

以宁夏为例的现代化警务保障体系建设研究

■ 陈奇峰 柳 根

摘 要 构建现代化警务保障体系是公安工作现代化进程中警务保障部门的重要任务。本文以宁夏公安工作实际为例，以建立完善“专业+机制+大数据”警务运行模式，构建规范化、标准化、实战化、社会化、智慧化的警务保障新发展格局为目标，从宁夏警务保障现代化的现状及问题、智慧警务保障的内涵、宁夏建设的实践路径等三个层面，对构建什么样的现代化警务保障体系，如何构建现代化条件下的警务保障体系，进行了探讨性研究。

关键词 警务保障 体系建设内涵 体系实践路径

公安工作现代化是国家安全体系和能力现代化的重要组成部分，更是中国式现代化的重要安全保障。在奋力推进公安工作现代化的新形势、新任务要求下，对于公安警保部门而言，如何构建现代化公安警务保障体系，发挥“警务保障是战斗力”的支撑保障作用，建立完善“专业+机制+大数据”的新型警务运行模式，加快提升公安机关新质战斗力，这既是自身发展的重要任务，也是警保工作理论研究的课题。本文结合宁夏公安机关警务保障实践案例，对现代化公安警务保障体系建设的内涵和实践路径进行探索性研究。

一、宁夏公安警务保障工作现状及问题

宁夏公安警务保障工作相较全国其他省区，现状及问题既有同类相似性，也有局部特殊性。一是经费保障持续紧缩。在党政机关厉行勤俭节约坚持过紧日子的背景下，各地公安机关经费支出大幅压减，经费保障增长持续放缓。宁夏对中央财政依赖较大，受财政收入增长放缓、收支矛盾突出的影响以及过紧日子的要求，严控非重点、非刚性项目支出，资金调剂的空间所剩无几，预算安排平衡压力倍增，预计未来几年经费保障还会放缓，甚至出现负增长。加之公安保障新

作者：陈奇峰，宁夏公安厅警务保障部主任；柳 根，宁夏公安厅警保部综合科科长

形势新问题不断显现，基础建设亟待夯实，一大批项目需要新建、改扩建，装备和信息化软硬件亟待配置升级，而相应的政策储备乏力，新争取资金支持措施不多，“紧日子”还将持续较长一段时间。二是依据标准断档空白。全国公安工作会议提出了一系列宏观性、方向性保障措施，为加强和推动公安机关保障工作提供了难得的政策机遇。从宁夏实际情况看，因缺少具体可操作的政策支持，在经费增长、装备被装、基础建设、执法执勤用车、辅警保障等方面的配套保障依据和标准还不健全、不系统，保障措施落实仍存在障碍。公安项目建设严重依赖中央和地方转移支付资金支持，重点基础设施、重点装备项目建设经费保障还存在较大缺口，项目建设推进异常困难，部分保障制度、标准仍存在空白或不健全，公用经费、辅警保障等已制定的制度标准落实不到位，保障潜力得不到充分释放。三是信息化建设未定型。随着信息化、数字化和人工智能飞速发展，以整体智治、协同高效的理念、思路和方法，逐步实现智慧警保，已成为广泛共识。先进发达省市警务保障信息化工作起步早、基础实，已从“网上办”向“智能办”发展。宁夏警务保障业务流程信息化、数字化程度不高，早期建设软件布局分散、数据割裂，运用信息化手段管理公安保障资源的能力不足，分析研判、预警预测、辅助决策等数智能力不强，警务保障业务事项“一网办”的信息化平台正在建设，警务保障工作还未完成从线下到线上的转变。四是职能内涵深刻变化。在“专业+机制+大数据”新型警务运行机制中，警务保障工作越来越多地承担了发展思路的参与、基础工作的搭建、业务工作的推动、战斗力提升的促进等重要职能，但相较于服务公安现代化大局的使命任务而

言，宁夏公安警保队伍装备、基建、信息化人才严重不足，市、县两级引进青年专业人员非常困难，队伍老龄化现象明显，与年轻化、专业化的要求存在较大差距。同时警务保障部门管钱、管物、管项目，与社会各方面打交道多，面临诱惑多，是被拉拢、被围猎、被腐蚀的重点对象，这就对警保队伍能力素质提出了更高要求。

二、公安警务保障智慧化建设的内涵

警务保障体系化是指将警务保障资源要素、各机构工作按照一定的标准、制度、机制组合成一个整体的过程，实现各部分之间的相互协调、相互促进、相互补充和相互强化，以强劲的组织力量提升保障质效。公安现代化警务保障体系建设的内涵主要有以下五个方面。

（一）坚持正确政治定位

“公安姓党”是公安机关的根本政治属性，必须始终坚持公安警保工作鲜明的政治性，紧紧围绕服务保障宁夏公安维护民族地区安全稳定的使命任务，从全局和整体的角度统筹重大项目、资金等资源投向投量，从更高站位、更长周期、更广范围优化重点支出方向和优先保障范畴，推动全区警务设施建设模式优化及空间排布科学合理，以实现合理化布局和可持续发展。紧紧围绕公安工作现代化目标任务需求，集中财力保障厅党委部署安排、重大战略和中心工作，切实做好专项经费保障、装备物资供应和应急保障工作，切实改善基础设施条件。

（二）完善保障政策制度

警务保障政策制度是公安警务保障工作的生命线。吃透不同层阶、不同条线的制度，

深化警务保障理论研究，做好上级政策转化，用足用透、用好用活全国、全区公安工作会议及有关强警、利警、惠警政策举措，推动出台各类保障政策。强化制度配套和系统集成，加强警务保障各领域的制度建设，让制度环环紧扣、同向发力。固化公安警保创新实践成果，及时修订或废除不合时宜、阻碍发展的制度，让制度建设紧跟实战需求。

（三）健全警务保障标准

保障标准被称为警务保障的度量衡，是体系化建设中的基础性环节。现代化警务保障体系包括一系列配套的保障标准，主要分为管理标准、建设标准和技术标准。推进警务保障现代化进一步向“专业”聚焦发力，要按照“依法有据、系统完备、科学规范”的要求，分类细化建设性标准，动态调整保障性标准，强化管理标准应用，完善经费、装备、基础设施、应急保障等领域标准，夯实依法保障的基础，构建覆盖警务保障所有业务、全部流程、各项重点的标准体系，提升警保规范化水平。

（四）创新保障机制

警务保障机制是为实现保障目标而固定各关联要素间保障责任、保障内容、保障标准、保障形式的“软要素”，直接影响着保障的力度、效果和能力。推进警务保障现代化进一步向“机制”聚焦发力，需整合警务资源力量，打通警务运行环节，围绕保障公安中心工作，在经费保障、项目建设等方面，建立健全重大专项任务保障机制；围绕保障公安实战需求，在经费、装备建设、基础设施、应急保障等方面，建立健全实战化保障机制；围绕提高管理规范化水平、增强保障质效等方面，建立指标科学、效能优先的绩效管理机制，实现保障工作优质高效运转。

（五）加强数字化建设

数字技术赋能是信息化条件下实现高效能管理、高质效保障的基础。推进警务保障现代化进一步向“大数据”聚焦发力，需以公安现代化的维度思考警务保障全域工作，加快公安警保工作数字化进程，运用大数据推进警务保障数智化转型，嵌入工作制度，优化业务流程，强化内部控制，实现闭环管理，“用算力换人力、用智力提能力、用管理增财力”，推进警务保障理念思路、模式手段全方位系统性重塑，有力支撑服务实战，为公安工作发展和科学保障提供强有力的“智能”支撑。

三、以宁夏为例的公安现代化警务保障体系探究

公安工作现代化是警务保障体系建设的方向。宁夏公安机关以构建规范化、标准化、实战化、社会化、智慧化的警务保障新发展格局为目标，以提升警务保障制度科学化、流程标准化、管理智能化水平为切入点，进行了公安现代化警务保障体系探究。

（一）建立完善警务保障标准和管理制度，进一步提升专业化能力

1. 建立保障预算绩效目标实现的管理制度

宁夏公安警保部门以强化预算绩效管理在实现党委意图过程中的支撑作用为重点，制定完善预算管理办法，细化预算执行监督的内容和流程，建立实施了预算管理“三同步”机制，2024 年预算安排项目 247 个，同步制定预算绩效目标表 87 个、预算项目推进计划 334 项，明确预算执行时间节点和责任人，依托财务管理信息系统对预算执行情况实时监控，及时纠正项目实施过程中的指标偏差，资金整体执行率 52.5%，较

上年同比增长 23%，有效提高了预算管理质量。在预算管理的事后阶段，强化预算刚性约束，加强预算资金使用管理绩效评价，监督资金使用规范性、使用效益性、目标实现等情况，查找存在的问题和管理漏洞，及时研究制定整改措施，明确责任整改落实，将评价结果和整改落实情况作为下年度资金分配的重要依据，形成管理闭环，提升绩效管理水。针对工作中发现的项目进展缓慢导致的资金效益不高问题，结合自治区试点开展的零基预算改革，计划建立项目预算资金池制度，打破项目与资金捆绑的安排方式，根据预算项目库项目轻重缓急、实施条件等因素实时匹配预算资金，提高资金配置效率。

2. 制定完善符合实战需求的装备配备指导标准

宁夏公安警保部门以建立健全装备配备指导标准为重点，对照公安部已制定实施的装备配备指导标准，研究制定“省级主责、市级主战、派出所主防”的区、市、县和派出所公安装备配备标准，制定了全区公安单警、基层所队、辅警执勤及安全防护 3 个装备配备标准，以落实 3 个标准推动全区公安机关更新配发 3.2 万余件单警装备，实现民警单警装备配备率 95% 以上，有效提高了装备保障质效。针对目前装备保障现状，按照实战化要求，将以专业警种、不同实战场景、不同功能需求、不同工作任务为侧重点，突出武装处突、快速反应、日常巡逻、警务保障等实战需求，优化、组合、改进警务装备配备标准；突出特警、交警、派出所三大应用场景，研究制定专业警种重点装备配备标准；突出实用实效，研究制定冬、夏两季警务装备的优化配备指导标准，加强遂行多样化任务装备保障，做到简便实用、操作性强。

3. 制定符合发展需求的基础设施建设管理制度

宁夏公安警保部门为加强公安基础设施建设，在“十四五”中央预算投资不再补助支持地方政法基础设施建设的背景下，推动建立了区、市、县三级财力建设派出所的保障机制，按批复总造价从自治区预算内统筹投资 60%、市县配套 40% 保障，2021 年至今，立项建设无房危房派出所 53 个，总建设规模近 10 万平方米，为全区公安工作高质量发展提供了有力保障。针对公安基础设施建设薄弱的现状，将进一步建立完善基本建设规划编制制度，按照全区公安机关基本建设管理办法，结合全区实际编制基础设施发展规划，从全局和整体的角度统筹基础设施项目投向投量，从更高站位、更长周期、更广范围优化重点支出方向和优先保障范畴，实现全区公安基础设施建设合理化布局和可持续发展。根据公安派出所、看守所、拘留所、强制戒毒所、业务技术用房等基础设施建设标准，按公安派出所、执法办案场所、业务技术用房和办公用房设计规范，合理规划布局、科学设计功能设施，谋划亟需建设的业务技术用房、派出所、交警队、公安检查站、执法办案中心等 98 个公安基础设施建设项目，编制《宁夏公安基础设施建设“十五五”规划》，优化申请立项、规划审批流程，争取利用中央和地方资金渠道支持建设。同时，加快公安基础设施智能化升级改造和新型基础设施建设，推动基层基础工作标准化建设，深化执法办案管理中心标准化、智能化建设。

4. 健全完善适应公安应急保障需求的制度规范

宁夏公安警保部门以提升应急保障能力为重点，制定了处置突发公共事件物资保障应急预案，建设了南北 2 个区级应急物资储

备中心库和 4 个市级应急物资储备分库，储备了 5 大类 17 种 3500 余件应急物资，与企业签订食品、药品、车辆、电力和石油代储协议，实现两小时 200 公里应急救援圈全域覆盖，有效提高应急保障实战能力。针对应急保障机制不完善、物资和力量不足的短板，计划修订应急保障建设、采购、储备、调用、处置、监督检查等全流程制度规范，完善全区应急物资储备指导目录和不同勤务模式保障目录清单，规范应急物资储备年限参考标准，加强应急物资常态化储备。成立应急保障科，研究制定公安机关应急采购制度及操作规范，提高应急保障能力。健全应急物资仓储管理制度，制定储备库存数量和质量清查制度，加强应急储备物资数量和质量的管理，完善以南北 2 个区级应急物资储备中心库为支撑，4 个市级应急物资储备分库为骨干，各县（区）应急库为主体，基层所队装备室为末端的应急物资仓储布局体系。依托宁夏公安警务保障管理平台，加强以物联网为基础的应急物资仓库信息化建设，运用物联网、大数据等新技术，实现物资精细管理、动态保障，适应快速反应的保障工作需要。

5. 建立健全警务保障内部管理标准和制度

宁夏公安警保部门以提升内部管理效能为重点，优化内控制度建设，对照警务保障政策和上位法规制度修订调整内部管理制度，开展了“抓基础、促规范、强保障内控制度建设年”活动，清理、补充、修订、完善各类制度 448 个，有效提升了内控规范化水平。针对内控制度不健全、支出标准不完善等问题，将全面推进以标准化为目标的警保制度建设，健全完善警务保障业务实操的内控管理制度规范，内容涵盖经费保障的预算、执行、检查和绩效评价，装备的规划、

采购、巡检、维护、补充、更新、管理和报废，基础建设的规划、建设、管理、维修和核销，构建覆盖警务保障全流程和操作性强的制度体系，根据新情况不断完善警务保障管理的各项规章制度，实现保障工作各环节内部控制全流程、全覆盖、标准化、制度化。全面推进支出标准建设，建设覆盖公安重点工作、公安主要共性项目和公务活动的支出标准体系，将其作为预算编制、审核和安排的依据，提高内部管理制度化、规范化水平。

（二）创新完善警务保障工作机制，进一步整合专业化力量

1. 建立与公安工作任务相匹配的经费增长机制

宁夏公安警保部门近年来推动全区出台了一系列公用经费保障的机制和标准，围绕进一步加强公安工作经费保障的需要，将持续推动争取财政等部门对公安承担事权边界扩大和工作任务增加现状的理解和支持，推动调整公安机关公用经费保障标准，建立与实战相适应的公用经费正常增长机制，建立高效的项目及专项经费争取机制，设立重大案事件处置或应急准备金，拓宽公安经费保障空间，提高保障资金总量。同时，按照“明确责任、分类负担、收支脱钩、全额保障”分级分类保障的要求，指导完善市、县级公安机关公用经费保障标准，压实各级保障责任，落实全额预算保障，确保实施重大战略、重大任务、重大项目的经费保障到位。

2. 建立动态调整的体系化装备保障机制

宁夏公安警保部门聚焦高科技装备的短板，计划进一步加强装备保障，紧跟发展趋势，不断更新优化，配精配强适应实战环境、高效实用的新型科技装备，推进警用装备更新迭代。依据特警不同区域职责定位、不同体制建制、不同任务需求，规划制定针对性

强、搭配科学合理、贴合实战的现代化携行装备配备计划，按照“急需先配、逐步到位”的原则，不断强化特警处突机动力量装备配备，提升重大突发公共安全事件应对处置能力。依据全国公安装备建设规划和业务警种需求，按照“规划引领、实战导向、创新驱动”的要求，规划制定重点装备建设规划，以项目化形式推动重点装备建设，严格把牢项目的需求论证、可行性论证、经费需求论证关口，有序推进重点装备项目体系化、规范化、现代化、标准化建设。

3. 建立完善推动基础设施建设的工作机制

宁夏公安警保部门在派出所建设方面探索出了区、市、县分级投资保障的工作模式，持续强化了基层派出所建设的基础。围绕持续推动公安基础设施建设长远发展，计划将构建以五年发展规划为牵引，以落实基建发展规划为目标的“规划—计划—项目预算”保障机制，积极协调支持规划的新建、迁建和改扩建基建项目按规范开展申报、审批流程，提高规划约束力执行力。推动重大项目、警务实战急需项目优先落地，利用中央和地方资金渠道，逐年推动公安业务技术用房、派出所、监管场所、禁毒基础设施、执法办案管理中心、涉案财物管理场所、警务技能训练基地、公安检查站等项目建设。健全完善倾斜基层工作机制，在政策设计、项目安排上，优先向经济困难市县（区）倾斜，向执法执勤、侦查办案一线下沉，推进资源精准配置，推动重心下移、保障下倾，夯实公安基层基础。

4. 建立完善平战结合的应急物资保障机制

宁夏公安警保部门建立与实战相符的应急通信指挥、经费保障、应急采购、物资投

送等工作制度机制，构建区市县常态化应急物资按需储备、相互支援补充的保障格局，随时确保2000人应急力量拉动的保障能力。围绕完善实战化应急保障机制，计划进一步完善应急物资常态储备和动态储备相结合的储备模式，规范常态化储备物资更新轮换、分级运用和回补机制，明确轮换触发条件、周期和比例，加强储备物资轮换、动用和实战化演训，提高应急响应效率；与公安部兰州大区库、邻近的甘肃、陕西、青海等省区建立联动补充机制，实现资源共享，多元互补，提升应对极重大突发情况的能力；强化与新华百货、中国石化、中国电网、国药、天豹等区内公司开展食品、药品、能源、车辆、救援机械等应急物资装备代储，补齐应急保障装备短板，提升公安机关装备保障能力。重点强化属地为主的物资储备格局，综合地域因素加强基层所队装备室建设，强化应急物资前置储备，既能满足日常需要，减少闲置浪费，又能进一步提高应急保障精准性和时效性；进一步支撑保障建立反恐处突新格局，加强应急处突指挥、处置、保障等关键环节应急装备配备，支撑保障反恐处突安检排爆、警用无人机及反制装备、快速投送警力等应急反恐处突装备配备，有效提升应急处突能力。

5. 建立完善内部财会监督管理机制

宁夏公安警保部门坚持警保工作的触角延伸到哪里，财会监督工作就跟进到哪里的原则，坚持落实预算“三同步”、采购项目清单审查、项目立项评审机制，对落实重点决策部署、重要任务和重大资金、重点项目、国有资产、政府采购、会计行为等重点领域开展财会监督。深化与驻厅纪检组和厅机关纪委、督察总队、审计处等内部监督沟通会商，与治安、禁毒等业务警种协同配合，与

人训、宣传部门沟通协调,加强对各类风险要素的精准管控,及时发现规范财务活动中存在的突出问题,及时检查、及时纠正、及时规范,将各类隐患消除于萌芽状态,逐步实现事前防范、事中控制、事后监督纠正的动态内控管理,切实防范经济活动风险,为各项财务活动加设“防火墙”。为完善监督管理机制,计划建立完善数据归集、科学评估、分类预警、闭环管理的“大数据+监督”队伍风险常态化预防预警机制,严格落实预决算社会公开、公安转移支付资金在系统内部公开和定期报告制度,自觉接受监督,让财务工作在“阳光”下廉洁运行。

(三)加强警务保障大数据智能化管理,进一步建强专业化警种

1. 建立警务保障底账数据库

数字化改革和大数据应用是公安警保现代化建设的新动能。针对警保信息化建设基础弱短板,按照“底账清、情况明、数据实、问题准”的要求,落实“谁干业务、谁建底账,谁管业务、谁管底账”的责任,归口管理、分类实施,不断积累完善经费收支、装备资产、基础设施、机构队伍等情况底账,建立完善真实、准确、及时、全面地警务保障底账数据库。加强概括总结、统计分析,形成统计报表、预警信息、分析报告等产品,为警务保障决策指挥、管理服务提供有效支撑。

2. 优化完善内部管理机制

针对警保信息化建设机制还不完善的弱项,按照制度健全、程序规范、制衡有效的要求,准确把握落实各项法规、政策和警务保障措施的要求,平衡满足基层需要、服务实战应用和提升管理效能的关系,从警务保障发展和建设中的深层次问题着手,认真研究警务保障工作的运行机制、管理机制和行为准则,在保证依法合规的前提下,进一步

优化预算编制、项目建设、政府采购、资金支付等审批审核流程,提高保障工作效率。借鉴公安机关的现代管理经验,在拓宽思路、丰富知识中不断提高警务保障管理能力。

3. 加快建设警务保障管理平台

根据警保信息化建设后发优势的特点,创优建设智慧警务保障一体化平台,打通现有警保信息数据壁垒,统一各类数据标准,联通区市县纵向层级、相关业务横向系统,推进内控管理标准、制度和底账数字化、信息化,资金流、业务流、数据流和审批流有效融合,把警务保障管理服务尽可能移到网上,精准、精细化开展经费预算、财务报销、项目申报、政府采购、资产管理的全流程审批,全流程可回溯办理,实现一个平台“一条龙服务”,推动警务保障方式流程、手段工具、体制机制再造,进一步健全完善工作标准和程序性规定,固化工作流程,最大限度预防和减少人为因素的干扰,实现内部管理活动的优化控制,业务内部办理高效运转。

4. 加强警保大数据智能化应用

加强科技赋能警保专业力量建设,在应用中不断优化升级公安警务保障管理平台,将“管理制度化、制度流程化、流程信息化”的管理机制固化到平台,建立以“财、物、事”为要素的主题库与研判分析模型,实现对经费执行、项目办理、政府采购及资产管理等警务保障工作运行态势的实时研判与动态预警,以信息化管理手段实现警务保障管理高效协同,实现有限资源的最大化利用,为精细化管理提供有力支撑,用“小程序”解决“大事情”,提高公安经费、装备保障和基础设施建设的规范管理水平。推动资源要素精细化管理,提升警务保障服务实战、服务基层、服务中心的能力水平。

责任编辑 韩笑尘