附件3

关于《佛山市公安机关警务辅助人员

管理办法》的起草说明

根据工作安排，佛山市公安机关警务辅助人员管理办法被列为《佛山市人民政府2019年度规章制定计划》的制定项目。经前期充分调研论证，佛山市公安局起草了《佛山市公安机关警务辅助人员管理办法》（以下简称《办法》），现就有关起草情况作以下说明：

一、制定本《办法》的必要性

（一）深化警务机制改革的需求。党的十九大提出要全面推进依法治国，进一步深化司法体制改革，习近平总书记要求全面深化司法体制改革，提高司法公信力;加强政法队伍建设，营造风清气正、干事创业的良好生态。完善警务辅助人员管理制度是中央政法委和公安部高度重视的一项重要内容。2016年1月11日，中央全面深化改革领导小组第二十次会议通过了《关于规范公安机关警务辅助人员管理工作的意见》；2016年4月15日，省政府下发了《广东省公安机关警务辅助人员管理办法》；我省深圳、珠海、东莞、中山等地市均已下发各地警务辅助人员管理办法。制定公安机关警务辅助人员管理办法是认真贯彻习近平总书记重要指示精神，落实公安部深入推进人民警察管理制度改革，提高公安队伍正规化建设的重要举措。

（二）规范辅警队伍管理的需求。当前，我市公安机关警务辅助人员约有2.8万人，主要由政府雇员、协管员、联防队员、合同制工勤人员（文职人员）等组成，其中以政府雇员、合同制工勤人员、联防队员为主。现实工作中，辅警身份定位模糊，职业前景不明朗，晋升渠道不畅通，收入水平偏低，导致辅警队伍“人难招、人难留、人难管”。所以，通过制定公安机关警务辅助人员管理办法，明确辅警职责与权力义务，强化管理与监督，规范招聘与保障，细化培训与晋升，将有力推进我市辅警队伍的管理使用规范，充分发挥警务辅助人员在社会治安综合治理中的辅助作用。

（三）改善辅警待遇保障的需求。由于辅警身份不同，待遇也不尽相同，其中政府雇员的平均工资不及人民警察平均薪酬的45%，合同制工勤人员、联防队员的平均工资不及人民警察平均薪酬的30%。按照《关于全面深化公安改革若干重大问题的框架意见》人民警察生活待遇“高于地方”的原则，公安警务辅助人员应高于其他普通政府雇员工资收入水平，以体现与其他行政机关事业单位政府雇员的差异。经综合考虑，《办法》拟定了辅警的薪酬待遇标准由市、区参照当地上年度在岗职工平均工资，结合当地经济社会发展水平和财力状况自行核定，并逐步建立低于人民警察高于同级政府雇员工资水平的动态调整机制。通过提高待遇保障，将进一步释放辅助警力的战斗力。

二、《办法》形成的过程

2018年2月6日，副省长、省公安厅党委书记、厅长李春生在全省市公安局长会议上要求，要按照中央和公安部的统一部署，扎实稳妥推进辅警管理制度改革，及早部署调研论证，积极争取各方支持，确保各项改革政策在我省稳妥落地、顺利实施。2月27日上午，副市长、市公安局党委书记、局长邓建伟在2018年第3次局长办公会议上就警辅人员的管理工作作出部署，要求各级政工部门要积极探索对警辅人员的管理路子，提高警辅人员的业务素质，激活警辅人员的活力，增强警辅人员工作积极性和主动性，为佛山公安工作提供有力支撑。我局通过充分调研，反复研究，征求省公安厅政治部、政府各部门和各分局意见，草拟了《办法》，并与相关职能部门多次沟通修改完善。2019年1月2日，佛山市人民政府将佛山市公安机关警务辅助人员管理办法列入《佛山市人民政府2019年度规章制定计划》。2月26日，佛山市公安局成立了立法工作领导小组及工作专班，正式启动我市公安机关警务辅助人员管理办法立法工作。

按照《佛山市公安机关警务辅助人员管理办法立法推进工作方案》，立法专班挂图作业，压茬推进：

4月初，经充分调研，反复研究，征求省公安厅政治部、政府各部门和各分局意见，草拟了《佛山市公安机关警务辅助人员管理办法》（以下简称《办法》）初稿。

5月初，完成了规章送审稿、注释稿初稿，历经多次碰头会研讨，形成《办法》2稿、3稿，同时，就立法的必要性和可行性、起草过程、对主要内容的说明、征求意见及分歧意见协调情况、法律政策依据等撰写了起草说明。

5月22日，立法专班将送审稿、注释稿及起草说明提交给佛山市司法局，并与司法局立法科召开协调会，听取立法科指导意见。

5月27日，立法专班以函件形式，就《佛山市公安机关警务辅助人员管理办法（征求意见稿）》面向佛山市直机关、公安局内设机构共计90余家单位征求意见。

6月5日，按照立法程序，立法专班组织召开立法专家论证会，经佛山市司法局推荐，会议邀请了省、市级的立法咨询专家，市长法律顾问、佛山市重大行政决策咨询论证专家，高校、党校教授、讲师等9名专家到会指导，各位专家就《办法》3稿提出了70条修改意见。后经立法专班讨论，其中直接采纳意见36条，部分采纳18条，并根据意见采纳情况形成《办法》第4稿。

截止6月中旬，立法专班共收集到市委编办、市财政局、五区相关职能部门等机关单位意见47条，其中直接采纳17条，部分采纳14条，并根据意见采纳情况形成《办法》第5稿。

6月25日至28日，佛山市公安局政治处、法制支队牵头，会同市委编办、市财政局组成考察组，赴江苏苏州、浙江宁波市公安机关考察，深入学习警务辅助人员管理办法立法工作。

7月10日至23日，就《办法》第5稿通过市公安局门户网站和佛山市改革发展市民建言献策平台公开征求社会公众意见。

7月底，根据调研考察及面向社会征求意见情况形成《办法》第6稿，按程序送法制支队审核。

8月2日，市局法制支队召开专题会议审核《办法》送审稿，8月7日法制支队根据会议研究情况，起草了《关于提请对<佛山市警务辅助人员管理办法>（送审稿）进行法制审核的复函》，立法专班根据法制支队审核意见形成《办法》第7稿，即送审稿。

8月12日，佛山市公安局党委会审议通过了《佛山市公安机关警务辅助人员管理办法（送审稿）》，依程序，提交市政府审议。

三、主要内容和法律依据

《办法》共五十条，分为总则、职责和权利义务、招聘、管理与监督、待遇保障、法律责任和附则共七部分，对规章依据、目的、职责、保障等方面作了较为具体的规定。

《办法》主要以《中华人民共和国人民警察法》《中华人民共和国劳动法》《中华人民共和国劳动合同法》《公安机关组织管理条例》《关于规范公安机关警务辅助人员管理工作的意见》《广东省公安机关警务辅助人员管理办法》等有关法律、法规和政策规定等为依据，同时借鉴了其他省、市辅警管理工作有益的立法经验。相关依据与参考条文已在注释稿中详细标注。

四、需要重点说明的问题

（一）警械使用有所突破。公安部《关于规范公安机关警务辅助人员管理工作的意见》及《广东省公安机关警务辅助人员管理办法》中有辅警“不得持有或者使用武器、警械等警用装备”等相关规定，但是结合基层一线工作实际，本办法对上述规定进行了适当突破，如本《办法》第二十八条规定：警务辅助人员在工作期间，可以配备必要的安全防护装备。勤务辅警在从事巡逻、检查、抓捕、押解等工作期间，遇有危害公共安全、社会秩序和公民人身、财产安全的紧急情况，在人民警察的指挥和监督下，可以配合使用必要的约束性警用器械。

（二）结合公安工作实际创新了相关条款。本《办法》的制定，在公安部、省相关意见、规章的基础上，结合公安工作实际，依据《中华人民共和国人民警察法》等法律法规，进行了条文创新，具体如下：

**1.明确了辅警的履职效力及法律保障。**《办法》第六条：公民、法人和其他组织应当支持和配合辅警依法履行职责。警务辅助人员在履行职责时受到不法侵害的，依法追究侵害人的法律责任。

**2.规定了辅警服装、标志、工作证件的使用规范及违规处理规定。**《办法》第二十六条：警务辅助人员的服装、标志、工作证件，由公安机关统一监制，用人单位统一管理，其他单位、组织或者个人不得非法制造、贩卖、使用辅警制式服装和标识。《办法》第四十六条：非法制造、贩卖辅警制式服装、标识的，由公安机关予以没收，并处货值五倍以下个人不超过一千元、单位不超过十万元罚款；非法使用辅警制式服装、标识的，由公安机关予以没收，并处个人一百元、单位五万元及其责任人五百元罚款；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

**3.明确了辅警的问责机制。**《办法》第三十三条：对辅警实施问责，应视情节轻重给予批评教育或相应的处理，问责种类包括诫勉谈话、黄牌警告、记过及解除劳动合同；构成违法犯罪的，依法追究法律责任。警辅人员受到诫勉谈话、黄牌警告、记过和解除劳动合同的，应与个人绩效和待遇挂钩。

**4. 增设了辅警履职回避条款。**《办法》第三十四条：辅警在执行职务过程中，遇有可能影响其公正履行职责的情形需要回避的，应当回避。当事人或者其法定代理人有权提出回避申请。前款规定的回避，由辅警所在的公安机关决定。

**5.规定了辅警依法履职侵害第三方利益的国家赔偿责任。**《办法》第四十八条：辅警在履行职责时，侵犯公民、法人或者其他组织合法权益造成损害的，由公安机关依照国家赔偿有关规定予以赔偿。

特此说明。

佛山市公安局

2019年8月12日