

新时代警衔制度改革构想

■ 王 毅

摘 要 顺应新时代高质量发展需求，以高质量正规化制度建设为目标，牵引警衔制度改革创新，借鉴军官军衔制度改革理念和举措，围绕高质量代表性、高质量激励性、高质量荣誉性，赋予警衔新定位、新含义、新规则，提升警衔制度的功能作用、荣誉感和管理水平，构建新时代警衔制度新格局，助力人民警察正规化、专业化建设迈向高质量发展新阶段。

关键词 警衔制度 高质量正规化 目标主导

高质量发展是当今主题。习近平总书记强调，要立足新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局。新的军衔制度改革，围绕新时代军队高质量正规化建设，以战斗力为唯一的根本的标准，瞄准军官职业化这个大方向，聚焦军官职业化的核心是专业化这个本质属性，全面贯彻新时代强军思想，对军官管理制度进行了整体性重构，形成了高质量正规化建设的新格局。我国警察队伍源自军队，军事化的基因和传统仍在警队建设中发挥着重要作用。1992 年，建立人民警察警衔制度使警队迈上了正规化建设的轨道，警衔制度的制定，很大程度借鉴了军衔的制度设计。进入新时代，踏上新征程，面对新形势和任务，人民警察警衔制度有必要适应新发展阶段高质量正规化要求，从军衔制度

改革中汲取经验，提升警衔制度建设中的定位，强化其不可替代的独特作用，推动警队建设从正规化向高质量正规化跃进。

一、军衔制度改革的相关特点

（一）确立军衔新定位

属性定位是前提、是基础，决定着制度设计方向和管理策略。新的军官管理制度确立了军衔主导地位，即“军衔等级主导军官等级管理基本秩序”，将军官的管理从行政化的职务主导转化为军事化的军衔主导，从而更加契合军队使命任务和军官职业特点。

（二）赋予军衔新含义

新的军官军衔仍沿用“将、校、尉”三等十级的称谓和设置，但赋予了全新的含义。

作者：广东省珠海市公安局原党委副书记、二级警务专员

改革前,以“职为基点”编制对应关系,职务等级与军衔衔级为“一职两衔、一衔三职、交叉重叠”对应,比如,从职与衔对应方面看,“正连职对应上尉、中尉军衔;副连职也对应上尉、中尉军衔”,同样,副团职与正营职、正师职与副师职、副大区与正军职等都是交叉重叠对应。从衔与职对应方面看,中尉对应正连、副连、排;上校对应副营、正连、副连等等,不仅一衔跨三职,而且,等级间交叉重叠。由于职与衔对应关系的交叉重叠,使衔级所代表的职务等级含义存在多种可能,具有不确定性,军衔理应具有“区分等级”的本质属性弱化。

改革后,在军衔主导的定位下,以“衔为基点”编制衔与制对应关系,按“一衔一职或一衔同级两职”的原则重新定义了衔级与岗位职务的对应关系,即一个衔级对应一个岗位职务等级(如上尉只对应正连),或者一衔对应同级的两个岗位职务(如少校对应正营、副营,不跨越层级)。通过改革,使军衔标识军官等级的功能清晰明确,赋予了军衔具有确定性新的含义,军衔回归本质属性,指挥管理功能得到有效强化。

(三) 重构军衔新规则

改革前,多数军官不可避免的面临“职业中途转业”问题,“半职业化”的模式制约着专业化发展。为此,改革确立了“军官职业化”的主线,延长军官的服役期限,对军官入伍、训练、培养、晋升、交流等全职业生涯作出新的制度安排,施行“前慢后快中间稳”的军衔晋升节奏管理策略。同时,改革军衔晋升规则,初、中级军官由原来“按期晋升”改为“最低衔期+员额选升”的管理制度,使晋升机制由“按时间齐步走”式变为“时间资格+员额优选”式,从而,激发了军衔晋升的激励导向,强化了荣誉感。

二、对警衔制度改革的思考

党中央高度重视人民警察队伍正规化建设,习近平总书记亲自向中国人民警察队伍授旗并致训词:我国人民警察是国家重要的治安行政和刑事司法力量,主要任务是维护国家安全,维护社会治安秩序,保护公民人身安全、人身自由、合法财产,保护公共财产,预防、制止、惩治违法犯罪。新的历史条件下,我国人民警察要对党忠诚、服务人民、执法公正、纪律严明,全心全意为增强人民群众获得感、幸福感、安全感而努力工作,坚决完成党和人民赋予的使命任务。30年前,人民警察建立了警衔制度,标志着队伍建设迈进了正规化轨道。跨入新时代,人民警察队伍建设应锚定“高质量正规化”的新目标,用新发展理念引领高质量正规化建设的制度体系构建,以高质量代表性、高质量激励性、高质量荣誉性为关键点,提升警衔制度在警队制度体系中的专业性地位,构建符合警察性质任务、体现警察职业特点、增强警务实战能力的高质量警衔制度新格局。

(一) 警衔的定位

制定管理制度的初衷,是为了实现管理目的,即目标导向。人民警察属于公务员体系,职务、职级序列是公务员的主导性、基础性等级管理制度,警衔制度是并行与职务、职级序列的职业专属性等级序列,是有别于其他公务员、体现警队正规化、专业化建设的标志。人民警察实现准军事化管理,是服从指挥、纪律严明并装备武器警械的职业化专业化队伍,性质任务和运作模式具有独特的职业属性。按照“军是军、警是警、民是民”的原则,人民警察的管理制度体系中,代表警务职业属性和规律特点的警衔制

度应居主导地位、发挥标志性作用,在警务实战化、职业发展激励、职业荣誉感等方面发挥独特作用,凸显更有价值的意义,成为“有别于其他公务员”的标志性制度。按这个目标衡量,目前的警衔制度具有一定的差距,应予以改革提升。

(二) 警衔的含义

衔级制度的本质是以管理机制为基础、具有外观标识作用的等级制度。人民警察的职务、职级、警衔三个等级序列并行,各具功能属性,发挥各自管理效能,又具有一定的耦合关系,“耦合紧密度”决定着各序列管理空间和效能。定义警衔与职务、职级的对应关系称之为衔职编制,警衔与职务、职级耦合度越紧,衔级所代表的含义越具体、明确,标识意义越大,制度实效越强。现行警衔制度与职务、职级的耦合度总体较宽松,从省部级到科员级编制为一职对应一、二、三、四、五衔,并且对应关系间多重交叉重叠。除一级警监以上,其他在等级含义代表性方面比较宽泛、含糊,特别是一级警督以下的衔级,基本无法辨识职务、职级等级,导致警衔“区分等级”的属性功能比较弱。变以“职为基点”为以“衔为基点”,赋予警衔新的具体、明确的等级代表含义,是新形势下警务实战化的需要,是构建“高质量正规化”警衔制度的需求。所谓警衔的标识性、代表性,就是通过定义衔级与职务、职级的对应关系,使“身份、等级、上下级关系”等要素“一目了然”。从衔级制度的规律中看,编制“衔与职”对应关系,有两个至关重要的因素:一是对应幅度,即一个衔级对应的职务、职级等级数,对应幅度越小,含义越清晰明确;二是对应秩序,即衔与职对应关系间是接续的,还是交叉重叠的。如果同一衔级代表的职务、职级存在交叉重叠的,

则该衔级的等级含义不具有独立性,导致含义不确定、不清楚,就是说,每个衔级可以代表两个或两个以上职务、职级等级,只要不交叉重叠,衔级的含义就是确定的,反之,会带来不确定性,导致“见衔”不知“级”。

我国现行警衔等级设置为五等十三级,其中,除总警监、副总警监衔级为“一衔一职”不存在交叉重叠外,其他衔级与职务、职级对应关系均存在交叉重叠情况。二级警监至三级警司衔级,均存在交叉重叠的对应关系,导致衔级含义不确定、多重性,如二级警监,可能代表正厅级、也可能代表副厅级;处级(包括职级)以下对应关系多重交叉,更加无法确定某个衔级代表的职务、职级等级。因此说,现行警衔制度等级代表性不强的主要原因是“衔职关系交叉重叠”。

若全部衔级均按“衔与职一一对应”的标准编制,虽然可以实现衔级含义精准明确,但由于警察机构是“条块结合、双重管理”的体制,如果衔与职完全统一,则属“绑定”关系,警衔的功能将局限于职务、职级的标志,警衔制度将无法发挥警务职业化、专业化管理效能,为此,结合警务体制特点和警队人员结构特点,在人员相对较少、层级较特殊的衔级实行“一衔一职”编制,在人员较多的层级按“两衔一职”编制,既契合实际又具科学性、合理性。试想,如果一衔两职或多职对应但不交叉重叠,对每衔级而言,所代表的含义仍具有独立性、确定性,比如:三级警监和一级警督两个衔级对应正处级,三级警督和一级警司两个衔级对应副处级,衔级对应的正、副处级是接续的、不交叉重叠,虽然“两衔一职”编制,但每级警衔的等级含义是清晰、确定的。

由此可见,确立改革以“警衔含义明确兼具专业管理效能”为目标,在重新定义衔

与职的等级对应关系时,无论对应幅度宽窄,都应坚持“等级接续”、“不重叠”、“不交叉”的原则。

（三）警衔的标志

标志标识是衔级制度的重要组成部分和有别于其他等级管理制度的主要特征,警衔制度的等级、含义、权责、荣誉等均需通过标志得以体现。警衔制度以公务员管理制度为基础,职务与职级并行制度赋予职务、职级差异化的职责定位和等级对应的关联关系,实践中,逐步形成了职务兼任职级、各等级职务与职级密切协同、相辅相成的管理新格局,在警务工作和队伍建设中发挥着有机协调的指挥管理作用。

警衔制度应遵从职务、职级制度原理和原则,并在管理和标识等方面予以“高质量”体现。在警衔体系、授予规则、晋升标准等管理机制上,应坚持“统一性”,保持“一套标准、就高评授晋升”原则;在标志佩带上,实行“一衔双标”分类管理策略,新设计“职务类警衔标志”,对领导职务和职级警衔分类标识,使警衔标志与身份、承担职责相吻合,以利于履行职务、职责。即统一评授、分类标识。

具体说,无论是职务等级还是职级等级,均按统一的标准“就高”评授或晋升警衔,而佩带的标志式样予以分类,担任领导职务的民警佩带职务类衔标,不担任领导职务的职级民警,佩带现行警衔标志。当然,若增加警衔衔级,也要相应增设新衔级标志。

（四）警衔的管理

警衔制度建立之初,全国民警从“无衔”向“有衔”过渡,“全警首次”授衔是当时的主要工作,即首次授衔标准精细化、实施合理性是当初警衔管理工作的重点。进入常态化管理之后,新入警的授衔管理占比较小,

警衔的晋升管理成为主体管理内容。

管理以效益为导向。警衔的晋升,伴随着民警职业发展的全程,晋升的条件、规则、机制等,对警察职业发展的导向性、激励性发挥着重要调节作用,管理的规则、机制和模式,决定着警衔制度的管理效能、职业激励作用、荣誉感、关注度等多方面质量。

现行警衔制度的晋升管理,以职务、职级为前提,实行“按期晋升”规则,即在职务、职级对应的编制幅度内,以衔级时间为标准,警司以下3年一晋升、警督4年一晋升,达到正处、副厅、正厅级的,衔级时间5年、6年或7年晋升。这种“齐步走”式的管理模式,缺乏激励性、导向性,不符合建立衔级制度的初衷。

军衔晋升管理制度改革,变“按期晋升”为“时间资格+员额优选”的模式,一方面,保持总体“阶梯结构”、衔级层次逐级递减的分布。试想:如果班长等于或多于班员,就失去等级制度的存在意义,所以,以员额制确保层级机构的科学性十分必要;另一方面,贯彻“择优选升”的理念,强化了军衔晋升的激励导向作用。新的军衔晋升管理模式,为警衔晋升机制改革提供了很好借鉴。在构建新的警衔晋升规则中,若衔级与职务、职级编制为一一对应的,则随职务、职级变动而变动;若编制为两个衔级对应一个职务、职级等级的,使警衔管理具有一定的空间,在职务、职级不变动的情况下,以员额管理为基础,以衔级时间为资格条件,实现选升制,既保持同一职务、职级等级的高衔级与低衔级结构比例合理,又贯彻了警衔晋升的“机会均等、以优为先”的激励导向,形成绩优主导的“弹性晋升”新格局。

（五）警衔的荣誉

荣誉感的凝聚,是多维度构建形成的。

警衔制度建立了 30 多年, 警衔制度的荣誉树立、教育培训、发展研究等相关制度和工作机制仍比较薄弱。警衔制度涉及警衔文化、制度内涵、制度管理等多层次内容, 但目前日常的队伍建设管理和教育培训中, 警衔制度往往被忽略, 警队中除负责警衔管理的专职人员外, 民警在几十年的从警职业中, 接受过较系统警衔制度教育的民警少之又少; 同时, 由于警衔制度未列入“必修课”, 各级警察院校也未建立起警衔制度专业教研师资队伍, 警衔制度的理论研究、发展完善研究等基础工作很薄弱。

构建新的警衔管理制度, 给提升荣誉、教研制度的发展和完善提供了良好契机。应该在警队中, 引导、树立崇尚警衔的浓厚氛围; 在警察教育系统, 将警衔制度的教学、教研纳入正规教育培训体系, 使警衔制度深入警心, 使警衔制度的基础性、理论性研究步入正规化轨道, 构建起高质量的专业研究队伍, 形成高质量正规化建设的坚实基础。

三、警衔制度改革的具体构想

基于上述理念梳理和思考, 现对警衔制度的衔级设置、衔职编制、授予及晋升管理等内容提出一些观点, 供交流、商榷。

(一) 衔级设置

经过 30 年的发展, 民警警衔分布结构呈现出新特点:

1. “一级警督”衔级过于“拥挤”

实行职级并行制度后, 一级主任科员以下职级晋升较“顺畅”, 致使一级警督以下警衔的晋升成为“自然发展”状态, 随着警龄的增长, 民警“自然”晋升到一级警督, 同时, 对于绝大多数民警没有机会晋升到正处级以上职务、职级的, 只能停滞在这一衔

级, 使该衔级成为各衔级分布人数之最。

2. 职业周期与衔级发展节点不同步

参警不足 20 年就可以晋升到一级警督, 而民警职业周期一般为 35 年以上, 就是说, 民警在职业中途时衔级便达到“天花板”, 通常在一级警督衔级停留 15 年至 20 年, 职业发展后半程警衔停滞, 缺乏激励作用。为顺应新情况新需求, 有必要在警督衔级至警监衔级之间, 增加警衔等级设置。

3. “干部、非干部”二元身份结构发生根本性变化

1992 年尚未建立公务员制度, 当时为契合相当数量的民警不属于干部身份的实际情况, 设置了“警员”衔级。如今, 进入警队的人员绝大多数为“干部身份”的公务员, 而“特招”民警属个别情况, 占比极少, “警员”衔级存在的必要较小。

为此, 考虑新的警衔衔级设置为五等十四级:

- 1) 总警监、副总警监
- 2) 警监: 一级、二级、三级
- 3) 高级警督: 一级、二级、三级
- 4) 警督: 一级、二级、三级
- 5) 警司: 一级、二级、三级

(二) 衔级与职务职级对应关系的编制

聚焦衔级含义“明确性”的主导思想, 编制衔与职对应关系, 定义衔级所代表的等级含义。其中, 遵循接续秩序、不交叉原则:

- 1) 总警监: 部级正职
- 2) 副总警监: 部级副职
- 3) 一级警监: 厅局级正职 (一级巡视员等职级)
- 4) 二级警监: 厅局级副职 (二级巡视员等职级)
- 5) 三级警监: 处局级正职 (一、二级调研员等职级)

6) 一级高级警督：处局级正职（一、二级调研员等职级）

7) 二级高级警督：处局级副职（三、四级调研员等职级）

8) 三级高级警督：处局级副职（三、四级调研员等职级）

9) 一级警督：科局级正职（一、二级主任科员等职级）

10) 二级警督：科局级正职（一、二级主任科员等职级）

11) 三级警督：科局级副职（三、四级主任科员等职级）

12) 一级警司：科局级副职（三、四级主任科员等职级）

13) 二级警司：一级科员

14) 三级警司：二级科员

上述编制，一级警监以上、二级警司以下的人员分布较少，所以编制按“一衔一职”原则；高级警督、警督、警司为民警主要分布衔级，人数居多，编制按“两衔一职”原则，既契合实际情况，又兼顾衔级晋升管理空间。虽然两个衔级对应同一职务职级等级，但其排序不重叠不交叉，且仅两个衔级、幅度较小，确保对应关系的明确性和易识性。

（三）授衔与晋升

1. 警衔的授予

警衔的授予，通俗理解就是给“无警衔”人员评定授予警衔。1992年建立警衔制度时，全警首次评授警衔，授衔对象是已具备警察身份的民警，所以，当时制定的《首次评定授予人民警察警衔的标准》的“首次”，主要指“首次实施警衔制度”。对此，《中华人民共和国人民警察警衔条例》作出明确规定：“第十一条：授予人民警察警衔，以人民警察现任职务、德才表现、担任现职时间和工

作年限为依据。第十二条：从学校毕业和从社会上招考录用担任人民警察职务的，或者从其他部门调任人民警察的，根据确定的职务，授予相应的警衔。”简言之，给已经具有警察身份的民警首次授衔，以“职务等级+任职时间+工龄”为条件；给新入警的人员评授警衔，以“职务等级”为条件，无需考虑任职时间、工龄等因素。

目前，首次评授警衔均为“新警”，应突出职业起点理念，以职务、职级的等级为依据，建立首次授衔基准，即：以衔职编制为标准，以职务职级对应的起点衔级为基准，形成简单清晰的授予基准标准。

2. 警衔的晋升

在上述衔职编制的基础上，分别设定两衔一职的员额比例，同时，规定衔级晋升最低年限，即资格条件：警司晋升最低年限为3年；警督和高级警督晋升最低年限为4年；警监晋升最低年限为6年。在编制幅度内，上一衔级出现员额空缺，在符合资格的民警中择优选升，并建立相应的选升程序制度，确保晋升机制科学规范。

综上所述，新时代的警衔制度，应以“高质量正规化”为目标，在警衔代表性、激励性、荣誉性等维度进行重构，对警衔的定位、含义、标志、首授及晋升等标准、式样、规则进行重新定义，同时，建立相关的基础性研究、教育制度，将警衔制度的长远发展、持续优化纳入高质量轨道，形成高质量正规化建设的新格局。

参考文献：

[1]张科进.全面加强新时代军官队伍建设——中央军委政治工作部领导就学习贯彻《现役军官管理暂行条例》及相关配套法规答记者问[J].解放军报,2021.1

责任编辑 尚钰涛