

留了这一制度。^[2]新中国成立初期，在专群结合路线基础上，国家逐步建立起社会治安辅助力量，体系，名称、属性、职能几经变更。经过几十年的发展，特别是近年来，我国警务辅助力量基本形成由地方政府或公安机关招录，公安机关直接管理使用，协助在编正式人民警察专职从事相关警务活动的基本模式。因各地经费保障水平不一，警务辅助人员数量、规模和待遇保障等均具有一定差异性。

从基础理论看，“警务辅助人员的职能来源于定位层面的‘警务辅助’，与警察关系层面的‘权力代理’，责任归责层面的‘担保责任’，三者共同构成了警务辅助人员制度‘三位一体’的架构”。^[5]从权力属性看，警务辅助人员并不具有执法权，它被认定为是一种国家权力（警察权力）的代理，^[6]且权力机关有义务承担在警务辅助行为中的担保责任。从运行效果看，警务辅助人员已成为公安、司法机关不可或缺的重要力量，它的产生是为了解决日益增长的社会治理需求与警力条件长期不足之间的矛盾，既有“警”的角色与色彩，又有“辅”的定位与特点。从立法成果看，2016年11月国务院印发的《关于规范公安机关警务辅助人员管理工作的意见》（以下简称《意见》）第三条规定，警务辅助人员是指依法招聘并由公安机关管理使用，履行本办法所规定职责和劳动合同约定的不具有人民警察身份的人员，主要包括文职、辅警两类从事警务辅助工作的人员。国家层面的政策出台后，江苏、安徽、河北、新疆等省、自治区的人大常委会纷纷立法通过《公安机关警务辅助人员管理条例》，明确规范警务辅助人员管理工作的具体措施和要求，条例中一般也会注明司法行政系统可参照适用该条例。基于上文论述，我们可以给监狱警务辅助人员的基本概念作一概括，即监狱警务辅助人员是在监狱管理领域依法开展警务执法活动的辅助人员，其接受监狱主管部门领导，以监狱机关名义，实施特定警务管理行为。

监狱警务辅助人员制度的运行现状

当前，不少省份已经开始尝试招录和使用警务辅助人员从事非执法性辅助岗位。主要通过三种途径：利用本单位的自有职工进行专门培训上岗；面向社会公开招聘经培训后上岗；采取招标方式，选择保安公司派遣人员上岗。监狱警务辅助人员的招录，大多委托劳务派遣单位组织。以江苏省为例，现有监狱警务辅助人员主要是通过面向社会购买服务，签订服务购买合同，主要从事监控、警戒、巡逻、应急处突、医疗卫生、网络维护等非执法岗位。人员主要由劳务派遣单位组织招录，监狱单位一般不参与招录和日常管理。相较于公安警务辅助人员制度，

监狱警务辅助人员制度起步较晚，监狱人民警察与监狱警务辅助人员的实际配比与公安机关相比仍有较大差距。

从监狱管理执法实务中，我们也发现了这样的现象和问题：一线警力不足，警察配比亟待提高。当前基层监狱尤其是押犯监区，警力不足的问题始终存在。据统计，监狱民警法定工作日人均每月超时劳动86.87小时，法定工作日以外人均每月加班43.92小时。^[7]特别是近年来，刑事政策调整，专项斗争持续开展，押犯数量具有一定规模的上涨，不少地区监狱警力紧张形势更加凸显。随着监狱工作标准和要求的不提高，条线分工和职责不断细化，执勤模式更趋规范，一些监狱民警仍然存在超时间、超体力、超强度工作的现状，严重损害身心健康，影响监狱惩罚与改造质效，无法实现管理服务精细化需求。观念理念滞后，科学用警有待加强。警务辅助力量制度设计初衷，是在警察编制增长难以满足社会治理需求，或政府财政难以支付更多数量的警察薪金时，大量使用警务辅助人员，一方面能在短时间内缓解警力不足，另一方面也降低了警务成本，减少了政府财政支出。因此，警务辅助力量既包括现行实践中监狱门禁管理、视频监控、警戒巡逻、应急处突等非执法勤务辅助岗位，也包括目前监狱单位尚未放开的机关文秘、后勤保障、设备运维、技术支持等非警务岗位。当前，一些地区的监狱“大机关、小基层”问题仍然存在，非执法工作社会化、非警务岗位文职化进展缓慢迟滞，与警察职责关联性不高的服务性工作，以及可以通过市场化、社会化如服务外包方式运作的非核心警务活动，占用了大量警察编制，问题背后的思想观念、用警理念滞后是内在的根本原因。人员管理不规范，制度标准尚待出台。警务辅助人员管理中，职责边界不清是首要问题，警务辅助人员安排在什么岗位、能做什么、不能做什么、做到什么程度、责任如何分配等职责边界尚未厘清，基层单位警务辅助人员代行警察执法权等执法隐患也客观存在，反映了警务辅助人员管理的体系、标准和质量等方面规范化水平亟待提高。因经费保障不足，警务辅助人员工资待遇不高，流动性较大，低门槛招录标准，使得人员素质参差不齐，管理难度较大。此外，教育训练不够，没有专门的教育培训教材、培训课程体系及相关师资力量，警务辅助人员业务技能水平普遍不高，作风散漫、违规违纪情况时有发生。

当前监狱警务辅助人员制度存在的主要问题

监狱警务辅助人员制度不尽完善，在具体实践中产生的法律地位、职能权限、招录机制、薪资待遇、职业