

警务辅助人员规范化管理与保障研究

■ 李良义

摘 要 由于警务辅助人员一直存在法律地位不清、待遇保障不高、发展前景不明、管理机制不健全等问题，导致警务辅助效能得不到充分发挥。从辅警队伍稳定和长远发展的角度考虑，当前需要构建以地方性法规或者政府规章形式出台《警务辅助人员管理条例（办法）》为基础，配套建设警务辅助人员用人额度、招聘、层级化管理、考核、责任追究、内务、着装、奖励、培训、经费保障等 10 个规定，从立法层面全方位建立警务辅助人员“1+10”制度体系，做好警务辅助人员规范化管理与保障。

关键词 警务辅助人员 立法 管理 保障

长期以来，警务辅助人员在协助公安机关民警维护社会治安、打击犯罪、开展行政管理和 service 人民群众等方面发挥着积极作用，为平安中国建设作出了重要贡献。当前，各地公安机关警务辅助人员与民警数量基本相当，但由于警务辅助人员一直存在法律地位不清、待遇保障不高、发展前景不明、管理机制不健全等问题，导致警务辅助效能得不到充分发挥。

2014 年，中办国办印发了《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，将规范警务辅助人员管理列为八大主要任务之一。近年来，国务院、公安部又先后印发《关于规范公安机关警务辅

助人员管理工作的意见》《关于规范公安机关警务辅助人员管理工作的通知》《关于进一步规范和加强公安机关警务辅助人员管理工作的指导意见》等一系列政策规定，要求加强和规范警务辅助人员管理。特别是 2019 年 5 月，党中央召开全国公安工作会议，印发《中共中央关于加强新时代公安工作的意见》，明确提出：加强地方立法，规范警务辅助人员管理，细化警务辅助人员岗位职责、权利义务、职业保障等规定。公安部多次强调，要实现省级警务辅助人员立法“全覆盖”，并定期通报进展情况。截止目前，全国警务辅助人员立法情况如表 1 所示。

为了贯彻落实中央决策部署、深入推进

作者：湖北警官学院法律系副主任、副教授

表 1 目前全国关于警务辅助人员管理立法情况统计

	省、自治区、直辖市
已经完成地方性法规的省份	天津、山西、黑龙江、江苏、安徽、江西、河南、湖南、重庆、甘肃、宁夏
已经完成地方性规章的省份	吉林、广东、四川
正在推动相关立法的省份	北京、河北、内蒙古、辽宁、上海、浙江、福建、山东、广西、海南、贵州、云南、西藏、陕西、青海、新疆

警务辅助人员队伍建设，建章立制是加强和改进警务辅助人员队伍建设的基础性工程。《警务辅助人员条例（办法）》立法研究更是因应深入推进地方法治建设，实现新时代地方法治理现代化、法治化，推进地方政府治理体系和治理能力提升的需要。

一、规范化管理与保障警务辅助人员的总体考虑

出于辅警队伍稳定和长远发展的角度考虑，根据警务辅助人员规范化管理与保障的实践，需要推动以地方性法规或者政府规章形式出台《警务辅助人员管理条例（办法）》。把《警务辅助人员管理条例（办法）》作为警务辅助人员管理制度体系的重要基础和法治保障，对警务辅助人员管理工作的各方面提出了总体原则和基本要求。警务辅助人员用人额度、招聘录用、层级化管理、考核、责任追究、内务、着装、奖励、培训、经费保障等 10 个配套制度，是对《管理办法》的细化、硬化、实化，为各地抓好警务辅助人员管理工作提供政策依据。《警务辅助人员管理条例（办法）》需要重点解决以下问题。

（一）着力解决警务辅助人员职责权限不明确的问题

警务辅助人员没有独立的执法权，却从事着与执法活动密切相关的工作，在警务

辅助人员法律地位和工作职责都存在“模糊性”的情况下，警务辅助人员协助执法过程中极易出现越权行事的情况。有的基层单位有意无意将警务辅助人员投入到化解矛盾第一线，与群众面对面、硬碰硬，一旦出现矛盾激化，权且拿警务辅助人员当“挡箭牌”，一辞了之，直接影响了公安机关的形象。《警务辅助人员管理条例（办法）》要明确规定警务辅助人员是指为公安机关日常运转和警务活动提供辅助支持的非人民警察身份人员，并从反面列举了不属于警务辅助人员的人员类型；在“职责”有关条款，明确规定勤务警务辅助人员在人民警察指挥或带领下可以协助开展的具体工作；文职警务辅助人员主要协助人民警察从事的具体工作；警务辅助人员不得从事的具体工作。

（二）着力解决警务辅助人员招聘录用不规范的问题

各地对于警务辅助人员用人额度没有长远规划和统一的制度安排，招聘计划主要取决于政府有关领导的重视程度和当时的财政状况，随意性较大。一些基层单位对警务辅助人员身份认识不清，将社会群防力量及公安机关中从事膳食、保卫、保洁等后勤人员也当作警务辅助人员。公安机关直接聘用、劳务派遣、其他部门招录后划转使用等用工方式并存，造成工资关系、人事关系政出多门，存在管理和使用“两张皮”的现象。《警

务辅助人员管理条例(办法)》在“招聘录用”有关条款及配套制度《用人额度管理暂行规定》《招聘暂行规定》，对用人额度的申报审批、管理使用、岗位设置，招聘主体、招聘方案、招聘条件及组织招聘过程中各环节重点事项作了明确规定。

(三)着力解决警务辅助人员日常管理不到位的问题

近年来，各地在警务辅助人员管理工作中或多或少都有一些探索实践，但警务辅助人员队伍建设的统筹谋划还不够，内务、着装、考核、晋升、奖惩等管理制度还未完全建立起来，导致警务辅助人员管理改革要求在实践中推进不够及时，效果不够理想。《警务辅助人员管理条例(办法)》在“管理与监督”“法律责任”有关条款及配套制度《层级化管理暂行规定》《考核暂行规定》《内务管理暂行规定》《着装管理暂行规定》《奖励暂行规定》《责任追究暂行规定》等6个暂行规定，为规范警务辅助人员日常管理提供了有力制度支撑，确保规范警务辅助人员管理各项工作要求得到全面贯彻落实。

(四)着力解决警务辅助人员队伍能力素质不过硬的问题

对警务辅助人员进行专业化的教育培训，提升警务辅助人员队伍能力素质，是最大限度发挥警务辅助效能的前提。一直以来，各地重使用、轻培养，警务辅助人员教育培训工作职业化、实战化程度不高，部分警务辅助人员缺乏必要的专业知识和紧急情况下的临场处置能力，面对突发情况往往措手不及。《警务辅助人员管理条例(办法)》在“管理与监督”有关条款及配套制度《培训管理暂行规定》，以打造高素质警务辅助人员队伍为出发点，明确教官、教材、训练基地保障，突出各类培训时长要求，推动民警与警

务辅助人员间的警务训练资源共享，为警务辅助人员队伍适应日益复杂的警务实战需要指明了发展方向。

(五)着力解决警务辅助人员待遇保障不充分的问题

警务辅助人员与民警工作强度相仿，危险系数相当，但工资收入却普遍低于当地在岗职工平均工资水平，相关职业保障也并不完善，警务辅助人员队伍整体士气不高，警务辅助人员个人的归属感不强。基层公安机关普遍反映，警务辅助人员经费虽已纳入财政预算，但标准较低，一般只够发放警务辅助人员工资，在警务辅助人员服装、培训、奖励、装备、津贴等方面存在较大资金缺口，通常只能挤占民警的公用经费进行补贴。《警务辅助人员管理条例(办法)》“总则”“权利、义务和保障”有关条款及配套制度《经费保障暂行规定》，明确“县级以上人民政府应当将警务辅助人员的工资福利、教育培训、表奖优抚、装备被装、公用经费等所需费用，列入本级财政预算予以全额保障”，并就每项经费的支出标准作出规定。

总之，要坚持问题导向，着力从省级法规层面解决警务辅助人员的进入(招聘)、退出(解聘)、职业保障、职责权限以及监督管理等问题。力图通过省级立法规范，实现警务辅助人员职业保障有力、权责明确清晰、管理提升效能。

二、规范化管理与保障警务辅助人员的配套制度

在地方性法规或者政府规章《警务辅助人员管理条例(办法)》的基础上，全方位建立健全警务辅助人员管理制度体系，即《警务辅助人员用人额度管理暂行规定》《警务

辅助人员招聘暂行规定》《警务辅助人员层级化管理暂行规定》《警务辅助人员考核暂行规定》《警务辅助人员培训管理暂行规定》《警务辅助人员奖励暂行规定》《警务辅助人员责任追究暂行规定》《警务辅助人员内务管理暂行规定》《警务辅助人员着装管理暂行规定》《警务辅助人员经费保障暂行规定》等 10 个配套管理制度（以下简称警务辅助人员管理“1+10”规章制度）。

（一）关于员额管理

制定《警务辅助人员用人额度管理暂行规定》，旨在建立健全由地方党委政府牵头，公安、编制、财政、人社等部门共同参与、分工负责的警务辅助人员用人额度管理机制。本暂行规定按照控制总量、提高质量、倾斜基层的原则，分别确定了省、市、县三级公安机关警务辅助人员用人额度测算基准，并就用人额度申报审批、管理使用等方面重点问题进行了具体规定，通过科学配置警务辅助人员数量规模，进一步优化队伍结构，提升实战效能。

（二）关于招聘录用

制定《警务辅助人员招聘暂行规定》，旨在进一步规范省级公安机关警务辅助人员招聘工作，严把队伍入口关。本暂行规定明确了警务辅助人员招聘主体为县级以上公安机关，各警种、部门和基层所队不得自行招聘警务辅助人员，并对招聘流程、应聘警务辅助人员应当具备的资格条件以及优先招聘、不得招聘等情形作出了规定，提出了警务辅助人员招聘过程中的纪律要求，确保从源头上提升警务辅助人员队伍质量，为警务辅助人员队伍正规化建设提供根本保证。

（三）关于职业晋升

制定《警务辅助人员层级化管理暂行规定》，旨在搭建警务辅助人员职业晋升通道，

设立相关的警务辅助人员衔级，明确警务辅助人员职务，针对各层级设置不同的级别工资以及晋升的年限，实现分层分类管理。本暂行规定将警务辅助人员队伍由高到低划分为七个层级，其中四级警务辅助人员以下实行考核择优晋升，三级警务辅助人员以上实行择优选拔晋升，并综合考虑警务辅助人员文化程度、履职年限、工作实绩、所受奖惩等方面情况，对新聘用警务辅助人员首次评定层级、原有警务辅助人员实行层级套改、层级升降和提前、延迟晋升层级等重要问题作出了具体规定，确保警务辅助人员层级化管理工作顺利进行。

（四）关于考核评价

制定《警务辅助人员考核暂行规定》，旨在建立健全警务辅助人员考核制度机制，对警务辅助人员思想政治、履职能力、工作实绩、纪律作风、廉洁自律等情况进行综合考核。本暂行规定将警务辅助人员考核分为平时考核、年度考核和专项考核等方式进行，其中年度考核等次确定以平时考核为基础，并严格控制优秀等次人数比例，考核结果与层级晋升、评优评先、工资待遇、解聘续聘挂钩，实现奖优罚劣、奖勤罚懒。

（五）关于正向激励

制定《警务辅助人员奖励暂行规定》，旨在建立健全警务辅助人员表彰奖励制度机制，落实正向激励工作措施。本暂行规定坚持精神奖励与物质奖励相结合，以精神奖励为主的原则，将警务辅助人员奖励种类由低到高分授予警务辅助人员嘉奖、警务辅助人员三等奖章、警务辅助人员二等奖章、警务辅助人员一等奖章和申报授予荣誉称号，并对奖励权限、条件、程序、待遇、监督等方面作出了制度规定。同时，《警务辅助人员管理条例（办法）》规定公安机关可以按

照国家有关规定面向优秀警务辅助人员定向招录人民警察，进一步激励广大警务辅助人员履职尽责、担当作为。

（六）关于教育培训

制定《警务辅助人员培训管理暂行规定》，旨在加强和规范警务辅助人员教育培训工作，强化警务辅助人员队伍素质能力建设。本暂行规定明确了省（区、市）各级公安机关以及相关警种、部门在警务辅助人员教育培训工作中的责任分工，明确岗前培训、年度培训和晋升培训的时间，建立了教官选配工作机制，并将警务辅助人员受训效果与层级晋升、年度考核、解聘续聘挂钩，确保警务辅助人员教育培训工作取得实效。

（七）关于纪律作风

制定《警务辅助人员责任追究暂行规定》，旨在严明警务辅助人员管理纪律，规范警务辅助人员履职行为。本暂行规定共设定谈话告诫、书面警告、留用察看、解聘除名等4种责任追究方式，并分别规定了适用情形、标准程序、影响期限以及对应后果，建立了警务辅助人员申诉制度，确保警务辅助人员责任追究工作依法依规、公平公正。

（八）关于内务管理

制定《警务辅助人员内务管理暂行规定》，旨在通过建立正规的工作、学习、生活秩序，规范、加强和促进警务辅助人员队伍的建设发展。本暂行规定从警务辅助人员队伍宣誓、内部关系、警容风纪、政治学习、请销假、保密管理、值班备勤、办公秩序、内部安全、卫生标准、组织生活、休息休假等各方面日常管理制度入手，进行了较为详细的制度规定，确保警务辅助人员队伍内务管理各项工作有据可依。

（九）关于着装管理

制定《警务辅助人员着装管理暂行规

定》，旨在统一规范省（区、市）警务辅助人员着装管理标准。本暂行规定在厅政治部统一设计全省警务辅助人员制式服装、证件、标识式样的基础上，参照人民警察着装管理规定明确了警务辅助人员在不同情景下的着装、仪表要求，着力加强警务辅助人员队伍正规化建设，树立公安警务辅助人员良好形象。

（十）关于经费保障

制定《警务辅助人员经费保障暂行规定》，旨在落实警务辅助人员待遇保障，维护警务辅助人员合法权益。本暂行规定对警务辅助人员的工资福利、公用经费、装备经费和被装经费等明确了保障渠道、保障标准、保障范围，统筹考虑了警务辅助人员办公用房、业务技术用房建设和执勤执法车辆的配备，其中明确规定警务辅助人员平均工资水平不得低于当地上年度在岗职工平均工资水平，并建立动态调整机制，着力提升警务辅助人员待遇保障水平。

三、规范化管理与保障警务辅助人员的制度展望

遵循实事求是原则，从国家立法层面加强规范，应是警务辅助人员管理和保障的改革方向及发展目标。

（一）规范路径问题

当前在规范化管理与保障警务辅助人员的制度建设方面，采用地方性法规或者政府规章形式。推动警务辅助人员的员额管理、招聘录用、用工方式、管理监督、考核评价、职业发展、职业保障、教育训练、表奖优抚、清理整顿等方面的成功经验和工作亮点的制度化，不管是地方性法规还是地方政府规章，都是规范化管理与保障警务辅助人员的规范

路径问题。即使是省级层面的立法工作，同样具有长期性、复杂性、专业性等特点，环节多、周期长，一般须经过纳入五年立法规划和列入立法计划、草案研究起草、省政府审议、省人大常委会审议等多个阶段。从立法实践规律来看，一个地方性法规从立项到正式出台最快也需要一年时间。调研论证是立法工作的一个重要的、必不可少的环节。相对的，地方政府规章灵活性要强一些。当前各地公安机关警务辅助人员与民警数量基本相当，并将长期作为警务辅助力量存在的客观现实，从实现警务辅助人员职业保障有力、权责明确清晰、管理提升效能的角度出发，建议在《中华人民共和国人民警察法》中写入警务辅助力量，推动国家层面的立法。

（二）身份界线问题

区别身份应该是《关于规范公安机关警务辅助人员管理工作的意见》（国办发〔2016〕15号）的核心内容。当前，把警务辅助人员简称“辅警”容易让人“误解”，容易造成身份的混同。应该说简称“警辅”，对警务辅助人员身份的定位更准确。从文件规定和文字涵义上都是“辅”为重心。关键是要与“警”有区别。习惯很容易影响正常思维。日常的叫法和口语的表达，有时候真可能带偏了我们对真正内容的理解，特别是从各级文件、各种讲话和媒体报道里开始。展望通过深化警务改革，特别是警衔改革，形成警官、警员、警辅的梯次队伍，纳入国家立法层面的管理，“辅警”则名副其实。

（三）职责授权问题

当前各地的法规或规章都明确规定了勤务警务辅助人员和文职警务辅助人员可以开展的警务辅助工作。勤务警务辅助人员在人民警察的带领下可以协助开展的工作有：

1. 执行安保任务和开展社区警务管理、治安检查以及对人员聚集场所进行安全检查；
2. 执行交通管制和交通安全检查，制止和纠正交通安全违法行为，现场采集交通违法行为信息；
3. 盘查、堵控、监控、看管违法犯罪嫌疑人；
4. 行政案件接报案、受案登记、接受证据、案件信息采集、治安调解、送达文书等工作；
5. 对行为举止失控的醉酒人员、实施暴力行为的精神病人采取临时保护性约束措施；
6. 开展戒毒人员日常管理、检查易制毒化学品企业、公开查缉毒品；
7. 开展公安监管场所、留置看护等场所的管理勤务；
8. 开展出入境管理服务、边防检查；
9. 参与突发性、群体性事件处置；
10. 维护大型活动公共秩序；
11. 涉案财物管理。

文职警务辅助人员协助公安机关人民警察从事行政管理、技术支持、警务保障等工作，主要包括：

1. 协助开展文书整理、档案管理、新闻宣传、接线查询、窗口服务、证件办理、信息采集与录入等行政管理工作；
2. 协助开展心理咨询、医疗、翻译、计算机网络维护、数据分析、软件研发、安全监测、通讯保障、资金分析、非涉密财务管理、实验室分析、现场勘查、检验鉴定、警犬训养、营房建设、新媒体运营维护等技术支持工作；
3. 协助开展警用装备维护保养、后勤服务等警务保障工作；
4. 按照国家有关规定其他可以由文职警务辅助人员从事的工作。

当前各地的法规或规章都规定了警务辅助人员辅助的是警务活动。警务活动作为公务活动，包括证件办理在内的各种对外窗口的服务活动，正常情况下都是根据法律法规授权而开展的。以后需要的将从国家层面立法并进行严格职务职责授权的问题。

责任编辑 张树彦