浅议公安经费保障机制建设

西安市公安干部培训学校　马德民

加强公安经费保障机制建设，是近年来各级公安机关思考和探索的一个重大课题。随着现代科学技术的迅速发展，公安机关与违法犯罪的斗争愈来愈明显地体现了物与物的较量。加强公安经费保障工作，建立与完善公安经费保障机制，日益突显出其重要意义。

一、公安经费保障机制的含义及现状

公安经费保障机制，是指在遵循事权划分的原则下，为保障公安机关经费而形成的由相关的制度措施和相关的组织结构构成的相互作用、相对稳定的各种内外关系的总称。各级公安机关和各级财政部门是公安经费保障机制的两大关系主体。

长期以来，各级公安机关作为各级政府的一个特殊部门，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，其余均由各级地方财政负担。这种保障体制与当时的历史条件相适应，基本保证了公安工作的需要。但在新形势下，由于犯罪种类的增多、犯罪手段的升级以及跨区域性犯罪、国际间勾结犯罪和恐怖主义的蔓延，在经费保障方面出现了新的问题与需求，特别是贫困地区财力有限，公安经费往往缺乏保障。这些都严重影响了公安机关的正常运转和职能的充分发挥，制约了公安工作的可持续发展。其具体表现为：公安经费受地方制约，公安工作易受地方影响，甚至在地方领导的指派下会出现一些超出公安机关职责范围的非公务行为；相当数量的区县财政状况较差，公安经费难以保证，不利于公安工作正常开展，也不利于公安装备的整体规划和建设；大量跨区域案件的处理需要一定区域内的公安机关作为一个整体，接受全方位调度，然而由于上级公安机关不掌握财权，其指挥调度权受到很大制约，这不利于公安机关办案和对区域性案件的处理；由于重特大案件和突发性案件的偶然性，地方各级政府在预算时往往只考虑人员经费和公用经费，公安业务费尤其是特殊业务费难以预料，应急经费基本没有保障；由于公安机关上下级之间一般没有经费上的请领划拨关系，因此上级公安机关

并积极有效地推广成功经验。例如，20 世纪 50 年代的厂部、车间、班组核算；60 年代开展的厂内计划价格、资金归口管理；70 年代大庆油田开展的内部核算；80 年代吉林省推行的厂内银行，首钢的“包、保、核”；90 年代邯郸钢铁集团有限公司推行的“模拟市场核算，实行成本否决”等。这些都是我国应用管理会计的典型案例，是管理会计植根于我国国情结出的硕果。管理会计要在实践中得到推广与应用，有关部门应及时有效地对实践中的成功经验进行科学、系统的归纳和总结，做好应用管理会计的宣传、推广工作，并尽快拟订出管理会计实务的基本框架。

2.建立管理会计组织机构和准则、制度。解决管理会计规范化问题，要建立一套具有中国特色的管理会计组织体系。从组织方面可建立一个专门研究管理会计的权威机构，创办管理会计刊物，进行有组织、有计划的各项研究活动，并根据发展需要调整研究方向，发挥其应有的指导作用。

要解决管理会计规范化问题，应出台管理会计准则和制度。西方一些发达国家出台的管理会计准则规范了管理会计实践，在管理会计的发展中起到了积极的作用。我国应满足建立社会主义市场经济体系与现代企业制度的要求，同时吸收相关学科的研究成果，建立起管理会计准则和制度，为管理会计实践提供依据。

3.培植相应的企业文化。管理会计的应用需要有相应的企业文化背景，包括先进的管理思想、严格的管理制度以及能最大限度发挥个人能力的用人机制。

构建我国企业文化应从以下几个方面着手：①培养员工的群体价值观，塑造企业精神。企业精神是企业文化的核心，成功的企业都有反映自身个性的企业精神。企业精神一旦形成，将成为激励员工不断进取的动力。②给员工自我发展的空间，激发员工的主人翁精神。关心员工，让员工感受到集体的温暖，并积极参与企业管理。建立公平的用人机制，增强企业的和谐度、创新力和凝聚力。③以人为本，提高员工素质，对员工的文化价值观、市场经济观、审美观和思维方式进行培养和重塑。管理方法上不仅要有“刚性管理”，还要有“柔性引导”，要将东西方文化融合在一起，使之成为企业发展的动力。

4.大力开发并实施管理会计电算化。大力开发管理会计软件，使管理会计逐步向电算化方向发展。运用计算机可以对管理会计中比较复杂的计算分析过程进行快速、准确的核算，可以减少工作量，使管理会计人员能够准确、及时地为企业领导提供预测、决策等方面的信息，满足企业领导决策的需要。

管理会计的应用与推广是一项庞大的系统工程，不仅需要理论界与实务界的广泛参与，而且还需要耗费大量的人力、物力和财力。随着经济的发展和改革的深入，应用管理会计必将成为我国企业的内在要求，管理会计也将不断完善，并在我国企业中发挥越来越重要的作用。

对下级公安机关财务部门的宏观指导和监督检查职能难以体现,这不利于规范财务管理。

二、改善和规范公安经费的投入机制

当前,公安经费保障的主要矛盾是有限的经费投入与日益发展的公安事业的需求之间不相适应。要解决此矛盾,可采用以下方法。

1.建立“条块结合,以条为主”的体制。建立“条块结合,以条为主”的体制,确立中央政府、各上级公安机关在公安事务中是主管一方,居于主导地位,地方政府是辅助一方,居于辅助地位。对于公安经费,相应地应以中央财政和各省市财政保证为主、区县地方财政为辅。这样,既克服了“条块结合,以块为主”的不足,又打破了地域间经济发展不平衡所形成的差异,便于构筑高度集中、统一的警务运行体系和实现资源的合理配置。一方面,使得地方公安机关的经费能够得到充分保证,不致因经费不足而影响工作效率和公安人员的积极性;另一方面,也可使地方公安机关因不完全依靠地方财政而易于摆脱地方政府不正确甚至是非法指挥的困扰。

2.按事权、财权相结合的原则,建立“分级保障、分项保障”的公安经费保障机制。人员经费、公用经费均由同级政府财政承担,公安业务费、特情费以及基本建设费由市级以上政府财政保证,对于贫困区县可以采取一般性转移支付和专项转移支付的方式。通过建立“分级保障、分项保障”这种公安经费保障机制,能减轻基层地方财政压力,特别是缓解贫困地区区县公安经费保障的供需矛盾。

3.规范投入标准。根据中共中央“收支脱钩、全额保障、突出重点、分步实施”的原则和财政部、公安部关于制定县级公安机关公用经费保障标准通知精神,建立县级公安机关公用经费保障标准。可采取定额与定率相结合的办法,对贫困地区制定、落实最低保障定额标准,对经济较发达地区通过一定途径,明确规定公安经费每年应占财政支出的比例,并使其随着国家财力的增长而逐渐有所增长,逐步调整定额与定率标准。

4.形成应急保障机制。针对重特大案件和突发性事件不可预见性较强的特点,各级政府在财政预算中应安排一定数额的资金作为应急资金,由公安机关按照事权划分原则,专项用于侦办重特大案件和处理突发性事件。

5.形成从优待警机制。生活困难、入不敷出及低收入、高风险的经济条件和工作环境给多数公安人员造成了较大的生活压力和心理压力。认真贯彻从优待警政策,对公安机关在编人员应享受的基本工资、加班补助工资、特殊津贴、地方性补贴、政策性补贴等必须按时足额发放;同时要根据当地财力,在实行医疗保险制度改革、住房制度改革后妥善安排好公安人员的基本医疗保险、住房补贴、人身保险;采取多渠道投入的办法,进一步加大公安人员抚恤基金的投入规模,提高抚恤标准,改善公安人员的生活条件。

三、加强公安经费的科学管理机制

经费管理工作是公安工作的一个重要方面,也是一项科学、系统的工程。江泽民同志曾强调,要向管理要效益。同样地,物力、人力、财力管理得好,就会事半功倍,管理得不好,就会事倍功半。需求无边,供给有限,要走密集型内涵式扩大资金规模的路子,引进成本效益观念,强化管理,提高资金使用效益。

1.对公安经费实施宏观调控。根据各地区发案率和治安状况的不同,以及许多重特大案件发案的突发性所造成的公安经费支出的不确定性,对公安经费进行全方位的科学调配,即根据各地区公安业务实际情况整体调控经费,变原来的静态管理为动态管理。

2.合理配置经费资源。为利于各部门、各警种之间在装备建设方面的相互协调,力戒力量分散和项目重复建设,以把有限的资金用在“急需”和“必需”的装备配置上,必须合理配置经费资源,特别是对大型装备和系统建设项目要统一论证,并统一安排经费。

3.要处理好三个方面的关系:①正确处理行政性支出与业务性支出的关系。对行政管理方面的支出应尽量予以控制,对业务建设方面的支出则应尽量予以保证。②正确处理维持性支出与发展性支出的关系。优先保证公安机关有效运转的维持性支出,然后再根据业务需要和财力可能适当安排发展性支出。③正确处理重点支出与一般性支出的关系。按照轻重缓急,分主次先后,保证重点、兼顾一般,充分发挥资金的效能。

4.加强财务管理,遵守财经法纪。坚决贯彻执行收支两条线的规定,吃“皇粮”,断“杂粮”,收支脱钩,全额保障,杜绝个别部门靠罚没返还过日子的现象;切实加强财务管理和会计核算,严格执行国家规定的各项财务管理制度和经费标准,制止违反财经纪律和财务制度的行为。要对经费支出管理的薄弱环节实行重点管理和控制,坚决杜绝铺张浪费行为。

四、健全公安经费保障的监督制约机制

监督是保证系统良好运行的关键环节。监督机制包括外部监督和内部监督。公安经费保障的外部监督主要指人民代表大会、审计机构等对财政部门和公安机关实施的监督。其内容包括:①监督公安经费到位情况。针对公安经费保障的重要性和特殊性,采取一定方式将公安经费保障情况纳入各级人民代表大会执法检查的范围之内,通过监督检查、审议公安经费财政预算渠道、方式,督促各级政府切实保证公安经费落实到位。②监督、检查公安经费使用情况。上级公安机关要加大对下级公安机关业务费和特殊业务费的检查力度,防止挪用和挤占。③监督、检查公安经费管理与核算情况。实行国库集中支付和会计集中核算制度,财政部门要加强对公安机关财务工作的指导与监督,帮助公安机关建立和完善各项财务管理制度,对公安经费的使用和管理提出合理化建议,提高资金使用效益。在加强外部监督的同时,公安机关要强化内部监督。建立完善各项财务管理制度,加强财务分析和财务监督,了解掌握公安机关内部各部门的经费使用情况,及时研究并采取有针对性的调控措施,确保收支平衡。