

# 关于构建现代警务保障体系 助推公安机关核心战斗力提升的思考

■ 张正良

**摘要** 警务保障工作是公安工作的重要组成部分，是公安机关履行职责、发挥战斗力的重要前提，是推动各项公安工作高效开展的基础支撑，具有先导性、基础性、保障性作用。随着我国进入新时代社会主要矛盾的发展变化，公安机关担负的职责任务越来越多，警务保障工作在整个公安事业发展中的核心地位和作用越来越凸显，主动适应新时代公安工作发展要求，构建现代警务保障体系，开创工作新局面，助推公安机关核心战斗力提升意义重大。文章结合昆明公安警务保障工作发展现状，对构建现代警务保障体系进行探索研究。

**关键词** 现代警务 保障体系 公安 核心战斗力 思考

## 一、构建现代警务保障体系的 时代内涵

近年来，随着国内、国际形势风云变化，公安机关维护政治安全、推进平安建设、落实依法治国、全面深化改革等各项工作面临诸多新任务、新要求、新挑战，必须因势而动，顺势而为，紧随时代步伐，按照“上级有要求、现实有需要、外地有经验”的时代内涵，聚焦主责主业，立足职责职能，寻标对标达标创标，把新时代公安工作主动融入国家发展战略全局来思考谋划，探

索公安警务保障工作提质增效、转型升级、对标跨越发展之路，刻不容缓、势在必行。

### （一）上级有要求

为切实解决警务保障滞后实战发展的诸多瓶颈问题，近年来公安部多次召开会议，从顶层设计上要求全国公安机关警务保障部门聚焦警务改革和基层实战，积极构建符合新时代公安工作发展要求的现代警务保障体系，助推公安机关核心战斗力提升。其中，2019年全国公安警务保障“上海会议”提出，围绕做好新中国成立70周年大庆安保维稳工作主线任务，聚焦中心工作，积极推动思想理念、制度机制、方法手段创新，

作者：云南省昆明市公安局警务保障部

更加注重主动服务、政策导向、保障效益、开放发展和科技创新，积极构建符合新时代公安工作要求的现代警务保障体系。2021年全国公安厅局长会议提出：加快构建适应新发展阶段要求的现代警务保障体系，切实推动公安工作高质量发展。2023年全国公安装财警保工作会议提出：坚持政治统领，坚持系统观念，坚持改革创新，坚持以警为本，奋力推进装财警保理念现代化、体系现代化、能力现代化等等。多次召开会议研思路、明方向、定指针，旨在要求各级警保部门积极顺应时代发展，在思想理念创新、工作机制创新、手段方法创新等方面大胆探索、推陈出新，真正实现警务保障由“后勤”变“前勤”，着力锻造过硬装财警保队伍，为公安工作现代化建设贡献装财警保力量。

## （二）现实有需要

近年来，警务保障部门秉承“警务任务推进到哪里，保障工作就延伸至哪里”的理念，查思想之问，兴调研之风，最大限度落实保障下倾，助力基层战斗力提升。但随着执法环境的演绎变化，基层实战保障需求日新月异，加强和改进新时代警务保障工作还有很长的路要走。一是保障前瞻性需进一步提升。传统警务保障模式因缺乏前瞻性、科学性，不再适应各警种、基层公安机关日益增长的实战需求，桎梏了公安核心战斗力提升，探索建立并解决如经费缺口与重大基础设施项目建设的矛盾、装备配备与实战脱节的矛盾、中央转移支付总量有限与基层需求不断增加的矛盾、财经纪律严肃性与实际工作灵活性的矛盾、部门要求打“擦边球”与警务保障部门坚持原则的矛盾等等，因此落实各项工作机制势在必行。二是装备管理水平需进一步提升。目前，昆明公安机关警用装备配备、管理、使用、

佩戴、报废处置等尚未形成一套完整标准体系，装备配备使用效果、改进建议反馈和评价机制尚未建立，共建共享机制尚未形成，尤其是废旧装备回收处置尚未有具体的规范标准和报废更新机制，导致大量废旧装备堆积基层，无法报废，且还占用编制，存在保障不成体系、标准不成规范等方面的问题。三是基础设施规划建设需进一步提升。目前，昆明公安机关基层基础设施建设存在营区分散、功能缺失、设施老化、建设滞后和融合度不高等问题“短板”，尤其是无房危房派出所存量多、基数大，且监管场所建设滞后存在隐患等诸多问题，与改革强警、科技兴警、保障暖警发展要求差距较大。四是改革创新举措需进一步提升。目前，昆明公安机关实战需求与装备配备存在供给失调、保障滞后的问题，尤其是前期准备与编报预算上衔接还不够紧密，上级要么下达任务，要么直接划拨配备，警保部门既没参与，也不知情，导致基层部门对经费从哪里来，是否在规划建设范围内等情况难以把握，造成一定程度重复建设、装备闲置和超范围配备，深化公安警务保障与实战对焦的能力需进一步加强提高。五是队伍专业化建设水平需进一步提高。目前，昆明警保部门人员素质参差不齐，缺乏懂方针政策、懂公安工作、懂保障业务，以及会当家理财、会保障服务、会综合调研、会沟通协调、会危机处理的复合型人才。近年来，虽然采取了如引进专业人员、举办业务培训班、招收文职人员等系列措施，但由于专业人员引进限制较大，难以成规模、成梯队，成为了队伍活力、凝聚力、战斗力不高的主要原因。

## （三）外地有经验

构建现代警务保障体系，不是警务保障部门职能的转移与缺位，更不是警务保

障民警能力不济的权宜之计,而是紧跟新时代警情警务发展变化,贴近基层实战作出的有益实践和大胆探索,是新的历史时期警务保障工作转型升级、对标跨越发展,是警务保障战略和发展方向、出路。可以说:“警保强,则公安强”。当前,北京、上海、湖南、安徽及杭州、成都等兄弟省市均率先推出了一批叫得响、走在时代前列的现代警务保障模式。其中,安徽的“五有保障模式”在全国推广示范;北京大庆安保和杭州 G20 峰会保障模式堪称近年来公安警务保障“典范”;成都“刑事诉讼涉案财物跨部门管理中心”全国有影响……先进地区的成功经验一再告诉我们,在新形势、新任务下,公安警务保障工作的高质量发展,必须不断深化警务改革实践,必须抓实做好顶层设计,构建与基层实战相适应的现代警务保障体系,才能实现质量变革、效率变革、动力变革。

## 二、新时期警务保障工作面临的形势任务

### (一) 面临的形势

进入新时代,社会主要矛盾发生了历史性转变,世情、国情、省情、市情、警情发生了“新变化”,疫情防控呈现“新常态”,党和人民对公安工作提出了系列“新要求”,警务保障的内涵、职责、载体正不断演绎、拓展,面临从物质保障、基础保障向综合保障、实战保障转型的机遇与挑战。具体来讲,面临公安改革倒逼、法规制度收紧、基础建设压力的新特点;面临现实与预期、供给与需求、投入与产出的新矛盾;面临前瞻性不够、专业度不高、创新性不足的新挑战。从新特点来看,警务保障部门服务公安改革、适应管理升级、支撑基础建设的外部压力集

中凸显。从新矛盾来看,警务保障工作发展不平衡、基础不扎实、服务不专业的问题和短板集中凸显。从新挑战来看,警务保障部门在思想理念、机制创新、队伍建设方面还存在诸多不适应。总体呈现保障需求的旺盛增长期、财力投入的阶段紧缩期、项目落地的集中攻坚期、保障模式的转型升级期“四个时期”发展态势,但与新的形势任务相比,当前公安警务保障工作还存在主动精准服务不够优、改革创新意识不够强、投入与产出效能不够高的问题短板。

### (二) 面临的任务

随着队伍正规化、专业化、职业化、规范化和法制化建设进程推进,以及警务改革的持续深入,公安警务保障部门必须着眼高质量发展大势,坚持构建现代警务保障体系使命,按照“三个导向”要求,着眼“三个变革”大局,紧扣“三个服务”重点,深入警保干警保,跳出警保看警保,大力推动理念转变、职能转型、重心转移、效能转化,把加强和改进警务保障工作置于新时代公安工作大局中统筹谋划,以战略思维谋势、前瞻思维破局、创新思维惠警,推动经费、装备等核心要素主动参与公安实战,实现单纯的经费、装备供给向引领、推动和支撑公安安全工作转变,构建面向实战、融入实战、参与实战的现代警务保障体系,实现“党委放心、警种信任、民警满意”的目标。

## 三、昆明公安构建现代警务保障体系的实践与探索

近年来,昆明公安警务保障部门聚焦“争做全省公安工作‘排头兵’、主要业务‘支撑者’、公安形象‘展示者’”“三个定位”发展目标,按照“一年打基础、两年见成效、

三年上台阶”和“对标全国先进、瞄准西南一流、实现全国有影响”的思路，远赴北京、南宁、贵阳、成都等地调研学习，实地对标对表，零距离考察，找差距、补短板、强弱项，推动了各项工作对标跨越发展，为新时代的昆明公安工作和队伍建设提供了高质量的保障服务支撑。

（一）以内控体系建设为抓手，探索建立现代经费管理模式，实现闭环资金管理

依托“互联网+财务”，将经费、采购、合同、车辆、资产、涉案财物6大管理事项推送“云端”，纳入内控管理，形成了资金流、业务流的监督管理“闭环”。目前，昆明市公安局内部管理控制体系已获得国家软件著作权证书，受到财政部、公安部等部门专家的赞誉，省内外党政46家单位292个部门和省内14家公安部门考察采用该控制信息系统平台建设蓝本，并被中国会计报、人民公安报等多家媒体报道推介。其中，涉案资金“案管家”管理模式，被交通银行总行作为新型助推业务科技样板在交行系统推广运用。

（二）以规范执法为抓手，探索建立涉案财物管理中心，推动涉案财物高效规范管理

以法治公安建设为抓手，大力推进涉案财物管理规范化建设，助力新时代“枫桥式派出所”创建，通过学习借鉴北京、成都等先进经验，于2019年6月建立了“昆明市公安局涉案物品管理中心”，集中管理局直属办案部门和城区11个分局的涉案物品，现共保管涉案物品49.38万件，涉案车辆105辆，涉案书籍资料28.61万册，破解了涉案财物管理不规范、权责不明晰、移送不畅通、处置不及时等方面的问题；实现了“管理规范、办案增效、民警减负”的目标，助

力“法治公安”建设。目前，共接待中央政法委、国家发改委、财政部、省高院和检察院等90余家单位观摩、学习。

（三）以“项目”建设为抓手，探索建立“基础设施”规划建设模式，填平基础设施建设滞后“洼地”

依托“十三五”规划，抢抓跨越发展先机，将全市13个项目纳入《云南省公安基础设施建设“十三五”规划项目》争取中央、省级配套资金；将81个无房危房派出所纳入市政府统筹“按板块”建设；将未纳入“十三五”规划的看守所、拘留所、公安检查站和业务技术用房等基层实战急需项目纳入平安云南建设规划统筹推进。通过全市上下共同努力，目前，已建成启用业务技术用房9个、监管场所1个、派出所57个，全市新建成基础设施面积达37.89万 $m^2$ （派出所14.95万 $m^2$ ），实现了“大跨越”。

（四）以能源发展战略为抓手，探索建立新能源车租赁“模式”，破解基层一线用车保障难题

聚焦公安机关警力与运力的矛盾，以及公车改革后车编受限制等瓶颈问题，于2020年创新性研提采用“租赁新能源汽车”改装、涂装增加公安元素配发至特警、交警及基层派出所作为警务活动执法执勤用车的有效补充，促成市委、政府同意向租赁服务提供商租赁推广公安新能源执法执勤车1000辆，用于建党100周年、COP15大会安保维稳工作和服务区域性国际中心城市建设，探索出了一条“政府主导、公安主抓、警企合作”推广使用新能源汽车用于执法执勤的工作模式，解决了基层公安机关执法执勤用车紧缺的“难题”，为全省推广使用新能源汽车拓宽了路径、提供“昆明方案”和“蓝本”。2021年6月，该批车辆投入使

用以来,全市公安机关基层派出所执法执勤用车数量整体由原来的 2 辆提高至 4 辆,主城四区基层派出所执法执勤用车数量整体提升至 5 辆以上,且该经验被云南省公安厅确定为先进典型全省推介。

(五)以整合利用资源为抓手,探索建立车辆应急保障服务平台,提升了公务用车管理使用水平

聚焦“巡特一体化”改革公务用车保障,按照“资源整合、集中管理、统一调度、应急优先、贴近实战、厉行节约”的原则,于 2018 年 3 月,创新推出局机关公务用车应急综合保障服务平台,集中对市局执法执勤车辆进行科学化、扁平化、智能化管理调配,破解了执法执勤车辆数量少、勤务活动用车多供需难题。应急“平台”运行 5 年来,昆明市公安局本级执法执勤车辆使用效率得到极大提高,用车保障更加规范务实,车辆保险赔付率由 88.31%,下降至 17.3%,实现了减量增效、服务实战的目标。目前,该用车模式已由部门自驾,向平台招聘专职人员提供服务转变,达到了实战优先、基层减负的目的,得到了基层一致好评。

(六)以党的二十大安保维稳为抓手,高位推进“圈层防控”保障建设,助力昆明公安智慧检查站规划布建领跑全省

聚焦围绕平安建设、市域社会治理、全国治安防控体系建设示范城市创建等工作及党的二十大安保维稳主线,投入专项资金,用于环昆明主城 6 大高速公路出入城双向通道,规划布建 19 个移动智慧公安检查站设备,10 个屯警岗亭,着力打造符合时代要求、体现时代特点的“智慧公安检查站”,构建圈层防控体系,最大限度将不安全因素封堵在外围、处置在远端,为平安昆明建设保驾护航。目前,昆明公安批量

规划布建移动智慧公安检查站已建成启用,受到省公安厅肯定,处于全省领先地位。

#### 四、构建现代警务保障体系的几点思考

构建现代警务保障体系,建设新型警务保障队伍,提升保障服务效能和水平,推动传统的装备财务、后勤服务工作向现代警务保障工作转型升级,是当前警务保障工作服务公安工作高质量发展的大计和新使命。我们必须主动对焦习近平总书记对云南发展作出“一个跨越、三个定位、五个着力”战略部署要求和对加强新时代公安工作的嘱托,顺应警务保障多元化发展趋势,在思想理念、制度机制创新发展上有所突破,寻求适合昆明警务保障工作对标跨越发展的路子,做出实打实的“昆明样板”和“昆明模式”。

(一)建立符合公安发展要求的规划建设体系

一是绘制好“十四五”蓝图。主动对焦“十三五”期间全市规划项目纳入全省“盘子”占比小、申报不合理、统筹协调不到位等问题,积极加强与发改、财政等部门的沟通协调,统筹抓好“十四五”规划编制“硬实力”和现代警务保障体系“软实力”建设,建立健全以全市公安发展规划为统领,重点领域专项规划为牵引,市、县(区)两级公安发展规划等为支撑的规划体系,确保将更多的项目纳入中央、省市规划,争取资金支持,分步实施。二是加强规划预算衔接。以预算管理为抓手,推动建立事权与支出责任相适应的公安经费保障机制,将公安执法工作所需经费纳入单位预算;要建立“规划—计划—项目预算”有机衔接的保障机

制，强化以项目库为依托，以绩效为导向的预算管理，以规划执行督导检查的项目预算经费滚动管理体系；严格落实未列入规划、未经评审论证、未纳入预算项目库的项目一律不予保障“三个不予保障”要求；严密预算执行监控，严格动态监测评估，加快预算执行，降低资金存量，确保各项规划任务落到实处、取得实效。三要注重市场调查和基层调研。要大兴调研之风，问计于基层、问计于市场、问计于服务对象，精准掌握各层级、各警种部门和一线作战单位装备配备结构，制定适应不同情形应急处置的装备保障配置标准；要切实加强与警用装备供应商联系，健全装备警企合作、新装备试用、共建共享、三级管理、维护保养、报废更新、效能评估等管理机制，形成全寿命、一体化、闭环式新型管理模式。

（二）建立符合公安发展需求的保障标准体系

一要结合日常运行公用和办案（业务）两类经费，建立市级公安机关公用经费保障标准，完善社区警务工作经费标准，提高县级公安机关尤其是派出所公用经费保障标准，研究制定装备和业务基础设施运行维护等重点业务项目支出定额标准及警务辅助人员相关保障标准，推动出台区域性、地域性（如市级、区县级）业务装备配备标准，完善特种专业技术用车配备标准，建立健全和完善公安机关事务管理服务标准。二要推动建立与本地经济发展水平、财力增长状况、业务工作量等要素汇聚相适应的保障标准，形成增长机制。要坚持以制度管物、管钱、管项目建设，对警务保障制度规范进行全面梳理，建章立制，形成科学的内控机制。要按照新《预算法实施条例》预算一个“盘子”、收入一个“笼子”、支出一个“口子”

的要求，实施以项目库为依托、以绩效为导向的预算管理，科学设定绩效目标，强化评价结果运用，切实提高公安经费使用效益，做到“花钱必问效，低效必问责”。三要以提升战斗力为标准，建立贯穿论证研发、定型列装、采购验收、配备使用、维护保养、报废更新等一系列的装备质量管理机制。要按照资源统筹、成果共享的原则，抓紧修订完善警务装备差异化、区域化配置的工作意见，避免多头建设、重复建设。四要加强质量监管和评价体系建设，探索建立警用装备回收处置机制和装备使用效果反馈机制，推行警用装备采购配发、维护保养、报废更新等全寿命质量管理。

（三）建立符合城市特点的大型活动保障体系

一是坚持“规划引领，实战导向，创新驱动”的总基调，紧扣“食宿行用”等重点关键环节，从多维度、全要素总结固化COP15大会安保等国际盛会警务保障工作经验，建立完善适合城市发展规律特点的重大活动安保任务“战时保障”机制，打好“有准备之战、有保障之战”。二是聚焦新常态下的敏感节点多、值班备勤多、勤务等级新变化实际，依托昆明市公安机关相关保障机制、体制健全完善重大专案、专项工作及战时勤务等特殊保障机制，让民警、辅警加班有餐饮、餐标有保障成为常态，切实将保障暖警措施落到全警的“心坎上”。三是围绕群体性、突发性、极端性案事件处置，建立健全经费、装备、车辆、综合服务、医疗、餐饮、内部安全、被装管理的应急保障体系，畅通联勤联运渠道，加强跨区域应急保障联动协作，形成“一点有事、整体保障”的区域性联动机制，努力实现应急物资24小时到位。

#### （四）建立符合公安实战需求的基层基础保障体系

一是按照人、财、物往基层走的要求，归口财务活动，强化对外协调联动，确保“入口”顺畅；抢抓全面深化公安改革契机，推动公安公用经费保障标准 100% 落实，强化公安经费统筹，凡涉及重大项目安排、大额资金使用，应由警务保障部门提出意见，报同级党委审批，确保“出口”统一。二是以法治公安建设为抓手，大力推进派出所警务保障标准化建设、执法办案场所智能化改造、涉案财物管理场所规范化建设，监管场所关押条件逐步改善工程建设，不断夯实工作基础，确保基层基础建设规范、达标。三是聚焦重大特大自然灾害（突发事件）处置应急保障，按照规划引领、实战导向和多元化储备、全方位保障的要求，在全市范围内布建应急物资储备、调拨的分散站点，构建全市储备多点分布、品种相互补充、数量满足实战的市、县、基层所队三级装备储备体系和“一点有事、整体保障”的区域性联动机制和多层级物资保障体系，形成“1+3+19+N”（市局 1 个储备中心，3 个分中心；19 个公安局本级分中心及 N 个派出所等基层所队储备站点）的储备格局。四是聚焦基层“急难愁盼”，抢抓“十四五”规划实施中期评估及政府投资年度计划发展契机，采取“内部挖潜、盘活存量、争取增量、租建并举”等方式，统筹做好全市公安基础设施建设项目准建、立项、用地批复、资金支持的协调指导；推进新一轮派出所建设“三年行动计划”，分梯次解决无房危房派出所问题，落实派出所等基层公安机关“城区派出所人均一张床、乡镇派出所人均一间房”的暖警工程要求；力争 2025 年底前完成全市无房、危房派出所建设（或搬迁

改造）工作。

#### （五）建立符合现代警务工作规律特点的管理体系

一是健全完善内控制度，动态监管和分析经费保障中存在的问题，进一步扩充和完善“5+N”的昆明市公安局内控管理系统中的功能模块，做到“管物”的平台、“管钱”的平台、“服务”的平台“三平台”互通共享；借力 5G 时代功能，引入第三方企业进一步打造内控平台“昆警超市”模块，探索推出“内控平台”手机 APP，实现财务信息系统“建在点上、连在网上、用在手上”的飞跃，实现基层减负的目标。二是注重市场调查和基层调研，加强与警用装备供应商联系，健全装备警企合作、新装备试用、共建共享、三级管理、维护保养、报废更新、效能评估等管理机制，形成全寿命、一体化、闭环式新型管理模式。三是深化社会化服务保障改革，在不涉及国家安全、公共安全和警务秘密的前提下，采取租赁、购买服务、警企共建等方式，探索在财务核算、项目审计、装备维护保养、物资储备调运等方面引入社会优质企业予以保障的模式，实现“让专业人做专业事”的目标。

#### （六）建立符合实战需求的人才保障体系

事业之兴，关键在人。打造一支政治强、业务精、善管理、敢担当、作风正的过硬警务保障队伍，是构建现代警务保障体系的根本。一要加强队伍正规化建设。理顺警务保障职能职责，落实公安部财务归口管理要求、警务保障岗位设置和关键岗位任职资格指导性意见，规范岗位设置，明确财务、装备、被装、项目审批、基建管理等关键重要岗位任职资格条件，实行关键重要岗位定期交流制度，努力打造一（下转第 40 页）