服务的宗旨，也强调了公安各项工作的终极意义和价值，使公安各项工作都能以服务社会和公众这一共同的价值目标和标准来定位和发展。

（二）服务蕴涵在公安行政管理和执法活动之中，是人民警察通过履行自己的职责来满足社会需要的一种职业活动

《现代汉语词典》对“服务”一词的解释是：为集体（或别人）利益或为某种事业而工作。这说明，从职业的角度来说，服务实际上就是人们基于社会分工而从事的满足社会和他人利益需求的一种职业活动。换言之，服务就是以业缘关系为纽带而形成的从业人员和工作对象之间的关系。从这个意义上来说，服务具有广义的内涵，即从业人员通过自己的职业活动为社会作贡献，满足社会发展、国家机器正常运转以及人民群众工作和生活的需求。某种职业活动很好地满足了这些需求，就说明该从业人员向社会提供了优质的服务产品。社会越发展，职业分化就越细致，社会组织和社会成员之间的依赖程度和合作水平也就越高。在这样的社会条件下，整个社会必然会形成一个完整的、紧密衔接的服务链条。在这个链条上，每个职业和从业人员都是服务者，都在以不同的方式为社会提供服务；同时，每个职业和从业人员又都是被服务者，时时在享受着其他职业和从业人员提供的某种服务。这就是列宁一再强调的“大家为一人，一人为大家”的社会主义新型道德。

在社会服务的链条中，公安机关作为政府的一个职能部门，依法承担着大量的公安行政执法和管理职能以及刑事执法职能。人民警察正是通过履行这些职能为党和国家、人民群众以及社会服务，满足各自对社会秩序和安全的需求。人民警察通过履行职能所提供的服务，是社会服务链中非常重要的环节。公安机关肩负的三大历史使命——巩固中国共产党的执政地位、维护国家的长治久安、保障人民群众的安居乐业，都需要人民警察在履行自己职能的过程中来实现。离开人民警察为党和国家、人民群众及各方面的服务，社会对安全、秩序、稳定的需求就没有保障。因此，就公安机关而言，丰富的服务内涵必然蕴涵于人民警察承担的执法、管理等职能活动之中，体现于这些职能活动所产生的社会效果之中。

首先，让我们从公安管理的角度来分析。《人民警察法》对公安民警职责的十三条规定，绝大多数都是公安行政管理的职能，如，交通管理、消防管理、危险物品管理、特种行业管理、户籍管理、边防管理和计算机管理等。现代公共管理的理论认为，管理就是服务。公安行政管理也是如此，人民警察和行政相对人之间不仅是管理与被管理的

关系，同时也是服务与被服务的关系。公安行政管理既是公安机关所从事的决策、指挥、协调、控制等活动，也是公安机关和人民警察通过管理手段，为党和国家、人民群众及社会各方面提供的具有特殊价值的一种公共服务活动。因而，公安行政管理与服务密不可分，它们是一个问题的两个方面，服务精神的融入，真正体现了公安行政管理活动存在的本义和价值。

其次，从公安刑事执法的角度来分析。人民警察是维护社会稳定的一支重要力量，通过预防、制止和惩治违法犯罪活动，满足党和国家、人民群众及社会各方面对社会稳定、安全、秩序的需求。与人民警察承担的公安行政管理和执法职能不同，刑事执法职能更多地体现了公安机关的专政、镇压和暴力的性质，面对的主要是危害社会的违法犯罪分子和极少数敌视社会主义制度的敌对分子。正因为如此，一些民警认为，人民警察承担的刑事执法职能与服务风马牛不相及，很难把两者相提并论。其实，这种认识是不对的。虽然我们不能简单地说，人民警察承担的预防、制止和惩治违法犯罪的职能就是服务，但它却是公安机关和人民警察为社会提供公共安全服务产品的重要环节。人民警察履行这一职能的情况如何，会以群众的安全感这一最直接的感受反映出来，并从人民群众和社会各方面对警察提供的公共安全产品质量做出的评价和判断得到验证。从这个意义上说，人民警察承担的刑事执法职能所蕴涵的服务内涵，最终表现为人民群众和社会各方面感受到的安全环境。人民群众有安全感，国家的经济文化建设能顺利进行，就表明人民警察为社会提供了优质的公共安全产品服务。因此，人民警察打击犯罪的活动并没有脱离服务而存在，只不过是以其终极的结果而体现着服务的内涵。

由上述分析可知，对于公安机关而言，服务蕴涵于警察的执法、管理以及打击犯罪的各项职能之中，是人民警察通过履行职能满足党和国家、人民群众和社会对安全、秩序和稳定需求的职业活动。只有对服务概念作这样一个广义的定位，揭示出服务蕴涵于执法和管理活动之中，才能把人民警察的职业活动和各项工作都纳入到服务的范畴，从而用服务的精神和标准对人民警察承担的各项职能加以审视和评价，并理解服务所蕴涵的深刻而普遍的意义和价值，真正使服务的精神和价值目标落到实处。

美国著名的政治学者埃利诺·奥斯特罗姆认为，警察部门就是一个公共经济的产业，是为社会提供直接和辅助服务的机构，直接的服务包括：巡逻、交通控制、犯罪调查。辅助的服务包括：无线电通讯、成人预审拘留、入警培训、犯罪实验室分析。很显然，奥斯特罗姆把警察部门视为社会的一个服务机关，认为警察所做的一切都直接或间接地是满足社会需求的职业活动。由此可见，从警察职业活动的角度理解“服务”概念，已经成为一个具有世界意义的话题。我们应当从这样广阔的角度理解“服务”概念的内涵，真正转变执法观念，树立服务意识。

（三）服务是人民警察承担的一项与执法和管理并列的具体职能

服务作为与执法和管理相并列的职能，是以无偿救助、帮扶为特征，以解决人民群众生活困难为目的，并借此传递党和政府的温暖、树立人民警察爱民为民亲民良好形象的社会公益职能。对此，《人民警察法》第二十一条规定：“人民警察应当积极参加抢险救灾和社会公益工作。”与人民警察承担的执法和管理职能不同，人民警察承担的服务职能难以有一个明确的范围，因而，《人民警察法》也只能对此作原则性的规定。尽管如此，《人民警察法》已经明确地把这一公益服务职能规定为人民警察应该履行的一个重要职能，这就使该职能的实施有了明确的法律依据。最近，周永康同志在第二十次全国公安会议上又强调指出：“建国后的相当长一段时间，我们一直讲公安机关是专政工具，是无产阶级专政的‘刀把子’，这在当时的社会条件下是完全必要的，在当前公安机关仍然是人民民主专政的工具，是打击敌人、震慑犯罪、保护人民的专门力量，这也是毫无疑问的。但我们在强调公安机关的专政职能的同时，往往忽视了公安机关的保护职能和服务职能。”周永康同志在列举了当前公安队伍存在的一些模糊认识和做法后，明确指出：“不从端正执法思想入手下大力气解决这些问题，公安机关就难以做到全面实践‘三个代表’重要思想，难以适应‘三个文明’建设的要求，难以履行好维护社会稳定的职责。”周永康同志的这段话进一步阐明了公安机关和公安民警正确履行服务职能的重要意义。

把服务确定为公安机关和人民警察的重要职能，也是由人民警察这支队伍的性质决定的。我国的警察之所以称为人民警察，就是因为警察具有鲜明的人民性，是一支爱民为民的队伍。几十年来，关心群众疾苦，主动为人民群众办好事，已经成为公安机关和人民警察的优良传统。从20世纪50年代末开始，全国公安机关就积极开展“爱民月”活动，把为群众排忧解难、抢险救灾、救助孤寡等作为人民警察义不容辞的职责，公安队伍中涌现出了许许多多“马天民”式的模范民警。改革开放以后，随着社会的发展，人民群众对政府和公安机关的服务需求逐步扩大，他们不仅希望在遇到困难时能得到政府和警察的救助，而且还希望能及时和方便地了解与自己生活密切相关的公安信息，在安全防范方面得到警察的建议和帮助。因而，人民警察的服务职能在新的历史条件下又增加了很多新的内容。目前，许多地方的公安机关都开通了为公众提供信息咨询服务的“公安热线”，通过在基层所、队设置电脑触摸屏、开通公安网站、设置群众留言板和便民信箱等多种形式，进一步方便群众、服务群众。所有这些都表明服务职能是人民警察一个永恒的职能，时代的发展变化只会丰富它的内涵，而不会使其湮灭。

虽然服务是人民警察承担的一项与执法和管理相并列的职能，但它并非游离于执法

和管理职能之外，而是与这两项职能互相渗透和影响。执法和管理职能是人民警察承担的最基本、也是最重要的职能，是实现社会安全、秩序和稳定的保证。但执法和管理这两项职能只有有了服务职能的配合和支持，才能很好地得以实施和履行，并取得良好的社会效果。因为通过服务职能，可以充分体现人民警察的性质，密切警民之间的关系，拉近警民之间的距离，赢得社会和公众对公安工作的支持，而这一切恰恰是人民警察承担的执法和管理职能顺利实现须臾不可离的社会环境和群众基础。反之，人民警察的执法和管理职能的存在和充分实现，又是其服务职能得以顺利开展的前提和保障，如果人民警察不能很好地履行执法和管理的职能，服务职能也将失去存在的意义。

从世界范围来看，随着世界范围内社区警务的发展，重视警察的服务职能并以此促进警察工作的改进，已成为社区警务的核心问题。以美国和英国为代表的西方国家警察部门莫不强调警务工作的服务导向，要求警察积极回应民众的需要，“为社区服务”，扮演好社会服务员的角色。当前，我国公安机关应该认识到这种警务模式发展的趋势，适应社会发展的要求，坚持全心全意为人民服务的宗旨，履行好服务职能，不断开拓新的服务领域。当然，由于服务职能涉及的范围广泛，需要一定的人财物的投入，因而，在我国目前的社会条件下，人民警察应该本着依法、合理和量力而行的原则来履行服务职能。在这个问题上，那种认为服务职能是公安机关和人民警察分外之事的观念必须摒弃。

二、人民警察立足服务的意义

立足，即处于某种立场。立足服务，就是公安机关的人民警察要坚持为人民服务的宗旨，以服务精神来指导公安工作，认真履行执法和管理等职能，实现公安工作效率和效益的最大化，让党和国家、政府满意，让人民群众满意。当前，人民警察执法为民，立足服务做好公安各项工作，已经成为公安机关工作的主旋律。

那么，人民警察为什么要立足服务呢？

（一）立足服务，是由人民警察的宗旨决定的

全心全意为人民服务是中国共产党的根本宗旨。毛泽东同志以历史唯物主义观点为指导，最早提出了“为人民服务”的思想。在《为人民服务》这篇文章中，毛泽东同志指出：“我们的共产党和共产党所领导的八路军、新四军，是革命的队伍。我们这个队伍完全是为着解放人民的，是彻底地为人民的利益而工作的。”他还说：“只要我们为人民的利益坚持好的，为人民的利益改正错的，我们这个队伍就一定会兴旺起来。”毛泽东同志在党的七大所作的《论联合政府》报告中又指出：“紧紧地和中国人民站在一起，全心全意地为中国人民服务，就是这支军队的惟一宗旨。”邓小平同志在领导社会主义

经济建设的过程中，进一步发展了毛泽东同志的“为人民服务”的思想，指出：全心全意为人民服务是中国共产党人的根本立场，是必须永远坚持的宗旨。他说：“党的全部任务就是全心全意为人民服务。”并要求把人民拥护不拥护、赞成不赞成、高兴不高兴作为衡量我们工作的标准。江泽民同志 2000 年在广东考察工作时发表了“三个代表”的重要论述，强调指出：“因为我们党是代表最广大人民群众的根本利益的，所以全党同志的一切工作都是全心全意为人民服务的，都是为了实现好、发展好和维护好人民的利益，任何脱离群众、任何违反群众意愿和危害群众利益的行为，都是不允许的。”胡锦涛总书记在 2003 年“七一”重要讲话中指出：“实现人民的愿望，满足人民的需要，维护人民的利益，是‘三个代表’重要思想的根本出发点和落脚点。”可见，全心全意为人民服务是中国共产党一贯坚持和倡导的思想。

公安工作的根本原则是坚持党的绝对领导，为人民服务、维护人民群众的利益不仅是公安机关的职责，也是党和政府对人民警察的要求。全心全意为人民服务作为人民警察的根本宗旨，从新中国建立伊始，就为公安机关所重视和强调。早在 1949 年 11 月 5 日的中央人民政府公安部成立大会上，新中国的第一任公安部长罗瑞卿就强调，人民警察“要为老百姓当好勤务员”。1952 年 11 月，《第五次全国公安会议关于建设公安部门政治工作决议》指出：“根据民警的具体对象，应该着重注意：加强民警的阶级教育、纪律教育，提高其阶级觉悟，树立其全心全意为人民服务思想。”这是公安部首次从政治工作的角度提出了全心全意为人民服务的思想。1957 年 6 月颁布的《中华人民共和国警察条例》第三条、1982 年全国政治工作会议提出的“六条要求”中都明确肯定了全心全意为人民服务是人民警察的根本宗旨。1994 年 1 月颁布的《人民警察职业道德规范》第二条就是“服务人民”，其具体内容是：热爱人民，甘当公仆，爱憎分明，除害安良。1995 年 2 月颁布的《人民警察法》第三条明确规定：“人民警察必须依靠人民的支持，保持同人民的密切联系，倾听人民的意见和建议，接受人民的监督，维护人民的利益，全心全意为人民服务。”这表明，为人民服务作为人民警察的宗旨不仅得到了国家法律的认可，而且也成为人民警察的法定义务。

为人民服务的宗旨是公安工作的出发点和落脚点，对民警的一切言论和行为具有重要的指导和规范作用。新中国建立以后公安工作的实践已经证明，无论是在社会主义革命和建设的历史时期，还是在改革开放的伟大实践中，公安工作无论是处于顺境还是逆境，只要公安机关和广大公安民警坚持党的领导不动摇，坚决贯彻执行党的路线、方针和政策，牢记并努力实践全心全意为人民服务的宗旨，忠实履行宪法和法律赋予的神圣职责，就能依靠人民群众，克服各种困难，为维护社会稳定和国家安全，保卫改革开放和社会主义现代化建设做出贡献。为人民服务作为人民警察的根本宗旨，对各个时期的

公安工作都具有重要的指导意义，是广大公安民警的为警之本和行为准绳。人民警察做到立足服务，是为人民服务宗旨的必然要求，是为人民服务宗旨的题中应有之义。

（二）立足服务，是社会主义市场经济体制发展的必然要求

市场经济体制决定，生产者为了实现商品的价值，在竞争中稳操胜券，必须为消费者提供质优价廉的商品和高质量的服务。从这种意义上说，服务水平的高低决定着企业的兴衰成败。市场经济的发展向人类社会昭示了服务的精神和价值，并以其特有的运行规律把服务精神和价值变成社会组织 and 从业人员的一种理念。社会上不重视服务的组织和从业人员，在市场经济的大潮中必定要被淘汰。正是在这个意义上，人们逐渐认识到，市场经济不仅是法治经济，也是服务经济。不仅如此，市场经济还把社会连成一个环环相扣的服务链，政府部门虽然不参与具体的生产活动，不创造商品价值，但由于政府是公民间契约的产物，它在本质上是一种为公民和社会共同利益服务的组织。通过提供公共产品和公共服务，政府要为促进社会的发展和进步服务，为社会日益增长的物质和文化需求服务。服务是市场经济条件下政府的首要职能。从这个意义上说，政府也是社会服务链中重要的一环，必须确立服务这一基本理念，为公民和社会提供满意的公共服务，只有这样才能提高政府的公信度。公安机关是国家的行政执法和刑事执法机关，是各级政府的职能机构，通过履行执法和公安行政管理等职能，为社会各方面提供公共安全服务。公安机关的人民警察必须适应社会主义市场经济发展的要求，确立服务理念，把服务精神和价值融入到公安工作中，以提高人民群众和社会各界对公安机关的认可度。

当然，由于公安机关是政府的一个职能部门，其对公众和社会提供的公共安全服务具有惟一性、不可选择性等特点，所以，服务意识在一些公安民警的头脑中还不那么强。一些民警对服务这一理念不以为然，认为警察是国家的执法者，服务是赢利部门从业人员的事，与警察的工作没有什么关系。这种看法显然有悖于市场经济强调的服务理念和服务精神的潮流。固然，一些民警服务意识差，不能为社会提供满意的公共安全服务，不会立即引发像企业那样破产的结果。但从长远来看，如果公安民警没有很强的服务意识，不能为人民群众和社会提供满意的公共安全服务，导致社会治安不稳定，人们的工作生活缺乏最基本的安全保障，则必定会损害公安机关和人民警察在人民群众心目中的威信，进而影响政府的执政基础和合法性，并最终危及政权的稳定。而且，由于人民警察的执法和管理活动与广大人民群众的日常生活的密切相关，应该说公众对人民警察的服务意识和服务质量有着比一般政府部门更高的期待。还由于社会主义国家人民政府为人民服务的性质，使得公众对人民警察的服务有着更高的评价标准以及受挫后更敏感

和激烈的反应。因此，在市场经济条件下，立足服务对公安机关和人民警察来说，有非同寻常的紧迫性和现实意义。总之，树立服务意识，立足服务，做好公安工作，让党和国家放心，让人民群众满意，是广大公安民警适应社会主义市场经济发展要求的一种必然选择。

（三）立足服务，是我国政府行政改革的必然趋势

我国已经加入 WTO，这是我国进一步改革开放，在世界事务中发挥重要作用，参与全球经济竞争的重要一步。众所周知，21 世纪经济全球化的发展步伐将会加快，其直接的后果就是导致政府间的竞争更为激烈。对各国政府而言，经济全球化的最大含义是使得每一个国家的政府都成为全球市场中的一个“企业”，在国际市场上面临着众多竞争的对手和严峻考验。加入 WTO 对推动我国政府行政改革是一个良好契机。目前，我国正在按照党的十六大提出的进一步转变政府职能，改进管理方式，提高行政效率，降低行政成本，形成行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的行政管理体制的目标要求，深化行政管理体制改革，转变政府职能，由管理型政府向服务型政府转变。

纵观历史，政府行政的发展经历了三个阶段：一是以维护统治阶级统治，对广大民众实行管制、镇压和权利剥夺为主要特征的统治型行政；二是以尊重人权、依法行政、规范科学、官僚主义为主要特征的管理型行政；三是以积极回应公民的需求、引入竞争为主要特征的服务型行政。服务型行政模式虽然产生的时间不长，更谈不上成熟，但已经显示了旺盛的生命力。这种行政模式打破了政府作为惟一的公共事务管理者的垄断地位，主张行政管理本身就是一种服务，民众的满意是衡量行政管理好坏优劣的重要标准，也是其追求的最终价值目标。可见，这种服务型行政模式以一种更为人性化的方式把行政的统治职能和管理职能整合于服务之中，顺应了人类文明社会发展的要求。

从我国政府行政的发展情况来看，应该说正处于由管理型行政模式向服务型行政模式转变的时期。由于我国是一个具有浓厚封建传统的国家，统治型行政的思想和观念根深蒂固。当前，还有不少人受过时的行政观念的影响，把统治、管制、限制、管理置于优先的地位，想当然地认为政府存在的目的就是对社会和民众实行控制和管理。在这种思想支配下，政府管了许多不该管、也管不好的事。此外，在政府工作中重管理轻服务，忽视对社会和民众需求的回应，由此而产生的官僚主义作风、行政效率低下、服务意识淡薄等已经成为政府部门的通病。面对加入 WTO 的挑战，人们已经越来越强烈地意识到行政观念必须转化，政府体制必须改革，政府职能必须转变。当前，国家正有条不紊地做好简政放权、简化办事程序、缩小政府公共事务管理领域的工作，实现由“划桨”到“掌舵”的角色转换，朝着制定政策、宏观调控、提供服务的方向努力迈进。服

务型行政模式要求政府行政改革必须强调服务理念，重视管理的服务价值，以管理为手段实现为人民群众、国家和社会服务的目的。为人民群众服务，意味着政府应维护公共利益，做人民群众的“公仆”，丰富人民群众的物质和精神生活；为国家服务，意味着政府应通过自身的管理活动执行国家的意志，发挥、实现国家的职能，维护国家的安全，使国家的政治、经济和文化得以顺利发展；为社会服务，意味着政府要通过制定规则、进行宏观调控、组织协调、检查监督、环境保护、完善各项公用基础设施、提供社会医疗保障、完善社会救助体系等方式，为各类社会组织的发展创造良好的社会运行条件，为社会成员参与社会生活提供有效的保障。

公安机关作为政府的一个职能部门，也面临着公安行政改革的重要任务。长期以来，公安机关过分强调了自身的专政和管理职能，重打击轻保护，重管理轻服务，人民群众很难得到公安机关便捷、热情和高效的服务。一些公安民警在社会生活中以管人者自居，扮演着管制人、限制人的角色，执法和管理活动中服务意识淡薄，侵犯人权的事时有发生，缺乏必要的人文关怀，冷、硬、横的职业病和管、卡、压的现象普遍存在。有鉴于此，人民群众强烈要求公安机关必须加快公安行政改革的步伐，更新管理理念，转变管理职能，简化办事程序，提高服务质量。为此，全体公安民警必须适应政府和公安机关行政改革的大趋势，树立新的服务理念，在自己的本职工作中立足服务，做到让党和政府满意，让人民群众满意。这是政府和公安行政改革对人民警察的必然要求。

（四）立足服务，是公安机关实践执法为民的必然要求

公安机关是我国人民民主专政的坚强柱石，人民警察是代表人民行使权力的国家执法人员，是人民群众利益的保护神。公安机关的性质和人民警察的职业特点决定了公安民警必须端正执法思想，做到执法为民。党的十六大把“三个代表”重要思想确立为党领导社会主义现代化建设必须长期坚持的指导思想，是党的立党之本、执政之基、力量之源。当前，全国公安机关在贯彻党的十六大精神，认真学习“三个代表”重要思想的同时，结合公安队伍在执法中存在的突出问题，要求广大公安民警转变执法观念，端正执法思想，坚决做到立警为公、执法为民。各地公安机关还纷纷出台相关的行政规定以及人文关怀的措施，一方面规范公安民警的执法行为，另一方面则充分体现公安机关执法和管理活动爱民为民利民的本质特点。

端正执法思想，实践执法为民，是贯彻党的十六大精神、落实“三个代表”重要思想的具体体现。而要做到这一点，不仅需要广大公安民警维护公正，坚持平等，保障人权，注重证据，而且还要立足服务。换言之，立足服务是广大公安民警端正执法思想，实践执法为民的一个重要环节。特别是在我国建立和发展社会主义市场经济、广大公安

民警亟需转变执法观念的条件下，立足服务具有更加紧迫的现实意义。

首先，人民警察实践执法为民，就必须端正执法思想。端正执法思想是人民警察做好执法工作的前提。人民警察作为国家的执法人员，必须明确手中的执法权力来自于人民，是受人民的委托行使执法权力，因而，必须依法用权、执法为民。这是社会主义国家的人民警察必须具有的正确的执法思想，是我国社会主义民主政治的必然要求和体现。人民警察要在执法工作中端正执法思想，就必须始终牢记为人民服务的宗旨，摆正自己与人民群众的位置，增强服务人民的使命感和责任感。2003年发生的四川省金堂县城郊派出所民警玩忽职守饿死幼女案、安徽省太和县三塔镇派出所民警侵犯公民合法财物案等案例充分说明，公安民警的执法思想是否端正，直接关系到执法为民思想的实现。强调人民警察必须立足服务，就是要求人民警察时刻牢记全心全意为人民服务的宗旨，明确自己是受人民之托行使手中的执法权力，必须维护人民群众的合法权益。从这个意义上说，人民警察做到立足服务，不仅是其端正执法思想，实践执法为民的重要环节，而且对于促进广大公安民警端正执法思想也具有积极的作用。

其次，人民警察实践执法为民，就必须有人文关怀之心，在执法活动中真正体现爱民亲民便民。执法是人民警察服务人民的重要手段，强调人性化执法，重视执法中的人文关怀，是人民警察立足服务的题中应有之义。因为服务是建立在尊重人、关心人的基础上的，内含着对人性的尊重，体现着文明社会人文关怀的光辉。只有在强调以人为本的现代管理活动中，服务的理念和价值才能得到重视和弘扬。人民警察立足服务，就必然会在执法活动中坚持以人为本，方便群众，体恤民情，尊重当事人的人格尊严，保护人民群众的合法权益，从而取得执法活动的最佳社会效果。执法为民追求的是服务人民、让人民群众满意这一执法活动的终极价值目标，人民警察只有在执法活动中融入服务精神，努力做到立足服务，才能实现执法为民的价值目标。正是在这方面，人民警察做到立足服务与实践执法为民找到了契合点。

最后，人民警察实践执法为民，就必须关注执法活动的社会效果，把人民群众满意作为衡量执法为民效果的重要价值标准。胡锦涛同志在第二十次全国公安会议上指出：“坚持人民公安为人民，不能停留在口头上和一般号召上，必须时刻把人民群众的安危冷暖放在心上，从人民群众最希望公安机关做的事情做起，从人民群众对公安机关最不满意的改起。凡是得民心、顺民意的事情，都要竭尽全力去做；凡是失民心、背民意的问题，都要雷厉风行去改。广大公安民警经常同群众和社会各界打交道，大家要发挥这个优势，倾听群众呼声，体察群众情绪，关心群众疾苦，增强服务意识，提高服务质量，立足本职，改进工作，更好地向人民群众传送党和政府的温暖。”总之，执法为民是公安机关和人民警察的永恒主题。当前，全国各地公安机关都在积极转变执法观

念，健全完善执法责任制，努力实践执法为民，受到了广大人民群众和社会各界的好评，取得了很好的社会效果。在这方面，我们必须意识到，实践执法为民的效果如何最终必须由人民群众来评价。这就需要公安机关各部门齐心协力，拧成一股绳，整合各方面的力量，为人民群众提供满意的公共服务。人民警察立足服务，就意味着公安机关要高扬服务的旗帜，凝聚公安机关各部门、各警种和全体民警的力量，团结一致，同心同德，敬业奉献，依法行政，力求以一流的工作业绩向社会输出高质量的公共安全服务产品，达到党和政府满意、人民群众满意的良好社会效果。因此，强调立足服务，有助于各地公安机关从全局出发，统筹考虑公安工作的发展思路，协调各警种和职能部门的力量，取得各项公安工作效率和效益的完满结合，真正做到让人民群众满意。

三、公安民警怎样在执法和管理实践中立足服务

服务既是人民警察的宗旨，是一种公安精神，也是与公安民警执法和管理实践密不可分的职业活动。做到立足服务，涉及多种因素，从客观的角度来说，一是要建立健全相关的规章制度。立足服务不是一句漂亮的口号，而是与公安民警的执法和管理活动密切相关，渗透在公安工作的各个方面。要在公安民警的执法和管理活动中体现服务精神，做到严格执法和严格管理与人文关怀和便民利民结合起来，只诉之于公安民警的主观意识和个人自律是远远不够的。（必须依靠建章立制，从健全法律规定、细化执法和管理程序、明确服务要求等方面着手，规范约束民警的执法和管理行为。）这是确保广大公安民警真正做到立足服务的必由之路。自公安部2003年8月出台便民利民的三十条措施后，北京、上海、山东、江苏等地公安机关纷纷颁布了各自的便民措施，在社会上引起了极大的反响，受到了人民群众和社会各界的赞誉。这充分说明规章制度在强化和引导公安民警做到立足服务中的重要性。二是要加强教育培训的力度。人民警察立足服务做得如何，与广大公安民警的执法素质、业务能力和人文素养密切相关。如果民警自身的素质较差，既不具备相应的依法办事的能力，又缺乏体恤民情、关爱人性的人文素养，做到立足服务，让人民群众满意就难以实现。因此，加强对公安机关领导和民警相关知识和能力的培训，努力提高其综合素质，特别是尊重人、文明礼貌等应有的素养，就显得非常重要。三是要做好对公安民警与服务相关的工作的考评。立足服务渗透在民警的执法和管理以及日常的工作中，其成效最终体现为党和政府及人民群众对民警执法和管理活动效果的评价上。这就需要各级公安机关在对公安民警的绩效考评工作中，应注重外部各方面对民警执法和管理活动的满意度以及评价，并把民警所做的与服务相关的工作科学地量化成考核指标，纳入到对其进行考评的内容之中。考评是一种激励和引导，也是一种督促和检查，把公安民警的服务工作与考评联系起来无疑会强化公安民警

的服务意识，自觉地做好立足服务的工作。

做到立足服务，还涉及公安民警自身的因素。从主观方面来说，公安民警应做到以下几点：

（一）牢固树立服务意识

公安民警的服务意识以认识、思想、观念、价值观、信念等形式存在于公安民警的头脑中，对公安民警的执法、管理实践具有极大的指导、定向作用。公安民警的任何行为和活动，都是在一定意识支配下发生的。在执法和管理实践中立足服务，把服务宗旨和精神融入到具体的公安工作中，是公安机关完成巩固共产党的执政地位、维护国家的长治久安、保障人民群众安居乐业这三大历史使命和建立服务型行政管理模式的必然要求。公安民警要立足服务，必须建立在广大公安民警观念认同的基础上。只有公安民警牢固树立了服务意识，把自己从事的执法和管理工作看作是服务党和国家、人民群众及社会对安全、秩序和稳定需要的组成部分，才能在公安工作中真正做到立足服务。因此，牢固树立服务意识，是公安民警做到立足服务的重要前提条件。

公安民警牢固树立服务意识，应主要做到以下几点：

第一，强化宗旨意识。全心全意为人民服务是党的宗旨，也是人民警察的宗旨，它是公安工作的出发点和归宿，是衡量每位民警一切言论和行动的最高标准，也是人民警察区别于剥削阶级国家警察的最显著的标志。改革开放以后，公安机关始终坚持全心全意为人民服务的宗旨，开展了以人民满意为切入点的“争创活动”、“为人民服务、树公安新风”、“警务公开”等一系列爱民、为民活动，涌现出了济南交警、漳州“110”、东莱派出所等一大批先进集体，以及邱娥国、肖玉泉、王书臣等无数爱民模范。正是在这些先进集体和模范个人的示范下，人民警察的宗旨才更加深入警心，爱民为民才会在公安机关蔚然成风。公安工作的实践证明，公安民警的宗旨意识强，公安工作就会得到人民群众的支持，就会顺利开展。反之，就会困难重重，止步不前。

当前，全国公安机关正在深入贯彻党的十六大精神，学习“三个代表”重要思想，按照《中共中央关于进一步加强和改进公安工作的决定》要求，努力工作，以更好地履行新世纪、新阶段党和人民对公安工作的重托。贯穿于十六大精神和“三个代表”重要思想的主线就是党的全心全意为人民服务的宗旨。正如胡锦涛总书记在“七一”重要讲话中强调指出的：“始终做到‘三个代表’，是我们党的立党之本、执政之基、力量之源。这里的‘本’、‘基’、‘源’，说到底就是人民群众的支持和拥护。”因此，广大的公安民警必须从思想上深刻认识到强化宗旨意识对公安工作的极端重要性。特别是在社会转型时期，享乐主义、拜金主义以及社会不正之风的普遍存在，对公安民警的思想造成

了极大的冲击。在这样的社会条件下，如何坚持人民警察的宗旨不动摇，始终保持爱民为民的光荣传统和政治本色，就显得尤为重要。值得警醒的是，在现实生活中，部分民警经受不住市场经济大潮的冲击，为人民服务的宗旨意识淡化，特权思想严重，为群众办事拖拉推委；执法态度生硬、不按程序执法；管理活动中耍特权、摆威风、吃拿卡要。这些问题虽然是发生在公安队伍中个别民警身上，但却严重损害了公安机关的威信，阻碍了公安工作的顺利开展。因此，人民警察要立足服务，就必须首先牢固树立宗旨意识，无论形势发生怎样的变化，都要坚持人民的利益高于一切，始终把人民群众视为衣食父母，克服特权思想和作风，这是身为人民警察从思想观念上必须予以明确的。

第二，正确地把握警察的职业定位。警察的职业定位究竟是什么？对此，很多民警的回答是：国家的执法者和管理者。这种认识不能说错，但并不全面。因为从时代发展的趋势和要求来看，人民警察的职业定位不仅是国家的执法者和管理者，还应该是社会的服务者。当然，服务者的职业定位决不能与执法者和管理者的职业定位割裂开来，而是彼此渗透、互相融合的。但无论怎样，公安民警应该在明确自己是执法者和管理者的同时，也应该明确自己也是社会的服务者。之所以对人民警察的职业定位作这样的补充，就是因为：人民警察的执法和管理权力来自于人民，为人民服务是警察权力来源的必然要求和体现。此外，这也是由政府由管理型行政模式向服务型行政模式转变这一社会发展的趋势决定的。政府存在的本义就是为国家、公民和社会的需求服务，这是政府存在的合法性和合理性的基础。公安民警作为政府的公职人员，无论从何种角度来看，服务都应该是其职业定位不可缺少的一个方面。但是，由于受传统管理模式和特权思想的影响，许多民警把自己只定位为执法者和管理者，而对服务者的角色却相对陌生和排斥，有的甚至认为把警察定位为服务者，就会降低执法者和管理者的威信，难以体现国家法律的尊严。在这种错误观念的支配下，有的民警缺乏服务意识，在执法和管理实践中把执法与管理与服务相割裂，导致执法态度生硬、冷漠，漠视人权。有的民警把管理工作单纯理解为管、卡、压，使之成为对公民进行管制、限制的手段。这些做法都把服务与执法及管理活动互相对立起来，引起人民群众对公安机关的不满。因此，广大公安民警必须提高认识，转变观念，彻底摒弃以管人者自居的思想，解决好为谁执法和管理的问题，明确人民警察既是国家的执法者和管理者，同时也是社会的服务者。只有这样，才能扭转长期以来在群众心目中形成的管人者形象，增加民警的亲合力，从而提高执法和管理的效能。

第三，拓宽视野，从世界各国政府改革的趋势中理解立足服务的深刻内涵。我国加入WTO的行动表明，中国的改革不可能游离于国际社会的发展潮流之外。换言之，国际社会的发展趋势以及某些确认的理念必然会对我国的政治经济和社会生活产生影响。

公安机关之所以强调人民警察要立足服务，当然主要是基于我国发展社会主义市场经济体制及政府行政改革的客观现实。但是，不可否认，自20世纪七八十年代在世界范围内兴起的“重塑政府”运动以及其所提出的服务理念，也是公安机关重视服务精神和价值的一个很重要的时代背景。如果公安民警能站在国际视野审视服务精神，就会对公安机关强调服务有更深刻的理解，更加坚定立足服务的信念。

20世纪七八十年代“重塑政府”运动风行于西方许多国家。一些公共行政管理学者面对经济全球化和信息化社会的挑战以及公众对政府的高期望值，提出了以企业家精神重塑政府、以顾客为导向、把竞争机制引入政府部门等理念，在世界范围内产生了很大的影响。这一思想的直接后果就是促使西方许多国家政府积极引进企业全面质量管理方法，打破政府对公共事务管理的垄断性，把市场竞争机制引入到政府的服务之中，以降低政府工作成本，提高政府工作效率，提升政府服务品质。在这场“重塑政府”运动中，美国、英国、澳大利亚等国家纷纷以法令形式落实“顾客导向”的服务理念，以塑造具有公共服务精神的政府。如，美国在克林顿执政时期，政府提出了以“企业家精神改造政府”的行动纲领，认为政府是公共物品的提供者，是为社会和顾客提供某种物品和服务的组织，因而政府做好服务工作，提高服务效率，让顾客满意就是政府提高竞争力和公信度的必然选择。英国政府于1991年颁布了《公民宪章》，主张施行公共管理的“顾客导向”，改善公共服务的品质。西方国家这些具有变革意义的服务理念和实践对世界许多国家的行政改革产生了很大的影响，它对我国政府改革和发展有着重要的启示和借鉴意义。公安民警必须从我国社会主义市场经济的发展趋势和改革开放的要求方面理解服务精神的价值，同时要开阔视野，了解世界各国在服务理念和制度上的创新，积极吸纳其有益的成果，使人民警察立足服务的思想和行为成为一种自觉的选择和行动。

（二）寓服务于执法和管理的实践之中提高执法和管理的效能

执法和管理是法律赋予人民警察必须履行的重要职能，是人民警察服务于党和国家、人民群众及社会的主要职业活动。离开了具体的执法和管理活动，就谈不上立足服务。因而，强调立足服务，并不是要抛开执法和管理谈服务，而是要寓服务于执法和管理之中，用服务的宗旨和精神来指导和提升执法和管理活动，提高其效能。对于公安民警来说，做到立足服务，关键是要处理好执法和管理与服务的关系。

一方面，要切实履行执法和管理的职能，更好地发挥执法和管理在维护社会治安、保护人民群众合法权益中的积极作用。为了实现对社会的治安管理，维护社会秩序的稳定，人民警察承担着户籍管理、特种行业管理、消防管理、道路交通管理等大量的行政执法和管理职能。这些职能与人民群众的工作学习和生活密切相关，与社会经济的健康

发展息息相连。对公安民警来说，做到立足服务，关键就是要有对党和人民负责的责任感，履行好行政执法和管理的职能，在社会急速发展呼唤秩序和稳定的大背景下，要严格执法，严格管理，决不能弱化执法和管理的力度，甚至为了谋取私利而执法犯法，利用管理手段敲诈、刁难群众。当前，我国的改革开放已经进入一个攻坚阶段，对社会治安秩序的稳定提出了更高的要求，公安民警只有爱岗敬业，依法行政，从严管理，确保社会治安秩序的稳定，以严谨、科学的态度，探索社会主义市场经济条件下社会治安管理的思路，堵塞治安漏洞，化解社会矛盾，消弭社会冲突，维护国家法律的尊严，确保国家法律的正确实施，才能为国家的经济发展和人民群众的工作生活创造良好的社会治安环境。在公安工作实践中，有的民警把服务与执法和管理活动对立起来，认为讲服务就无法严格执法和管理，就必须以削弱执法和管理为代价。这种把服务与执法和管理对立起来的观点是错误的。人民警察的执法和管理职业活动是服务存在的基础，重视服务不仅不能削弱执法和管理职能，反而要强化执法和管理职能。只有强化执法和管理的职能，服务宗旨和精神才能体现其价值和意义，民警的立足服务才落到了实处。

另一方面，人民警察在认真履行执法和管理职能的过程中，必须以服务宗旨和精神为指导，把服务的理念融入执法和管理的各个环节之中，以服务精神来改善执法和管理的效果，提高执法和管理的质量。以户籍管理为例，长期以来，许多民警认为，户籍管理就是对老百姓的户口簿、身份证以及人口迁移等事项进行管制，这是公安机关一项重要的管理权限，老百姓是管理对象，必须严加管束。在这种思想支配下，户籍管理成为许多派出所和民警刁难、限制老百姓的手段。但是，随着政府职能的转变，公安机关对服务意识和精神的强调，公安机关把服务精神融入户籍管理制度之中，纷纷出台便民利民的户籍管理举措。如，北京市公安局规定：新出生子女的户口可随父或随母、到西部工作的创业者可把户籍留在北京、出国留学一年的留学人员不用注销户口等。这些举措使老百姓真正感受到了公安机关管理带来的便利，以及渗透其中的浓浓的人文关怀之情。这充分说明，要提高执法管理的效果，公安民警必须用服务精神指导执法和管理活动，用服务的态度和标准来衡量和改进执法和管理的工作，实现既强化执法和管理职能，又提高执法和管理效能的双重目的。

从我国已颁布的《行政许可法》、公安部出台的三十条便民利民措施以及许多地方公安机关出台的便民措施来看，当前，服务已经成为政府及公安机关执法和管理追求的重要价值目标，公安民警在执法和管理过程中必须体现服务的内涵。具体来说就是要做到：

一是在执法活动中，既要严格执法，捍卫国家法律的尊严，也要在执法时保护人权，尊重人格尊严，体现人文关怀。如，有的地方公安机关推出了“改进工作作风，打