

关于《公安机关组织管理条例》 修订的思考

——《公安机关组织管理条例》修订调研报告及建议稿

程小白, 邓国良, 章 剑等
(江西警察学院, 江西 南昌 330100)

摘要:《公安机关组织管理条例》是全面系统地规范公安机关组织管理和加强公安队伍建设以及保障公安机关人民警察正当权益的重要的行政法规。当前进行《公安机关组织管理条例》修订,时机恰当且成熟。本次修订要解决以下重大问题:突出党对公安工作的绝对领导;体现党中央对公安民警的关爱;抓住“公安事权划分”这个关键点;建立科学的编制管理制度;建立“公安事权与支出责任相适应”制度;明确公安机关内设机构设置的原则;高度重视公安教育训练工作;规范警务辅助人员的管理。

关键词: 公安机关组织管理条例; 修订; 调研

中图分类号: D922.14

文献标志码: A

文章编号: 2095-2031(2019)03-0005-11

江西警察学院收到公安部人事训练局《关于委托开展修订公安队伍管理有关法律法规专题调研工作的通知》(公人传发〔2019〕12号)后,立即组织进行《公安机关组织管理条例》修订调研和修订初稿草拟工作。

一、《公安机关组织管理条例》修订调研及建议稿的起草过程

2019年2月初,学院领导召集组织人事处、法律系、公安管理系等相关部门的领导、教授及骨干教师成立了《公安机关组织管理条例》修订课题组,由院长程小白教授总负责,并召开专门会议对《公安机关组织管理条例》修订进行布置、落实,对调研报告和修订稿的内容提出了具体要求,明确了分工:《公安机关组织管理条例》修订调研报告由公安管理系负责,牵头人为章剑教授;《公安机关组织管理条例》的修订稿由法律系负责,牵头人为邓国良教授;组织人事处负责收集、提供公安体制改革的相关文件及资料等。

2月15日至3月12日,课题组成员先后前往深圳市公安局、惠州市公安局、萍乡市公安局、九江市公安局、景德镇市公安局和抚州市公安局就《公安机关组织管理条例》的修订进行调研。围绕事先设定的六个方面的问题听取和征求公安机关政工、人事、警务保障等部门以及基层派出所的领导和民警的意见与建议,探讨了公安机关组织管理体制中涉及的机构设置、职务序列、人员编制、经费保障、招录体制、工资待遇、奖励与处分、辞退与退休以及正在进行的“警员、警务技术职务系列”套改等存在的问题和调整完善的建议。课题组成员在调研的基础上,根据我国《公务员法》《人民警察法》的规定,研读了公安部《关于全面深化公安改革若干重大问题的框架意见》和《公安机关执法勤务警员职务序列改革方案(试行)》《公安机关警务技术职务序列改革方案(试行)》等文件以及《法官法》《检察官法》《法院组织法》《检察院组织法》《人民警察法(修订草案稿)》《公安机关人民警察奖励条令》《关于加强公安机关人民警察招

收稿日期: 2019-05-28

作者简介:程小白(1960-),男,江西永新人,江西警察学院党委副书记、院长,二级教授,从事公安学、侦查学与经济犯罪侦查研究;邓国良(1953-),男,江西南昌人,江西警察学院首席教授,从事行政法学与警察法学研究;章剑(1970-),男,浙江永康人,江西警察学院教授,从事公安管理学研究。调研组成员包括程小白、邓国良、章剑、朱炜、钟琳、曹慧丽、彭小武、梅坤、罗斌飞、余红梅、文津。

录工作意见》《国务院关于推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革的指导意见》等,并逐条对《公安机关组织管理条例》进行修订,形成了初稿。

3月15日,学院邀请省公安厅人事处、现役办、警务保障部、法制总队的领导以及课题组成员对《公安机关组织管理条例》修订初稿进行了研讨,到会的领导结合公安队伍管理的实际,对《公安机关组织管理条例》修订初稿提出了许多好的修改建议或设想,课题组成员在听取意见的基础上,对初稿做了较大幅度的修改。

3月21日,学院召集课题组成员对《公安机关组织管理条例》修订建议稿逐条进行了研讨,对有争议的问题进行解析,在充分研讨的基础上达成共识,形成了现在的修订送审稿。

二、《公安机关组织管理条例》的修订定位与时代背景

《公安机关组织管理条例》是全面系统地规范公安机关组织管理和加强公安队伍建设以及保障公安机关人民警察正当权益的重要行政法规,是彰显人民警察职业特点、有别于其他公务员的人民警察管理的制度设计。

本调研组认为,当前进行《公安机关组织管理条例》修订,时机恰当且成熟。此时修订,是为了适应新时代公安工作发展的要求。新时代的公安工作,必须以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,积极适应推进国家治理体系和治理能力现代化新要求。此时进行修订,也是法律衔接的要求。近些年来,我国《宪法》、《公务员法》等法律进行了修改,《公安机关组织管理条例》需要及时与这些法律相衔接。

也正因为以上理由,本调研组认为《公安机关组织管理条例》作为《公务员法》和《人民警察法》的配套法,此次修订应为“大改”。通过《公安机关组织管理条例》的修改,用法律法规确认公安改革成果,预留公安改革空间,引领下一步的公安改革,用法治方式来解决公安工作面临的新挑战、新问题。为此,修订应充分考虑以下几个方面:

(一)体现公安体制改革的特色与成果

公安体制改革是国家机构改革的重要组成部分。2015年2月中央审议通过并印发实施《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,系统构建了全面深化公安改革的整体框架并明确了具体改革路径。将完善公安机关管理体制列为八项主要改革任务之一,为了解决公安机关机构设置中存在的分工过细、职能交叉、警力分散等问题,提出按照“精简、统一、效能原则”推进公安机关

机构改革。2018年3月,中共十九届三中全会审议通过的《深化党和国家机构改革方案》中亦涉及公安体制改革。通过法律制度的设计,从组织管理体制、机制、措施等方面凸显公安机关人民警察有别于其他公务员的鲜明职业特色,加强公安队伍革命化、正规化、专业化和职业化建设,将公安体制改革的成功经验与实践成果规范化、制度化、法治化。

(二)建立和完善执法勤务警员、警务技术职务序列

根据人民警察武装性、实战性、高强度、高风险等职业特点,以及公安队伍规模大、层级多、主要集中在基层一线等实际情况,完善执法勤务警员职务序列,建立警务技术职务序列,拓展执法勤务警员和警务技术人民警察职业发展空间,完善激励保障机制,激发队伍活力,是推进人民警察管理制度改革的重要内容。

(三)根据公安机关人民警察生活待遇“高于地方、略低于军队”的原则,构建符合人民警察职业特点的工资待遇体系

公安部会同人社、财政部门,积极研究人民警察警衔津贴、值勤岗位津贴和法定节假日外加班补贴政策,提高津补贴标准,向基层一线、艰苦危险等重点岗位倾斜。

(四)实体与程序相融合

《公安机关组织管理条例》主要是一部实体法,但为了增强其可操作性,又有一些程序性的设计,体现了实体与程序相融合。

(五)体现了新旧法规之间的承继关系

尽管《公安机关组织管理条例》修订稿对现行条例进行了大改,增设了许多新的规定,但对现行条例中能够适应现实需要,且被实践证明是可行的规定予以保留,保持了新旧法规之间的承继关系。

三、现行《公安机关组织管理条例》存在的问题

现行《公安机关组织管理条例》是2006年11月1日国务院第154次常务会议通过并于2007年1月1日起施行。这是我国第一部规范公安机关和政府职能部门组织管理的行政法规,对加强和改进新世纪新阶段的公安工作和队伍建设发挥了重要作用。但随着时间的推移,特别是党的十八大以来社会主要矛盾的变化和全面推进依法治国的形势发展对公安工作提出了许多新要求,现行条例存在诸多不适应。通过调研后调研组认为现行《公安机关组织管理条例》主要有以下六个方面的问题。

(一)未对公安事权进行划分,公安机关呈现“职责同构”的组织架构

有同志谈到,《公安机关组织管理条例》规定的公安事权是针对整个公安机关,没有明确界定哪些是中央公安事权、哪些是中央与地方共同公安事权、哪些是地方公安事权,分别由哪级公安机关来行使。这使得我国公安管理体制,从中央到地方公安机关的职责高度一致,地方公安机关几乎就是中央(公安部)事权的延伸或细化。这种“职责同构”的组织架构导致公安机关职能重叠,同一事务各级公安机关“齐抓共管”,呈现“上下对口、职责同构”的基本特征——上下级职能交叉、事权重叠。上级公安机关可以越权行使下级公安机关的职权,对本该由下级公安机关负责的具体工作提出过细的要求和考核指标,从而陷于繁杂的具体事务之中,而对自己应当履行的制度设定,解决体制性、机制性、保障性问题的职能履责不力;另一方面,下级公安机关习惯于听命上级公安机关的指示、命令,疲于应付上级的部署与考核,而对本应负起的属地治安责任缺乏主动性、积极性与创新性。

还有同志指出,《公安机关组织管理条例》在表述公安事权时,大量使用“县级以上人民政府公安机关”的立法表述,模糊了公安机关的事权关系、层级关系、结构关系,没有区分公安机关内部管理中的抓总、主责、主战、协调关系。

(二)没有规定内设机构的设置原则,导致机构设置偏多,分工过细,实战性差

基层公安机关普遍反映,《公安机关组织管理条例》对公安机关内设机构设置的条文过于模糊,致使内设机构数量过多,职责交叉。而且,上级公安机关在各类考评中,又常将上下对口作为考评内容,更导致机构膨胀。这种“上下对口”的机构设置模式,虽然方便上级决定下级事权,有利于理顺业务关系,但也使基层内设机构的设置不以实战为目的,没有反映基层的组织特性,造成基层公安机关内设机构小而全,警种多又杂,业务交叉、警力分散、行政运行成本高,官僚化突出,警务效率低下。

抚州市公安局提出,内设机构还存在数量、级别、名称没有科学设置标准的问题。以该市为例,有的县局在机构设置上工作沟通得细,得到地方编制部门的大力支持和政策倾斜,内设机构的级别相应配得高,而有的县局部分内设机构级别长期“按兵不动”,指挥中心、看守所等本该确定为副科级的单位却仍为股级机构。10个县局中,有8个县局的全部内设机构均按副科级配置(除交警大队外),有2个县局仍有部分机构为正股级配置。内设机构的名称也比较混乱,10个县局中有2个称为政工监督室,4个

称为政治处,4个称为政工科。

此外,《公安机关组织管理条例》对市局与分局的关系表述也不明确,带来工作上的诸多不便。以景德镇市公安局为例,市局和直属分局的人事权在市局,经费保障由市财政统一保障,但编制是单列的。实际工作中,市局和分局间的人员交流调动频繁,而这种调动作为跨编制调动需要提交市人社局调配、并经编办核编才能完成调动,程序繁琐,给人事管理、警力调配带来诸多不便。抚州市公安局也存在类似情况。该局市局机关、交警支队、临川分局、高新分局、东临分局五大块,虽然同为市局机构,但各单位的政法专项编制不能进行分配或交流,造成了目前机关编制多、干部交流不畅、混编混岗现象严重等诸多问题。深圳市因历史沿革,作为无县域城市,该市公安延续市、区分级管理体制,行政(新)区分局的干部管理和党组织关系受制于区组织人事部门,干部选用、调配交流等方面协调成本过高。

(三)警力调整机制僵化,致使基层警力严重不足

《公安机关组织管理条例》在编制管理上,统得过死,没有给地方增加和调整警力的权限。各地公安机关都反映警力严重不足,存量警务配置失衡的问题。比如深圳市“万人配警比”9.5,不及全国平均水平12.86,与“北上广”平均水平21.3、其他14个副省级城市平均水平14.1差距明显。究其原因近年来中央严控编制增长,深圳市公安编制配置严重滞后于深圳社会发展,致使目前警力严重不足。经侦、监所、轨道交通安保等警力缺口较大,原特区内分局警力配置结构性失衡,宝安、龙华等分局警力缺口问题长期存在。景德镇市公安局也认为,在既定的编制数量下,如需进行编制数的调整非常困难,没有体现编制跟着任务走。九江市公安局反映,当前公安部对各地警力配置的比例标准没有明确的规定,招警指标受地方政府编制部门的制约,多年来说的警力编制动态调整机制在地方上很难实现。

惠州等地方还指出,《公安机关组织管理条例》没有对警务辅助人员的管理条文。警务辅助人员在协助公安机关开展警务工作方面发挥着重要作用,但《公安机关组织管理条例》没有只言片语,这急需制度层面予以规范,做到“有法可依”。

(四)关于警察工资待遇的条文过于原则

基层公安的人事部门民警指出,《公安机关组织管理条例》“第三十五条 公安机关人民警察享受国家规定的符合其职业特点的工资待遇”内容模糊不清,过于原则,使公安机关为民警争取工资待遇时难

以找到相应的法律依据,必须要明细化。某地民警说,在工资待遇保障方面,各地落实警衔津贴没有问题,但对于法定工作日之外的加班补贴和值勤岗位津贴,有的地方政府由于财政经费紧张,要求各公安机关自筹经费解决,严重影响公安机关规范执法。深圳市公安局反映近年来从公安院校、地方院校招录毕业生规模大幅减少,原因之一是深圳过高的房价,降低了深圳公安职业吸引力,要提高民警待遇。

(五)《公安机关组织管理条例》没有包括公安教育训练工作,是明显的立法缺陷

公安院校和地市训练支队反映,《公安机关组织管理条例》没有包括公安教育训练工作,没有对公安院校、人民警察训练学校做出机构性质、职务序列、经费保障等相应规定,这使得从事公安教育训练工作的教师、教官工作和生活待遇难以落实。

还有一些条款使得公安院校处境尴尬,并将公安院校教师排除在人民警察的范围外。比如“第十九条 公安机关人民警察使用的国家行政编制,实行专项管理。”公安院校属于事业性质,教师绝大多数不是行政编制,而是事业编制,那么公安院校事业编制的教师是否为人民警察呢?

(六)条文没有“招警对象的主要来源”的内容,特殊人才招录难,录用警察缺少心理素质上的要求

公安院校招录培养机制改革后,公安院校毕业生进入公安队伍较通畅。萍乡市公安局反映,从近两年招录的公安院校毕业生来看,适应能力较强,普遍受到用人单位欢迎,不少同志很快成长为单位骨干。但条文没有明确公安院校是招警的主要渠道,没有体现《关于加强公安机关人民警察招录工作意见》的精神。

景德镇市公安局和九江市公安局还反映,公安工作专业性强,需要大量专业人才,但目前专业人才、特殊人才引进难。原因是按照普通公务员录用,一些特殊语言类人才(维语、越南语、柬埔寨语等小语种外语)、特殊技能类人才(狙击、排爆、突击等)、专业技术类人才(计算机网络技术、侦察技术)等,由于受开考和面试比例限制,特殊人才难以招录进来。

萍乡市公安局民警反映,心理不健康的人无法在民警岗位工作。警察职业属于高风险,对心理素质有要求。抚州市公安局还认为,在招警工作中要增加心理测试,建议将心理测试置于体检环节中,作为体检项目之一,对存在严重心理疾病的报考人员,应不予录用。

四、本次条例修订应解决的重大问题

调研组认为,本次《公安机关组织管理条例》修

订要解决以下重大问题。

(一)要突出党对公安工作的绝对领导

中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征。党政军民学,东西南北中,党是领导一切的。公安机关作为人民民主专政的重要工具,更要强调党对公安工作的绝对领导。

1998年通过的《高等教育法》第39条就明文规定“国家举办的高等学校实行中国共产党高等学校基层委员会领导下的校长负责制”。因此,《公安机关组织管理条例》应该以专门的条文来突出党的绝对领导,突出政治建警,突出党委领导下的行政首长负责制。

为此,本调研组建议将原条文“公安机关实行政治首长负责制”修订为:“公安机关队伍建设应当坚持‘政治建警’的原则,实行‘中国共产党委员会(党组)领导下的行政首长负责制’”。

(二)修订要抓住“公安事权划分”这个关键点

《公安机关组织管理条例》修订时,特别要从事权划分的角度和高度,重新科学划分中央和地方的公安事权,重新定位各级公安机关的职能,重新架构警力匹配形态,建立新型的公安管理体制。这是因为从公安工作逻辑顺序分析,事权划分是全面深化公安改革的“纽带”,也是关键点。按照因事定财、财力事权匹配原则,公安事权划分是财政保障与理顺支出责任的前提;事权划分也是各级公安机关机构设置的基础。在纵向上理顺事权,公安机关才能真正实现统一领导、分级管理;在横向上理清职责,才能做到分工负责,各司其职。公安机关机构设置又与警力配置、人员分类管理密切相关。

本调研组建议,根据外部性、信息处理复杂性和激励相容三大原则进行公安事权划分,通过清单式明确中央公安事权、地方公安事权以及中央和地方共同公安事权的内容。

为此,《修订建议稿》专门增加了“公安事权划分”的条款,明确划分了中央公安事权、地方公安事权以及中央和地方共同公安事权,并规定了中央和地方各级公安机关行使的公安事权。

(三)要建立科学的编制管理制度

解决编制的关键是要将人民警察的编制管理权限明晰,建立事权和编制管理相匹配的公安人事管理体系。公安机关的编制要综合考虑公安机关层级事权属性、治安状况、经济社会发展情况、人口数量、地理环境、区域面积等因素确定,实行动态管理。

为此,《修订建议稿》按照事权划分的原则,全面梳理、调整了编制的申请和审批权限,提出了以下修

改建议:

1. 公安机关人民警察包括国家行政编制和事业编制两种类型,这样就很好地解决了公安院校、科研院所事业编制人员的警察身份问题。

2. 根据事权划分的原则,不同事权的公安机关,其编制的申请、调整与审批应不同,这样公安机关的警力编制才可能根据其职责、任务的发展需求,实现动态调整机制。

(四)要建立“公安事权与支出责任相适应”制度

现行的公安经费保障体制存在三方面的明显问题:一是没有建立在合理划分公安事权基础上,支出责任和公安事权没有直接挂钩;二是没有和现行的国家财政收入体制直接挂钩,上世纪90年代初期实行分税制以后地方钱少责任多,中央钱多责任少,导致我国警察公共服务产品事权重心设置偏低,地方公安机关承担了本应由中央承担的支出责任;三是上级公安机关经常下派指标或提出刚性任务要求,却不配套相应的财力,变相减轻本级可支配财力责任,增加下级支出负担。

中共中央政治局2014年6月审议通过了《深化财税体制改革总体方案》,提出要合理划分政府间事权和支出责任,促进权力和责任、办事和花钱相统一,建立事权和支出责任相适应的制度。2016年8月,《国务院关于推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革的指导意见》中明确规定,“做到支出责任与财政事权相适应。按照‘谁的财政事权谁承担支出责任’的原则,确定各级政府支出责任。”

此外,还应明确省级政府在地方公安事权中的责任问题。《国务院关于推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革的指导意见》提出:省级政府要参照中央做法,结合当地实际,按照财政事权划分原则合理确定省、自治区、直辖市以下政府间财政事权。将部分适宜由更高级政府承担的基本公共服务职能上移,明确省级政府在保持区域内经济社会稳定、促进经济协调发展、推进区域内基本公共服务均等化等方面的职责。在地方公安事权的经费保障上,省级财政应当发挥更大责任。

为此,《修订建议稿》提出建立“公安事权与支出责任相适应”的原则,中央公安事权由中央承担支出责任,地方公安事权由地方承担支出责任,对中央与地方共同公安事权,根据受益范围、影响程度,区分情况确定中央和地方的支出责任以及承担方式。

(五)要明确公安机关内设机构设置的原则

管理原则是组织活动的一般规律的体现,是人们在管理活动中为达到组织的基本目标而在处理

人、财、物、信息等管理基本要素及其相互关系时所遵循和依据的准绳。

《公安机关组织管理条例》没有明确公安组织管理的基本原则,使得机构设置官僚化、实战弱,没有反映基层的组织特性,造成内设机构小而全,警种多又杂,业务交叉、警力分散,行政运行成本高,警务效率低下。

为此,《修订建议稿》增加了“公安机关的管理原则和管理体制”条文,提出公安管理原则和管理体制为“国家按照统一领导、分级管理、权责一致、事权明晰原则,建立统一高效、职能科学、结构合理、保障有力的公安机关管理体制”。同时,还增加了“公安机关内设机构设置的原则”,提出公安机关内设机构的设置应当按照“统一指挥、科学配置、精干高效、运转协调”的原则,规范和确定内设机构。

(六)要高度重视公安教育训练工作

公安教育训练工作在公安队伍建设中居于先导性、基础性、战略性地位,要把公安教育训练纳入了公安组织管理的整体规划中,这就要从机构设置、职务序列、机构性质、经费保障等方面予以规定。

调研组认为,要重视公安教育训练工作,应全面增加和规定公安教育训练的性质职能、设置、职务类别和编制保障等内容,为此,具体修订建议如下:

1. 公安机关内设机构设置的类别,在综合管理机构、执法勤务机构的基础上,增加“教育训练机构”这一新类别。

2. 明确公安院校的性质、职能与设置。建议增加“公安院校承担人民警察后备人才培养、在职人民警察培训和警务研究等职能,是公安机关的重要组成部分”这一条文。

3. 在人民警察职务系列的分类上,在原有“警官职务、警员职务、警务技术职务”的基础上,增加“教育训练职务”。

4. 专门设置条文来规定“教育训练职务序列的设定”。建议条文为“公安机关从事教育训练工作的人民警察实行教育训练职务序列。教育训练职务序列的设置和职级待遇由公安部会同人力资源社会保障部和财政部另行规定”。

5. 增加了“公安院校经费保障和管理规定”的条文。目前公安院校的发展面临经费、管理体制等多方面挑战,为解决这个困境,调研组提出“将公安院校列入公益一类事业管理”这一新思路。公安院校作为行业办学,是公安队伍补充警力的主要渠道,其招生规模、专业设置等都受到严格限制,不同于一般高等院校,不能从市场获取资源,所以不宜按公益二类事

业单位来管理,而应参照国家对义务教育的保障机制按公益一类事业单位实行全额财政拨款的管理体制。这一设想如能被顶层设计所采纳并改革实现,公安院校就摆脱了公务员管理体制和事业单位公益二类体制的种种弊端,既妥善解决了公安院校按公务员管理带来的一系列矛盾,又解决了实行公益二类事业管理的经费焦虑,公安教育和公安院校的前景将会更加美好。

(七)要规范警务辅助人员的管理

公安机关在警力严重不足的情况下,规范使用警务辅助人员非常重要。《公安机关组织管理条例》应规范公安机关警务辅助人员的职责、招聘和管理,保障警务辅助人员依法履行职责,发挥警务辅助人员在维护社会治安、打击违法犯罪和服务人民群众等方面的作用。

为此,《修订建议稿》提出“警务辅助人员的员额,根据工作需要,由同级人民政府审批。警务辅助人员由公安机关负责招聘、管理和使用”的建议。

(八)要体现党中央对公安民警的关爱

《公安机关组织管理条例》应当把党中央“人民警察生活待遇高于地方,略低于军队”的原则写入,要体现党中央对公安民警的关怀、关爱,让《公安机关组织管理条例》暖警心。

为此,调研组提出在条文中要明确:根据公安机关人民警察生活待遇“高于地方,略低于军队”的原则,公安机关人民警察享受国家规定的符合其职业特点的工资待遇。公安机关人民警察工资包括基本工资、津贴、补贴和奖金。国家建立公安机关人民警察工资的正常增长机制。

五、修订的主要内容

《公安机关组织管理条例》修订建议稿共分为七章、六十条(现行条例为七章、四十二条)。

第一章 总则:规定了立法目的与依据和公安机关人民警察的性质与任务,明确了公安机关组织管理的原则、领导体制以及界定了中央、地方及共同公安事权划分的范围。

第二章 公安机关的设置:规定了公安机关及内设机构设置的原则,明确了公安机关内设机构设置的类别和行业公安机关与公安院校的法律地位。

第三章 公安机关人民警察职务:规定了公安机关职务系列的分类,明确了综合管理机构警官职务序列、警员职务系列和警务技术职务序列的设置,对担任领导职务的提名和警官、警员职务任免与决定设计了程序规则。

第四章 公安机关的编制和经费:规定了公安

机关编制的申请、调整与审批程序,明确了担负不同类型的公安事权经费应予全额保障的规定。

第五章 公安机关人民警察管理:规定了分类管理和职务序列与职级晋升制度,明确了录用人民警察的原则、条件及主管部门,对考核与晋升、辞退、奖励与处分等进行了细化,具有可操作性。

第六章 公安机关人民警察待遇:规定了公安机关人民警察工资待遇遵循的原则、范围和执法勤务机构警员、警务技术职务系列相对应的工资待遇,对因公致残、牺牲或者病故的抚恤和优待,享受休假和加班补休或补助,退休与提前退休等问题作了明确的规定。

第七章 附则:规定了生效时间。

总之,《公安机关组织管理条例》的修订,事关新时代公安机关的科学管理和战斗力的提升。习近平总书记在2019年5月7日至8日召开的全国公安工作会议的讲话中指出:“要坚定信心、乘势而上,把新时代公安改革向纵深推进。要推行扁平化管理,把机关做精、把警种做优、把基层做强、把基础做实,加快构建职能科学、事权清晰、指挥顺畅、运行高效的公安机关机构职能体系。要树立大抓基层、大抓基础的导向,推动重心下移,警力下沉、保障下倾,增强基层实力、激发基层活力,提升基层战斗力。要深化同机构改革相配套的相关政策制度改革,优化职能配置、机构设置、力量资源配置,加强机构人员职能整合、业务工作融合、机制流程衔接。”习近平总书记的讲话精神是《公安机关组织管理条例》修订的指导思想和基本遵循。

附:《公安机关组织管理条例》修订建议稿(送审稿)

目 录

第一章	总 则
第二章	公安机关的设置
第三章	公安机关人民警察职务
第四章	公安机关的编制和经费
第五章	公安机关人民警察管理
第六章	公安机关人民警察待遇
第七章	附 则

第一章 总 则

第一条 [立法目的与依据]

为了规范公安机关组织管理,保障公安机关及其人民警察依法履行职责,保障执法公正,根据《中华人民共和国公务员法》、《中华人民共和国人民警

察法》,制定本条例。

第二条 [公安机关人民警察的性质与任务]

公安机关是人民民主专政的重要工具,人民警察是武装性质的国家治安行政力量和刑事司法力量,承担维护国家政治安全和公共安全,维护社会公平正义,保护人民,服务经济社会发展,依法预防、制止和惩治违法犯罪活动,维护社会治安秩序和社会稳定的任务。

第三条 [公安部的领导地位]

公安部在国务院领导下,主管全国的公安工作,是全国公安工作的领导、指挥机关。

县级以上地方人民政府公安机关在本级人民政府领导下,负责本行政区域的公安工作,是本行政区域公安工作的领导、指挥机关。

第四条 [政治建警原则和领导体制]

公安机关队伍建设应当坚持“政治建警”的原则,实行“中国共产党委员会(党组)领导下的行政首长负责制”。

第五条 [公安管理原则和管理体制]

国家按照统一领导、分级管理、权责一致、事权明晰原则,建立统一高效、职能科学、结构合理、保障有力的公安机关管理体制。

第六条 [公安事权划分]

按照事权划分的原则,公安机关事权划分为中央公安事权、地方公安事权以及中央和地方共同公安事权。

公安机关国家安全保卫、刑事案件的侦查、境外非政府组织管理、反恐怖主义、边防管理、出境入境管理、刑罚执行、国际执法合作,以及国家特定人员、目标、活动警卫等警务为中央公安事权。

地方公安事权包括治安管理、交通管理、特种行业管理、危险物品管理、集会游行示威管理、治安保卫和防范指导与监督等。

中央和地方共同公安事权包括户政管理、网络安全管理等,具体划分细则由国务院公安部会同有关部门确定。

公安部行使中央公安事权、中央和地方共同公安事权,指导地方公安事权。

县级以上地方人民政府公安机关行使地方公安事权、中央和地方共同公安事权以及受委托的中央公安事权。

国家建立与事权相适应的公安机关管理体制和人民警察保障制度。

第二章 公安机关的设置

第七条 [县级以上公安机关的设置]

县级以上人民政府公安机关依照法律、行政法规规定的权限和程序设置。

第八条 [公安分局、公安派出所的设置]

设区的市公安局根据工作需要,经本级编制管理机构批准,可以设立、撤销公安分局。市、县、自治县公安局在必要的时候,经本级编制管理机构批准,可以设立、撤销公安派出所。公安分局、公安派出所由派出的公安机关领导和管理。

第九条 [公安机关内设机构设置的原则和类别]

公安机关内设机构的设置应当按照“统一指挥、科学配置、精干高效、运转协调”的原则,规范和确定内设机构。

县级以上地方人民政府公安机关和公安分局内设机构分为综合管理机构、执法勤务机构和教育训练机构。

执法勤务机构实行队建制,称为总队、支队、大队、中队。

第十条 [公安机关和公安分局内设机构的设置]

县级以上地方人民政府公安机关和公安分局内设机构的设立、撤销,按照国家规定的权限和程序审批。

第十一条 [公安机关管辖的监管场所的设置]

看守所、拘留所、强制隔离戒毒所、收容教育所依照法律、行政法规的规定设置。

第十二条 [行业公安机关的设置]

铁路、交通、民航、林业和海关等公安机关依照法律、行政法规的规定设置。

第十三条 [公安院校的性质、职能与设置]

公安院校承担人民警察后备人才培养、在职人民警察培训和警务研究等职能,是公安机关的重要组成部分。公安院校的机构设置、人员编制由国务院另行规定。

第三章 公安机关人民警察职务

第十四条 [职务系列的分类和职级晋升制度]

国家建立专门的公安机关人民警察职务序列和职级晋升制度。

公安机关人民警察职务分为警官职务、警员职务、警务技术职务和教育训练职务。

第十五条 [综合管理机构警官职务序列和警员职级序列的设置]

公安机关履行警务指挥职责的人民警察实行警

官职务序列。

公安机关领导成员和内设综合管理机构警官职务由高至低依次为：省部级正职、省部级副职、厅局级正职、厅局级副职、县处级正职、县处级副职、乡科级正职、乡科级副职。

公安机关内设执法勤务机构警官职务由高至低依次为：总队长、副总队长、支队长、副支队长、大队长、副大队长、中队长、副中队长。

综合管理类警员职级序列分为：一级巡视员、二级巡视员、一级调研员、二级调研员、三级调研员、四级调研员、一级主任科员、二级主任科员、三级主任科员、四级主任科员、一级科员、二级科员。

第十六条〔政治委员、教导员、指导员的设置〕

县级以上地方人民政府公安机关派出机构、内设执法勤务机构和不设区的市、县、自治县公安局根据工作需要，可以设置主管政治工作的政治委员、教导员、指导员等警官职务。

第十七条〔执法勤务机构警员职务系列〕

公安机关履行执法勤务职责的人民警察实行警员职务序列。

公安机关内设执法勤务机构警员职务分为四等十二级，由高至低依次为：一级警务专员、二级警务专员、一级高级警长、二级高级警长、三级高级警长、四级高级警长、一级警长、二级警长、三级警长、四级警长、一级警员、二级警员。

第十八条〔警务技术职务序列〕

公安机关从事警务技术工作的人民警察实行警务技术职务序列。

警务技术职务分为四等十一级，由高至低依次为：警务技术一级总监、警务技术二级总监、警务技术一级主任、警务技术二级主任、警务技术三级主任、警务技术四级主任、警务技术一级主管、警务技术二级主管、警务技术三级主管、警务技术四级主管、警务技术员。

第十九条〔教育训练职务序列的设置〕

公安机关从事教育训练工作的人民警察实行教育训练职务序列。教育训练职务序列的设置和职级待遇由公安部会同人力资源社会保障部和财政部另行规定。

第二十条〔职级晋升的依据〕

公安机关人民警察的级别，根据所任职务及其德才表现、工作实绩和资历确定。

第二十一条〔职务与职级对应关系的规定〕

公安机关人民警察职务与级别的对应关系，由国务院另行规定。

第二十二条〔任职资格条件〕

公安机关人民警察任职，应当符合国家法律规定的任职资格条件。

第二十三条〔正职、副职领导职务提名和任免的程序〕

县级以上地方人民政府公安机关正职领导职务的提名，应当事先征得上一级公安机关的同意。

县级以上地方人民政府公安机关副职领导职务的任免，应当事先征求上一级公安机关的意见。

第二十四条〔警官、警员、警务技术和教育训练职务任免与决定〕

公安机关内设机构警官职务、警员职务、警务技术职务和教育训练职务的任免，由本公安机关按照干部管理权限决定或者报批。

公安分局领导成员职务以及公安派出所警官职务、警员职务和警务技术职务的任免，由派出公安分局、公安派出所的公安机关按照干部管理权限决定或者报批。

第四章 公安机关的编制和经费

第二十五条〔人民警察编制专项管理规定〕

公安机关人民警察使用的国家行政编制和事业编制，实行专项管理。

第二十六条〔公安机关编制的核定与审批〕

公安部根据工作需要，向中央机构编制管理机关提出公安机关编制的规划和调整编制的意见，由中央机构编制管理机关审核，按照规定的权限和程序审批。

第二十七条〔公安机关编制的申请、调整与审批〕

省、自治区、直辖市人民政府根据工作需要，可以向中央机构编制管理机关提出调整公安机关编制的申请。

中央机构编制管理机关对省、自治区、直辖市人民政府调整公安机关编制的申请，按照规定的权限和程序审批。

承担中央公安事权的编制，根据工作需要，由公安部向中央机构编制管理机关提出编制规划和调整编制的意见，由中央机构编制管理机关审批。

承担中央与地方共同公安事权的编制，根据工作需要，由公安部与省、自治区、直辖市人民政府向中央机构编制管理机关提出调整公安机关编制的申请，由中央机构编制管理机关审批。

承担地方公安事权的编制，根据工作需要，由省、自治区、直辖市人民政府审批，报中央机构编制

管理机关备案。

公安机关人民警察的警力编制应当根据其职责、任务的发展需求,实行动态调整机制。

第二十八条〔专业性较强的职位和辅助性职位实行聘任制的规定〕

公安机关根据工作需要,经中央公务员主管部门或者省、自治区、直辖市公务员主管部门批准,可以对专业性较强的职位和辅助性职位实行聘任制。但是,对公安执法职位或者涉及国家秘密的职位,不实行聘任制。

警务辅助人员的员额,根据工作需要,由同级人民政府审批。

第二十九条〔不同类型的公安事权经费保障规定〕

国家保障公安机关的经费。公安机关的经费,按照“公安事权与支出责任相适应”的原则,中央公安事权由中央承担支出责任,地方公安事权由地方承担支出责任,对中央与地方共同公安事权,根据受益范围、影响程度,区分情况确定中央和地方的支出责任以及承担方式。

第三十条〔公安机关所需经费全额保障规定〕

公安机关应当按照国家规定,将各项罚没收入和行政事业性收费收入及时全额上缴财政。

县级以上人民政府按照国家规定的经费项目和标准,将公安机关所需经费列入财政预算,实行全额保障。对经济困难地区的公安机关经费,由中央和省级人民政府给予必要的经费补助。

第三十一条〔公安院校经费保障和管理规定〕

国家保障公安院校的经费,将公安院校列入公益一类事业管理。

第五章 公安机关人民警察管理

第三十二条〔分类管理〕

国家根据公安机关人民警察的性质特点和管理需要,对公安机关人民警察实行分类管理,建立有别于其他公务员的管理制度。

警务辅助人员由公安机关负责招聘、管理和使用。

第三十三条〔招录培养制度的规定〕

国家建立符合公安机关人民警察职业特点的招录培养制度。公安机关录用人民警察实行考试录用制度。

第三十四条〔录用人民警察的原则及对录用对象的考察〕

录用人民警察,应当实行统一招录,公开报名,

分类招考,严格考核,择优录用。建立公安院校与公安机关招警协调机制,公安院校公安专业毕业生是公安队伍补充警力的主渠道。对于工作需要的专门人才,可以采取特殊方式招录。

对拟录用对象,录用机关应当严格考察,必要时,可以对其家庭成员和主要社会关系人有关情况进行考察。

第三十五条〔录用人民警察的条件〕

录用为人民警察应当具备下列条件:

- (一)年满十八周岁的公民;
- (二)拥护中华人民共和国宪法;
- (三)具有良好的政治、业务素质和道德品行;
- (四)具有履行职责的心理素质和身体条件;
- (五)具有高中毕业以上文化程度;
- (六)志愿从事人民警察工作;
- (七)经人民警察院校或者专门的培训机构进行初任培训,考试合格。

第三十六条〔不得录用人民警察的情形〕

有下列情形之一的,不得录用为人民警察:

- (一)曾因犯罪受过刑事处罚的;
- (二)曾被开除公职、辞退或者限期调离的;
- (三)国家规定不得录用为人民警察的其他情形。

第三十七条〔录用考试的主管部门〕

公安部机关及其实行公务员制度的直属机构人民警察录用考试,由中央公务员主管部门负责组织。

县级以上地方人民政府公安机关人民警察录用考试,由省、自治区、直辖市公务员主管部门负责组织。县级以上地方人民政府公安机关按照国家规定,承担相应的录用工作。

第三十八条〔调任、转任到公安机关担任人民警察的资格条件〕

调任、转任到公安机关担任人民警察领导职务的,应当熟悉公安业务或者具有政法、公安工作经验,符合担任公安机关人民警察的条件和拟任职位所要求的资格条件。

公安机关应当对调任、转任人选进行严格考察,并按照管理权限审批。必要时,可以对调任人选进行考试。

第三十九条〔警衔制度的规定〕

公安机关人民警察实行警衔制度。公安机关授予警衔的人员应当是使用国家专项编制的在职人员。

第四十条〔考核与晋升及辞退、奖励、培训的规定〕

公安机关按照管理权限对人民警察进行考核。

考核结果作为调整公安机关人民警察职务、级别、工资以及辞退、奖励、培训的依据。

第四十一条 [培训与晋升、授予警衔的规定]

公安机关人民警察应当经过公安院校等人民警察培训机构培训并考试、考核合格,方可任职、晋升职务、授予警衔、晋升警衔。

公安机关应当组织人民警察接受国家规定的培训。

第四十二条 [辞退的情形]

公安机关人民警察有下列情形之一的,应当予以辞退:

(一)在年度考核中,连续两年被确定为不称职的;

(二)不胜任现职工作,又不接受其他安排的;

(三)因所在公安机关调整、撤销、合并或者缩减编制员额需要调整工作,本人拒绝合理安排的;

(四)不履行人民警察义务,不遵守人民警察纪律,经教育仍无转变,不适合继续在公安机关工作,又不宜给予开除处分的;

(五)旷工或者因公外出、请假期满无正当理由逾期不归连续超过15天,或者1年内累计超过30天的。

第四十三条 [不得辞退的情形]

公安机关人民警察有下列情形之一的,不得辞退:

(一)因公致残,被确认丧失或者部分丧失工作能力的;

(二)患病或者负伤,在规定的医疗期内的;

(三)女性人民警察在孕期、产假、哺乳期内的;

(四)法律、行政法规规定的其他不得辞退的情形。

第四十四条 [辞退的程序]

辞退人民警察,按照管理权限决定。辞退决定应当以书面形式通知被辞退的人民警察,并应当告知辞退依据和理由。

被辞退的人民警察,可以领取辞退费或者根据国家有关规定享受失业保险。

第四十五条 [个人或者集体奖励的依据及经费保障]

公安机关人民警察个人或者集体在工作中表现突出,有显著成绩和特殊贡献的,应当根据国家规定给予奖励。

公安机关奖励经费应当列入各级公安机关年度预算,予以全额保障。

第四十六条 [集体或者个人奖励的种类]

公安机关人民警察奖励分为集体奖励和个人奖励。

集体奖励由低至高依次为:嘉奖、记三等功、记二等功、记一等功、授予荣誉称号。

个人奖励由低至高依次为:嘉奖、记三等功、记二等功、记一等功、授予荣誉称号。授予个人的荣誉称号分为全国公安系统二级英雄模范、一级英雄模范称号。

第四十七条 [授予荣誉称号的审批程序]

拟以国务院名义授予荣誉称号的,由人力资源社会保障部审核后报国务院审批;拟授予全国公安系统一级英雄模范称号的,由人力资源社会保障部会同公安部审批;拟授予全国公安系统二级英雄模范称号的,由公安部依据国家有关规定审批。

第四十八条 [受奖励的人民警察享有的待遇]

对受奖励的公安机关人民警察,可以根据国家规定提前晋升警衔,并给予一次性奖金或者其他待遇。

第四十九条 [违法违纪处分的种类及决定机关]

公安机关人民警察违法违纪的,应当根据国家规定给予处分;构成犯罪的,依法追究刑事责任。

处分分为:警告、记过、记大过、降级、撤职、开除。

对受处分的公安机关人民警察,根据国家规定降低警衔或者取消警衔。

对公安机关人民警察的处分由任免机关或者监察机关决定。

第五十条 [对人事处理决定不服的救济方式与途径]

公安机关人民警察对涉及本人的人事处理决定不服,或者认为有关部门及其领导人员侵犯其合法权益的,可以依法申请复核,提出申诉或者控告。

第六章 公安机关人民警察待遇

第五十一条 [工资待遇遵循的原则和范围]

根据公安机关人民警察生活待遇“高于地方、略低于军队”的原则,公安机关人民警察享受国家规定的符合其职业特点的工资待遇。

公安机关人民警察工资包括基本工资、津贴、补贴和奖金。国家建立公安机关人民警察工资的正常增长机制。

警务辅助人员的工资待遇列入地方政府财政预算,予以保障。

第五十二条 [执法勤务机构警员、警务技术职务系列的工资待遇]

一级警务专员对应正厅级工资待遇、二级警务专员对应副厅级工资待遇、一级高级警长对应副厅级和正处级之间工资待遇、二级高级警长对应正处级工资待遇、三级高级警长对应正处级和副处级之间工资待遇、四级高级警长对应副处级工资待遇、一级警长对应副处级和正科级之间工资待遇、二级警长对应正科级工资待遇、三级警长对应正科级和副科级之间工资待遇、四级警长对应副科级工资待遇、一级警员对应科员级工资待遇、二级警员对应办事员级工资待遇。

警务技术一级总监对应正厅级工资待遇、警务技术二级总监对应副厅级工资待遇、警务技术一级主任对应副厅级和正处级之间工资待遇、警务技术二级主任对应正处级工资待遇、警务技术三级主任对应正处级和副处级之间工资待遇、警务技术四级主任对应副处级工资待遇、警务技术一级主管对应副处级和正科级之间工资待遇、警务技术二级主管对应正科级工资待遇、警务技术三级主管对应正科级和副科级之间工资待遇、警务技术四级主管对应副科级工资待遇、警务技术员对应科员级工资待遇。

第五十三条 [保险制度及退休、患病、工伤、生育、失业等获得帮助和补偿的规定]

公安机关人民警察实行国家规定的保险制度,保障其在退休、患病、工伤、生育、失业等情况下获得帮助和补偿。

第五十四条 [因公致残、牺牲或者病故的抚恤和优待]

公安机关人民警察因公致残的,应当享受必要的治疗、康复,其中被评定残疾的人员享受国家规定的抚恤和优待。

公安机关人民警察因公牺牲或者病故的,其家属享受国家规定的抚恤和优待。

第五十五条 [享受休假和加班补休或补助的规定]

公安机关人民警察执行国家规定的工时制度,按照国家规定享受休假。公安机关人民警察在法定工作日之外加班的,应当给予相应的补休,不能补休的按照国家规定给予补助。具体办法由中央组织部、人力资源社会保障部会同财政部规定。

第五十六条 [退休的条件]

公安机关人民警察达到国家规定的退休年龄或者完全丧失工作能力的,应当退休。

第五十七条 [提前退休的程序与条件]

公安机关人民警察符合下列条件之一的,本人自愿提出申请,经任免机关批准,可以提前退休:

- (一)从事基层一线执法勤务工作或者在特殊岗位、艰苦边远地区从警满二十五年;
- (二)工作年限满二十五年的;
- (三)距国家规定的退休年龄不足五年,且工作年限满二十年的;
- (四)符合国家规定的可以提前退休的其他情形的。

第五十八条 [退休后享受的待遇]

公安机关人民警察退休后,享受国家规定的养老金和其他福利待遇。

第七章 附 则

第五十九条 新疆生产建设兵团的公安机关和经批准参照《中华人民共和国公务员法》管理的公安机关所属事业单位以及公安院校的组织管理,适用本条例。

第六十条 [生效时间]

本条例自 2019 年 月 日起施行。

责任编辑:钟琳