

现代警务保障

XIANDAI JINGWU BAOZHANG

聂国丽

著

中国人民公安大学出版社

D·631/21

现代警务保障

聂国丽 著

(公安机关 内部发行)

中国人民公安大学出版社

· 北 京 ·

现代警务保障

XIANDAI JINGWU BAOZHANG

聂国丽 著

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：北京公大印刷厂

版 次：2003 年 1 月第 1 版

印 次：2003 年 1 月第 1 次

印 张：7.75

开 本：850 毫米 × 1168 毫米 1/32

字 数：192 千字

印 数：0001 ~ 3000 册

ISBN 7 - 81087 - 184 - 6/D·173

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)83905728

版权所有 翻印必究

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

序

在全球经济迅猛发展的今天，知识更新、技术进步使得世界各国政府纷纷推行“新公共管理”运动——再造（改革）政府。我国公安机关作为政府行政管理的“窗口”单位之一，同时又是一支准军事化的纪律部队，为完成党和国家赋予的各项任务，强有力的警务保障是必不可少的重要前提和基础。而随着社会、经济的发展变化和我国社会主义市场经济的逐步建立，公安机关一方面要应对日益复杂的社会治安和违法犯罪活动，同时也要适应深化行政管理体制改革的需要，进一步转变职能，改进管理方式，推行电子警务，建立起适应社会和经济发展的现代警务机制。与此相配套，如何建立系统全面、科学高效的现代警务保障体系，有效提高公安机关的整体作战、快速反应能力，更好地打击犯罪、维护社会治安和政治稳定、服务社会，是当前理论和实践中迫切需要研究解决的突出问题。

基于这种认识，中国人民公安大学警察管理系聂国丽老师在自己多年理论学习和研究的基础上，结合现代警务活动的实践，完成了《现代警务保障》文稿的撰写，就公安机关现代警务活动的综合性大保障进行了理论分析和研究探讨。可以说这是一本具有鲜明时代特点和公安特色的、符合公安现实工作需要的论著。

翻阅此书，感到有三个方面对我们很有启发：第一，保障要出战斗力。江泽民同志在对军队建设的五句话要求中，明确提出了“保障有力”的要求，将保障作为军队战斗力的一个重要组成因素，这对我们研究公安战斗力同样具有重要的指导意义。该书

较系统地阐述了公安机关的各种保障工作，这对我们以一种新的理念来认识“保障与战斗力的关系”，大有裨益。第二，警务保障是全方位的。当前，公安机关无论是警务机制改革，还是队伍管理改革，都是在进一步创造和优化各种保障条件，使公安机关更好地发挥其执法、服务和管理的职能。该书从公安机关警务保障机制建设的角度，探讨了各项公安工作的改革和发展，这给我们提供了有关公安改革理论研究的新视角。第三，警务保障是综合性大保障。该书通过对警务活动的政治保障、法制保障、人力资源保障、信息保障、经费保障、技术装备保障和社会化后勤服务保障等方面的论述，使我们看到保障不仅是某一个方面的工作，而是贯穿于警务活动全过程的、持续不断的工作，这对我们树立大保障观念，强化管理、服务意识，具有一定意义。

当然，作者作为一名教师，对公安实际工作在认识上难免存在理论化倾向，实践经验还欠丰富，需要广大从事公安实际工作的同志，以及专家、学者共同来匡正。但是，作者这种勇于探索和创新的精神是可嘉的，许多研究成果也是具有借鉴意义的，对我们从事公安理论和实践工作的同志是开卷有益的。

程胜军

2002年12月

目 录

第一章 绪论	(1)
一、警务保障概述	(1)
二、建立公安警务保障机制的依据和要求	(5)
三、公安警务保障工作的发展	(10)
四、警务保障的内容	(16)
第二章 警务活动中的政治保障	(20)
一、政治与警察的政治性	(20)
二、警务活动的政治保障体制	(27)
三、警务活动的政治保障工作	(41)
第三章 警务活动中的法制保障	(52)
一、依法治国与依法行政	(52)
二、警务活动法制保障的关键是依法行政	(57)
三、警务活动法制保障的重要条件是依法治警	(60)
四、公安机关依法行政、依法从严治警的基本 途径	(68)
第四章 警务活动中的人力资源保障	(75)
一、人力资源管理与开发的基本理论	(75)
二、警务活动中的人力资源——警力	(85)
三、我国的“人才强国”战略与警力资源的科 学管理与开发	(90)

第五章 警务活动中的经费保障·····	(113)
一、保障公安经费是实现警务保障的基础和前提·····	(113)
二、建立强有力的公安经费保障体制·····	(130)
三、有力保障公安经费的新要求·····	(154)
第六章 警务活动中的信息保障·····	(158)
一、现代信息资源的保障将带来一场警务革命·····	(158)
二、我国电子政务的新发展·····	(169)
三、公安“金盾工程”的总体框架及现实意义·····	(179)
第七章 警务活动中的技术装备保障·····	(194)
一、技术装备是保障警务活动的物质基础·····	(195)
二、公安技术装备的现代化·····	(200)
三、现代科学技术是提高公安装备性能的重要保障·····	(217)
第八章 警务活动中的后勤服务保障·····	(225)
一、公安后勤工作应积极服务于公安中心工作·····	(225)
二、现代警务活动中的公安后勤服务的社会化·····	(234)
参考书目·····	(239)
后记·····	(241)

第一章 绪 论

公安机关作为人民民主专政的重要工具，在维护社会政治稳定和国家安定，为我国走新型工业化道路和全面建设小康社会创造良好的社会环境方面发挥着不可替代的作用。要保证公安机关职能作用的有效发挥，强有力的警务保障是一项不可缺少的重要工作。加强公安警务保障机制建设，实现公安行政管理资源的有效配置，将是提高公安机关作战能力和工作效率，全面开创公安工作新局面的重要推动力。本书立足于现代警务保障机制建设，力图通过对公安机关警务保障的客观规律的研究，为新时期公安机关警务保障的理论研究和实践指导做出自己的贡献。

一、警务保障概述

人类社会的任何组织或个人都面临着生存和发展两大问题，为此都必须拥有一定的资源作为保障。而作为组织的资源一般是指组织所拥有的维持其基本运转、实现其目标所必需的物质条件和手段，包括人力、技术、资金、知识、外部关系，等等。这是组织存在和发展的基础。因此，获得和保证这些资源也是组织的重要任务，同样，对资源的合理配置和有效使用，也影响着组织运作的有效性。公安机关作为我国行政体系的重要组成部分，对其日常警务活动提供必要的支持，将是不容忽视的重要问题，也是现代警务机制的核心内容。

（一）警务保障的含义

所谓警务，是指警察（或公安）的事业、工作和任务。而保

障的基本词义则是确保,保证做到。一般而言,保障还具有更广泛的含义:是指为从事某项事业、工作的主体,提供精神、物质、技术、信息等方面支援的活动。从管理学的角度看,保障作为提供某些支援的活动,就包含着计划、组织、协调和控制等管理的职能。同时,保障在其“确保和保证做到”的意义中,深含着要“正确地做正确的事”的意义,这也正是管理所追求的组织的有效性。此外,保障工作的核心是协调性,通过协调、整合各种力量以实现组织的有效性。就公安机关而言,警务保障就是对公安机关的力量或资源进行协调和整合,实现对资源的供给和确保,从而全面提高公安机关的战斗力和公安工作的有效性。

实践中,对警务保障内涵界定存在着广义和狭义之分。广义上说,警务保障是指对形成公安机关的整体战斗力的组织资源的确保和供给。因此,它既是政治工作、管理工作和后勤工作,又是经济工作、服务工作和窗口工作,具有自然性、社会性、政策性、系统性和群众性等特点。狭义上说,警务保障仅仅是对警务活动中物质技术条件等方面的支持和保证,与传统意义上的公安机关后勤保障等同。然而,随着我国机关后勤管理体制的改革,后勤服务实现社会化,服务机制发生了转换,后勤服务工作将逐步融入市场和现代服务业。所以,公安后勤保障更强调了服务的理念,只应作为狭义警务保障的范畴,成为广义警务大保障体系中的一个组成部分。而现代警务保障已从单一的物质条件保障向技术、信息、法制、政治等综合保障转变。

(二) 警务保障的重要性及其特点

现代警务保障强调以现代科学技术和现代科学管理理念、手段为依托,对公安中心工作实施有力的支持,并成为公安机关赖以存在和发展的重要基础。公安机关要完成其日益艰巨的任务、履行其职责,离不开现代化的警务保障。为此,公安部领导在总结当前公安工作时强调:公安工作一要抓打击、抓破案,不打

击、破不了案不行；二要抓防范，扎扎实实做好基础防范工作，真正做到发案少，秩序好，社会稳定；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；四要狠抓队伍建设。这就明确了警务保障工作在当前公安工作中的重要地位。警务保障工作是公安机关履行职能，维护政治稳定和社会治安的重要基础条件，也是加强公安队伍正规化、制度化和规范化建设，全面提高公安机关战斗力的重要保证。

当然，现代警务保障不可能仅仅通过对人、财、物、技术、信息等方面实施简单或单纯的供给和支持，就能实现提高公安队伍战斗力和完成公安工作的目标，而应该力求实现全面的“保障有力”。江泽民同志在对军队建设的五句话要求中，明确提出了“保障有力”的要求，将保障作为军队战斗力的一个重要组成因素，这对我们研究公安战斗力同样具有重要的指导意义。公安战斗力是各种资源作用整合的结果，保障这些资源可持续地发挥作用，是提高公安战斗力的重要保证。而要在公安建设中实施“保障有力”，依据系统原理和效益原理的要求，以全面提高公安整体战斗力和确保公安工作高效率为目标，全面协调和配置公安机关的系统资源，有效支持和促进公安工作不断向前发展。因此，现代警务保障具有以下特点：

1. 全局性。即要求对公安系统的“全面保障”。我们知道，全局就是整体，是事物各个要素、各个部分、各个发展阶段的总和。整体是由部分组成的，而离开部分的整体则失去了依托；整体与部分既彼此相异，又彼此相关，二者的辩证关系是整体大于它的孤立部分之总和，产生 $1+1>2$ 的效果。全局性的要求就是要以整体保障为主进行协调，局部服从整体，使整体效果达到最优。可见，整体优化是最优化，全面提高乃大提高。换句话说，就是从整体着眼，部分着手，统筹考虑，协调各方，达到整体的最优化。

在现实中，经常可以看到在一个系统中，整体与局部之间不协调，互相扯皮，从而损害了全局的利益。警务保障工作要从公安工作全局出发，就要搞好警务保障各个环节的相互关系；要有“一盘棋”的思想，相互支援，相互配合，才能有效地发挥警务保障的整体效应和威力。因此，现代警务保障体系不是各个要素杂乱无章地堆积，也不是各个要素的机械相加，而是将各个要素有机组合的整体。公安警务保障工作的好坏影响着公安工作全局，必须树立明确的系统优化组合思想，整合公安机关的组织资源。

2. 动态性。即要求警务保障的内涵和标准要随着时代的发展变化而赋予其新的内容。在市场经济和高新技术条件下，必须对传统的后勤保障思想、方法和手段进行发展和改进，以适应时代发展的需要。毛泽东同志曾经指出：“当革命的形势已经改变的时候，革命的策略，革命的领导方式也必须跟着改变。”^① 警务保障也是一样，要像“魔方”或“变形金刚”那样，能够根据需要随时加以调整和权变。例如：在对有限的人、财、物投入这块“蛋糕”的分法上，就应当做到因时、因地、因条件、因情况的变化而权变，充分提高整体资源的使用效益。同样，在现代警务活动中更强调了以“动”制“动”、快速反应和动态防控的要求。因此，认清现代警务保障复杂多变和高度动态的特征，随时有效地对其实施调节，跟上现代社会的步伐，显得非常重要。

3. 层次性。即要求现代警务保障在贯彻实施中着眼各不同层次、不同部门的特点，结合实际抓好落实，使总目标落到实处，避免将不同层次的工作交织在一起，防止“一刀切”、“齐步走”、“眉毛胡子一把抓”。总之，“保障有力”在宏观层次上主要体现在，坚决执行党和国家的方针政策及公安部的决定、指示，

^① 《毛泽东选集》第一卷，人民出版社1996年版，第152页。

并结合实际进行创造性的贯彻；在微观层次上体现为，结合各地自身实际，认真执行上级的各项规定，圆满完成各项保障任务。例如：在公安机关经费的保障工作中，就要求建立分级管理与宏观调控相结合的公安经费保障机制。因此，有力的警务保障必须加强宏观政策的及时调控和对基层公安机关、一线实战部门的全方位及时持续的保障。

4. 有效性。即体现在警务保障及时、持续、优质、高效四个方面。有效性是管理的根本目的和永恒主题，同样也是保障的根本目的。只有“正确地做正确的事”，组织才具有最大的有效性。实现“保障有力”是现代警务保障综合效益的反映，而警务保障的有效性直接影响着公安机关的生存和公安工作的发展。我国正处在社会转型期，各种社会矛盾错综复杂，在这种社会条件下，不仅刑事、治安案件增多，而且突发性强，要求公安机关的警务工作必须灵活地快速反应，全面及时地保障，以维护社会的政治稳定和社会安全。为实现这一目标，公安机关，特别是基层一线公安机关还必须得到持久充分、高质量的保障和服务。要使保障与需求在时间上一致起来，必须早做准备，力争主动。例如：现代公安工作信息化的建设实现了接警和布警的网络化，为公安机关达到准确接警，迅速出警，及时处警，有效控制犯罪提供了重要保证。

二、建立公安警务保障机制的依据和要求

随着社会主义市场经济的建立和我国加入 WTO，长期计划经济体制下形成的警务理念、勤务方式和管理机制受到前所未有的冲击和挑战，探索、建立具有时代特征的现代警务工作新机制成为当前公安工作创新发展的不懈追求。而其中的警务保障机制就是现代警务机制的重要组成部分。

（一）建立公安警务保障机制的依据

警务保障机制作为现代警务机制所不可缺少的重要组成部分，是保证各项公安工作的改革、创新和增强公安工作发展后劲的需要。由于现代警务机制是公安机关为了适应社会主义市场经济发展的需要，切实增强驾驭社会治安局势的能力而建立的一系列科学规范的警务制度和集约高效的运作模式，它包括了决策、实战和保障三大机制。而其中的保障机制则主要由警力保障、法制保障、科技保障、监督保障和后勤保障等要素所组成，它们强有力地支撑着现代警务机制的运行，以实现公安机关现实战斗力的全面提升。为此，公安机关必须建立与其相配套的警务保障机制。

1. 理论依据。

建立警务保障机制是为了确保现代警务机制的正常运行和公安工作任务的顺利完成，保证公安战斗力得以整合并持续发挥效能。从现代管理理论来看，为确保组织的有效性，需要对组织资源进行合理配置。现代社会中，各种组织虽然有不同的具体形式，社会功能也有所差异，但构成组织的基本要素是相同的。在组织内部，一般包括五个要素，即：（1）人——包括管理或保障的主体和客体；（2）物和技术——管理或保障的客体、手段和条件；（3）机构——反映着管理或保障的分工关系和运作方式；（4）信息——管理或保障的媒介、依据，同时也是管理或保障的客体；（5）目的——宗旨，表明为什么要有这个组织，它的含义比目标更广泛。此外，组织作为社会系统中的一个子系统，其活动必然要受周围环境的影响。因此，一个组织的建立和发展，既要具备五个基本的内部要素，又要受到一系列外部环境因素的影响和制约。保障就是在这样的组织中，通过对组织中以人为主体的各种要素（或资源）合理配置，并使其可持续发挥作用，从而达到实现组织目标而进行的活动。这一点对于任何性质、任何类

型的组织都是具有普遍意义的，只不过公安机关因其具有特殊性，保障的意义和作用更为显著、突出一些。特别是现代社会经济发展、知识更新、技术进步的环境变化，更加需要公安机关加快建立现代警务保障机制，以确保公安工作效率的提高。

从经济学的“稀缺性”理论来看，如何对有限的资源作出选择，使其实现最优配置和最佳利用。经济学家认为稀缺性是人类社会面临的永恒问题，由于资源的稀缺性，所以就要作出选择，选择的目标就是使有限的资源得到最优配置、最佳利用。而公安机关的资源同样也需要实现有效的配置和最佳的保障与管理。公安警务保障工作正是这样一项重要的管理工作，它通过对公安机关的各种资源进行有效的配置和使用来保证其作用的发挥。因此，警务保障机制的建立，就能有效地确保公安机关资源的最优配置和使用，从而保证公安机关向整个社会提供优质、高效和及时的公共安全服务。

2. 法律依据。

1995年2月28日第八届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议通过的《中华人民共和国人民警察法》第五章第32条至第41条的内容，明确规定了人民警察的警务保障内容以及应由国家保障公安机关的人力、财力、物力需要和发展的要求，成为了确立和建立警务保障机制的法律依据。为了避免重复赘述，其具体内容将在后面的警务保障主要内容中详细介绍。

3. 制度依据。

制度作为人类创造的社会工具，是为决定人们的相互关系而人为设定的一些制约。制度构造了人们在政治、社会或经济方面发生交换的激励结构。制度为组织提供配置效率和适应效率。制度是理解历史变迁的关键。而机制是在制度基础上形成的，并对制度的运行发挥调节和控制作用的一种力量，用于解决组织内的动机和动力、方式与手段以及目标确立等问题。机制与制度紧密

结合，不同的制度有与之相适应的机制，良好的制度需要有效的机制作保证。因此，我国社会主义市场经济体制框架下的一系列制度：市场经济制度、行政管理制度、公共财政制度和公共预算制度以及转变政府职能，等等，都为公安工作运行机制的改革创新和警务保障机制的确立和建立提供了制度保证。

为此，在我国社会主义市场经济体制下，为适应新的公安管理体制和运行机制，经第十九次全国公安会议讨论通过并经中央政治局常委会原则同意的《“九五”公安工作纲要》，就明确提出了今后五年公安工作在加强自身建设和提高公安队伍整体战斗力方面的总体奋斗目标，就是“初步建立起与社会主义市场经济体制基本适应的公安工作运行机制；初步建立起与《中华人民共和国人民警察法》相配套，符合公安机关性质、任务要求，充分体现人民警察特点的一整套队伍管理法规和规章制度；初步建立起与国民经济和社会发展相协调，符合事权划分基本原则，有利于公安机关职能作用充分发挥的警务保障机制。”可见，我国社会主义市场经济体制的建立和完善也为确立和建立警务保障机制提供了制度依据。

4. 政策依据。

由于公安机关作为政府职能部门，主要担负着同犯罪作斗争，维护社会治安，保卫党、国家和人民生命财产安全的艰巨任务。因此，为了保障公安工作任务的完成，中共中央早在1991年《关于加强公安工作的决定》中就明确指出：公安机关是政府的一个职能部门，但又不同于一般的行政机关，在管理训练、机构设置、指挥监督、工作方式、装备保障等方面应当有与它的性质、任务相适应的体制和制度。这就是党中央的政策对警务保障工作所作的明确要求，同样也为建立警务保障机制提供了政策依据。其中具体强调了加强对公安工作的领导要从人力、财力和物力上保证公安工作的正常进行。公安基础设施和消防、交通等安

全保障的建设,要纳入国民经济和社会发展的统一规划。在重点提高现有公安队伍素质的同时,有计划地逐年增加一些警力。实行中央与地方财政各级分别承担的办法,逐步增加公安工作的经费。防暴机动部队建设和侦查办案经费要重点予以保证。要抓紧先进科学技术手段的研制和推广应用,研制经费由中央财政拨给。要统筹兼顾,避免重复,提倡节约,把有限的财力用在亟须的事业上。此外,公安部还分别制定了《公安警务保障“九五”计划和2010年规划纲要》以及《公安警务保障“十五”计划和15年规划基本思路》,这些都为建立警务保障机制提供了可靠的依据。

(二) 公安警务保障的要求

当前,我国社会主义现代化建设已进入到了一个新的历史发展时期。新时期公安工作对警务保障提出了更高要求,机遇与挑战同在、困难与希望并存,要根据确立“保障有力,强化管理,深化改革,提高效益”的公安警务保障工作的总体思路,加快建立公安警务保障机制,推动整个公安工作迈上新台阶。

公安警务保障的总体目标是:根据《中华人民共和国人民警察法》的有关规定和国务院关于制定“十五”计划的要求,按照中央关于加快建立公安机关警务保障机制和部党委关于实施“科教强警”的战略决策,把公安事业发展规划以及公安建设的各项主要指标和重点建设项目,纳入中央和地方社会发展总体规划和基本建设计划,以促进公安事业走上现代化、正规化和法制化的发展道路。同时,紧紧围绕党中央、国务院对公安工作的任务要求,以建立集中、统一、高效的公安机关人民警察体制为目标,按照事权划分的原则和《中华人民共和国人民警察法》的规定,逐步建立起与公安工作性质、任务相适应的警务保障机制;按照《中华人民共和国预算法》和《中华人民共和国审计法》的有关规定,建立严格的公安经费管理制度,促进公安队伍革命化、正

规化、现代化建设。

公安警务保障的基本要求是：在公安经费保障方面，要求通过国家立法，确定各级公安支出占同级政府财政总支出的比例，建立公安经费保障责任制，用法律和制度来保障公安工作所必需的经费。同时结合公安机关的管理体制和所承担的工作任务，按照事权划分和财政相统一的原则，建立分级管理的保障机制。要使各级公安机关的基础设施建设纳入同级政府的建设计划，各级政府计划、财政部门分别保证公安经费和基础建设投资项目。为了加大中央对贫困地区公安经费和基础建设的补助力度，要加强统一指挥职能，完善专项经费补助机制，使这些地区的行政经费、办案经费能够达到最低标准线，装备和基础设施达到标准。此外，在警力和教育培训方面，要增加一线和基层的警力编制，重点引进专业技术人才，加强和规范新警和在职民警的培训工作，挖掘和开发警力资源。而在警用装备和公安科技方面，则应积极采用高新科学技术并使其转化为战斗力，提高装备的科技含量。

总之，实施公安警务保障要遵循需要与可能的原则，以提高公安队伍战斗力为目标，坚持目标化、标准化、系统化、规范化管理，合理配置警务保障资源；重视基础设施建设，突出事关公安工作全局性的重点建设项目；发扬艰苦奋斗、勤俭节约的优良传统，充分利用和发挥现有基础设施的作用，注重实战性、有效性、共享性和通用性，努力提高公安队伍综合实力与整体战斗力水平；面向基层，重点解决好公安机关基层单位、实战单位的实际困难，服务一线。

三、公安警务保障工作的发展

公安警务保障在不同的历史时期，其工作的侧重面有所不同，甚至在称谓或提法上也有所不同。