

公安后勤保障工作研究

——第三届全国公安装备财务管理征文获奖论文选

公安部装备财务局 编



中国人民公安大学出版社

第三届全国公安装备财务管理征文获奖论文选

公安后勤保障工作研究

公安部装备财务局 编

主 编 刘明望

副主编 王强 廖敏 张玲

(公安机关 内部发行)

中国人民公安大学出版社

·北 京·

公安后勤保障工作研究

GONGAN HOUQIN BAOZHANG GONGZUO YANJIU

公安部装备财务局 编

出版发行：中国人民公安大学出版社

地 址：北京市西城区木樨地南里

邮政编码：100038

印 刷：北京蓝空印刷厂

版 次：2003 年 1 月第 1 版

印 次：2005 年 6 月第 2 次

印 张：7.5

开 本：850 毫米 × 1168 毫米 1/32

字 数：180 千字

书 号：ISBN 7-81087-215-X/D·202

定 价：16.00 元 （公安机关 内部发行）

本社图书出现印装质量问题，由发行部负责调换

联系电话：(010) 83903254

版权所有 翻印必究

E-mail: cpep@public.bta.net.cn

贾春旺部长关于公安装备财务 工作的重要讲话（代序）

要加强公安经费保障的研究工作。公安装备财务工作十分重要。公安装备财务工作是公安工作重要的组成部分，装备财务部门不是简单的分钱分物的单位。装备财务部门的每一位同志都要立足本职，放眼全局，结合整个公安工作，就如何做好公安经费保障工作，很好地思考研究一些问题。这次赣州会议（2001年全国公安装备财务处长会议，编者注）的主要内容之一，是研究公安经费保障问题，我感到很好，这是主动做好公安经费保障工作的体现。现在我们国家是太平盛世，随着国家经济的发展，国家财政收入增加了，公安机关经费也有了很大幅度的增长。但是公安经费保障还存在一些问题，比如，一些地方公安机关装备落后、欠发工资、公安业务费没有保障等问题，你们要进行具体分析研究，提出解决意见。去年全国公安经费中有多少是收支两条线返还的？中西部地区返还又有多大比例？经费缺口到底有多大？这些问题都很值得我们去深入研究。在一些

地方，当地政府把公安机关作为创收单位，下达创收指标，让公安机关自己想办法，甚至乱罚款，公安机关有意见，老百姓更有意见。实际上，公安机关如果不罚款，就无法维持工作。如果仅靠罚没款返还来解决公安经费，公安局局长的很大精力是去弄钱，就没有时间和精力去抓业务、抓队伍，严重影响公安工作，也容易出现乱罚款。公安机关是个专政机关，是国家机器的重要组成部分，不是创收单位，不是鱼鹰子，叨两条鱼，给一条吃。公安机关即使不创收，国家也要保证支出。如何保障公安机关的战斗力和战斗力，如何保证各地公安机关的业务经费，装备财务部门要多加研究，尤其要深入研究这次赣州会议提到的经费保障机制，向部党委，向财政部，甚至向中央提出有说服力的意见和建议。

要切实加强装备财务的管理工作。装备保障、经费保障固然重要，管理好、使用好更加重要。如果管理不善，奢侈浪费成风，再好的装备、再多的经费也永远不够。多年来装备财务局在提高资金的使用效益方面做了不少工作，但还不够。比如，各级公安机关包括部里的车辆是不是都用在工作上？该专款专用的是否挪作他用？等等。这些问题，装备财务部门都要认真督促检查，做到心中有数。最近，我到北京市大兴县红星派出所去，我问他们有什么困难，他们首先提到的是警力不足。这个所经费保障还不错，28个人，三层楼，经费基

本上能够保障。但全国像这样的派出所是少数。大兴县公安局局长讲，大兴县在北京郊区，经济发展较慢，县公安局的经费也比较困难，但有的车也用在非公安业务上了，办私事，有的甚至开车逛公园。为了解决这个问题，大兴县公安局就把大部分车喷上了蓝白道和“公安”两个字。开这种车办私事，就很容易被发现，民警就不敢了。在经费管理上，装备财务部门可以抓一些典型。比如一个派出所，收入不多，但经费管理得很好，钱都用在刀刃上，工作也完成得比较好，就可以作为典型，加以推广和交流。要采用类似的多种办法，深入挖潜，把有限的钱和物管好。公安机关经费本来就有限，如何真正发挥资金使用效益，各级公安机关的领导和装财部门要很好地研究。

现在各级公安机关从上到下对装备财务工作都比较关心，都希望经费多一点，管得好一点。部党委对公安装备财务工作也非常重视。日常的公安业务工作要做好，如追逃和反恐怖等，如果公安大楼能建起来，金盾工程能批下来，体制再有所变化和改革，经费保障机制又搞得比较好，将在很大程度上提高公安机关的战斗力。

要从基础建设入手进一步加强公安警务保障工作。公安工作一要抓打击，不打击不行。河北石家庄爆炸案不破，整个公安机关都抬不起头来。当时，中央和国务

院对此案极为重视，对社会治安状况非常焦虑，我们公安机关的压力很大。但是全国公安机关协同努力，全警动员，三天就抓住了靳如超。中央领导和人民群众都比较满意。公安机关一定要抓打击，抓破案，破不了案不行。二要抓防范。防范非常重要。有时我们重点强调了打击，从某种意义上讲，这个引导不太全面。哪个地方发案，大家就集中精力去破案。破了案，民警就立功受奖。但是防范工作做得好的地方，比如某个地方，在县的范围或者乡镇范围十年没有发生大的案件，你说应该不应该给他立功呢，他的功是不是小呢？实际上，更应该给他们请功授奖。现在首先就要引导大家扎扎实实地做好基层基础工作，把防范工作做好，真正做到发案少，秩序好，社会稳定。第三要抓好警务保障。不论是打击犯罪，还是安全防范，没有保障不行。兵马未动，粮草先行。这几年部党委一直在抓，装财局也一直在落实。没有必要的保障，工作怎么干呢？现在，全国派出所究竟有多少没有房子呢？有多少没有电话？有多少没有交通工具？装财局要认真调研，从基础工作入手，从基本的装备建设入手，健全标准和规范，能解决的尽力帮助解决，该反映的抓紧反映，积极争取各级党委、政府的支持和关心，努力解除公安机关的后顾之忧。第四就是要狠抓队伍建设。赣州会议提出要加强公安装备财务队伍建设，很有必要，也很有针对性，要抓紧贯彻落

实好赣州会议精神。

总之，公安装备财务工作是一项非常重要的工作。作为后勤保障部门，能否做到保障有力，直接关系到公安工作的全局。近年来，公安装备财务工作取得了很大的成绩，全国公安经费增长幅度较大，有力地保障了公安业务工作的顺利进行。成绩的取得，是与装备财务部门的广大民警辛勤努力分不开的，希望大家再接再厉。各级公安机关要切实加强对装备财务工作的领导，按照十五届六中全会精神的要求，进一步改进工作作风，在积极争取党委、政府支持的同时，深挖自身潜力，努力把装备财务工作做得更好。

目 录

对现阶段公安经费保障的思考

北京市公安局 吕实珉 (1)

论公安经费保障机制建设

江苏省公安厅后勤管理处 潘益民 陆 权 (12)

关于做好公安后勤保障工作的几点思考

湖北省公安厅行政财务处 杨宇尧 (19)

公安装备财务工作必须走规范化建设之路

广东省公安厅装备财务处 王志伟 周 平 (29)

以基础工作为抓手 努力提升公安后勤管理与服务质量

浙江省公安厅后勤处 张郁平 (38)

公安网络财务探析

安徽省公安厅装备财务处 韦少东 (43)

关于公安用房建设和管理改革的思路

福建省厦门市公安局后勤保障部 王笑立 刘东风 (50)

关于如何适应财政体制改革 加强公安机关部门预算的思考

山东省公安厅装备财务处 徐艳丽 (58)

关于公安装备管理体制的思考

湖北省公安厅计划装备处 吴海广 (66)

试论广州市公安机关推行部门预算管理的必要性、难点和对策

广东省广州市公安局 郑霓华 (73)

公安装备管理模式探讨

广东省广州市公安局 苏景华 (81)

公安后勤保障工作研究

邓小平后勤工作理论概述

甘肃省公安厅行政装备处 董尉勤 梁 红 (90)

从城市公安机关基层的装备情况谈如何推进装备规范化建设

河北石家庄市公安局综合计划处 (104)

加强公安后勤改革 推进新世纪公安事业的发展

江苏省扬州市公安局 钱 青 (110)

关于县级公安经费保障的困扰与思考

江苏省盐城市射阳县公安局

..... 戴 刚 段学标 姜文海 (115)

积极适应部门预算 促进公安经费保障

——对部分公安机关部门预算工作的调查与思考

江苏省公安厅后勤管理处 ... 张 伟 万成春 王 颖 (124)

转变机制 改进管理 抓住环节 提高政府采购工作效率

浙江省杭州市公安局后勤处 张火瑞等 (132)

基层公安机关装备财务工作现状、问题及其思考

安徽省太和县公安局 李 勇 (140)

谈公安装备财务工作的计算机网络化管理

山东省公安厅装备财务处 王新政 (149)

浅论公安装备工作的地位及改善装备的途径

河南省洛阳市公安局后勤科 付建洛 陈 洁 (158)

充分认识公安装备财务工作的地位与作用切实做好后勤保障工作

河南省新乡市公安局财务装备科 ... 刘校保 王玉瑞 (165)

以财政改革为契机 认真研究公安经费依法保障问题

湖北省公安厅计划装备处 李义龙 (172)

如何做好公安机关的政府采购工作

湖北省随州市公安局 李先国 (180)

“收支两条线”后广州市公安经费保障工作的现状与对策

广东省广州市公安局行政处课题组 (186)

浅论公安后勤装备工作是促进公安事业发展的重要保证

甘肃省兰州市公安局行政装备处政工秘书科

..... 闫 辉 (197)

关于公安后勤保障工作存在问题的几点思考

甘肃省兰州市公安局行政装备处政工秘书科

..... 蔺建军 (207)

公安装备管理的新思路

公安部装备财务局装备处 张有恒 (218)

后 记 (223)

对现阶段公安经费保障的思考

北京市公安局 吕实珉

【内容提要】 本文论述了公安经费保障的概念、研究的目的和意义,分析了当前公安经费保障的基本模式及其利弊,并结合首都公安经费保障的实际,提出了现阶段公安经费保障的基本思路。

【主题词】 公安经费 保障模式 基本思路

随着现代科学技术的迅速发展,公安机关在开展隐蔽斗争,打击违法犯罪活动,维护社会的政治稳定与社会安定中,与犯罪分子的斗争愈来愈明显地体现出物与物的较量。物,主要指物质装备,是货币的转化。因此,如何解决公安经费保障诸问题,是十分需要深入研究探讨的问题,本文试就现阶段公安经费保障问题,谈几点粗浅的意见。

一、公安经费保障的概念研究的目的和意义

公安经费,是指用于公安工作和公安事业发展的全部货币支出。公安经费保障,是指国家各级财政部门安排公安机关执行各项警务的经费,包括经费的需求、供给、使用、管理等诸多内容。公安经费保障模式,是指国家各级财政部门对公安机关经费的供给方式和方法。

当前，在公安保卫任务日趋繁重、公安经费需求日趋增长的形势下，公安经费保障成了实施各项警务的物资和技术保障的首要问题，也是需要研究的重要课题。

公安机关是国家机器的组成部分，人民警察是武装性质的社会治安力量，警察与军队共同构成保卫国家安全的两大支柱。公安机关肩负着保卫国家安全，维护社会安定，保护公民人身和公私财产安全，预防和惩治违法犯罪的重任，因此，加强对公安经费保障问题研究，其根本目的就是为巩固人民民主政权服务，为国家的政治稳定和社会安定服务，也就是为人民服务。通过研究用科学理论指导公安经费保障实践，不断健全和完善公安经费保障机制，在有力的公安经费保障下，确保人民公安事业的发展壮大，确保公安战斗力的充分发挥，确保国家政权的稳固，确保改革开放和社会主义现代化建设的顺利进行。

研究公安经费保障问题，必须把握其特殊性。一是突出的政治性。由于公安工作同国家的政治稳定和社会安定密切相关，同国家的政权巩固密切相关，所以公安经费保障的政治性表现得十分直接和具体。二是明显的威慑性。公安经费保障所体现的既有有形的物质，又有物质反映出的精神力量，犹如一支善于打硬仗、敢打硬仗的公安威武之师，对犯罪分子具有巨大威慑力。三是典型的整体性。所谓整体性是指通过公安经费保障，使公安机关的整体效能得到有效的发挥。在新的世纪里，现代科学技术飞速发展和广泛应用，公安工作系统化和规模化程度不断提高，各级公安机关统一部署、协同作战、跨区域作战日趋增多等，因此，越发充分体现出整体性特点。

综合上述，公安工作具有极其重要的地位，发挥着极其重要的职能作用，公安经费保障状况如何，直接影响着国家的政治稳定和社会安定。因此，进行公安经费保障问题研究，首先要站在讲政治的高度，置身于维护国家和人民利益的高度；同时，要充

分把握公安经费保障的特殊性，在此基础上，以实事求是的科学态度，以历史、现实与发展三方面有机结合的思想方法，来探寻一种符合中国国情的、科学的公安经费保障模式。

二、目前我国公安经费保障的模式及其利弊分析

当今世界各国警察经费保障模式很多。既有由国家财政统管的，也有由州、市（县）自筹的。在我国，各级公安机关是各级地方政府的一个部门，因此其经费除个别特殊地区和重点地区少量由中央财政通过对地方的一般性转移支付资金补充和专项资金补助外，概由各级地方财政负责。这种保障体制减轻了中央财政的负担。在计划经济时期，各种刑事犯罪、治安事件的发生率较低的条件下，公安机关对经费保障的需求不高，因此，这种经费保障体制在一定的历史时期也能满足公安工作的需要。

然而，随着时代的发展，我国公安机关这种经费保障体制的弊端也越来越显露出来了。由于现阶段犯罪种类增多、手段先进、流窜迅速，而且重特大案件及团伙作案比例加大，同时群体闹事等治安事件也呈上升趋势，致使警力及警用装备须不断增加，各地警方联手办案和大规模统一行动的次数也越来越多。因此，一方面，一些较为贫困地区的财政部门已无力保障当地公安机关的正常经费，甚至行政经费中的人员经费都无法保证，办案经费更是难以为继。例如，某项调查材料举出的一个事例即相当典型地反映出这个问题。贵州某民警从警3年，至牺牲也没能穿上警服，而其所在的县公安局当时的财务账上只有14元钱。另有材料反映，某县公安局局长把自家卖猪的钱交给民警去办案，可见其办案经费之拮据。即使是一些经济状况较好地区的公安机关也不同程度地存在着办案经费不足问题。例如，北京市某公安分局，其经济保障状况在各分局是名列前茅的，但这个分局侦破经济案件所需的办案经费，按1998年统计测算，年需近千万元，

绝大部分也不是由财政拨款解决的。另一方面，全局性的公安工作和公安经费分级管理（分灶吃饭）的矛盾也越发尖锐起来。由于中央和地方各级财政分灶吃饭，必然“亲兄弟明算账”，但在实际工作中，各地公安机关之间的事权很难划清。以北京市的公安工作为例，每年的大型会议保卫、大型活动保卫、突发事件处置等，在事权方面，不仅地方与中央难以划清，地方各级公安机关（市局与区县局）之间也难以划清。

由于国家和地方财力及其他历史的原因，目前，我国各省、区、市的各级财政对公安机关的经费保障模式和保障内容极不统一，甚至可以说是处于一种各自为政的状态。

就形式上讲，有“条块结合”的模式，包括“条块结合，以块为主”，“条块结合，以条为主”的模式。所谓“条”，指省、区、市级财政垂直管理；“块”，指区、县、乡、镇级财政横向管理。还有“条条管理”和“块块管理”等模式。

就内容上来讲，公安经费中的行政经费、业务经费，以及业务经费中的拘押收教场所经费、装备经费、警服经费等项科目内容，在上述形式中又相互交叉。各地公安经费的保障模式和保障内容不仅不一致，而且还在不断地变化，有的趋于收，有的趋于放，有的又收又放。这种状态，无疑与整体而非局部的、国家而非地区的、长远而非眼前的国家利益和公安工作的要求是不相适应的。

以目前公安经费全部由区县级财政保障的较为普遍和典型的“块块管理”模式为例分析，其利少弊多是明显的。

其利是：（1）可以减轻省市级财政负担；（2）财政情况较好的区县可以为公安机关提供较好的经费保障。

其弊是：（1）“端人家碗，受人家管”，公正执法易受地方影响，甚至在地方领导的指派下，干一些不属于公安机关职责范围的事情；（2）相当数量的区县财政状况较差，公安机关经费难以

保证，不利于公安工作的正常开展，不利于公安装备的整体规划和建设；(3) 不利于办案和突发事件的处置。由于大量案件和事件的办理和处置，需要一定区域内的公安机关作为一个整体，全方位调度，然而由于财权不由上级公安机关掌握，所以上级公安机关的指挥调度权受到很大制约；(4) 不利于秘密工作的开展，如秘密力量易于暴露，保密项目易于公开；(5) 易于出现地方保护主义，不利于专项斗争；(6) 不利于规范财务管理。由于上级公安机关与下级公安机关之间没有经费上的请领划拨关系，因此，上级公安机关财务部门对下的宏观指导职能、监督检查职能势必削弱或消失。其他，还有不利于队伍建设，不利于从优待警，等等。少数“条条管理”的模式，事实上也仅是在较低的行政区划层级中实行（部分中小城市），因此相对于它的上级公安机关来说，同样存在以上弊端。

多年来，首都公安经费保障基本实行的是市及区县两级财政条块结合的模式，即公安分局行政经费由区县财政保障，公安业务费由市财政保障（市局直属业务处行政经费和业务经费均由市财政统管）。这种模式，在计划经济时期里，对于维护首都的政治稳定和社会安定，保障首都公安工作的建设和发展，发挥了积极的作用。然而，如上述，由于分灶吃饭的体制存在诸多弊端，尤其是目前首都公安机关所担负的任务日趋繁重的新形势下，这种模式已很不适应当前公安工作的要求。实际上，目前市财政又将原由市级统管的公安分局业务费大部分也下到了区县财政保障。此举作为权宜之计，虽不无可取之处，如一些区县公安经费确有增长等，但最终不仅拉大了各区县公安机关之间的贫富差距，而且对公安装备整体规划和建设不利等弊端也日渐显露出来。因此，以整体公安工作的要求和首都公安工作所处的特殊地位来说，实施这种公安经费保障模式，实非具有长远之见的明智之举。

三、现阶段公安经费保障的基本思路

(一) 确立“三个充分”

笔者认为,新形势下,如何确立健全的公安经费保障机制,必须确立以下“三个充分”:

一是充分考虑公安机关的特殊性。公安机关肩负的特殊的使命决定其既不同于一般的行政机关,也不同于其他检、法、工商、税务等执法机关。

二是充分着眼国家政治、经济、文化和公安工作的发展原则。要以高度的政治观念、整体利益观念和超前发展观念对公安机关的经费保障诸问题进行决策。

三是充分汲取公安经费保障中的经验和教训。如前述,将公安经费下放后出现的诸多问题,以及一些地区甚至将派出所的经费下放街乡财政的教训应当记取(目前公安部已明确要求派出所经费不得由乡镇管理)。前车之鉴,后车之戒,绝不可重蹈覆辙。由于公安机关的警务执法活动具有整体性、统一性、全局性的特点,而当前公安机关经费下划的做法,与现实的公安工作的职能要求是相悖的,因此完善公安经费保障机制应从如何收的角度考虑,而不可从怎样放的角度考虑,即必须树立公安经费宜收不宜放的基本观点。

(二) 现阶段公安经费保障的要求

研究公安经费保障问题,健全和完善公安经费保障机制,首先应明确现阶段公安经费保障的要求。由于公安工作的特殊性,为了维护政治稳定和社会安定,必须加强隐蔽斗争和加大打击犯罪的力度,加大治安行政管理力度,所有警力必须能够集中统一调度和指挥;物力必须能够统一调配;各级公安机关之间必须能够警令畅通、密切协同。如此,决定了公安机关的人权、财权、物权、事权都具有不可脱节和分离的特点。因此,公安经费保障