借鉴国际经验规范辅警管理

陆强

辅警是警务辅助人员的简称，我国辅警在理论上的定义可表述为，由政府或者公安机关聘用，辅助警察工作的公安机关非人民警察身份人员。从建国之初的治安小组和自卫队，到改革开放后的群众联防组织，到现在公安机关普遍存在的“辅警”、“协勤”、“协警”、“交通协管员”、“治安员”等，辅警作为一支辅助力量，一直为维护社会治安发挥着作用。然而，由于我国辅警管理制度的不规范，一些问题也逐渐显现。如执法权限没有明确的法律规定，辅警管理混乱、定位模糊，人员素质与工作要求存在差距等。笔者认为，可借鉴世界主要国家和我国香港地区的成熟经验，提出规范辅警管理制度的思路与建议。

世界主要国家辅警制度

辅警的概念起源于海洋法系。海洋法系认为，社会治安应由政府和民间共同承担，因此，在海洋法系的国家，如英国、美国、加拿大和澳大利亚等，都有规模较大的辅警队伍协助正规警察维持社会治安。大陆法系坚持政府应对社会安全负起全部责任，故不设辅警，但随着各种体制的融合和借鉴，法国等大陆法系国家也开始设置辅警，但规模和作用仍远小于英国等海洋法系国家。

（一）英国辅警制度。英国的辅警体系比较发达，有两种主要的辅警类型，即特别警察和社区辅警。特别警察是由各行各业的志愿者组成的兼职警察队伍，愿意付出自己的业余时间帮助正式警察从事警务执法活动。特别警察队在英国已经有几百年的历史。根据英国《警察法》，英国各警队均有权建立自己



中国财政杂志社

的特别警察队，所以现在全英国警队均有自己的特别警察队。特别警察与正式警察一样，必须要在法庭或者当着治安法官的面宣誓就职，享有与《警察法》赋予的与正式警察相同的执法权，在被分配的警务区域进行巡逻、犯罪预防、搜查、逮捕等几乎所有警务活动。特别警察除了领章编号和警徽、警服上的S字样以外，与正式警察的警服完全相同，并拥有与正式警察大体相当的警衔与层级、相同的警务装备，包括手铐、警棍、辣椒喷雾枪等。不同之处就在于正式警察属于全职的专职警察，享有薪金福利和假期，而特别警察是来自各行各业的志愿者，属于业余的兼职警察，是义务服务。社区辅警，与特别警察的义务工作不同，实行的是有偿劳动。社区辅警与特别警察相比，最显著的区别是只享有有限执法权，比如对涉嫌违法人员进行临时留置，等候正式警察来处理。社区警察的制服与正规警察的制服区别很大，很容易识别。

（二）美国辅警制度。美国辅警队伍的组建是依据地方法律。例如纽约市的辅警队伍根据《纽约州紧急防卫法案》组建，是为防范外来入侵和重大自然灾害而组建的民防力量。经过历史演变，现在的辅警职能和任务发生了巨大的变化，主要是协助警察从事维护治安的工作，队伍主要是由热心公益的志愿者组成。美国的辅警队伍具有如下特点：一是人员来自社会各行各业，本身具有正式的职业；二是实行志愿服务，没有任何报酬；三是人员必须保证一定的时间来从事辅警工作；四是由警局招募、培训、管理；五是他们的制服与正式警察的制服非常接近，警车的差异也非常细微，而且也有与正式警察大体对应的警衔系列。美国辅警准入条件比较严格：必须是警局所在地的居民，年龄在18岁以上，满足一定的学历标准（一般为高中及以上学历），必须没有违法记录，通过背景调查、体能及心理测试等。另外在被吸纳为辅警以后，他们还要接受16周严格的培训。美国辅警不具有治安官身份，也不是警察身份，没有执法权，不能像正规警察一样执法，只能“观察并报告”，从事一些服务性和危险性不高的辅助执法活动。

（三）法国辅警体系。法国属于大陆法系国家，倡导社会安全由政府负全部责任的理念，因此法国的辅警制度相比较于英美有较大的不同。法国1985年8月7日关于警察现代化的法律中和1986年3月3日的法令中决定建立“辅助警察”，并赋予相应职能。法国辅助警察的前身是法国辅助宪兵。辅助警察实行现役制，其成员由内政部有关机关根据国家警察的品质和体质条件，从应征入伍的青年中挑选，并需在警察院校接受法律、职业守则以及体能和射击等教育与培训后，被分配到巴黎治安总局、城市警察中心局、边防警察中心局及治安队等机构，进行为期10个月的工作。辅助警察全部统一着装，制式与国家警察相同，但没有警衔标志。在权限方面，不具有刑事司法和治安行政管理的职权，只是作为一种补充的角色协助国家警察履行各种职能。在职能上，主要从事维护道路交通秩序、社区治安管理、公共场所治安巡逻以及在警察局值班或从事某些技术性的工作。在待遇上，按国家警察条令的总体性规定执行。在出路上，对于不能胜任工作的辅助警察，按照不适合服兵役的规定处理。如果在工作期满后仍想继续从事国家警察工作，可以参加招募国家警察的考试。

我国香港地区辅警制度

香港地区辅警制度来源于英国辅警制度。截至2015年3月1日，香港警队共有正式警察28393人、文职人员（公务员编制，由公务员事务管理局派驻）4299人、辅助警察（兼职志愿者）3599人。香港辅助警察由社会志愿人士组成，是一支以兼职的形式协助正式警察执行警务的准警察部队，根据《香港辅助警察条例》等组建并进行管理。香港辅助警察与正式警察一样，需要宣誓，评授警衔，着警察制服（但肩章上多一个“A”字，与正式警察相区别）；行使正式警察的相应权力；招募条件和程序与正式警察基本相同并接受严格、全面的警务训练。香港设有辅警总部，下辖五个辅警总区，辅警总区又下辖若干警区。辅警的警衔职级分四级十一等（纪律人员的警衔职级分四级十五等）。香港辅警拥有的警察权、着装、警衔、训练与管理等诸方面与正式警察几无差别，二者的主要区别是辅警是兼职志愿者，正式警察是全职工作人员。香港辅警按实际工作时间领取时薪，最低级的警员为68元，最高级的警司为257元。

规范我国辅警管理制度的思路

随着依法治国方略的不断深入实施，对辅警制度的规范已经成为迫在眉睫的要求和任务。参考世界主要国家及地区辅警管理制度的成功经验，结合我国实际，建议从以下几个方面入手予以规范。

（一）尽快以法律或条例形式实现辅警管理的法治化。必须尽快出台法律或条例明确辅警的法律地位、性质、执法权限、责任以及任职条件。其中，明确辅警的执法权限是重点，世界主要国家和地区均对辅警的执法权限以法律或条例形式予以明确。考虑我国的实际情况，授予辅警执法权将带来法律上的困境，建议明确规定辅警没有执法权，只能从事辅助性警务活动，劝阻、观察、报告违法犯罪行为；制止犯罪、扭送犯罪分子到公安机关应定位为鼓励辅警实施的行为，而非履职行为，视同见义勇为。同时规定公安机关、民警不得要求辅警实施逮捕、审问、看押等执法工作，辅警对于

中国财政杂志社

不当要求有权拒绝。这种做法，在明确辅警执法权限、履职行为的同时，也保护了辅警的合法权益，并且防止了民警将自身职责转嫁给辅警承担。

（二）规范聘用方式，通过政府购买社会组织服务聘用辅警。国外的辅警基本属于志愿人员或兼职人员，符合条件的公民均可申请加入，参与辅警工作不领取报酬，或根据实际工作时间领取象征性的报酬。这与我国截然不同。目前我国存在庞大的辅警队伍，辅警已经成为一种职业，实行志愿制还缺乏经济和社会基础，仍需坚持聘用制。但现行由公安机关直接与辅警个人签订工作合同聘用的方式，是一种直接雇用人员的做法，本质上仍然属于“养人办事”的传统思路，在实践中存在诸多弊端。一是招聘标准不一、把关不严，部分人员素质较低；二是公安机关与个人签订劳动合同，为避免劳动纠纷，公安机关一般不愿辞退已聘用的辅警，缺乏退出机制，导致辅警工作效率低下。当前，我国正在大力推进政府向社会力量购买服务的模式，作为政府机关购买人数最多的辅警，应尽快采纳这种聘用方式，通过政府或公安机关与相应劳务公司、保安公司签订合同，由相应公司派遣符合条件的人员到公安机关担任辅警，通过公开择优、以事定费的方式，促使公安机关由“花钱养人”向“花钱办事”的模式转变。派遣人员的条件，可以在法律法规规定的基础上，由各地根据当地实际情况制定明细规定并向社会公开，如规定派遣辅警的年龄不得超过45岁，保证辅警队伍的及时轮换和更新。

（三）建立健全辅警奖惩机制和抚恤优待制度。在采用购买服务方式聘用辅警的模式下，公安机关依据与劳务公司签订的合同向公司支付费用，劳务公司依据劳动合同向辅警支付工资，公安机关不直接支付辅警的工资。为激励辅警努力工作、奖勤罚懒，公安机关应建立完善的辅警奖惩机制，财政部门也可给予公安机关一定数量的辅警奖励资金，用于对表现突出、恪尽职守的辅警给予一定的物质奖励；对于工作懈怠、不适应辅警岗位的，应尽快退回所属劳务公司；对于违法乱纪甚至触犯刑律的，按照相应法律法规追究责任。另外，虽然辅警执行的是一些服务性和辅助性的工作，但还是有出现受伤甚至牺牲的可能性，应对辅警的抚恤优待机制加以完善。辅警因公受伤或牺牲，应由派遣公司按照工伤保险条例予以及时救治和补偿；符合烈士评定标准的，应及时评定为烈士，由政府按照烈士褒扬条例予以抚恤优待。

（四）切实加强对辅警的培训。我国的辅警人员素质一直饱受诟病。对比其他国家和地区，虽然其辅警大部分为志愿人员，但各国对辅警的培训高度重视，辅警的基本素质接近或达到与正式警员相当的水平。特别是我国香港地区的辅警，招募后需接受与正式警员相同的全面的警务训练，打造出了一支管理规范、训练有素、综合素质优良的辅警队伍，无论是承担内部安保工作、保护重要地点、为各指挥及控制中心提供支援，以及在大型活动进行期间增补正规警队的一般警务工作，都有上佳表现，为辅警队赢得了极高声誉，反过来又增加了辅警的吸引力和公信力。我国辅警人员一般招募后即上岗，没有任何岗前培训，甚至法律常识都不具备。在实现辅警管理法治化、辅警聘任规范化的基础上，必须加强辅警的培训，使其素质达到与岗位相匹配的水平。由于我国经济发展水平的限制和辅警队伍的庞大，我国目前还无法像英美等国家对辅警实施类似正式警员的培训，建议由公安部出台辅警培训规范和上岗考核指导意见，规定辅警的培训时间和课程设置，从法律知识、警务技能、执勤规范、体能等方面确立培训标准和考核标准，辅警必须参加培训并考核合格后才能上岗，切实提高辅警人员素质，维护提升辅警和公安机关的良好形象。

（五）加快警察机构和编制管理改革，适当增加警察编制，设置文职人员编制，尽快压缩辅警人员规模。我国辅警队伍庞大，最保守的估计也远超过现有民警数量。导致这种状况的表层原因是由于我国警察数量较少，警力不足（据统计，我国现每万人口中警察仅13名），而根源还是在于辅警管理混乱，对于辅警聘用没有相应规定，导致各级公安机关不断增加辅警人数，甚至部分派出所都自行聘用辅警。辅警，顾名思义只能是警察的辅助力量，人员数量不宜过多。英国特别警察人数是正式警察的15%，香港辅警人数是正式警察的13%，其他国家也没有超过20%的。在我国，辅警聘用成本确实较低，但同时辅警的使用效能也较低，辅警数量超过正式警察数量是一种本末倒置，规模庞大的辅警队伍在客观上造成了公安机关臃肿虚胖、指挥不畅、效率低下，必须尽快予以压缩。由于我国警察编制由中央统一管理，建议我国编制管理机构在深入调研和立足实际的基础上，加快警察编制管理制度改革，使警察人数与当地常住人口、发案量等因素适当挂钩、动态调整，适当增加我国公安机关民警编制；同时，参考世界主要国家成熟经验，在公安机关设置公务员编制（非政法专项编制）的文职人员，从事文字、财务、行政和技术性工作，以使经过严格正规化培训、拥有执法权的在编警察从烦琐的事务性工作中解脱出来，去从事“真正的警察工作”。在实施上述改革的同时，由编制管理部门对公安机关辅警人数做出相应严格限定，建议以不超过本单位正式警察25%—30%为宜，尽快削减压缩辅警规模。

（作者单位：财政部行政政法司）

责任编辑 张小莉

中国财政杂志社