

●公安管理研究

我国警衔与军衔关系的历史演进 ——兼论我国警衔制度改革趋向

束荣华

徐州出入境边防检查站,江苏 徐州 221111

摘要:军衔制和警衔制都是近代西方传入我国的舶来品,究其发源,警衔和军衔有着重要的伴生关系。我国警衔制与军衔制有着密切的联动关系,特定的历史时期给军衔制和警衔制都曾留下时代的局限性,导致这两种衔级制度的弊端高度相似。“军衔主导制”改革彻底解决此前军衔制的最大弊端——“职衔倒挂”,而警衔制的此类问题迟迟未能得到解决。我国人民警察队伍特有的政治属性,使得警衔制与军衔制有着重要的同构性,“军衔主导制”为警衔制改革提供了新的范本,警衔制应如同军衔制那样,回归衔级制度的本义。

关键词:军衔;警衔;军衔主导制;改革

中图分类号:D631.13

文献标志码:A

文章编号:2097-0900(2024)11-0077-10

中华人民共和国成立后,我国警衔制与军衔制有着密切的联动关系,军衔制一直是警衔制的先导,警衔制动议废止也曾是“55军衔制”^①废除的风向标。现行警衔制与“88军衔制”^②几乎同期动议,然而最终出台都历经十载。军衔制对警衔制有着重要的指向作用,它们都带有特定历史时期浓厚的过渡色彩,其中最为显著之处就是职衔宽幅对应导致的“职衔倒挂”现象,有违衔级制度立制本义。针对先天不足,“88军衔制”在1994年作过较大的实质修订,进一步收窄职衔对应幅度,减少“职衔倒挂”现象。而现行警衔制度自1992年全国人大常委会通过后,除2009

年删除武警警衔表述的简单文字调整外,一直未有实质性修订,且警衔职衔宽幅对应程度比军衔制更大,“职衔倒挂”现象更为普遍。2016年,我军军衔制迎来重大改革,“军衔主导制”改革实施,彻底解决此前长期存在的“职衔倒挂”现象。2018年,新施行的消防救援衔制度吸收“军衔主导制”的改革成果。同期,公务员职务与职级并行试点工作也有序推进。2017年,公安部启动《中华人民共和国人民警察警衔条例》修订的调研工作;2019年,开展修订包括《公安机关组织管理条例》在内的公安队伍管理有关法律法规专题调研工作;2023年9月,新华社受权发布

收稿日期:2024-03-04

作者简介:束荣华(1980—),男,江苏盐城人,经济师,博士,国家移民管理局特约研究人员。

① 1955年,中国人民解放军正式实行军衔制度,简称“55军衔制”。

② 1988年7月,全国人大常委会通过《中国人民解放军军官军衔条例》,简称“88军衔制”。

《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，警衔制改革迎来历史窗口期。对于现行警衔制的局限性及改革方向，部分警校学者和公安政工干部此前有所论述，多从个体利益、心理激励等角度出发，主张警衔与职务等级继续脱钩，或是分类设置警衔，或是强化警衔的荣誉激励效能，或是以警衔晋升作为职务晋升受限的补偿措施，呼吁警衔功能的福利性泛化^[1-6]。少数人提及职衔对应幅度过宽带来“职衔倒挂”的弊端，主张职衔对应或职衔合一^[7-10]，但仅限寥寥数语，未能展开论述。我国现行警衔制不是孤立存在的：如比照国际通行做法，则境外有许多行之有效的警衔制度；如强调中国特色，则我国军衔制度一直以来都是警衔制度的蓝本，同属行政序列的消防救援衔制也可作为最新参照。

一、警衔和军衔的伴生关系

（一）警衔的近代起源

现代军衔起源于15世纪的西欧，而现代警衔则脱胎于军衔。在19世纪英国现代警察制度正式建立之前，西欧已经产生后世警察的类似概念，履行维持社会治安、公共秩序、安全保卫等职责的职能部门已从军队中单列出来。这些部门的人员虽被称为警察，但仍然授予军衔。如1667年，法国国王路易十四新设立警察总监一职，但还是授予警察中将军衔^[11]。现代警察制度起源于西欧，西方进入第一次工业革命后，在社会生产力实现历史性飞跃的同时，社会分工日趋复杂且专业化，民众思维和社会关系也发生颠覆性变化，警察开始从绝对的国家暴力机器——军队中彻底分离出来，趋于独立化、专业化、平民化。西欧警察体制在近代演变过程中主要分为两个流派：其一是法国式军转警带有集权模式的警察体制，代表着大陆型警察体系；其二就是英国式平民化的分级领导模式的警察体制，代表着海洋型警察体系。一般认为，现代专业警察制度起源于英国。1829年，英国内政大臣罗伯特·皮尔（Robert Peel）敦促议会通过其创建新警察制度的议案——《大伦敦警察法》，并颁布《警察训令》规范警察行为准则和行事规则^[12]，在世界上最早组建一支平民专业化的警察队伍，这被公认为现代警察制度的发轫。虽然皮尔强调警察的非武装性和文职属性，但伦敦警察最初的组织形式仍然按照军队模式组建，其在外在形

式上有意区别于军队，最重要的是新设计制服和警衔。制服主要有蓝色燕尾服上衣、皮革硬领巾、陀螺帽，而新设计的警衔尽量避免使用军衔的原有词，仅有“警佐”与“军士”同词。虽然，皮尔极力想让新生的警察部门区别于军队，但还是无法避免军队的影响，最先被任命为大伦敦警察厅厅长的是退役陆军中校查尔斯·罗恩。此后，皮尔还规定分区警察署的警监和警督应是曾获得准尉或军士军衔的人^[13]。事实上，现代警察制度虽普遍认为发源于英国，其实法国警察制度较之更为久远，最早可追溯到公元6世纪，至公元14世纪逐步演变成近代意义上的警察雏形^[14]。法国警察体制在18世纪末至19世纪初的法国大革命时期和拿破仑统治时代，发生多次重大更迭变化，并逐渐固定成形。在1829年英国创立大伦敦都市警察体系的同期，法国也建立类似的平民专业化的警察组织^[15]，但法国警察体制延续着过多的军事和集权色彩，最明显的就是宪兵制度。法国警察体制在近代多次更迭，且具有浓厚的军事化色彩，其早期警衔基本上从军衔中移植，并有颇多变化。整体而言，在现代警察制度的近代演变过程中，警衔主要借鉴于军衔，只不过名称、称谓与等级分布不尽相同。

（二）警衔制的主要类型

虽然近代警衔制度脱胎于军衔制度，但由于各个国家或地区历史条件、政治制度、民族文化等不尽相同，警察体制的发展各具特点，其外在表现形式——衔级所采取的形式也不一样。根据与所参照军衔的相似程度以及与职务等级的结合程度，世界各个国家或地区警察的衔级体系大体可分为三种类型：独立衔级型、准军衔型和职衔一体型。

1. 独立衔级型

此类警衔衔级设置明显区别于本国军衔，并独立于职务等级之外。实行此类警衔的国家较为普遍，但彼此间区别较大。典型的如英国，其警衔一般分为5等9级：警察总监；总警司/警司；总督察/督察；高级警长/警长；高级警员/警员。英联邦国家警衔受英国影响较大，一般也设置5等，但具体级数则略有差异^[16]。另具有代表性的是德国，德国联邦警察衔级分指挥官、警官、警员3种类型设4等20级。指挥官类2等次8级：总警监等次3级（总警监、副总警监、助理总警监）、警监等次5级（高级监察长、监察长、高级警监、警监、准警监）；警官类等次6级：第一总督察、一级督察长、二级督察长、高级督

察、督察、准督察;警员类等级6级:一级警长、二级警长、高级警员、警员、助理警员、见习警员^[17]。法国警衔设置与德国基本类似,先分类再分等级和级次,法国警察按照职务高低分为3档:第一档是警务工作的策划与领导层;第二档是负责具体执法行动的实施与指挥层;第三档则是在一线负责具体工作的普通警员。法国警衔共有13级,自上而下分别为:行动局长、总警监、高级警监、警监、总警督(策划与领导);高级警督、警督、警司(执行与指挥);警员(警员分3级)、警士(警士分2级)^[18]。日本警衔设置比较简明,不分等级,由高到低分为9级:警视总监、警视监、警视长、警视正、警视、警部、警部补、巡查部长、巡查^[19]。

2. 准军衔型

此类警衔衔级设置与本国军衔基本一致,相关国家不多,见于苏联、东欧国家、朝鲜、越南、泰国、沙特阿拉伯等国。部分国家为了与军衔相区别,在衔级前冠以“警察”二字。典型的如俄罗斯,其高级警官(将官)警衔分为:警察大将、上将、中将、少将;次高级警官(校官)警衔分为:警察上校、中校、少校;中级警官(尉官)警衔分为:警察大尉、上尉、中尉、少尉;初级警官(警士)警衔分为:警察高级准尉、准尉、大士、上士、中士、下士;基层警察警衔分为:警员、警察学员^[20]。越南警察(公安)体制类似军队模式,越南警察(公安)分为干部和战士,其警衔与军衔一致,干部警衔依次为:大将、上将、中将、少将、上校、中校、少校、大尉、上尉、中尉、少尉^[21]。朝鲜的警衔,基本类同于越南。警衔类同于军衔的方式虽原社会主义阵营国家采用较多,但也有非社会主义阵营国家采用,如泰国皇家警察至今仍沿用军队衔级制度,依次为:警察上将、中将、少将、准将、上校、中校、少校、上尉、中尉、少尉、上士、中士、下士、警士、警员^[22]。

3. 职衔一体型

此类警衔把担任的职务等级与警衔融为一体,美国、丹麦等国家和我国香港地区采取这种类型。美国警察体制比较独特,全国并无一个集中统一的警察领导机构,联邦、州、郡(县)、市(镇)都设有自身的警察机构,种类繁多,互不隶属,各行其是。全国没有统一的警衔制度,各地警察的警衔不尽相同,但基本上都将职务与警衔融为一体,如:洛杉矶市警察设总警监、助理总警监、副总警监、指挥官、警监、警督、警长、警探、警员9个职务衔级^[16];纽约市警察设总局长、分局长、助理分局长、副分局长、督察、助理

督察、警长、副警长、警官、巡警10个职务衔级。丹麦警衔设9个职务衔级:局长、第一副局长、第二副局长、指挥官、警察长、巡官长、巡官、警官、警察^[23]。我国香港地区警察职务衔级分为5等14级:警务处长、警务处副处长,高级助理警务处长、助理警务处长,总警司、高级警司、警司,总督察、高级督察、督察,高级警长、警长,高级警员、警员^[24]。

尽管各个国家或地区的警衔制度不尽相同,但基本特征和主要功能指向鲜明,就是以显著标识清晰标明警察个体在警察体系中的身份等级,以确保警察体系纵向的组织纪律性;同时,警衔也以一种特定官方标识勾勒出警察群体与其他政府机构和社会团体的显著不同之处,凸显警察的职业荣誉感,彰显警察在国家政治和社会生活中的重要地位;此外,警衔在多数国家还有附加警察专有的薪资福利项目。在警衔的这些功能特征中,等级标识是基础,所以世界上绝大多数国家的警衔与职务都序列一致,即高警衔适配高职务,低警衔匹配低职位,上级警衔职务高于(至少不低于)下级警衔,大部分国家警衔一衔匹配一职位,也有少部分国家一衔对应两职,此类国家上一职位的下衔对应下一职位的上衔,即上级衔级不会低于下级衔级,确保不出现“职衔倒挂”。

(三)我国军衔与警衔的联动关系

1. 第一次军衔制立废关联警衔制

1955年,中国人民解放军军衔制度历经四年筹备,最终完成国家立法程序并正式实行。“55军衔制”从大元帅至列兵共设“6等20衔”,军官序列设“4等15衔”。其实,早在中华人民共和国成立之初,我国就曾酝酿在人民警察队伍中实行警衔制。1949年12月,公安部与财政部曾发文拟在警察机关实行2等6级的警衔制,但由于当时警察队伍刚刚组建,时机未成熟,而搁置起来^[25]。中华人民共和国成立后的公安部门主体力量来源于军队,军队的等级制度及军衔制度对于公安队伍有着重要的参照作用。1954年9月,罗瑞卿再次被任命为公安部部长,鉴于解放军即将实行军衔制度,罗瑞卿到任后即指示公安部政治部着手开展实行警衔制度的准备工作^[26]。1955年,解放军实行军衔制后,1956年,党中央原则同意公安部在人民警察队伍中实行警衔制度的报告。随后,公安部起草《中华人民共和国人民警察警衔条例(草案)》(简称“56警衔方案”),此方案中的警衔名称和等级设置大部分参考军衔,共设5等16级:将官3级,校官4级,尉官4级,警士3级,普通民警2

级^[9]。公安部先期在部分省市公安机关试点警衔制度。1956年夏,作为民警评定警衔工作的试点单位,北京市公安局东单分局报房胡同派出所的时任所长就被初评为一级警尉(大尉)^[27]。至1957年上半年,实行警衔制似乎已水到渠成,但毛主席不赞同,公安部决定撤回警衔制议案。不久,中央正式作出决定:人民警察不实行警衔制^[26]。1965年5月22日,全国人大常委会通过取消军衔制的决议。

2. 军衔制恢复联动警衔制

1979年初,中央军委专门召开座谈会,主持会议的时任国防部部长徐向前在会上提到军衔制问题,根据其讲话精神,军委有关部门就恢复军衔制作了调研。同年3月,对越自卫反击作战刚刚结束,取消军衔制的弊端在此战中凸显,而上述调研也告完成。调研报告列举大量事实显示,解决军队干部工作中的诸多问题须恢复军衔制度。时任军委常委王震批阅赞同恢复军衔制^[28]。1979年9月,时任军委秘书长耿飚在全军干部部长会议上根据对越自卫反击战中我军缺失军衔所呈现出的弊端,直指军衔的重要性^[29]。1980年3月,邓小平在中央军委常委扩大会议上指出,军队还是要搞军衔制。1982年初,中央军委常务会议正式作出恢复军衔制的决定。1983年5月,中央军委成立“全军恢复军衔制领导小组”^[30]。1985年年中,中央军委扩大会议讨论决定军队精简整编和体制改革等重大决策,明确提出实行新的军衔制^[31]。至此,恢复军衔制从准备阶段正式进入实施阶段。1988年7月,全国人大常委会通过《中国人民解放军军官军衔条例》,“88军衔制”共设“3等11衔”^[32]。1994年5月,全国人大常委会对该条例进行修正,取消一级上将衔,衔级序列变为“3等10衔”,并收窄职衔对应幅度^[33]。在军队酝酿恢复军衔制的同期,1982年公安部就开始酝酿警衔制;1983年10月,公安部党组集体讨论警衔制问题后,时任公安部部长刘复之决定向中央上报此提案;1984年2月,中共中央书记处开会专门讨论实行警衔制的问题,考虑到军队尚未实行军衔制及与其他部门的平衡,故决定在军队实行军衔制后,再实行警衔制^[26]。1988年上半年,恢复军衔制进入立法程序后,当时隶属国务院序列、由公安部管理的中国人民武装警察部队以及公安边防、消防、警卫系统也将随解放军授予武警警衔,形势促使公安民警警衔问题提上议事日程。同年6月初,时任公安部部长王芳向中央领导同志汇报工作时,提到公安机关实行警衔制的设想,李

鹏、乔石等同志表示赞成。同年6月27日,国务院总理办公会议同意公安干警实行警衔制度^[34]。此后两年间,公安部围绕《中华人民共和国人民警察警衔条例(草案)》进行大量调研、研讨和征求意见工作,草案反复修改,数易其稿^[25]。1991年11月23日,李鹏总理主持召开国务院第93次会议,原则同意《中华人民共和国人民警察警阶条例(草案)》;12月5日,江泽民总书记主持召开中央政治局常委会会议,会议原则同意条例草案,并提出几点修改意见,重点是评定授予警阶要与军队和公务员之间,以及在内部都要协调、平衡,高级警官可改设三级^[34]。至此,人民警察实行警衔制度正式确定下来,并开始履行立法程序。全国人大常委会审议期间,该条例又作出诸多重要修改^[35]。1992年7月1日,全国人大常委会审议通过《中华人民共和国人民警察警衔条例》(简称“92警衔制”),这距公安部酝酿动议时已过去10年。

二、我国现行警衔制特点和局限性

警衔为舶来品,其英文原词为Police Rank,中心词Rank在英语中的原义表示等级和地位^[36],警衔的原生词义表明其基本功能就是表明警察的等级。关于警衔的功能,现行《中华人民共和国警衔条例》明确规定:“警衔是区分人民警察等级、表明人民警察身份的称号、标志和国家给予人民警察的荣誉。”^[33]从条文中可以很清晰地看出,警衔的首要功能是区分警察的等级。我国警衔制度综合考量各方面利益诉求,呈现出与世界上主流警衔制度大相径庭的特点,在一定程度上有违实行警衔制的初衷,并随着时间推移,在实践中的局限性越发明显。

(一) 现行警衔制是特定时代的产物

警察队伍类似军队的准军事属性,要求其指挥体系需像军队那样具有高权威性、高服从性、高时效性,等级显性化是这种体系的逻辑需求。而我国军衔制取消后给军队造成的等级不明、指挥混乱等情况在当时的警察队伍中也普遍存在。正如时任公安部部长陶驷驹所总结的那样:“过去由于没有实行警阶制度,人民警察不分警阶等级,更无警阶标志,因而往往影响到领导人员现场指挥,以至造成临阵紊乱,贻误战机。”^[37]改革开放后,公安部参照军衔制,以警衔制标识警察队伍等级的动议得到中央决策层的认可,但在具体落地实施时阻力重重,一改再改、一拖再拖。军衔制草案上报之后,一些年轻些的干

部要求同职同衔。为减少当时军队高层领导干部新老交替对恢复军衔制的阻力,邓小平曾指示:军职以上干部可以一职三衔,对一些年轻干部,他的职务可以高一些,军衔可以低一些,这样便于培养接班人。即便邓小平如此定调,在军委办公会议上讨论时,仍有人提出正大区以上干部应为一职两衔,以示对年轻领导干部的信任,并陷入争执。作为妥协之策,一职三衔最终被扩大到副师职^[38]。与军衔制争论的焦点在中上级领导群体不同,警衔制争论的重点在基层民警。陶驷驹特别提到这个问题:特别是派出所所长、民警队长和一部分工作年头较长、实践经验较多的科员(警长)……由于长期受到机构层次多、规格低和队伍基数大、领导职数少的限制,因而在中、下层单位中压职压级的现象相当严重^[38]。即便先有军衔制“开道”,公安部草案也综合考量各方面利益诉求,但当草案提交人大常委会审议时,还是争议不断。其后半年,历经五次分组审议,作出较大范围的修改。如:最初名称想区别于军衔和武警警衔,叫警阶,最后还是改回警衔;最初设警监、警司、警正、警员4等13级被改为后来的5等13级;警监以下警衔的晋升年限增加一年;初级专业技术职务的警衔上限提至三级警督;等等^[36]。客观而言,“88军衔制”和“92警衔制”都是特定历史时期综合平衡各方利益的产物,一职多衔仅作为过渡措施。在新老干部交替告一段落后,前者于1994年迅速予以修正,取消一职三衔的过渡措施,但后者未能紧随其后。

(二)职衔对应关系设计不合理

现行警衔制启动之初正处于改革开放后干部队伍新老交替的历史时期,中央领导多次强调要平衡各方关系,其职衔对应关系主要参考“88军衔制”的原则——宽幅对应。我国现行人民警察警衔设5等13级,职务层级从正部到办事员共10级,警衔等级与职务层级数量并不匹配,故职衔交叉对应,并呈现出上窄下宽的职衔对应关系:部级一职一衔,厅级一职两衔,处级一职三衔,科级和科员一职四衔,办事员一职五衔。这与国际主流的警衔与职务阶梯设置方式相去甚远,极具中国特色。

与军衔职衔对应幅度上宽下窄不同,警衔职衔对应关系中着重考虑对基层庞大民警群体的影响,职衔对应幅度越往下越宽,在厅级以下的职务层级中采取一职多衔、一衔多职、职衔交叉的模式。其直接后果是从厅级开始出现“平衔领导”现象,从处级开始出现“职衔倒挂”现象,而且职务层级越往下,职

衔交叉对应的幅度越大,且越往基层,“职衔倒挂”现象越普遍,尤其是在基层派出所“职衔倒挂”属于常态。基层派出所是实战单位,指令高效顺畅地执行,更需要民警对身份等级的自我认同,非领导职务民警的高警衔可能会助长心理自我等级认知的异化,冲淡职务主导制下的指挥和领导体系的刚性色彩。“职衔倒挂”导致警衔的指挥组织管理功能弱化,致使在警务工作中未能体现警衔的梯次标志作用,这与警衔制的初衷背道而驰。现代西方社会学理论奠基人之一马克斯·韦伯认为组织运行必须“依仗权威(命令的权力和听从的义务)”^[39],即任何组织都要以某种形式的权威为基础,有权威才有组织、领导、秩序和组织行动;没有权威就不可能把人真正组织起来。警衔制度无疑应有助于加强基层指挥体系的权威,而不是变相削弱。

(三)警督以下警衔识别职务等级功能丧失

2018年,公安机关两个职务序列改革建立与领导职务并行的人民警察等级晋升通道,极大拓展民警职业发展空间,有效解决基层民警受机构规格和职数比例限制及职级待遇低等问题。公安部在改革中承认职级和职务在警衔晋升中的平等地位,按照职级晋升警衔,民警警衔衔级得到普遍提升。《公安机关执法勤务警员职务序列改革方案(试行)》规定一级至四级警长不受比例限制,即对应正科的职级已不受职数限制,基本上由工龄自然晋升,普通民警特别是基层民警自然晋升至正科职级的通道完全打开,而正科职级对应警衔的上限是一级警督。这就意味着,公安民警若无特殊情况,皆可通过工龄自然晋升至一级警督,一级警督以下的警衔主要功能是体现以工龄所代表的资历。换言之,一级警督以下警衔已弱化为识别工龄的标志,直观展现警察身份等级和识别职位等级功能几近丧失。这虽最大化惠及广大民警的荣誉追求,但为现行警衔制度带来新的挑战。更值得关注的是,不仅一级警督以下警衔更多体现工龄因素,这种情况也影响到三级警监警衔。三级警监警衔原主要为副厅职领导和资深正处级领导设置。公安机关两个职务序列改革后,二级高级警长凭工龄也可晋升三级警监。一些副处级领导晋升二级高级警长后,凭工龄因素晋升为三级警监,在直辖市、副省级城市甚至地级市的基层派出所穿着三级警监警服的基层民警并不鲜见。陶驷驹曾向全国人大常委会反复说明各等次警衔比例的合理结构:“成宝塔形的梯次结构”。然而,经过30余年

的运行,现实中的各等次警衔已从“宝塔型”演变成“橄榄型”。如:在上海铁路公安局全局6 000多名授衔民警中,中级警衔——警督占比高达70.07%,初级警衔——警司占比仅为25.28%^[2];在广西森林公安局全局2 000多名授衔民警中,警督占比高达69.16%,警司占比仅为30.76%^[4]。总体而言,现行警衔梯次结构已背离警衔制设立时初衷,警督以下警衔难以有效发挥衔级制特有的指挥、协调职能。

(四)警衔成为职务晋升受限的替代补偿

我国公务员体制有别于西方国家,公务员作为国家工作人员,在中国共产党的统一领导下参与政治活动、处理公共事务,体制稳定且相对封闭。我国公务员群体中没有西方国家公职人员体系中政务官和事务官的区别,身份性质具有同一性。但我国国家机构和公职人员有着统一且严格的等级划分,职业发展路径一方面存在职务等级不断晋升理论上的可能,另一方面限于国家机构和公务员等级的金字塔结构,绝大多数公务员职务等级无法实现长周期的自然晋升。在职业体制高度稳定状况下,如何实现对公务员尤其是基层公务员长周期的正向激励作用,一直是困扰我国公务员体制改革的难题,职务和职级并行改革就是此方面的重要举措。我国国家机构层级多,处于金字塔底端的基层公务员基数庞大但规格偏低,公安机关尤为如此。根据官方公开报道:我国公安民警约有200万^[40],公务员人数约为710万^[41],公安民警在公务员中的整体占比约为30%。因中央、省级公安机关在同级政府机关中人员的占比要远低于该比例,故地市、县级公安机关在同级政府机关中人员的占比要高于该比例。公安民警在基层公务员中的占比达到或超过三分之一,直接后果就是基层公安机关规格低、队伍基数大,而领导职数相对较少。在这种情况下,警衔在一定程度上成为对基层公安机关职务晋升受限民警的一种替代补偿。客观而论,低职高衔导致衔级制度向福利性质方向泛化,极大削弱警衔体系的等级本位作用。

三、警衔制改革趋势蠡测和刍议

(一)我国公安机关的特性需要警衔制改革

警衔外在形式是一种身份等级标识,内在实质是表现一种权威。恩格斯在《论权威》中深刻阐明权威的客观现实性、意志服从性和辩证统一性,其不仅论述了经济生产和政治活动中需确立权威,而且阐释了社会组织管理过程中需确立权威:“权威又是以

服从为前提的”,“无论在哪一种场合,都要碰到一个显而易见的权威”^[42]。警衔制度无疑就是体现警察管理和指挥体系的内在权威,也是《论权威》中所阐述的“规则意识”在警察队伍管理中的外在表现。然而,现行警衔制在基层普遍存在的“职衔倒挂”则与之背道而驰。我国人民警察队伍具有鲜明的政治属性和准军事特性,是一支具有明确政治属性的纪律部队。《中华人民共和国人民警察条例》(1957年)明确规定:“中华人民共和国人民警察属于人民,是人民民主专政的重要工具之一,是武装性质的国家治安行政力量。”^[43]最新的《公安机关人民警察内务条令》(2021年)再次重申:“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。”^[44]武装性的一个重要特征就是严明的纪律性和高度的服从性。为此,我国警察队伍参照人民军队颁布纪律条令和内务条令,强化准军事属性,明晰标记身份等级的衔级制度无疑是一个有效载体。显然,目前带有福利泛化性质的警衔制度难以实现此功能。更重要的是,我国人民警察队伍有着鲜明的人民民主专政的政治属性,接受中国共产党绝对领导是其政治属性的本质要求,“公安姓党”有着明晰的历史逻辑和深刻的理论逻辑。进入新的历史时期,党中央对于人民警察队伍的政治属性又有了新的要求。习近平总书记对公安机关提出“对党忠诚、服务人民、执法公正、纪律严明”的总要求^[45]。其中,“对党忠诚”和“纪律严明”蕴含着人民警察需要高度的自觉性、高位的服从性、高效的动员性,“职衔倒挂”对于警察队伍指挥体系的负向作用明显。人民警察队伍是一支纪律部队,高度的纪律服从性是其区别于其他行政机关的重要特征。习近平总书记要求锻造“铁一般的理想信念、铁一般的责任担当、铁一般的过硬本领、铁一般的纪律作风的公安铁军”^[46],警察队伍的这种纪律服从性本质上也需要清晰明确的衔级制度。

(二)“军衔主导制”改革提供了先行的参照

“88军衔制”并未改变我军长期以军官职务等级确定内部关系的军官管理制度,按职务编制军衔,军衔等次从属于职务等级,一职编列两衔。这就造成一个衔级对应多个职级,直接导致“平衔指挥”普遍存在,甚至“低衔指挥高衔”(“职衔倒挂”)屡见不鲜,违背设置军衔便于识别职务、理顺领导指挥关系的初衷。“88军衔制”实行后,根据时任南京军区空军政委赵昭的调查报告,在航空兵部队,“职衔倒挂”大体

上占各级领导干部的15%~20%^[47]。2015年11月,习近平主席在中央军委改革会议上将“军衔主导制”改革作为“全面实施改革强军战略”的一个重要内容^[48]。2016年元旦,中央军委印发《关于深化国防和军队改革的意见》,正式提出“军衔主导制”^[49]。随后,“军衔主导制”改革正式启动实施,最先见诸报端的是相关立法的调整。2016年12月,中央军委提请全国人大常委会调整军官制度改革期间相关法律的适用,中央军委所作说明的第一条就是“建立军衔主导的军官等级制度”^[50]。可见“军衔主导制”在军官制度改革中占据主导地位。2019年12月,“军衔主导制”改革首先在军级以上军官中落地,理顺将官群体的职衔对应关系^[51]。2021年1月,国防部新闻发言人对外详细介绍新的军官等级制度,官宣全序列军官“军衔主导制”改革已告完成^[52]。新的军官军衔继续沿用“88军衔制”的等级设置,从上将到少尉“3等10衔”,并根据单位等级和军官职务等级,明确岗位职务层级与军衔等级的对应关系,指挥管理军官共设15个职务层级,基本延续之前的军官职务等级,此次改革解决了之前最突出的“职衔倒挂”问题,实现一职一衔。由于衔级只有10级,而职务层级有15档,故只做到职对衔的单向对应,未能像消防救援衔那样实现职衔双向一一对应。

按照马克思主义国家学说,警察和军队都属于国家的暴力机器,我国的政治话语体系将之形象地描述为“刀把子”和“枪杆子”,其性质和功能具有同构性,故其组织和表现形式具有诸多类似,衔级制度就是重要的相通之处。中华人民共和国成立后军衔制和警衔制演变的联动关系深刻揭示了这一点,军衔制总是引领警衔制的变化。“88军衔制”从军委委员一职两衔、正大区至副师级一职三衔、正团以下一职两衔,到1994年修正为军委委员一职一衔、其余职级一职两衔,再到2018年“军衔主导制”改革所确立的全职级一职一衔,军衔制改革总的趋势是职衔对应幅度越收越窄,职衔对应关系越改越明确,衔级作为身份等级的标志定位愈发清晰和精准。这符合衔级制度的本义和大多数国家对衔级制度的普遍认知。“92警衔制”当前面临的困境,“88军衔制”都曾经经历过。“88军衔制”诞生后,党中央和中央军委对军衔制的数次修正和改革说明,其职衔对应幅度宽只是干部新老交接特定历史因素造成的过渡性安排,中央也在渐进式地推行同职同衔。“军衔主导制”改革是警衔改革的重要风向标,“92警衔制”到了需要

深化改革的风陵渡口,我国最新的衔级制度——消防救援衔就具有鲜明的政策指向。2018年,公安消防部队和武警森林部队由武警现役体制调整为国家行政序列并实行新的衔级制度。当年10月,全国人大常委会通过《中华人民共和国消防救援衔条例》,对于管理指挥人员消防救援衔的职衔对应关系,就严格参照“军衔主导制”的改革方向,一职对应一衔,并较新军衔制更进一步,实现职衔双向一一对应^[53]。

(三)现行警衔制有修正职衔对应关系的必要性

“92警衔制”演变过程中呈现出中级警衔福利泛化的现象,本质上是对基数庞大的基层民警职务等级晋升受限的一个拓展补偿措施。在公安机关两个职务序列改革之前,事实上已隐然建立职务等级与警衔衔级并行的评价序列。2018年公安机关两个职务序列改革后,建立了领导职务等级与职级并行的等级晋升通道,基层民警职务等级晋升受限已可以通过职级晋升予以拓展补偿,无须再用警衔衔级进行再次补偿。如果现行警衔制不改革,对于警察而言,就存在三个并行的评价体系:职务等级、职级、衔级。这既不利于与公务员评价体系的衔接,也易造成警察内部等级体系的混乱,故警衔体系有必要重新恢复明晰标识身份等级的基础功能。按照“军衔主导制”改革不改变“88军衔制”衔级等次,通过修正职衔对应关系,实现军衔明晰标识身份等级和指挥关系的思路,也可在不改变“92警衔制”现有等次衔级基础上,通过修正职衔对应关系以基本达到新军衔制实现的目标,重点解决“职衔倒挂”问题,能够相对精准地识别职务(职级)。

新军衔制、消防救援衔制的职衔对应关系特点和两个职务序列改革精神肯定是将来警衔制改革的重要参鉴。此外,警察队伍作为列入公务员序列的纪律部队,警衔制还应呈现警衔等次与干部管理层级间大体明晰的对应关系。笔者认为,保持现有警衔制的基本架构,借鉴“军衔主导制”改革适当修正职衔对应幅度,以实现一个职务等级(职级)对应一个等次的衔级较为适宜,即:作为中管干部,部级领导职务对应(正、副)总警监等次;作为省(部)管干部的主体,和少数中管正局级干部及少部地市(厅)管理的职级晋升而来的警务专员,厅级领导职务(职级)对应警监等次;作为地市(厅)管干部的主体,和少数省管正处级干部及少部县(处)管理的职级晋升而来的高级警长,处级领导职务(职级)对应警督等次;作为县(处)管干部,科级领导职务(职级)对应警

司等次、警员(科员)对应警员等次。

具体而言,上述设想就是每个等次内头尾明确、中间过渡。第一,对于部级、厅级干部,职务与警衔的对应关系不变,保持现行警衔架构上层结构基本稳定。但警监作为厅级(警务专员)专用警衔,正处职不再编制三级警监。正处职领导职务(职级)主体是地市(厅)管干部,相较于主要为省管干部的副厅职领导,不仅干部管理层级的差异明显,而且在指挥(管理)体系中所承担职责显著不同,如正处职(职级)继续编制三级警监,在具体实践中,厅(局)副职与分管处室正职(高职级的处室副职)会出现平衡,警衔标记隶属关系的主体功能将会丧失。此外,“92警衔制”已实行30余年,警监警衔作为高级警官的标识已成为一种普遍认知,而正处职(职级)干部显然不属于我国干部序列中通常所称的高级干部或中高级干部,故其不宜编制三级警监。事实上,两个职务序列改革后,部分资深正处职领导干部可以通过职级晋升为二级警务专员。第二,将警督作为处级领导职务(职级)区间内专用的警衔。目前,警督警衔成为实授最多的警衔等次,现行警衔制已偏离了警衔等级呈现“金字塔形”的设计初衷。事实上,警督警衔普遍性的工龄化,使得警衔在地市级以下公安机关标识身份等级和隶属关系的基本功能几经丧失。贴近警务实战的县级公安机关和基层派出所需要一个明晰指挥、管理和隶属关系的有效抓手,警衔就是合适的抓手。故重新激发警督作为中级警衔的指挥和管理作用实属必要,建议:设定正处领导职务对应一级至二级警督、副处领导职务对应二级至三级警督;一级高级警长对应一级警督,二级、三级高级警长对应二级警督,四级高级警长对应三级警督。基层的正科级民警通过职级晋升为高级警长后,获得警督警衔。第三,将警司作为科级领导职务(职级)区间内专用的警衔,职衔对应关系参照警督,一、二级警员(科员)对应一、二级警员警衔。目前,县域派出所一般为副科建制,城市派出所所有正科以上建制,两个职务序列改革后,所长基本都可晋升正科以上职级。按照上述设想,可实现基层派出所所长警衔在所内高于多数、持平少数、低于个别。第四,对于专业技术警衔,可修正为:高级对应一级警监至一级警督,中级对应一级警督至一级警司,初级对应一级警司至一级警员。这样,上下毗邻专业技术职务的警衔通常高于、偶尔平衡、绝不倒挂。总而言之,一职务对应一至两衔,一职级对应一衔,上下毗邻职

务(职级)间会出现平衡,但不出现“职衔倒挂”,实质上是以警衔衔级替代过去职务等级的部分功能,进一步明确领导指挥关系,发挥警衔在队伍管理中的辅助作用,使新旧制度体系平稳过渡。

(四)探索建立勋表与警龄工资体系

根据《中华人民共和国警衔条例》的规定及其实际运行中的赋能,我国现行警衔制度主要呈现四个维度功能:等级、身份、荣誉和待遇。等级是警衔制的本位功能,其他是附加功能。然而,在实际运行中,警衔制表明警察身份等级的功能有所弱化,而更多地彰显资历、荣誉和待遇。这在特定历史时期有着一定的合理性。正如钱穆所言:“某一制度之创立,决不是凭空忽然地创立,它必有渊源。”^[54]然而,当前“职衔倒挂”已冲击到警衔制立制基础。笔者认为,应将警衔附带的过多的荣誉象征予以分离并另行表述,除进一步完善现有警察荣誉制度体系外^[55],军队新构建的勋表(亦称略章、勋略)制度也是一个很好的参照,以警衔标识等级,以勋表来标识民警从警生涯的各类经历、所获荣誉、特殊贡献等。勋表制度在国外警察中采用较为普遍,有利于使警衔回归身份等级和指挥体系的主功能。此外,对于警衔工资背后涉及的经济利益,可以参照军队的军龄工资项目,增设警龄工资栏目,对基层长警龄的民警予以经济补偿,以回应基层民警的切身利益,平衡警衔回归本位功能后低衔级基层民警的经济利益。

四、结束语

从个体利益出发,很好理解民警对高警衔的追求,加大职衔对应幅度的呼声极易引发基数庞大的基层民警的共鸣,但关于高警衔对低职民警的正向激励作用需要辩证认识:一方面,在职务(职级)晋升受限情况下,警衔晋升可以部分满足民警的职业发展诉求;另一方面,低职高衔有可能会弱化队伍的集中统一领导。总体而言,低职高衔对于低职个体正向激励作用不明显,但由此带来的“职衔倒挂”对于警察指挥体系负向作用却不容小觑。衔级制度存在的意义就是等级标识,通过外在的显性标识使系统成员能够迅捷地找准自身在系统中的等级和定位,脱离职务等级谈衔级,无疑是本末倒置,警衔制度亟须回归立制之本位。进入新的历史时期,国家改革事业进入攻坚期和深水区,前有军衔制改革和消防救援衔制创立为先导,警衔制改革也应乘势而上,构建兼具国际通行和中国特色的新警衔制度体系。

参考文献:

- [1] 朱健雄. 改革我国人民警察警衔制度的几点思考[J]. 湖北警官学院学报, 2008(4): 109-111.
- [2] 陶轶. 警衔制度改革刍议: 对本单位警衔衔级结构的分析[J]. 铁道警官高等专科学校学报, 2010, 20(4): 100-103.
- [3] 方宏林. 论我国现行警衔制度的完善[J]. 中国人民公安大学学报(社会科学版), 2014, 30(5): 93-96.
- [4] 李佩珊. 基于警员能力提升视角的警衔晋升制度研究: 以广西森林公安为例[D]. 南宁: 广西大学, 2017.
- [5] 李良义. 《警衔条例》再修订的若干思考[J]. 湖北警官学院学报, 2019, 32(5): 149-159.
- [6] 余欣朋. 我国警衔制度现状及发展探究[J]. 北京警察学院学报, 2022(5): 84-88.
- [7] 韩婧. 现行人民警察警衔制度探究[J]. 福建警察学院学报, 2011, 25(6): 34-37.
- [8] 赵炜. 公安机关大部门制改革问题研究[J]. 中国人民公安大学学报(社会科学版), 2016, 32(6): 75-81.
- [9] 冯燕. 公安警察制度研究[M]. 北京: 研究出版社, 2020: 119.
- [10] 韩同虎, 谭玲雁. 职务序列改革背景下完善公安机关警衔制度的思考[J]. 公安研究, 2022(9): 41-46.
- [11] STEAD P J, The police of France[M]. London: Macmillan Press, 1983: 15.
- [12] HOSTETTLER J, A history of criminal justice in England and Wales [M]. Winchester: Waterside Press, 2009: 179.
- [13] 斯特德. 英国警察[M]. 何家弘, 刘刚, 译. 北京: 群众出版社, 1989: 36-38.
- [14] 朱建敏. 世界警察大全[M]. 北京: 警官教育出版社, 1992: 247.
- [15] 周小兰. 19世纪前半叶法国警察制度探析[J]. 史学月刊, 2018(8): 84-91.
- [16] 郑晓均. 警察行政研究[M]. 北京: 知识产权出版社, 2017: 97-98.
- [17] 熊安邦. 德国警察制度: 下[J]. 现代世界警察, 2021(4): 22-29.
- [18] 于澄涛. 中国警官的法兰西岁月[M]. 北京: 中国人民公安大学出版社, 2010: 49.
- [19] 黄进. 警察文化概论[M]. 南京: 江苏人民出版社, 2019: 590.
- [20] 李晶. 俄罗斯联邦警察的发展与现状[J]. 现代世界警察, 2020(11): 34-47.
- [21] 王娇, 张卫民. 柬老緬泰越警务用语[M]. 昆明: 云南大学出版社, 2016: 140.
- [22] 李钢. 泰国皇家警察[J]. 现代世界警察, 2017(10): 56-62.
- [23] 张兆端. 警察文化学[M]. 3版. 北京: 中国人民公安大学出版社, 2010: 311.
- [24] 赵炜. 香港警察管理及其改革的特点与启示[J]. 中国人民公安大学学报(社会科学版), 2017, 33(3): 104-112.
- [25] 魏地春, 王均伟. 中国改革大纪录: 第3卷[M]. 北京: 红旗出版社, 1997: 2430-2431.
- [26] 王凤云. 人民警察警衔制度的演变[J]. 警史钩沉, 2009(1): 73-75.
- [27] 胡文强. 中国警衔史话[J]. 人民公安, 2002(13): 9-10.
- [28] 王震传编写组. 王震传: 下[M]. 北京: 当代中国出版社, 2001: 240-241.
- [29] 孔祥琇. 耿飚传: 下[M]. 北京: 解放军出版社, 2009: 436.
- [30] 改革开放简史编写组. 改革开放简史[M]. 北京: 人民出版社, 2021: 80.
- [31] 杨尚昆. 杨尚昆回忆录[M]. 北京: 中央文献出版社, 2007: 364.
- [32] 全国人大常委会法制工作委员会. 中华人民共和国法律汇编: 1988[M]. 北京: 人民出版社, 1989: 52-55.
- [33] 全国人大常委会法制工作委员会. 中华人民共和国常用法律大全: 上[M]. 北京: 法律出版社, 1996: 889-892, 804.
- [34] 王芳. 王芳回忆录[M]. 杭州: 浙江人民出版社, 2006: 353-355.
- [35] 江平. 中华人民共和国法律全释: 第8册[M]. 入世修订版. 北京: 中国民主法制出版社, 2002: 51-52.
- [36] National Library of Canada cataloguing in publication: the Canadian Oxford dictionary[M]. 2nd ed. Oxford: Oxford University Press, 2004: 1280, 51-53.
- [37] 陶驹驹. 关于《中华人民共和国人民警察警阶条例(草案)》的说明[J]. 中华人民共和国国务院公报, 1992(21): 781-782.
- [38] 贾若瑜. 贾若瑜征战纪实: 下[M]. 北京: 国防大学出版社, 2014: 864-865, 783.
- [39] 韦伯. 经济与社会: 下卷[M]. 林荣远, 译. 北京: 商务印书馆, 1997: 265.
- [40] 全国200万公安民警中女民警有28万多人: 一批优秀女民警在“三八”国际劳动妇女节受到表彰[N]. 人民公安报, 2021-03-09(2).
- [41] 中国公务员总数首次披露: 716.7万人[EB/OL]. (2016-06-21) [2023-11-11]. http://www.xinhuanet.com/politics/2016-06/21/c_129077723.htm.
- [42] 马克思, 恩格斯. 马克思恩格斯选集: 第3卷[M]. 北京: 人民出版社, 1995: 224, 226.
- [43] 中华人民共和国公安法律、法规汇编: 1951—1992[M]. 北京: 中国人民公安大学出版社, 1993: 7.

- [44] 公安机关人民警察内务条令[EB/OL]. [2023-11-21].
http://www.gov.cn/gongbao/content/2022/content_567111-2.htm.
- [45] 习近平向中国人民警察队伍授旗并致训词强调:对党忠诚服务人民执法公正纪律严明坚决完成党和人民赋予的使命任务[N]. 人民公安报,2020-08-27(1).
- [46] 习近平在全国公安工作会议上强调:坚持政治建警改革强警科技兴警从严治警履行好党和人民赋予的新时代职责使命[N]. 人民日报,2019-05-09(1).
- [47] 赵昭.“职衔倒挂”及授衔后几个值得注意的问题[J]. 南京政治学院学报,1988(6):67-69.
- [48] 习近平. 论坚持全面深化改革[M]. 北京:中央文献出版社,2018:208.
- [49] 中国政策汇编2016:第5卷[M]. 北京:中国言实出版社,2017:5294.
- [50] 人大常委会拟授权中央军委在军官制度改革期间暂时调整适用相关法律规定[N]. 人民日报,2016-12-20(9).
- [51] 中央军委办公厅印发《通知》先行调整军级以上军官军衔晋升有关政策[N]. 新华每日电讯,2019-12-09(1).
- [52] 新的军官制度由基于职务等级调整为基于军衔等级[N]. 新华每日电讯,2021-01-29(2).
- [53] 中华人民共和国消防救援衔条例[N]. 人民公安报·消防周刊,2018-10-29(2).
- [54] 钱穆. 中国历代政治得失[M]. 上海:生活·读书·新知三联书店,2006:5.
- [55] 刘红岩,任庆亚,吴晓. 我国警察荣誉制度完善研究[J]. 中国人民警察大学学报,2024,40(1):50-57.

Historical Evolution of the Relationship between Police Ranks and Military Ranks in China

—Discussion on the Trend of Police Rank System Reform in China

SHU Ronghua

Xuzhou Immigration Inspection Station, Xuzhou, Jiangsu Province 221111, China

Abstract: The military rank system and the police rank system are both exotic products introduced into China from the West in modern times. In terms of their origins, police ranks and military ranks have an important symbiotic relationship. There is a close linkage between them in China. Specific historical periods have imposed limitations on of the two rank systems, resulting in highly similar drawbacks of these systems. Although the reform of the “Military Rank Dominant System” has completely solved the biggest drawback of the previous military rank system—“position and rank inversion”, this drawback in the police rank system has not been solved. The unique political attributes of China’s police force make the police rank system share important similarities with the military rank system. The “Military Rank Dominant System” provides a new model for the reform of the police rank system to demonstrate the hierarchy of the rank system.

Key words: military rank; police rank; military rank dominant system; reform

(责任编辑 刘彦超)