汕头经济特区警务辅助人员条例

（草案代拟稿）起草说明

根据《国务院办公厅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）、公安部《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》（公通字〔2020〕4号）、广东省人民政府《广东省公安机关警务辅助人员管理办法》、省公安厅《关于印发广东省公安机关辅警管理联席会议制度和加强全省公安机关辅警管理重点工作及分工的通知》等工作部署，为规范警务辅助人员管理，确保依法合理使用警务辅助人员，充分发挥警务辅助作用，结合我市警务辅助队伍实际情况。根据2021年我市立法工作计划要求，我局代拟了《汕头经济特区警务辅助人员条例》（草案代拟稿）。

一、制定条例草案的必要性

（一）具有现实意义。目前我市实际管理人口近600万人，而实有警力不到7千人，警力缺口一直较大。在市委市政府关心支持下，配备公安警务辅助人员弥补警力不足问题，警务辅助人员在协助公安机关维护社会治安、打击违法犯罪、开展行政管理和服务人民群众等方面发挥了积极作用，但按照公安部、省厅对于各警种警力配备的指导意见和我局面临的实际工作任务计算，我市辅警现有人数仅3861名，人数配比仅1:0.6，辅警队伍配备人数与工作任务明显不相适应，不能满足日益繁重的工作任务。与此同时，警务辅助人员目前的管理制度明显滞后，警务辅助力量在实践中存在着诸多问题。主要表现：一是法律地位不明确，身份性质、工作职责等方面都没有明确界定；二是管理体系不健全，导致在实际工作中出现职责权限不明晰、管理机制不完善、管理制度不到位等问题；三是职业保障未到位，薪酬普遍偏低，人员流失率高，队伍不稳定；四是队伍素质整体不高，缺乏系统培训，难以胜任高强度的警务辅助工作，个别辅警粗暴执法、甚至违法乱纪现象时有发生，严重损害公安机关形象；五是缺乏职业发展通道，职业认同感低，挫伤了警务辅助人员的工作积极性。因此，我们拟通过立法来明确警务辅助人员身份性质、职权和义务，确立激励和保障、责任追究等制定，真正建设一支正规化、专业化、职业化的警务辅助队伍，这对于创新社会治理，维护社会稳定，提高行政效能，降低行政成本，缓解警力不足，都具有重要现实意义。

（二）顺应公安改革潮流。根据《国务院办公厅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）公安部《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》（公通字〔2020〕4号）、广东省人民政府《广东省公安机关警务辅助人员管理办法》（第222号）省公安厅《关于印发广东省公安机关辅警管理联席会议制度和加强全省公安机关辅警管理重点工作及分工的通知》等工作部署，要求各地深入调研论证，广泛听取意见建议，依据国家相关法律法规和政策规定，研究起草符合本地实际的辅警管理条例和规章草案，这为我局条例草案制定提供了强有力的政策支持。

（三）面临极为宝贵的历史机遇。2020年2月，公安部《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》（公通字〔2020〕4号）、2020年6月，省公安厅《关于印发广东省公安机关辅警管理联席会议制度和加强全省公安机关辅警管理重点工作及分工的通知》后省厅密集出台辅警管理薪酬、招录、奖励、考核等办法。市人大已将《汕头经济特区警务辅助人员条例》列为2021年度立法计划中当年完成类项目，这增强了我们通过特区立法形式来解决警务辅助人员现有问题的信心和决心。

二、制定条例草案的主要依据

（一）《人民警察法》

（二）《国务院办公厅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）

（三）公安部《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》（公通字〔2020〕4号）

（四）广东省人民政府《广东省公安机关警务辅助人员管理办法》

（五）省公安厅《关于印发广东省公安机关辅警管理联席会议制度和加强全省公安机关辅警管理重点工作及分工的通知》

三、主要内容

警务辅助人员协助警务运作，对警力不足困境的解决具有重要作用，但是基于现行法律规定，警务辅助人员能干什么、不能干什么，没有明确的界定。主体地位不清，履职范围不明，现实中暴露出的许多负面问题，助推了公众对警务辅助人员的反感情绪。这些问题不解决势必影响警务辅助人员在社会公众层面上的正确评价，也势必影响警务辅助人员的正常履职。所以，我们立法的最主要目的就是解决这些问题。

（一）明确警务辅助人员的身份性质。我们将警务辅助人员定义为：根据社会治安形势发展和公安工作实际需要，由公安机关管理使用，与公安机关直接签订合同或者劳务派遣，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工作人员。同时规定在公安机关从事膳食、保洁、保卫等后勤服务工作的人员，不纳入勤务辅助人员。这为警务辅助人员协助公安机关工作，提供了有力法律支持。

（二）明确警务辅助人员的分类。我们将警务辅助人员划分为勤务辅警、文职辅警两类。在类别名称上与公安部、省公安厅的相关文件上保持一致。勤务辅警是指协助人民警察从事执法执勤等警务工作，文职辅警是指从事公安机关非执法岗位相关工作。

（三）明确警务辅助人员的行使职权的条件和范围。我们将勤务辅警可以从事的工作明确为包括协助预防、制止违法犯罪活动等12项；文职辅警可以从事的工作明确为包括文书助理、档案管理、接线查询、窗口服务、证件办理、信息采集与录入等行政助理工作等4项；同时也明确辅警不得从事包括国内安全保卫、技术侦察、反邪教、反恐怖等工作等9项。此外，明确辅警在公安机关及其人民警察的现场指挥、带领和监督下，才能履行工作职责。

（四）明确警务辅助人员的义务和纪律。主要是按照责、权、利相统一的原则，为了保障警务辅助人员依法履职，我们明确了警务辅助人员依法享有的职权，相应的我们规定其应当承担与人民警察相同的义务和应遵守的纪律。考虑到勤务辅警工作性质的特殊性和整体形象问题，我们将为辅警配发统一证件和服装，并要求按照规定统一着装，持证上岗。为了便于开展工作，同时对违法犯罪嫌疑人起到震慑作用，我们允许辅警的制式服装近似人民警察的服装。为了保证制服的严肃性，防止辅警在非工作时间穿着制服引发各种不良后果，我们严禁在非工作时间勤务辅警穿着勤务制服。

（五）明确警务辅助人员的责任追究。考虑到警务辅助人员被赋予了相关权力，为了防止权力滥用，造成不良后果，我们将责任追究也上升到法律的高度来予以明确，所以在草案代拟稿中对违反条例的各种责任追究措施进行了明确规定。

（六）完善警务辅助人员的职业保障。一是薪酬保障。主要考虑到职业保障是警务辅助人员最为关心的问题，只有这方面做好了才能使警务辅助人员安心工作，真正达到建设一支正规化、专业化、职业化的警务辅助队伍的目的。所以我们在草案代拟稿中规定公安机关应当会同有关部门制定符合警务辅助人员特点、体现工作绩效和分级管理的薪酬制度；二是伤残保障。考虑到警务辅助人员在协助公安机关中可能遇到的各种风险，为解决他们的后顾之后，更好地投入到工作中去，草案代拟稿中规定了因公受伤、致残的相关保障。

（七）完善警务辅助人员的层级化管理和激励制度。首先，对警务辅助人员实行层级化管理，从高到低依次为：一级到七级，各职级之间不存在上下级隶属关系；为了充分调动警务辅助人员的工作积极性，增强警务辅助人员的责任感和荣誉感；其次，在草案代拟稿中明确规定警务辅助人员执行职务受法律保护，公民和组织应当给予支持和协助，对执行职务成绩显著的，给予表彰和奖励；最后，明确规定在招录人民警察时，对于表现特别突出的警务辅助人员，确定一定比例定向招录，这将极大地激发警务辅助人员的荣誉感和凝聚力。

（八）明确公安机关负责警务辅助人员的日常管理。为了强化对警务辅助人员的管理，要求公安机关负责制定并组织实施警务辅助人员的招录、培训、考核、奖惩、人员晋升、党建等管理制度，具体办法由公安机关另行制定。