

警衔主导制与公安工作现代化研究

■ 李良义

摘要 本研究旨在深入探讨警衔主导制与公安工作现代化的内在联系，分析其适配逻辑、实践价值，并提出推进路径，以期为新时代公安工作现代化提供理论支撑和实践指导。研究将从三个核心维度展开：一是分析警衔主导制与公安工作现代化的适配逻辑，揭示两者的内在契合性；二是评估警衔主导制对推进公安工作现代化的实践价值；三是提出以警衔主导制改革助推公安工作现代化的具体路径。

关键词 警衔 主导 公安工作 现代化

当前，我国公安机关在推进现代化建设过程中，传统的以职务为核心的管理模式日益暴露出诸多弊端，严重制约了公安队伍的专业化发展和战斗力提升。警衔制度作为人民警察队伍管理的重要制度，自 1992 年建立以来，在加强公安队伍革命化、现代化、正规化建设方面发挥了重要作用。然而，随着时代发展和公安工作形势的变化，现行警衔制度逐渐呈现出职衔不统一、警令不畅、激励作用孱弱等问题，严重影响了队伍的积极性和战斗力。

在此背景下，警衔主导制度为一种全新的管理理念应运而生。它是以警衔作为警察

队伍管理核心依据，替代传统以职务为核心的管理模式，通过明确等级秩序、规范指挥链条、优化激励机制，实现公安队伍管理的科学化、规范化和现代化。2016 年，我军军衔制迎来重大改革，“军衔主导制”改革的成功实施，为警衔制度改革提供了重要借鉴。

公安工作现代化同样遵循生产力与生产关系的马克思主义经典理论。人是战斗力中最活跃、最具决定意义的因素。提升队伍凝聚力、执行力、战斗力是公安工作五个现代化中的关键出发点和落脚点。警衔主导制是一种区别于其他公务员群体职务职级管

作者：湖北警官学院副教授

基金项目：本文系 2024 年公安理论及软科学研究（重点）项目“警衔主导制与公安工作现代化研究”（项目编号：2024LL03）研究成果。

理、兼顾外部公正（激励）和内部公正（激励）的，更加突出人民警察职业特点，注重职业生涯持续激励，以警衔为核心确定警察地位、待遇和指挥关系的制度体系。修订《人民警察警衔条例》确立警衔主导制，推进“警力资源”建设，助力公安机关实现组织形态现代化，成为提升公安机关新质战斗力的关键点。

一、警衔主导制与公安工作现代化的适配逻辑

（一）解决传统警衔制度弊端的必然选择

我国现行警衔制度自1992年建立以来，在实践中暴露出诸多深层次问题，这些问题与公安工作现代化的要求存在明显差距。

“职级警衔”绑定问题严重。根据《人民警察警衔条例》规定，人民警察实行警察职务等级编制警衔，警衔授予过度依赖职务。这种制度设计导致一个职务等级可跨四个警衔等级，行政职务与警衔设置对应混乱，在管理上不够顺畅。特别是2009年前在基层公安机关，90%以上民警最高警衔仅能到三级警督，四十岁左右就失去晋升动力，严重影响了队伍的积极性和战斗力。公安机关2009年启动、2016年推进警员序列改革，2019年3月底前全国公安机关基本完成职务（职级）套改工作，核心内容是设计专门的警员职务序列，其称谓和层次区别于公务员非领导职务序列，为基层执法勤务警员搭建独立晋升通道，解决压职压级问题（外部公正的激励），保障其正常晋升并享受对应经济待遇。但是警衔其他方面的问题仍然无法解决。

“职衔倒挂”现象普遍存在。在实践中，

部级一职一衔，厅级及以下职务层级中一职多衔、一衔多职、职衔交叉现象普遍，引发了厅级“平衔领导”、处级“职衔倒挂”等问题，且越往基层“职衔倒挂”现象越普遍。许多基层单位中民警的警衔高于主官，不仅违背了《警衔条例》中关于警衔作为区分警察上下级的主要标志的立法初衷，且在实战指挥中可能造成行政指挥关系混乱，影响警务活动的效率。2019年警员序列职务（职级）套改一定程度上解决了外部公正（激励）的问题，但是警员序列职务（职级）晋升制度严重冲击了警衔本身的晋升制度，进一步激化了基层公安机关的“职衔倒挂”矛盾。

警衔激励功能严重弱化。现行警衔制度在体现荣誉和激励的功能上有弱化趋势，警衔津贴标准过低，激励作用不明显。随着社会经济的发展和人民收入水平的提高，警衔津贴的标准和级差越显过低（50元~250元）而减弱鼓励作用，警衔的晋升只是晋高了那么多几十元、评低了那么少十几元的警衔津贴而已，致使一些民警对警衔晋升重视程度也在降低。同时普遍性的警员序列职务（职级）晋升制度，进一步弱化了基层公安机关的“警衔激励功能”。

警衔主导制恰恰能够有效解决这些问题。通过打破职务对警衔的过度束缚，强调内部公正（激励），以能力、实绩等为核心晋升标准，警衔主导制能够为基层民警提供更广阔的职业发展空间。同时，通过明确职衔对应关系，缩减职衔对应幅度，解决“一职多衔”“一衔多职”的混乱问题，确保指挥链条顺畅，契合现代化警务协同作战的需求。

（二）契合现代警务专业化发展方向

当前，公安工作正面临着前所未有的复杂挑战。网络犯罪、新型诈骗、跨境犯罪等

新型犯罪形态不断涌现，对公安队伍的专业化水平提出了更高要求。公安工作现代化迫切需要一支专业化、职业化、现代化的警察队伍。

警衔主导制的实施能够有效促进公安队伍的专业化发展。通过设置专业警衔序列，将专业技能作为警衔晋升的重要依据，警衔主导制能够引导民警深耕专业领域，形成与现代化警务分工相适应的人才结构。例如，对网络安全民警，可根据其破解技术难题、防范网络攻击的实绩晋升警衔；对刑事侦查民警，可根据其破案率、案件质量等指标晋升警衔。这种差异化的警衔晋升机制，能够充分激发民警的专业发展动力。

警衔主导制与现代警务“专业+机制+大数据”的新型运行模式高度契合。在这种模式下，公安机关需要大量具备专业技能的人才，而警衔主导制通过将专业能力与警衔晋升挂钩，能够有效激励民警提升专业素养。正如相关研究指出，深入推进育才聚才行动，打造高素质、专业化的公安人才队伍，是实现公安工作高水平现代化的必由之路，提升专业能力是打造高素质专业化人才队伍的关键。

警衔主导制还能够适应公安工作“情指行”一体化运行机制的发展趋势。通过明确不同警衔对应的指挥权限，建立清晰的指挥体系，警衔主导制能够确保在复杂的实战环境中，各层级民警能够迅速识别指挥关系，实现高效协同作战。这与现代警务强调的扁平化指挥、合成化作战的理念高度一致。

（三）与公安工作现代化理念的内在契合

公安工作现代化是我国公安机关在保持自身特色与优势的基础上，将公安领域的理论与实践全面融入现代科学体系，构建具

备现代科学水平的理论与实践体系的过程。这一过程体现了理念现代化、体系现代化、能力现代化的全方位变革特征。警衔主导制与公安工作现代化理念具有深度契合性表现为：

理念层面。公安工作现代化强调“创新、主动、规范、协同、精细、务实”的新警务理念，而警衔主导制通过引入竞争机制、优化资源配置、强化绩效管理，体现了现代化管理理念的核心要素。

体系层面。公安工作现代化要求构建“1+5+N”现代警务机制体系，以“情指行”一体化运行机制为龙头，以基础防范、重点管控、精准打击、内外联动、执法监督管理等5项主要机制为重点。警衔主导制通过建立科学的等级体系和清晰的指挥关系，为这一体系的高效运转提供了组织保障。

能力层面。公安工作现代化的核心是提升公安机关新质战斗力。公安工作现代化同样遵循生产力与生产关系的马克思主义经典理论。人是战斗力中最活跃、最具决定意义的因素，新质战斗力对民警能力提出了更高要求。警衔主导制通过建立科学的激励机制和晋升通道，能够充分调动民警的积极性和创造性，为提升新质战斗力提供人才支撑。

特别值得注意的是，党的二十届三中全会就“构建协同高效的警务体制机制”作出部署，全国公安厅局长座谈会指出，要以新警务理念为先导、以新运行模式为关键、以新技术装备为支撑、以新管理体系为保障，提升公安机关新质战斗力，高水平推进公安工作现代化。警衔主导制作为新管理体系的重要组成部分，正是这一战略部署的具体体现。

二、警衔主导制对推进公安工作现代化的实践价值

(一) 优化队伍管理, 激发队伍内生动力

警衔主导制在优化队伍管理、激发队伍内生动力方面具有显著的实践价值, 主要体现在以下几个方面:

打破“职务、职级晋升”的局限。传统的职务主导制下, 民警的职业发展高度依赖职务、职级晋升, 而职务、职级资源有限, 导致大量优秀民警面临“天花板”效应。另外容易引起内部公正(激励)的反效应, 影响公安机关战斗力。与公安机关内部职务、职级的有限性相比, 警衔则具有每一位警察标配的普适性。警衔主导制通过建立独立于职务的警衔晋升通道, 让基层民警即使职务未提升, 只要履职尽责、业绩突出, 也可晋升至较高警衔并享受对应待遇, 极大提升了职业荣誉感。

建立科学的激励机制。警衔主导制通过将警衔与能力、实绩深度挂钩, 建立了更加科学合理的激励机制。以某县公安局为例, 该局建立民警晋级升职积分制, 坚持培养重实干、考察重实绩、送奖重激励、示范重标杆的评价导向, 围绕职务职级、专业能力、表彰奖励等7个方面, 设置31个赋分项目, 将积分结果充分应用到职级晋升、干部选拔等工作中, 实现了警务效能和队伍质态“双提升”。

强化职业荣誉感和归属感。警衔作为国家给予人民警察的荣誉, 其规范化晋升能够强化民警的职业认同感。通过在入警、评授警衔、表彰奖励、从警特定年限、退休等职业生涯重要节点举行相应的荣誉仪式, 增强公安民警的职业荣誉感、自豪感和归属感。

这种精神激励与物质激励相结合的方式, 能够有效激发民警的工作热情和奉献精神。

促进人才的合理流动和优化配置。警衔主导制可以模糊职务、职级和岗位的差异, 通过建立“能上能下”的动态管理机制, 促进了人才的合理流动, 激发警察队伍的工作活力。某强制隔离戒毒所的实践表明, 通过交流轮岗管理办法, 根据个人意愿分批次开展交流轮岗, 打破岗位固化的现状, 疏通警察队伍多岗位培养锻炼“大动脉”, 激发了警察队伍干事创业的活力。

(二) 理顺指挥体系, 提升警务运行效能

科学高效的指挥体系是公安工作现代化的重要保障, 警衔主导制在理顺指挥体系、提升警务运行效能方面发挥着关键作用:

明确指挥关系, 避免“职衔倒挂”。警衔主导制通过缩减职衔对应幅度, 解决“一职多衔”“一衔多职”的混乱问题, 明确不同警衔对应的指挥权限。借鉴2016年军衔制改革经验, 实现警衔与指挥层级的精准匹配, 基层实战单位中民警可通过警衔快速识别指挥关系, 避免因“职衔倒挂”导致的指挥混乱。

支撑“情指行”一体化等现代警务模式。警衔主导制为“情指行”一体化、合成作战等现代警务模式提供了组织保障。某公安机关以“情指行”一体化运行机制为总牵引, 构建起了以合成作战中心为“主脑”、各大部门研判分中心为“副脑”的“章鱼式”警务运行机制, 在“主脑”的统一指挥下, 多条“腕足”协同行动, 高效完成多线程作业。这种高效的协同作战模式, 离不开清晰的警衔等级体系和指挥关系。

提升跨区域、跨警种协同作战能力。在

现代警务中，跨区域、跨警种协同作战日益频繁，警衔主导制通过建立统一的警衔等级体系，使不同地区、不同警种的民警能够快速识别彼此的等级和权限，迅速建立指挥关系，提高协同作战效率。正如警衔制度实施几十年来的实践证明，在一些建制被打乱、隶属关系不清的特殊情况下，由于佩带了明显表明衔级、身份的警衔标志，确保了统一指挥、协同作战。

优化警务资源配置。警衔主导制通过建立科学的等级体系，能够根据不同任务需求，快速调配相应等级的警力资源，实现警务资源的优化配置。某公安机关在大部门大警种制改革中，立足“市县主战、派出所主防”职能和“去机关化、强实战化”策略，根据工作性质和任务，倾斜重点部门、重点业务，重置大部门大警种警力部署，最大限度盘活现有警务资源。

（三）强化法治建设，塑造专业执法形象

公安工作现代化离不开法治保障，警衔主导制在强化法治建设、塑造专业执法形象方面具有重要价值：

推进公安队伍管理法治化。警衔主导制通过法律明确警衔的授予、晋升、降级等规则，使警察队伍管理纳入法治化轨道。通过《人民警察警衔条例》的修订完善，将为警衔主导制提供更加坚实的法律基础。同时，配套警衔管理办法的制定和实施，严格依照法律法规进行，确保管理工作的合法性和权威性。

提升执法规范化水平。警衔作为民警执法权威的直观标识，能让公众快速识别民警的专业资历和执法权限，增强对执法行为的认可度。同时，警衔晋升与执法规范化程度挂钩，可倒逼民警严格依法执法，减少执

法随意性。通过警衔晋升培训、新录用民警培训等日常培训，组织民警系统学习习近平法治思想，不断严格规范公正文明执法，纵深推进法治公安建设。

强化执法监督机制。警衔主导制有助于建立更加完善的执法监督机制。通过警衔降级等惩戒措施，对履职不力、执法出错的民警进行相应处理，形成“能升能降”的良性循环。同时，将法治教育贯穿入警培训、警衔晋升培训、在职培训等全过程，促进法治精神内化于心、外化于行，不断提升民警运用法治思维和法治方式解决问题的能力。

塑造专业权威的执法形象。规范统一的警衔体系有助于塑造人民警察专业、权威的执法形象。警衔条例的颁布实施，是民警队伍正规化建设的一个重要里程碑，标志着中国人民警察队伍的法治化、正规化、专业化建设进入了一个新的历史阶段。通过 30 多年的发展，警衔制度有力地推动了人民警察职业化、正规化建设，增强了人民警察的荣誉感和责任感。新时代推进警衔主导制，将铸就更加骁勇善战、更具活力的“共和国之盾”。

三、以警衔主导制改革助推公安工作现代化的推进路径

（一）完善警衔制度法律法规体系

法律制度是警衔主导制实施的根本保障，必须加快构建完善的法律法规体系：

推进《人民警察警衔条例》的全面修订。当前，《中华人民共和国人民警察警衔条例》自 1992 年颁布实施以来，仅在 2009 年进行过一次简单的文字调整，已难以适应新时代公安工作的需要。2023 年 9 月，新华社受权发布《十四届全国人大常委会立法

规划》，明确《中华人民共和国人民警察警衔条例》要随《中华人民共和国人民警察法》一并修订，这为警衔制度改革提供了重要的法律窗口期。修订工作应重点解决现行条例中衔对应关系混乱、晋升标准不明确、激励机制不完善等问题。

建立分类分级的警衔晋升标准体系。新的警衔条例应根据不同岗位特点，建立差异化的晋升标准。行政岗位警衔侧重指挥协调能力与管理实绩，专业技术岗位侧重技术突破与成果转化。例如，对刑事侦查民警，可将破案率、案件质量、追捕逃犯数量等作为晋升考核指标；对网络安全民警，可将网络安全事件处置、技术创新成果、安全系统建设等作为考核重点。同时，应明确不同警衔等级的职责权限、任职条件、晋升程序等，确保制度的可操作性。

完善警衔与相关待遇的衔接机制。法律应明确规定警衔与工资待遇、退休保障、医疗福利等的对应关系。建议建立与警衔等级相匹配的薪酬体系，确保警衔晋升能够带来实质性的待遇提升。同时，应建立警衔工资的动态调整机制，使其能够随着经济发展和物价水平的变化而相应调整，保持激励的有效性。此外，为了增强职业的荣誉感和归属感，退休警察的警衔保留问题必将迎刃而解。

强化法律责任和监督机制。新的法律法规应明确违反警衔管理规定的法律责任，建立健全监督检查机制。对在警衔评定、晋升过程中的违规违纪行为，应规定相应的处罚措施。同时，应建立警衔申诉和复议制度，保障民警的合法权益。通过完善的法律责任体系，确保警衔主导制在法治轨道上运行。

（二）构建差异化警衔晋升与管理机制
科学的晋升与管理机制是警衔主导制

发挥作用的关键，需要构建差异化、精准化的制度体系：

建立分类管理的警衔序列。应区分行政、专业技术、警务辅助等不同岗位类型，设置相对独立的警衔序列。行政岗位设置警官警衔序列，从警员到总警监，共设五等十三级；专业技术岗位设置专业技术警衔序列，在警衔前冠以“专业技术”，体现技术特色；警务辅助人员设置辅警警衔序列，如设置10个辅警层级，从见习辅警到一级辅警，每个层级对应相应的辅警警衔。

建立基于能力和实绩的晋升机制。摒弃传统的论资排辈模式，建立以能力和实绩为核心的晋升机制。通过大数据技术建立精准考核体系，对民警的执法案件质量、群众满意度、应急处置效率等数据进行量化评估，将评估结果作为警衔晋升的核心依据。例如，可建立“基础分+绩效分+加分项”的综合评分体系，基础分体现基本条件，绩效分反映工作业绩，加分项鼓励创新突破。

建立专业技术类警衔的特殊晋升通道。针对网络安全、刑事技术、警务信通等专业技术岗位，应建立更加灵活的晋升机制。对在技术创新、成果转化、重大案件侦破中作出突出贡献的专业技术人员，可设置“破格晋升”通道。同时，应提高专业技术警衔的待遇水平，吸引和留住专业人才。建立科技信息化人才库，构建了科学合理的公安科技人才梯队。

建立动态调整和退出机制。警衔主导制应建立配套的“能升能降”的动态管理机制。对在工作中表现突出、作出重大贡献的民警，可提前晋升；对履职不力、执法出错、违反纪律的民警，应启动警衔降级程序。同时，应建立警衔退出机制，对因身体原因、能力不足等不适合继续担任警察职务的人

员,应及时调整警衔。通过动态管理,确保警衔制度的激励作用。

(三) 衔接配套警务改革措施

警衔主导制改革不是孤立的,必须与其他警务改革措施协同推进:

大部门大警种制改革协同推进。大部门大警种制改革是优化警务组织结构的重要举措,与警衔主导制改革相辅相成。在改革中,应将民警在跨警种协作、合成作战中的表现纳入警衔晋升考核。例如,如某公安机关按照“一类事情由一个部门统筹”“一件事情由一个部门负责”原则,将分局机关 17 个警种部门整合为 4 个部门,同时理顺职能职责,再造工作流程,完善运行机制。在这种改革中,警衔主导制能够为新的组织架构提供等级秩序和指挥关系支撑。警衔主导制模糊职务、职级和岗位差异的优势必将助力大部门大警种制改革的顺利推进。

“情指行”一体化改革深度融合。“情指行”一体化是现代警务运行机制的核心,警衔主导制可以为其提供组织保障。在改革中,应根据不同岗位在“情指行”体系中的职责定位,设置相应的警衔晋升标准。例如,指挥岗位侧重指挥协调能力,情报岗位侧重分析研判能力,行动岗位侧重实战处置能力。通过差异化的标准设置,引导民警在各自岗位上发挥专业优势。

基层警务改革相衔接。基层是公安工作的根基,警衔主导制改革应向基层倾斜。应提高基层民警的警衔晋升比例,延长基层民警的警衔晋升年限,让更多基层民警能够晋升到较高警衔。同时,应建立机关民警到基层锻炼的机制,将基层工作经历作为警衔晋升的重要条件。通过这些措施,引导优秀人才向基层流动,夯实基层基础。

辅警管理制度改革协同推进。辅警是公

安队伍的重要组成部分,警衔主导制改革应涵盖辅警队伍。应建立规范的辅警警衔体系,根据辅警的工作年限、能力水平、工作业绩等,设置相应的辅警警衔等级。同时,应建立辅警与正式民警的交流机制,优秀辅警可通过考试、考核等方式转为正式民警,并保留相应的工作年限和警衔等级。通过辅警警衔制度改革,提升辅警队伍的专业化水平和职业认同感。

四、深入研究警衔主导制与公安工作现代化的关系

(一) 警衔主导制与公安工作现代化具有高度的适配性

警衔主导制通过打破“职级警衔”绑定、解决“职衔倒挂”问题、强化激励功能,有效克服了传统警衔制度的弊端,为公安工作现代化提供了制度支撑。同时,警衔主导制契合现代警务专业化发展方向,通过设置专业警衔序列、建立能力导向的晋升机制,促进了公安队伍的专业化建设。

(二) 警衔主导制对推进公安工作现代化具有重要的实践价值

在队伍管理方面,警衔主导制通过建立独立于职务的晋升通道、强化激励机制、促进人才流动,有效激发了队伍的内生动力;在指挥体系方面,通过明确指挥关系、支撑“情指行”一体化等现代警务模式,显著提升了警务运行效能;在法治建设方面,通过推进管理法治化、提升执法规范化水平、塑造专业执法形象,为公安工作现代化提供了法治保障。

(三) 推进警衔主导制改革需要系统性的制度设计和配套措施

必须加快完善法律法规(下转第 111 页)