

公安民警工资待遇制度建设的困境及对策浅析

毕雪梅

(陕西警官职业学院, 陕西 西安 710000)

摘要: 公安民警工资待遇不仅是单纯的劳动回报, 也是体现公安民警职业尊荣和社会地位的重要指标。在当前公安民警工作任务十分繁重, 付出与回报不平衡现象突出的情况下, 进一步提高公安民警工资待遇不仅是降低警察职业风险的重要途径, 也是加强警察职业保障制度建设亟待解决的重要问题。因此, 本文通过研究建立符合公安民警职业特点的工资待遇制度的路径, 为进一步深化公安体制改革, 加强警察职业保障制度建设提供一定的理论支持。

关键词: 公安民警; 工资待遇制度; 职业风险; 职业保障; 激励

自党的十八届三中全会和四中全会以来, “健全人民警察职业保障制度” “完善职业保障体系, 建立法官、检察官和人民警察专业职务序列及工资制度”, 成为我国政法体制改革的主要内容。2018年1月24日, 赵克志部长提出: 政治建警、改革强警、科技兴警、从严待警、从优待警的“五警战略”。从战略高度提出“从优待警”就是要求应更加重视优待警察, 这不仅是公安体制改革的重要内容, 对于加快推进公安民警职业保障制度建设进程也具有重要作用。然而, 在全面深化公安

体制改革中, 警衔津贴标准有所提高, 部分落实了值勤和加班补贴, 但警察经济保障中工资待遇偏低, 不能解决警察因工作高风险, 一旦发生意外后导致的实际生活困难, 其工资待遇制度建设还存在许多根本性问题, 如工资激励作用稍弱等。如何做到警察工资待遇提升的科学性和动态性, 使其充分发挥激励保障的重要作用, 笔者认为用经济保障警察权益, 建立科学的、合理的、相对独立且体现职业特点的公安民警工资待遇制度, 不仅是牵警察职业保障的“牛鼻子”, 而且在全面深化公安体制改革中也具有基础性地位。只有不断完善公安民警工资待遇制度建设, 才能充分体现从优待警的方针。

一、公安民警工资待遇制度建设的现状分析

从以上对我国公安民警工资待遇制度建设的历史回顾分析, 我国公安民警工资待遇制度建设的主要成就体现, 是由最初与公务员工资待遇没有差别, 并随公务员工资待遇制度的改革而有所发展, 到逐步体现出警察职业特点的发展改革。虽然制度建设上有一定的突破, 但总体上看, 警察工资待遇的收入状况, 基本上反映了作为公务员的工资待遇标准, 并没有体现出警察职业风险与奉献的特殊性, 改革空间仍然很大。具体成就见下图表及文字:

表1 近60年来我国公安民警工资待遇制度的建设概况^①

年份	发展成果	相关文件
1956	首次工资制度改革, 建立职务等级工资制(一职数级)	《关于工资改革的决定》
1985	第二次工资制度改革, 建立结构工资制, 工资的结构由基本工资、职务工资、奖励工资和工龄工资组成	《国家机关和事业单位工作人员工资制度改革方案》
1992	人民警察警衔制度正式建立	《中华人民共和国人民警察警衔条例》
1993	实行结构工资制, 但工资的主体结构变为职务工资和级别工资, 而且与绩效结合, 同时还建立了增资制度	《机关工作人员工资制度改革方案》《国家公务员暂行条例》
1995	建立警衔津贴制度	《人民警察法》

^① 资料来源于公安机关内部我国(警察)公务员工资待遇制度建设文件。

2006	取消基本工资和工龄工资,简化工资结构,完善工资增长方式和津补贴制度。	《国务院关于改革公务员制度的通知》《公务员法》
2012	略微涉及警察工资待遇的部分相关内容,但未详述	《公安机关组织管理条例》
2014	提出部分独立于公务员之外的社会补贴以及职业福利	《人民警察抚恤优待办法》
2015	新的警衔津贴办法提高警衔津贴标准	《关于调整机关工作人员基本工资的实施方案》

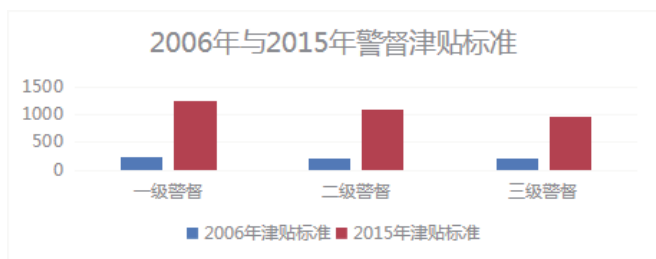


图1 警督津贴标准对比

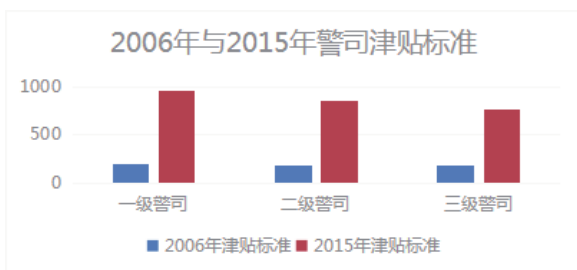


图2 警司津贴标准对比

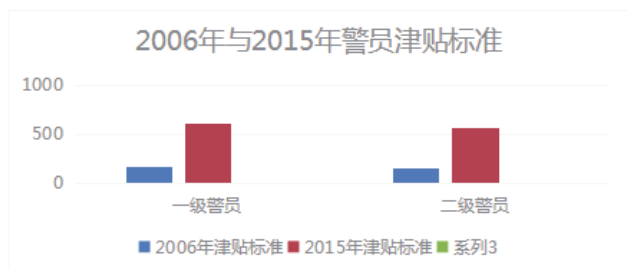


图3 警员津贴标准对比

近60年的发展历程(如上图和表)可见:我国公安民警工资待遇制度建设发展的每一个阶段基本都取得了一定成果。公安民警工资待遇制度在公务员工资待遇制度的发展过程中逐步建立了警衔津贴制度,体现出警察职业特点,这对于警察来说,是第一次对其职业特殊性的真正体现,而不再是仅仅按照公务员工资标准给予警察几乎相同的工资待遇。几经发展,在

《人民警察法》和《公务员法》法律文件中也谈及警察工资待遇的相关内容,使公安民警工资待遇的发展有一定的法律支持。

最近一次改革中,警察的警衔津贴标准有所提高,一级警督警衔津贴增长的较多提高了约5.32倍;二级警督提高了4.93倍;三级警督提高了4.55倍;一级警司增长了4.32倍;二级警司增长了4.06倍;三级警司增长了3.77倍;一级警员增长了3.70倍;二级警员增长的最少为3.61倍。^②这是对公安民警职业风险和牺牲奉献等职业特殊性的一种认可和激励保障。同时,对于公安民警工作热情的调动发挥了重要的激励作用。

表2 2006年与2015年警衔津贴标准额对比^③

警衔津贴标准	2006	2015
一级警督	235	1250
二级警督	223	1100
三级警督	211	960
一级警司	199	860
二级警司	187	760
三级警司	175	660
一级警员	165	610
二级警员	155	560

一、当前公安民警工资待遇制度建设的困境

(一) 工资待遇与民警付出不成正比

我国公安民警的工资待遇基本参照公务员工资待遇的标准,忽略了公安民警的工资待遇与其职业风险的相适应。^④近年来警察的警务工作量大大增加,但其工资待遇并没有随着警

^② 警衔津贴原始数据来源于笔者2017年在济宁实习政工处查阅文件所得,其中倍数数字是笔者计算所得。

^③ 数据来源于人力资源和社会保障、财政部在2016年1月28日印发的公安机关内部文件。

^④ 《中华人民共和国人民警察法》第40条,人民警察实行国家公务员的工资制度,并享受国家规定的警衔津贴和其他津贴、补贴以及保险福利待遇。

务工作增加而大幅度提升。虽然相关法律规定,警察享有警衔津贴和保险福利以及其他补贴,但实际上,警察一般每月只比普通公务员多领到175至235元,但却承担着更多的工作量和职责。长此下去,很难调动警察的热情,导致公安民警工作积极性不高。警察频繁加班和停休,“五加二、白加黑”成为工作日常。此类实例不胜枚举,例如,某地警察执行了80天不休息的某项大规模安保任务,至少有1/3的警察全天在岗,另外2/3平均工作时间超过每天13小时。^⑤

除正常公务员序列工资外,公安系统中额外工资加班补贴,每人每月6天每天80元,遇到节假日每天100元。二执勤津贴,每人每天8元,每季度60到65天(不含加班天)。^⑥就目前的标准来看是属于偏低的劳动报酬,与民警艰辛付出、奉献牺牲的职业特点并不相匹配。长期以来,公安机关不单把警察工作作为一个职业,更是作为一种理想来追求,把勇于牺牲和奉献作为核心价值观。但警察也是普通人,也需要履行家庭义务。繁重的工作占用了大部分时间和精力,导致对家庭的付出甚少。如果工作不能为家庭创造更多的收入,不仅会影响生活,更会影响工作热情。

(二) 工资待遇不合理差距未解决

从现实调研情况看,公安民警工资待遇整体水平脱离了市场状况与社会经济发展进程,二者并不相称。公安民警工资待遇与其他大部分行业之间尚存在差距且有待解决。公安民警的工资标准和工资级差都很低。另外,近年来,我国其他行业工资有了很大的提高,但我国警察基本工资收入其他相比,差距比例越拉越大,总体工资收入与其他公务员相比,差距甚微,仅高出约5%。^⑦所以,目前公安民警现行的工资待遇制度,与警察工资“高于地方略低于军队”的目标相比,并没有落实,现有规定仍然没有体现出与警察职业的艰辛付出和奉献牺牲相一致的优厚待遇特点。2014年公安部课题组《公安民警职业保障研究报告》调查问卷显示:因为基本工资在整个收入中所占的比例减少了,民警收入“高于地方、略低于军队”程度减小。特别是在2010军队规范了津、补贴制度之后,警察和军

官的工资收入差距进一步扩大,警察的平均工资收入比军队低30%。另据课题组调研,Y市现在最新的月平均工资是6875元,Y市局里参加工作25年,正科级干部,现在工资是6600元,还低于Y市的平均工资。^⑧

(三) 目前工资待遇激励作用不明显

无论是物质上的工资待遇激励,还是精神上的政治晋升激励,激励作为一种管理要素有着更加重要的意义。但是,目前我国公安机关人事管理中,工资待遇制度激励效果不明显。首先,公安民警工资待遇体现着一定程度的“平均主义”。根据对中国《劳动法》规定的理解,“同工同酬”既要体现出无差别的工作岗位,还应提供同等的工作量,并产出一样的工作业绩。而现实情况无法体现个体差异,导致危险及超负荷的工作无人愿意承担。根据我国警察工资制度的历史变革,每一项改革都规定了同一级别基本相同的待遇水平,即平均主义的形式。该制度导致警察不论职务如何,只要维持工作到一定的时间,就可以获得相当的资历。只要级别相同,他们就应该享受同样的工资。不同岗位相同职级的民警工资收入差距较小,所以民警工资待遇的激励作用难以发挥,无法体现出我国民警职业特点所应有的激励作用。

其次,公安民警工资待遇改革的时间间隔较长。虽然公务员会根据档次和级别,逐渐提升工资,但是增长激励机制周期长、标准低,每提升一档和一级,工资收入仅增加50~60元。^⑨同时,忽视了不同警务工作岗位的差异。特殊警种之间根据警种和职务的不同,各部门的工作职责有很大的差异,如刑事警察的工作量比较大,工作更危险,而在机关工作的人员相对比较轻松,工作环境相对舒适。工作难度不同,人员素质要求便不同。若只是依职务等级定工资不仅不公平,且使保障激励的效果弱化,导致离职辞职现象不断,据统计,仅2006年至2013年7年间,全国公安机关就有17.27万民警辞职或调离,占总警力的9.9%。^⑩

(四) 工资待遇制度差异

公安民警工资待遇制度不仅有地区差异,而且生活福利水

⑤ 公安部人事训练局.健全人民警察职业保障制度研究论文集[A].北京:中国人民公安大学出版社,2015:122-125.

⑥ 数据来源于笔者2017年2-5月济宁市中分局实习过程中政工处访谈所得.

⑦ 张翠梅,安翠丽.中英警察薪酬保障体系对比研究[J].中国人民公安大学学报(社会科学版),2014,30(06):111-119.

⑧ 2016年中国人民公安大学智库项目:关于公安民警工资待遇制度建设的建议,《公安部公安发展战略研究所成果专报》2016年1月20.

⑨ [美]理查德,刘洪,韦慧民.薪酬管理[M].北京:北京师范大学,2013(01):330-331.

⑩ 詹伟.警察职业安全与健康[M].北京:中国人民公安大学出版社,2015:113.

平在各部门之间也有不平衡,发放标准不统一。主要体现在仅仅提供集体生活设施和文化设施,基本上是社会化的普通基础设施供给,本来可以通过社会服务获得的福利。三是福利补贴的发放不规范。由于公安民警的补贴制度规定不明确,没有保障落实相关的统一的医疗保险补休措施,有的文件落实缓慢。我国目前没有统一的福利补贴规定,各地区、各有关部门都各自创立独有的项目和标准。因此,公安民警医疗福利待遇政策还需不断完善发展,公安民警工资待遇相关标准才能明确。

二、公安民警工资待遇制度建设存在问题的原因分析

(一) 尚未建立工资持续增长机制

在公安民警工资待遇制度的发展过程中,无论是1995年建立的警衔津贴制度,还是2015年警衔津贴制度的改革等,都没有一个长效的、科学的工资待遇动态增长机制。只是在改革的时提出相应的数额,这样的做法时效性相对较弱。因此,尚未建立工资持续增长制度,使得公安民警工资待遇各项标准与物价水平、公安民警业务工作量等不能同步增长。

首先,我国公安民警工资待遇构成的各个组成部分都是定额的形式,是相对固定的数字并没有变量形式的部分。目前工资待遇的增长是从一个定额到另一个定额的增长方式,而非出于一种相对变量的形式,所以也就不具有动态增长性。其次,在我国公务员序列的工资待遇改革,在将近30年间调整了大概7次,而且改革具有不稳定性,缺乏程序和规划性。其中在1993-1997这四年期间基本没有调整,但是在后来的发展中(1999、2000和2011年)连续三年进行调整,希望通过连续加薪的方式来赶上社会经济的发展水平,尚难以形成一个工资增长的制度性规定。最后,我国就公安民警工资待遇,仍然需要相应的工资增长制度加以保障。

(二) 缺乏工资水平评估比较机制

判断我国公安民警工资待遇的水平如何,必须要有较为具体、科学和可比性的参照要素。但是,目前我国公安民警工资待遇执行着公务员序列的基本标准,缺乏与职业性质相近的劳动者工资待遇水平的比较机制,以至于我国公安民警工资待遇无法让社会公众进行客观公正的评判。首先,与公安民警工资待遇水平相比较的对象比较模糊,一直以来没有确切的让公安民警工资待遇和哪一类人员、哪部分层级进行互相比,也没有确定让哪一类职务级别的公安民警的工资待遇水平和哪一些

层级的人员工资待遇比较,缺乏一定客观依据和科学的标准。其次,开展工资待遇水平调查有一定难度,开展调查无外乎是在我国的公务员序列、事业单位还有企业等进行。由于我国企业既有国企又有私企,我国公务员序列层级也比较多,事业单位的工作性质差异大等涉及因素复杂,情况分类繁琐,有些涉及行业保密状态,所以后续开展调查困难重重。最后,工资待遇水平比较机制主要是缺乏组织机构保障,想要建立工资待遇水平的比较机制,必须有一个比较中立的机构对相对同类别别的行业开展一定的调研、评估和建立方案,我国尚缺乏这样的组织机构,对于工资待遇水平的各项评估调查等都难以开展。因此,目前还缺乏一个相对科学的工资待遇比较机制。

(三) 对民警职业特性认识不清

在早期,我国公安民警一般被称为国家机关工作人员。在最初的公务员工资待遇制度中并没有把警察职业与其他公务员有所区分。1993年建立了公务员制度后公安民警就顺理成章地成为公务员,“我国警察的人事身份是行政编制,属于公务员序列。”^①同时,我国公安机关的根本宗旨就是全心全意为人民服务,我国公安民警一直以来扮演着“人民公仆”的角色,承担着《人民警察法》所规定的人民警察的职责和任务。长期以来,公安民警的招聘也基本属于公务员招录的一部分,但是在体能、专业技能,以及处理复杂的案件方面又有较高的、职业化的具体要求。作为国家最重要的执法群体之一,在平时的社会生活中警察需要执勤、备勤,一有危难,就有警情,就需要警察。公安民警在执法工作中面临积劳成疾的风险和不可抗力的意外风险。这些是与其他公务员职业群体完全不同的职业特点,但在公务员工资待遇中并未体现出警察与其他公务员工作特性的区别,对警察职业特有的风险给予的保障非常不充分。公安队伍是一支半军事化队伍,实行警务化管理,服从命令便是警察的使命,民警工作在专业技能和职业风险方面也完全不同于其他公务员。但在工资待遇制度建设的理念上并没有把公安民警当成一项特殊的职业,按照警察职业特有的工资待遇标准,体现其职业的付出和专业化水平。现实中还是没能脱离公务员的基础标准,其工资待遇按照公务员工资制度体系执行。这不仅忽视了公安民警作为普通公民的“经济人”社会角色,同样淹没了公安民警的专业能力及其对工作的奉献精神。

① 刘权. 激励理论视野下我国西部基层薪酬制度[J]. 2015: 14.

三、当前公安民警工资待遇制度建设的思路思考

(一) 加强工资待遇制度立法保障

建立专门的保障公务员工资待遇的法律,并对公安民警工资待遇制度进行明确规定。借鉴德国对于公务员工资的先进管理办法,出台了《公务员薪资法》;我国香港地区关于警察工资待遇保障的规章制度较为健全,如《警察通例》《警队条例》《警队(福利基金)规例》《警察子女教育信托基金条例》《警察教育及福利信托基金条例》《香港辅助警队条例》等。^⑫这些对警察工资福利待遇的保障作了详细、具体、实操性极强的规定,可谓警察职业保障工作非常具有规划性、科学性和针对性。

借鉴发达国家和香港地区切实有力的工资福利待遇保障措施,有效地保护警察的工作战斗力,这对于广大警务人员始终保持“高度的工作热忱和原动力”具有重大的推动意义。我国在公安民警工资待遇制度建设过程中,首当其冲的就是要推进法律的保障,让公安民警工资待遇的提升、改进有法可依。在法律的保障下使得公安民警工资待遇制度持续、科学的发展。因此,只有推进公安民警工资待遇制度的立法保障,才能有步骤有规律地推动公安民警工资待遇制度改革,使公安民警的职业保障伴随着逐渐完善的法律制度而持续得以改进。同时要促进当前公安民警工资待遇制度建设的科学、合理化。

(二) 建立工资待遇动态增长制度

随着年度GDP的增长,公安民警工资待遇也应建立相应动态增长制度。首先在工资待遇的改革建设中,对于工资结构的各个组成部分,要有一个合理的评估,既保留一定的相对固定的定额部分,还要改进一部分作为变量增长的形式,使得工资待遇制度随着一定变量逐步变化增长。借鉴我国台湾省工资待遇制度成功做法,其工资结构是由本俸、年功俸和加给三部分构成。因其组成部分项目较少,所以增长变化的灵活性较大。其中本俸和年功俸具有其俸级额,在《警察人员俸表》中,不同俸阶警察对应不同的俸级,因而俸额是一定工资固定数乘以其变量俸点,俸点依据GDP的增长率变化也自身变化着。^⑬其次,我国公安民警的警衔津贴也应当有一个变化增长的机制,同时要寻找其可以参照的要素,例如在我国公安民警独有的警

衔津贴最好根据公安业务工作量的变化有所变化,渐进的增长,而不是一次改革或者追加一定数额的津贴。最后,在我国加强立法,保障公安民警工资待遇的增长制度也必不可少。只有法律途径才能做到更加长效、规范和更加科学的调整。因此,建立一种工资待遇的增长制度,需要多层次的跟进与推动,才能形成一种联动效应互相推进,当下的公安民警工资待遇建设发展中,也亟需考虑以法律为保障,以经济发展为依托的动态公安民警工资待遇的动态增长制度。

(三) 缩小与其他行业工资待遇的不合理差距

提高警察工资待遇,使警察职业收入在社会日益进步的同时与社会发展的步调相一致。缩小与军队甚至众多行业的社会平均工资的差距,体现出警察职业与其他职业的不同,才是对警察职业高风险高付出的回报。更重要的是,公安机关作为国家机器,对于警察职业要求高于普通行业,面临着普通人难以理解的风险。落实公安民警工资待遇与军人相比收入差距缩小,但高于社会平均工资,也正是国家长治久安的需要。首先,要落实公安民警工资待遇高于地方略低于军队的政策原则,在军队提升其工资待遇的同时民警工资待遇相应的也要有所上涨。尽量缩小两者之间的差距,有所控制,不能越拉越大。其次,纵观近年来我国统计年鉴中19大行业的平均工资的概况,既要时常评估一些工作性质和强度以及风险性相当的行业,判断其平均工资是否达到其工作人员的满意和期望值,是否与其工作性质相匹配,同时也要反馈对比公安民警工资待遇整体水平,横向和纵向对比近年警察和各个行业之间的平均工资水平,找到行业之间的工资水平差距。城市之间的不合理差距,要逐步调整,让部分省份跟其周边省市的工资最低水平基本持平,也跟一线城市缩小差距,避免相邻或者相近地区公安民警的工资收入水平有着较大差距。明确一些不合理差距存在的危害,做到及时、科学、有效的调整,这样的制度发展才能不断地起到平衡的作用,逐渐缩小公安民警工资待遇存在的不合理差距。

(四) 建立与民警职业特点匹配的工资待遇标准

借鉴英国,警察具有独立的工资待遇制度,并符合警察工作特点。我国也应加快建立与公安民警职业特点相对应、职务序列相配套、相对独立的公安民警工资待遇制度,来体现民警职业的特殊性。警察的工作性质完全不同于普通公务员,公安

^⑫ 张承先,王军,满俊.内地与香港警察福利待遇保障之比较[J].江西公安专科学校学报,2010(05):5-10.

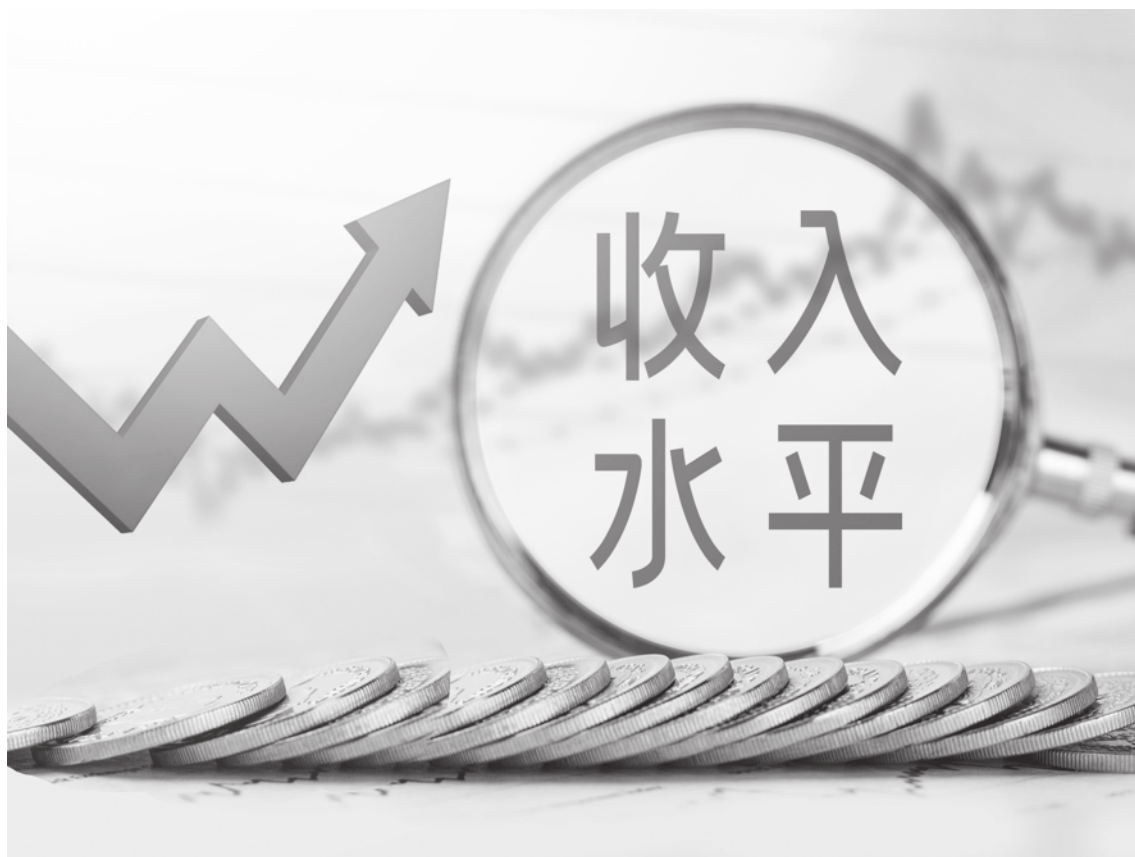
^⑬ 马顺成,张佳焱.海峡两岸警察工资制度比较研究[J].公安教育,2015(12):72-77.

机关机构庞大,民警人数多,相对应的领导职位数有限,导致了大部分人晋升难度大。近几年的改革也在朝着拓宽民警晋升空间方向发展。因此,公安民警工资待遇制度的改革,应单独做出规定,才能体现权利保障和公平公正。提高警衔补贴、补充执勤津贴和完善加班补助标准,提高非领导职务的配备比例,用职级拴心,用待遇留人,增强警察职业荣誉感。因此,建议探索建立符合警察职业特点和实际需要,且有别于普通公务员的警察职级与公安民警职务序列,加强工资待遇保障制度改革。

本文总结了民警所面临的六大类风险类型,这些风险不同程度上会对民警的身心健康产生影响。除此之外很多警种如刑警、禁毒民警等长期接触社会负面恶劣环境等,也会对其身心健康产生影响。民警的工作特点造就了其职业的独特性,因而,建立独立的民警工资待遇制度,迫在眉睫。

参考文献:

- [1] 赵炜;张光.公安改革通论[M].北京:中国人民公安大学出版社,2017:41.
- [2] 本书编写组.全面深化公安改革学习辅导百问—民警学习辅导的读本[M].北京:中国人民公安大学出版社,2015:20.
- [3] 申莹.深化我国公务员工资制度改革研究[D].新疆大学,2016:23.
- [4] 孙德超,曹志立.公务员工资制度面临的挑战与改革方向[J].理论探讨,2015(04):158-161.
- [5] 孙秀兰,黄夏岚.基层民警的权益保障研究—以J地派出所为例[J].湖北警官学院学报,2017,30(04):51-56.
- [6] 李云昭,邓临新.公安民警艾滋病职业暴露相关问题的思考[J].中国公共安全(学术版),2005(02):105-108.



图文无关