



21世纪警官高等教育系列教材

公安装备与 财务管理

主编 王 光

中国人民公安大学出版社

21 世纪警官高等教育系列教材

公安装备与财务管理

主编 王 光

(公安机关 内部发行)

中国人民公安大学出版社

· 北 京 ·

公安装备与财务管理
GONGAN ZHUANGBEI YU CAIWU GUANLI
主编 王 光

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：河北省抚宁县印刷厂

版 次：2002 年 7 月第 1 版
印 次：2002 年 7 月第 1 次印刷
印 张：7.25
开 本：850 毫米×1168 毫米 1/32
字 数：175 千字
印 数：0001~1000 册

书 号：ISBN 7-81087-039-4/D·036
定 价：15.00 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

前 言

在如火如荼的高等教育改革中，教学改革是核心，而教学内容和课程体系改革又是难点。作为教学内容改革的组成部分，教材内容的整合与更新的重要性不言而喻。

公安大学本科专业现行公安业务教材基本上是 20 世纪 90 年代初编写的。这些教材在确立公安学科的地位，培养合格人才以及指导公安工作实践等方面曾发挥过重要作用。然而，形势的发展使得这些教材必须修订或重新编写。其一，在 1999 年 6 月召开的第三次全国教育工作会议上，党中央和国务院作出《关于深化教育改革全面推进素质教育的决定》。1999 年 11 月第二次全国公安教育工作会议就深化公安教育改革、全面实施素质教育作出了新的部署。我们的教材建设必须在此基础上重新定位。其二，我校许多课程的教材涉及到法律问题，而目前我国法律体系处于不断完善中，近 10 年来颁布和修订的法律比较多，教材的编写和修订必须与新的法律相一致。其三，由于近些年处于计划经济向市场经济转型时期，社会生活变化迅猛，公安机关面临的斗争形势非常严峻，而我们的理论却跟不上形势发展，有些理论严重滞后公安工作实际，无法指导公安工作实践，必须予以修正。鉴此，公安大学党委适时作出决定，编写这套“21 世纪警官高等教育系列教材”。

此次教材编写与修订，将贯彻以下指导思想：从注重知识传授向重视能力培养转化；既充分反映当前公安工作和队伍建设的实际，贴近警务实践，又要具有前瞻性、预见性；从实践中来，

又高于实践，形成比较科学、完整的体系，做到理论性、科学性与较强的针对性、实用性的统一。

本套教材将注重“高水平”与“适用性”的有机结合，突出编写质量和社会效益。首先，编写工作将以我校在全国公安系统具有影响的学科带头人领衔，约请各级公安部门业务领导、专家和骨干参加，形成实力强大的编写阵容。其次，在教材编写过程中，将注意吸收改革开放以来我国公安理论研究的最新学术成果，关注国际学术发展最新动向，使教材内容站在 21 世纪初的学术前沿。再次，针对本科教学和新时期本科学生的特点，将学术性、新颖性、可读性有机结合起来，注意运用比较生动的案例、简明流畅的语言阐释理论。最后，按照“编审分离”原则，聘请学术造诣高、实践经验丰富的学者、专家审稿，严把教材编写质量关。

我们期望并相信，经过编写者、审稿者、出版者的共同努力，这套 21 世纪公安业务新教材将以其质量和特色，成为新世纪奉献给读者们的精品。

中国人民公安大学
教材编审委员会
2001 年 12 月

编者的话

“公安装备与财务管理”是公安高等院校管理专业对本科生及研究生开设的一门课程。掌握公安装备与财务管理活动的客观规律，学习公安装备与财务管理的基本理论和方法，了解公安装备与财务管理的相关政策和法规，对公安机关的人民警察来说是十分重要的，也是公安机关人民警察业务能力中不可缺少的一部分。本书正是为了适应这种需要，并根据公安高等教育教学计划而编写的教材。它是我国第一本有关公安装备与财务管理的教材。

在本书编写过程中，我们力求贯彻理论联系实际、因材施教的原则，在吸收和借鉴国内外研究成果的基础上，融合了编者们多年的教学实践经验，遵循教学规律，在内容上力求由浅入深、层次清晰、重点突出。

由于我们水平有限，时间仓促，书中难免有不妥之处，竭诚欢迎各界读者批评指正，以便继续提高。

本书由王光任主编，张玲、聂国丽任副主编。参加本书各章编写、撰稿的有：王光（第一章第一节），张玲（第九、十章），聂国丽（第五、六、七章），吴绍忠（第十一章），敖治效（第二、三、四章，第八章第一、三节），王长松（第一章第二、三节），武泽斌（第八章第二节）。

本书在编写撰稿中，参考和吸取了公安部、中国人民公安大学有关领导、专家、学者的意见以及国内外有关论著的研究成

果。公安部装备财务局对本教材的编写给予了大力支持，特别是刘明望、石继永、王强、孔祥春、廖敏、徐莉萍等同志审阅了本教材并提出了宝贵意见，在此一并致以诚挚的感谢！

《公安装备与财务管理》编写组

2002 年 3 月

目 录

第一章 绪论	1
第一节 公安装备与财务管理的概念.....	1
第二节 公安装备与财务管理的历史沿革和作用.....	6
第三节 公安装备与财务管理的原则	10
第二章 公安装备管理概述	13
第一节 公安装备管理的指导思想与目标	14
第二节 公安装备的分类管理	24
第三章 公安装备管理的基本原理与方法	41
第一节 公安装备管理原理概述	41
第二节 公安装备管理的方法	46
第四章 公安装备规划与标准化建设	61
第一节 公安装备发展规划	61
第二节 公安装备的标准化建设	68
第五章 政府采购	71
第一节 政府采购概述	71
第二节 政府采购管理的目标和原则	76
第三节 政府采购的基本方法	79
第四节 政府采购的实践	89
第六章 公安财务管理	96
第一节 财政与财务	96
第二节 公安财务管理原则.....	103

第三节 公安业务经费的管理	112
第七章 我国政府预算管理体制	117
第一节 政府预算	117
第二节 部门预算	126
第三节 国库集中收付	140
第四节 转移支付制度	144
第八章 公安机关的收支管理	153
第一节 公安机关的收入管理	153
第二节 公安机关的支出管理	158
第三节 “收支两条线”管理	165
第九章 公安机关资产管理	173
第一节 资产的概念和分类	173
第二节 流动资产的管理	174
第三节 固定资产的管理	177
第十章 公安机关的财务分析和财务监督	179
第一节 公安机关的财务分析	179
第二节 公安机关的财务监督	183
第十一章 公安装备与财务管理的现代化	184
第一节 公安装备与财务管理现代化的技术基础	184
第二节 公安装备与财务管理现代化模式	203
参考文献	219

第一章

绪 论

公安装备与财务管理作为公安工作提供物质保障。警务活动必须以一定的物质保障为基础，无论是刑侦、治安、消防、警卫，还是内部管理、科研、教育培训等都需要充分的物质保障。加强公安装备与财务管理，实现公安保障工作的科学化、制度化、系统化、标准化是保证公安业务工作正常进行的前提。按照管理学原理，管理工作是针对一定的管理对象展开的。公安管理的对象包括人、财、物、事、时间和信息等。公安装备与财务管理的管理对象就是物和财。这里的物指公安机关使用的一切物资装备，如：武器弹药、被服装具、侦查器材、安全设施、交通和通讯工具等。财是指各级财政部门拨付给公安机关用于开展业务工作的经费。公安装备与财务管理是公安机关通过科学的计划、组织、协调、控制等手段，实现对公安警务保障管理目标的创造性活动。

第一节 公安装备与财务管理的概念

一、公安装备与财务管理的概念

公安装备与财务管理是体现公安机关不同于一般行政机关特征的特殊业务管理。装备在《辞海》中的解释是：军队用于作战和作战保障的各种器械、器材等军事装备的统称。公安装备是指公安机关在侦查破案、维护社会安全以及进行交通管理、消防管

理等公安业务活动中，用以实施和保障自身行动的武器、弹药、通讯器材及其系统和其他技术器材的总称。

公安装备管理是指公安机关负责装备财务管理的专门业务部门和实战单位，对装备的规划、计划、研制、购置、调配、保管、技术保障、使用直至报废的各个环节的总称。所谓财务，是指企业、事业、行政机关或其他经济组织中，通过货币资金的筹集、支配和使用而同有关方面发生的经济关系。财务管理，一般称企业财务管理或单位（机关）财务管理，属微观管理范畴，但它与宏观管理又是密不可分的。市场经济条件下任何经济主体都存在着理财问题。因此，财务管理应该分为企业财务、经济联合体财务、部门财务、国家财务等几个层次。如果说财政是研究国家资金的分配关系，那么，财务管理不仅研究与国家资金有关的分配问题，还要涉及不同层次的生产经营单位和事业行政单位，研究这些单位资金的筹集、使用、耗费、收入、分配等的全过程。

公安财务管理属于国家行政单位的财务管理，是指公安行政单位依据国家的法规政策，采用一定的方法对其资金进行筹集、使用、耗费、收入、分配的过程。公安机关作为国家行政机关，主要靠国家财政拨款。具体地说，公安机关所需的资金全部或大部由国家财政机关或主管部门从财政预算的资金分配拨付，再按照预算规定的用途和开支标准支付人员经费和办公经费。财务管理工作的的好坏直接关系到公安工作的顺利开展。公安机关的财务管理承担着以下任务：合理编制单位预算、财务收支计划，保障行政单位正常运转的资金需要；有效地利用各项资产并防止国有资产流失，加强资产管理；建立健全内部财务制度，提高资金的使用效益，加强财务管理和财务监督；对公安机关的经济活动实施控制和监督；积极组织收入，努力节约支出；定期编制财务报告，如实反映公安机关预算的执行情况等。

行政管理学中有后勤管理之说，主要指的是机关后勤事务管理。后勤管理的任务是保障机关正常运转提供良好的工作和生活条件，主要包括物资管理（日常管理、使用与维护、保养管理、检查与检修管理、物资设备的改造与更新）和生活管理（房产、食堂、环境、车辆、水电、医疗保健的管理等）两大类。

后勤管理从概念范围和实际职能范围上都是比装备财务管理更广义的概念。在公安管理中具有一般性，是机关管理研究的内容，而公安装备与财务管理反映了公安工作的武装性质，是一种特殊的业务管理。

二、公安装备与财务管理的特点

公安机关与其他公共行政机关不同，它是我国人民民主专政中具有武装性质的治安行政和刑事司法的专门机关。它肩负着保卫国家安全，维护社会治安，保护人民生命财产安全，同犯罪分子作斗争的艰巨任务。因此，公安装备与财务管理工作必须采取适合公安工作需要的一系列管理方法。

部队的装备管理的重点在于武器装备的管理。因为武器装备是战争的重要物质基础，它是国家战略威慑力量的重要组成部分，是国防现代化、军队现代化的重要标志，而且武器装备的发展对于军事战略作战方式、作战指挥及军队体制、战斗编制、军队素质等都有重大的影响。

公安装备与财务管理既不同于一般行政机关的后勤保障工作，又与军队部门的装备管理工作存在差别。可以说，公安装备与财务管理工作是在上述两类工作的基础上，结合公安工作实际，吸取两者的有益成分形成的管理方法和管理理念。

（一）公安装备管理的特点

公安装备管理工作具有特定的管理对象和管理方法。具体讲，公安装备管理具有以下特点：

1. 武装性

公安机关装备管理的武装性是公安机关装备管理区别于一般行政机关装备管理的重要特点。公安机关装备管理的武装性主要体现在对警械、武器的管理过程中。警械、武器是公安机关同违法犯罪分子进行斗争的必要保证。但是对警械、武器的管理不当将会给人民群众的生命、财产带来重大损失，同时也可能造成民警的无谓伤亡。可以说，具有武装属性的公安机关是一把双刃剑，装备管理就是对这把双刃剑的控制。因此，公安装备管理工作在对警械、武器的管理上必须强调全过程的管理，从警械、武器的研制、设计、生产、使用、维护、保管以及销毁等各个环节进行控制和管理，通过明确的管理制度和具体的管理规定保证武装性作用的充分发挥。

2. 先进性与适应性相结合

高科技化是当前犯罪手段的变化趋势之一。公安机关要同愈来愈现代化的犯罪作斗争，在装备上就必须具有先进性。但经济发展水平是装备配备与管理的基础，装备的配备与管理不能超越实际的经济水平，不能盲目地上大项目、高科技项目，违背经济发展的实际都是不正确的，公安装备管理具有先进性与适应性相结合的特点。而且装备应当从基层配备开始，为基层服务。应当对改善民警的实际生活条件给予重视，只有这样才能充分调动民警的工作积极性，最大限度地提高队伍的战斗力，最大限度地发挥装备的效用。

3. 安全性

公安机关由于工作对象的特殊性决定了公安装备管理必须具有安全性。公安机关面对的是广大人民群众和少数违法犯罪分子。与军队不同，公安机关的装备强调震慑和制服犯罪分子，而不是像军队一样更强调武器装备的杀伤性。因此，公安装备管理与军队装备管理不同，更加强调安全性，从武器装备的设计、配

备、使用上均重视在保护自己的前提下尽可能地降低武器的杀伤性，保证管理对象的相对安全。

（二）公安财务管理的特点

公安财务管理从内容上、方法上都具有自身的特点。

1. 灵活性

公安财务管理工作是为公安警务活动提供保障的，因此，也必须适应警务活动灵活性的特点，不宜管得过细，也应当将灵活性与原则性相结合，从制度上保证警务活动的顺利进行。但是，财务管理工作的性质要求具体、明确，不能够存在弹性。因此，公安财务管理从制度上就必须具有灵活性，否则，过于僵化的制度无法为警务活动提供保障。

2. 地区差异性

由于我国现行的公安管理体制是“条块结合，以块为主”，所以在具体的管理上存在很大的地区差异。公安机关的经费来源也因具体的管理实际、当地的发展水平不同而不同。这种财务管理体制上的差异就要求我们在分析具体的财务管理时必须针对不同的对象采用不同的方法进行分析。而且管理学本身也强调具体问题具体分析，因此，公安财务管理的地区差异性是公安财务管理工作必须尊重的客观实际。

3. 保障的及时性

一般行政机关的财务管理工作可以在财政紧张的情况下适当压缩开支，减缓部分项目，减少拨款，甚至可以干脆砍掉部分支出。但是公安机关的工作性质决定了公安财务管理工作必须得到保障。犯罪案件发生了不可能不管，群体性治安事件发生了不可能不处理，如果经费保障跟不上，维护社会治安秩序以及打击违法犯罪任务将不可能完成。公安财务管理工作必须保证公安经费的及时、足额、到位（当然需要国家财政的支持与配合），确保社会的长治久安。

第二节 公安装备与财务管理 的历史沿革和作用

一、公安装备与财务管理的历史沿革

公安装备与财务管理工作可以说是伴随着公安组织的诞生而产生的。公安工作的后勤保障一直是整个公安工作的重要组成部分。建国以来，公安部以及各地公安部门一直在探索一种符合公安机关“条块结合，以块为主”的管理体制的公安经费保障方式，20世纪50年代，实行统一分配、分级领报和高度集中、垂直管理的分配方式；20世纪60年代实行下放地方、分级管理的方式；20世纪90年代实行公安机关业务费多级管理。

1948年8月25日，当时的中共中央军委公安部就制定出《军委公安部财政制度掌握范围初步方案》，迈出了公安业务费制度化建设的第一步。在此后的50多年里，公安部 and 财政部结合不同时期公安业务工作的新情况、新问题、新特点，先后7次适时修改公安业务费开支范围和管理办法（其中20世纪50年代4次，80年代1次，90年代2次），预算科目从建国初期的13个增加到28个，基本囊括了公安机关依法行使职权所需要的经费科目，在经费预算编报、领取、使用、报销、审核、决算等方面，建立了一整套行之有效的管理制度。

新中国成立至1954年，由于我国新生政权刚刚建立，局部战争仍在继续，国家实行供给制，这个时期公安机关的业务经费预算指标实行由中央公安部统一核定，调剂使用，各大区、省（市）公安机关向同级财政领取报销的经费保障体制。这种经费保障体制至1955年被公安业务经费垂直管理体制取代。1954年3月25日，中央向各地发电：“自1955年起，全国公安业务费由中央财政部直接拨给中央公安部独立管理，即由中央公安部负责

全国公安系统的预算分配、审核，执行检查及决算的审核报销等事项。每年年终由中央公安部向中央财政部结算一次。”

1958年11月8日，公安部、财政部联合下发《关于公安业务费下放各省、市管理的联合通知》（公厅审字125号，〔58〕财文行字414号）。通知指出：“将全国公安业务费从1959年起下放各省、自治区、直辖市管理。”这标志着公安业务经费垂直管理体制的结束，公安业务经费开始实行中央、地方两级管理。

建国以后的相当一个时期，无论是公安部还是各省、市公安局，一般都只将财务机构置于后勤行政管理部门内，而物资装备机构则不单独设立。“公安机关的装备工作长期处于分散状态，是分别由各业务系统去搞的”。公安部于1979年下半年成立了综合计划局，担负起公安经费、物资、装备归口管理的任务，各个省、市公安局也陆续成立了相应机构。1981年12月召开了第一次全国公安装备工作会议。1984年，公安部领导又指出，后勤装备管理的组织要健全……我们不强调一定要成立处、科，但是没有专人负责装备管理工作是不行的。经过努力，目前全国公安机关计划财务装备组织机构体系业已形成。

1993年11月，党的十四届三中全会通过了《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》，决定指出：“把现行地方财政包干制改为在合理划分中央与地方事权基础上的分税制，建立中央税收和地方税收体系。”1995年1月1日，我国颁布实施了《中华人民共和国预算法》，公安经费开始实行多级财政预算管理的体制，“分级管理、分级负担”的多级管理的经费保障体制逐步在公安机关推行开来。

1997年全国公安计划财务工作会议上确定了公安经费保障机制的建设方向，即按照事权划分和事权与财权相统一的原则，公安经费由同级财政预算予以保障；建立中央对地方、上级对下级的公安经费补助制度，并以转移支付的形式予以规范；逐步实

现定额定量供应管理；从单纯追求资金增长转移到提高战斗力、讲求效益和效率上来；公安经费要随着国民经济的发展逐年有所增加。

1998年12月30日，经国务院同意，中编委和国管局共同制定了《关于深化国务院各部门机关后勤体制改革的意见》，提出了深化改革的总体目标：以邓小平理论和党的十五大精神为指导，加强机关后勤管理规范化、制度化建设，转换服务机制，促进服务联合，逐步建立和完善与社会主义市场经济体制相适应的机关后勤保障体制。改革的基本原则是：按照精简、统一、效能和权责一致的原则，规范机关后勤管理职能，坚持为机关服务的宗旨，不断提高后勤保障能力和水平，正确处理改革、发展和稳定的关系，积极稳妥地进行机关后勤管理体制改革。根据党的十五大提出的建立“办事高效、运转协调、行为规范”的政府行政管理体制的要求，按照精简、统一、效能和权责一致的原则，规范职能，理顺关系，实现科学化管理，建立适应市场经济要求的机关后勤管理体制。

《公安部警务保障“十五”计划和15年规划基本思路》中提出了公安警务保障的发展目标：逐步建立起与公安工作性质、任务相适应的警务保障机制；严格公安经费管理制度，建立公安经费保障机制。同时，在规划和实施公安警务保障发展目标和建设项目时，应坚持的基本原则是：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条件的作用，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。

面向新的世纪、新的机遇与挑战，公安装备与财务管理改革