

压力型财政下的组织韧性：基层公安机关经费短缺的应对逻辑与策略分析

——基于 X 县公安局的案例研究

朱小梅¹ 祝凡^{2*}

(1.广西财经学院, 广西 南宁 530003, 2.通讯作者 广西财经学院, 广西 南宁 530003)

[摘要] 基层公安机关经费保障是影响警务效能的关键变量。本文以 X 县公安局为案例, 考察其在转移支付资金锐减、县级财政吃紧双重压力下的经费运行困境与应对实践。研究发现, 基层公安机关面临制度性保障缺位与刚性支出扩张的双重挤压。面对经费缺口, 该局采取了向上争取政策资源、向内压缩非刚性支出、向外协调资金回款等策略, 展现出一定的组织韧性。然而, 这种“应战式”应对模式难以从根本上化解结构性矛盾。优化基层公安经费保障, 需要从完善保障标准动态调整机制、建立专项任务经费分担制度、推进预算绩效管理改革等方面系统施策。

[声明] 本研究使用的经费数据均来源于公开披露的政府财政信息及内部财务统计的脱敏处理, 所有具体数值均已转换为相对比例或数量级描述, 不涉及国家秘密、警务秘密及工作秘密。文中观点仅代表学术研究之需, 不涉及对任何具体单位工作的评价。

[关键词] 基层公安机关; 经费保障; 压力型财政; 组织韧性

Organizational Resilience Under Fiscal Pressure: The Logic and Strategic Analysis of Grassroots Public Security Organs' Response to Funding Shortages

——A Case Study Based on Public Security Bureau of X County

Xiaomei Zhu¹, Fan Zhu^{2*}

¹ School of Public Administration, Guangxi University of Finance and Economics, Nanning, China

² School of Public Administration, Guangxi University of Finance and Economics, Nanning, China

Abstract: The funding guarantee for grassroots public security organs is a critical variable affecting police effectiveness. Taking the Public Security Bureau of X County as a case study, this paper examines the operational funding dilemmas and response practices under the dual pressures of sharply reduced transfer payments and strained county-level finances. The study finds that grassroots public security organs are squeezed between the absence of institutional safeguards and the expansion of rigid expenditures. In response to funding gaps, the bureau has adopted strategies such as actively seeking

作者简介: 朱小梅 (1993—), 女, 广西财经学院公共管理学院硕士研究生, 研究方向为基层社会治理。

***通讯作者:** 祝凡 (1985—), 男, 广西财经学院公共管理学院副教授, 硕士研究生导师, 研究方向为基层社会治理、跨境区域治理及国别研究。

policy resources from higher authorities, cutting non-rigid expenditures internally, and coordinating external fund collection, demonstrating a certain degree of organizational resilience. However, this "reactive" coping model struggles to fundamentally resolve structural contradictions. Optimizing the funding guarantee for grassroots public security organs requires systematic policy measures, including improving the dynamic adjustment mechanism of guarantee standards, establishing a special task funding sharing system, and advancing budget performance management reforms.

Keywords: Grassroots public security organs; funding guarantee; fiscal pressure; organizational resilience

一、研究背景

公安机关经费保障是警务工作正常运转的物质基础，直接影响维护国家安全与社会稳定的能力水平^[1]。基层公安机关作为社会治安治理的“第一线”，承担打击违法犯罪、服务人民群众、维护社会稳定的多重职责，其经费保障水平深刻影响警务效能与治理能力的实现。在我国“两级财政、分级管理”的财政体制下，县级公安机关的经费主要来源于中央和省级政法转移支付资金以及县级财政拨款两条渠道。然而，近年来受宏观经济下行压力加大、地方财政收支矛盾突出等多重因素叠加影响，部分基层公安机关面临经费保障不足的困境，办公办案工作受到不同程度影响。

从既有研究来看，学界对基层警务运作的关注多集中于执法规范化、警力资源配置、绩效考核评估等领域，对经费保障这一基础性议题的系统考察相对有限。部分研究注意到基层警务实践中存在“制度规范与权宜运作”的内在张力^[1]，亦有研究从预算绩效管理角度探讨公安经费使用效率问题^[2]，但将经费短缺置于“财政压力—组织应对”框架下进行的实证案例研究尚付阙如。基于此，本文以我国南方某县公安局为研究对象，基于该局近五年来经费运行的翔实数据，系统考察其在财政紧缩环境下的经费困境表现、成因结构与应对策略，分析组织在面对资源约束时所展现的组织韧性及其限度，并在此基础上提出优化基层公安经费保障的对策建议，以期为完善公安经费保障机制提供参考。

二、案例概述

（一）案例选取与基本情况

我国南方某县公安局属于典型的山区县级公安机关，承担辖区社会治安防控、刑事侦查、交通管理、监管羁押等综合警务职能。近年来，在上级转移支付资金逐年减少、县级财政资金调度困难等多重因素的交织影响下，该局运行经费不足的问题日益凸显，已对办公办案工作的正常开展构成较大影响，具有较强的典型性与代表性。考虑到该县在财政结构、地理区位、警务编制等方面的特征在我国欠发达地区县级公安机关中具有一定普遍性，故选取其作为典型个案进行剖析。

（二）经费运行基本状况

1. 上级转移支付资金变动趋势

2022年至2026年，该局中央和省级政法转移支付资金呈持续下降态势。以2022年度下达数为基准（定为100%），2023年度下降至约八成，2024年度降至约八成五，2025年度降至约七成半，2026年度进一步下滑至约六成三。总体而言，该局可支配的上级转移支付资金在五年内削减近四成，降幅显著，已对该局正常业务运转构成较大制约。

2. 县级财政资金安排情况

公用经费方面，自2017年起该局公用经费按人均5.5万元/年包干，包含办公费、水电费等日常运转开支。辅警经费方面，辅警人均包干经费为5万元/年。然而，辅警实际人员经费支出已超出包干标准，缺口部分需从公用经费中挤占补足。此外，自聘人员工资、五险一金及装备费用完全依赖公用经费列支，进一步加剧了日常运转经费的紧张程度。总体而言，县级财政安排的各项包干经费均存在不同程度的缺口，公用经费被人员经费挤占的现象十分突出。

3. 经费收支缺口总体情况

以2024年为例，该局日常运转所需的水电、通讯、伙食、办公等基本支出已显著超出县财政拨付的公用经费

额度，形成年度经费缺口。此外，部分纳入县级财政预算的项目建设资金因地方财政调度原因未能按期拨付，上级转移支付资金缩减亦进一步加剧了办案经费与装备采购资金的紧张程度。截至统计时点，该局面临一定的资金缺口压力。

三、案例分析

（一）经费保障中存在的主要问题

1. 公用经费保障标准偏低且长期固化

自2017年起，该局公用经费按人均5.5万元/年包干，至今已近十年未作调整，而同期物价持续上涨、警务工作量显著增加，保障标准与实际运行需求之间的差距持续扩大。此外，水电费、通讯费、办公费等日常开支同样随价格变动逐年增加，而自聘人员工资、五险一金及辅警五险一金的缺口进一步挤占了本就紧张的日常运转经费。人均5.5万元的标准已难以覆盖基本运转需求。

2. 上级转移支付资金持续大幅缩减

在县级财政无法保障经费支出的情况下，该局长期依靠转移支付资金补充缺口。然而近年来转移支付资金持续大幅缩减，以2022年度为基准，至2026年已削减至六成，降幅十分显著，直接导致办案经费、装备购置等方面的保障能力被严重削弱。尤其值得关注的是，司法鉴定费、公务用车运行维护费以往均在转移支付资金中列支，而转移支付资金已无力覆盖此项开支，县级财政亦未纳入预算，形成了“两不靠”的保障真空。

3. 县级财政资金拨付严重滞后

受宏观经济环境影响，该县财政收入增长乏力，在“三保”优先原则下，该局纳入财政预算但因资金调度困难未支付的款项累计数额较大，涉及智慧警务建设、基础设施修缮、执法办案辅助服务、信息化系统租赁维护等多领域项目。预算有安排而资金不到位，使该局在完成项目建设或服务采购后无法按时结算款项，既影响与第三方服务商的合作关系，亦增加违约风险及法律纠纷隐患。

（二）经费短缺的原因分析

该局经费短缺并非单一因素所致，而是制度性、财政性和任务性三重因素相互叠加、相互强化的结果。

1. 制度性原因：保障标准与支出责任的结构性错配

从制度设计层面看，县级公安机关公用经费保障标准缺乏动态调整机制构成其根本症结^[3]。财政部、公安部《公安机关财务管理暂行办法》虽对公安经费保障提出了原则性要求，但在实际操作中，保障标准的制定和调整权限归属地方，缺乏硬性约束与明确的调整程序。当县级财政本身吃紧时，提高公安公用经费标准的动力与空间均极为有限。与此同时，公安工作职责边界不断扩展——从传统的社会面巡逻防控、打击违法犯罪，到反恐维稳、智慧警务建设等，任务种类与数量均呈增长态势，形成了“事增而费不增”的结构性矛盾。

2. 财政性原因：地方财力收缩与转移支付削减的双重挤压

从财政运行层面看，县级财政收入增长乏力与上级转移支付削减形成了双重挤压效应。近年来经济下行压力加大，地方税收增长放缓，而“三保”等刚性支出不减反增，县级财政收支矛盾日益突出。在此情境下，公安经费即便纳入预算，也常因资金调度困难而无法按时拨付。更严峻的是，中央和省政法转移支付资金的大幅缩减切断了该局弥补经费缺口的重要渠道。双重资金来源同步收紧，使该局陷入了“县财政保不了、转移支付补不上”的两难境地。

3. 任务性原因：职能泛化与成本外部化的叠加效应

从任务承担层面看，公安机关在实际运作中承担了大量非预期性、非常规性任务，而成本往往未能同步纳入经费保障范围。跨区域集中关押等专项任务产生的大量费用，原应由部署单位承担，但因结算机制尚不健全，相关支出长期沉淀在任务执行单位账面上，进一步加剧了其经费紧张局面。此外，刑事案件技术鉴定、交通事故责任认定等环节产生的司法鉴定费用逐年增长，该类支出以往依托转移支付资金列支，随着转移支付资金大幅缩减而县级财政又未纳入预算安排，致使鉴定费用长期处于“无源之水”的状态，办案单位垫付压力较大。这种职能泛化与成本外部化叠加，使基层公安机关成为财政压力的“末端承受者”，经费缺口持续扩大。

综上所述，制度性保障缺位使经费标准与实际情况脱节，财政性收支矛盾使预算资金无法按时足额到位，任务性成本外溢使支出边界不断扩展。三者共同作用，使经费缺口成为基层公安机关面临的常态化、系统性挑战。

（三）组织应对的工作成效

面对严峻的经费短缺形势，该局采取了多维度的应对策略，在维持基本运转、争取外部资源、优化内部管理方面取得阶段性成效。

1. 积极争取政策支持与资金倾斜

该局主动强化与上级财政部门 and 公安机关的沟通协调，积极反映经费运行中的实际困难，争取转移支付资金的及时下达。在县级层面，向县政府专题汇报经费缺口情况，提出增拨办案经费的申请。同时，就公用经费保障标准偏低、案件鉴定费无着落等问题向县政府提出制度化建议：将人均公用经费标准适度提高，将案件鉴定费纳入财政预算专项保障。若获采纳，将有助于从制度层面缓解经费保障的结构性矛盾。

2. 大力压减一般性非急需支出

该局贯彻落实过“紧日子”的部署要求，对各项支出进行必要性审查，压减一般性支出和非急需、非刚性支出。具体措施包括：严格公务接待标准执行，压减非必要会议费与培训费支出；加强办公用品采购管理；优化设备购置计划，优先保障办案急需装备的购置与更新；控制外出考察学习规模与频次。通过上述节支举措，将有限资金集中于核心业务与急需领域。

3. 密切协调加快资金回款进度

针对纳入财政预算但资金未到位的欠款，该局指定专人负责与县财政局的日常沟通对接，跟踪预算资金的拨付进度，推动已完工项目尽快完成结算与资金回笼。对已竣工验收的项目，及时完善报账资料，争取早日纳入财政拨付计划。通过持续协调，部分项目的资金拨付取得了一定进展，在一定程度上缓解了资金缺口压力。

尽管经费形势严峻，该局仍然克服困难保障了各项核心警务工作的基本运转。一是维护了社会治安大局的持续稳定，未因经费问题造成巡逻防控、接处警等基本勤务中断。二是保障了专项打击行动的开展，有力震慑违法犯罪活动。三是维持了监管场所和窗口服务单位的正常运转，看守所、车管所、户政窗口等一线单位未因经费问题停止服务。在极为有限的经费条件下，该局通过内部挖潜和外部协调，守住了公安工作的基本运转底线。

四、进一步优化对策

该局在经费短缺条件下的组织应对展现了一定的组织韧性，但这种“应战式”的短期应对模式难以从根本上化解结构性矛盾。要从制度层面解决基层公安机关经费保障问题，需要从以下方面系统施策。

（一）建立公用经费保障标准动态调整机制

当前基层公安机关公用经费保障标准固化的问题具有普遍性，亟须从制度层面加以改革。建议省级财政部门会同公安部门，根据各地经济发展水平、物价变动指数和警务工作量变化情况，建立公用经费保障标准的动态调整机制。可设定每两年或三年为一个调整周期，综合考虑居民消费价格指数、社会平均工资增幅等因素，触发保障标准的适度上浮。同时，可借鉴部分地区成熟经验，探索“综合定额+专项追加”的保障模式——在确定人均公用经费综合定额的基础上，对重大安保任务、专项行动、突发事件处置等特殊事项予以专项经费追加，弥补综合定额未能覆盖的增量支出。

（二）明确层级间专项任务的经费分担机制

针对“任务向上集中、成本向下沉淀”的问题，应建立清晰的层级间经费分担机制。对于上级公安机关部署的跨区域集中性任务，应明确经费承担主体和拨付时限，确保“谁部署、谁保障”原则落到实处。建议在部署专项任务时同步下达经费预算或明确经费来源，将经费保障设定为任务可行性评估的刚性前置条件。对于重大安保等非常规性任务，应设立专项经费保障渠道，由各级财政按比例分担，避免将任务成本全部转嫁至基层包干经费。对于确需基层先行垫付的支出，应建立明确的结算机制和时限要求，防止欠款长期挂账^[4]。

（三）优化政法转移支付资金的分配方式

鉴于转移支付资金对欠发达地区基层公安机关的重要性，建议在分配政法转移支付资金时进一步向基层倾斜、向欠发达地区倾斜。在分配因素的设定上，除考虑人口、面积、警力编制等常规因素外，应增加对实际运行成本、历史欠账负担、地方财政自给率等差异化因素的考量，避免“一刀切”式压减造成的不公。可考虑将转移支付资金划分为“基本运转保障”和“专项业务支持”两大板块，基本运转保障部分实行因素法分配，确保基层公安基本办公办案经费得到兜底保障；专项业务支持部分实行项目法分配，提高资金使用的精准度与效益。

（四）将公安特殊刚性支出纳入县级财政预算

针对公安工作中具有明显刚性特征的支出项目，应逐一梳理并纳入县级财政预算专项保障。一是案件鉴定费。刑事技术鉴定、交通事故鉴定等费用是办案工作的必要支出，具有客观刚性，应按照“以案定费”原则纳入财政预算安排。二是辅警人员经费。对于超出包干标准的五险一金等缺口，应通过提高保障标准或设立专项补贴的方式解决，避免长期从公用经费中拆补腾挪。三是公车运行经费。公安车辆使用强度和频率远高于一般行政单位，建议按实有车辆数单独核定公车运行经费，纳入年度预算^[4]。

（五）推进公安预算绩效管理改革提质增效

在争取增量资金的同时，亦应注重存量资金的使用效益。建议建立符合公安工作特点的预算绩效评价指标体系，将打击犯罪成效、社会治安满意度、办案质量等业务产出指标纳入考核范围，推动经费管理从投入导向向绩效导向转变。加强内部财务管理制度建设，严格执行预算管理制度，强化资金使用的内部审计与监督，防范资金使用风险。同时，主动接受财政、审计等部门的外部监督，以规范透明的财务管理为争取更多经费支持创造有利条件^[5]。

综上所述，基层公安机关经费保障困境的破解，既有赖于基层组织的主动作为与内部挖潜，更需要从制度设计层面进行系统性改革。只有将“组织韧性”从被动的权宜应对转化为主动的制度建构，才能真正实现基层公安经费保障的规范化、制度化和长效化，为维护社会大局持续稳定奠定坚实的物质基础。

参考文献：

- [1] 李小波, 程慕天. 应然治理与实然治理：基层警务运作中的实践逻辑——基于 T 派出所的考察[J]. 北京联合大学学报(人文社会科学版), 2022(4): 104-114.
- [2] 李星昊, 李辉. 2024 年公安装财警保的历程回顾与研究展望[J]. 公安研究, 2025(5): 110-126.
- [3] 南昌市公安局东湖分局. 关于县级公安机关预算绩效管理的思考[EB/OL]. 南昌市公安局网站, 2021-03-18.
- [4] 临武县财政局. 临武财政：加强公安经费保障 助力公安工作发展[EB/OL]. 湖南省财政厅网站, 2024-11-20.
- [5] 潮州市审计局. 强化审计监督 助力公安财务工作提质增效[EB/OL]. 潮州市人民政府网站, 2025-09-16.