

探析对警用装备生产企业的管理路径

■ 左振英

摘要 警用装备产业是现代化经济体系、现代化产业体系的重要组成部分。基于服务公安工作现代化和建设警用装备现代化产业体系双重视阈，文章阐述了加强对警用装备生产企业管理的必要性，分析了加强对警用装备生产企业管理的职责权限和潜在管理资源，提出了加强对警用装备生产企业管理的“强管理活动”和“寓管理于服务”的管理路径。

关键词 公安工作现代化 警用装备 生产企业 管理路径

一、引言

提及警用装备，一直以来我们过多地关注其“警用”属性，却鲜少顾及其“经济”属性。实际上，警用装备的科研、生产、销售、检测乃至至于修理等行为活动，都属于“实体经济”范畴。警用装备产业是现代化经济体系、现代化产业体系的重要组成部分。在推进中国式现代化和公安工作现代化进程中，做好警用装备管理工作，既直接服务于公安机关履职尽责，又间接服务于国民经济发展和现代化产业体系建设。习近平总书记在党的二十大报告中指出：“我们要坚持以推动高质量发展为主题，把实施扩大内需战略同深化供给侧结构性改革

革有机结合起来，提升国际循环质量和水平，加快建设现代化经济体系，着力提高全要素生产率，着力提升产业链供应链韧性和安全水平。”“要深化简政放权、放管结合、优化服务改革。构建全国统一大市场，深化要素市场化改革，建设高标准市场体系。完善产权保护、市场准入、公平竞争、社会信用等市场经济基础，优化营商环境。”为贯彻落实习近平总书记指示精神和党中央重大战略部署，迫切需要站在国家全局利益的高度，兼顾警用装备的“警用”和“经济”属性，顶层谋划好对警用装备生产企业的管理问题，补齐警用装备管理工作的短板弱项，明确对警用装备生产企业的管理应当由谁管、管什么和怎么管，更好地服务于公安工作现代化，更好地引导警用

作者：公安部装备财务局副局长

装备行业和产业高质量发展。

二、加强警用装备生产企业管理的必要性

加强对警用装备生产企业的管理是必要的，首要的和根本的原因是由警用装备生产企业的地位决定的。警用装备生产企业作为警用装备的提供者、应急保障的支撑者、行业发展的参与者，对于促进公安工作现代化、推动警用装备行业健康发展，具有不可替代的作用。

（一）警用装备生产企业是装备管理不可缺失的对象

警用装备管理，是指警用装备管理部门根据国家有关法律、法规和标准，对警用装备实施的各项管理活动。警用装备管理的主体是警用装备管理部门（公安机关），管理的对象（客体）主要包括警用装备、警用装备使用者、警用装备提供者等。警用装备生产企业作为警用装备的提供者，是警用装备管理工作中不可缺失的管理对象，而且是对警用装备的性能、质量、经济性等起决定性作用的管理对象。一定程度上甚至可以说，警用装备对公安工作多重要，警用装备生产企业对公安工作就多重要。加强对警用装备生产企业的管理，是推进公安工作现代化的重要环节。

（二）警用装备生产企业是装备保障资源的重要支撑

警用装备保障一般可以分为平时（常规）保障和应急（战时）保障。平时（常规）保障的计划性较强，对保障的时效性要求不是特别急迫，可有序履行采购、调拨、配发等管理程序。应急（战时）保障突发性较强，对保障的时效性要求特别严苛；

假如没有裕量的应急储备，往往需要紧急采购，甚至需要动员警用装备生产企业紧急安排生产予以保障。新冠肺炎疫情期间，其保障作用就得到明显体现，为全国公安机关打赢疫情保卫战做出突出贡献。此外，警用装备生产企业作为装备保障的支撑力量，在建立上下衔接、互为补充的装备保障资源配置体系中发挥着重要作用。

（三）警用装备生产企业是装备产业发展的主体力量

警用装备产业的繁荣发展，内因是公安机关的实际作战需求牵引，外因则是新技术应用的发展驱动。无论是内因还是外因，都需要警用装备生产企业的参与。警用装备生产企业是警用装备产业发展的微观主体和重要载体，有动力、有人力、有技术、有资金，有对市场的敏锐把握，也卓有成效地推动了科技创新成果在警用装备中的应用，促进了警用装备现代化建设。警用装备生产企业是主导警用装备产学研深度融合、推动创新链产业链人才链深度融合、推动构建现代化警用装备产业体系的主体力量。

三、对警用装备生产企业管理关系的搭建

一方面，国家法律法规赋予了公安机关对部分警用装备生产企业的管理职能，如武器、警械等；另一方面，在警用装备的论证、研发、定型、列装、采购、配备、维保等管理活动中，公安机关与警用装备生产企业有诸多交集，存在履约、合作、服务等“弱管理”关系。搭建对警用装备生产企业的管理关系，是指要梳理有关管理主体与警用装备生产企业之间的联系，夯实管理基础。

（一）公安机关自身

警用装备直接服务于公安工作，这就使公安机关与警用装备生产企业产生必然的联系，对装备企业的管理是其联系的一个重要方面。一是公安机关有依法对部分警用装备生产企业的管理职权。二是公安机关的重要职责之一是“预防、制止和侦查违法犯罪活动”。据此，公安机关有依法打击非法制贩警用装备的职权。三是公安机关是警用装备的采购配备主体，警用装备生产企业是警用装备的提供方，两者是客户与商户的关系。公安机关可通过采购合同的形式对警用装备生产企业提出管理要求，但鉴于采购合同的“一时一地”的特定性和局限性，这种管理方式往往是分散的、局部的、短期的，需要装备归口管理部门有效整合管理资源。

（二）公安企事业单位

1. 公安科研院所

公安科研院所身份较为特殊，可以视为专门服务于公安机关的警用装备的科研生产企业，承担着有关警用装备的科研、生产任务。在这个过程中，出于加强创新链和产业链精准对接的目的，公安科研院所必然拓展业务范围，与社会上的有关警用装备生产企业建立某种合作关系，共同推进科研、生产等任务攻关。

2. 公安行业标准制修订机构

依据国家有关法律法规，该相关机构承担着公安行业标准的制修订及宣传贯彻等工作职能。在这个过程中，会与有关警用装备生产企业建立组织协调和合作关系，共同推进标准制修订工作。

3. 警用装备检验检测机构

依照计量、检测等法律法规，该方面相关机构对警用装备进行检验检测，确保警

用装备量值准确、合格合规。在这个过程中，会掌握有关警用装备生产企业的信息情况，与警用装备生产企业存在履约服务关系。事实上，由于警用装备更多是非标产品，警用装备产品的认证更多是由检验检测鉴定机构负责，警用装备检验检测机构也应该纳入装备管理的范围。

4. 公安社会组织

公安社会组织作为由公安机关主管的、由公安机关人民警察和相关组织组成的非营利性社会团体，有职责、有义务、有能力协助公安机关加强对警用装备行业发展的情况掌握、分析和研究等工作。

（三）其他政府职能部门

工商、税务和市场监管等是警用装备生产企业法定的管理部门，依法履行对警用装备生产企业的营业执照颁发、征税、市场监管等职责。加强对警用装备生产企业的管理，需要工商、税务和市场监管等政府有关管理职能部门间的协调配合。

四、对警用装备生产企业的“强管理活动”

对警用装备生产企业的“强管理活动”，是指公安机关依法依规，可以对警用装备生产企业的科研、生产、经营等行为实施管控的管理活动。主要包括市场准入、组织研发遴选、质量管理、产业体系引导等管理活动。

（一）市场准入管理

《人民警察法》第三十六条规定“人民警察的警用标志、制式服装和警械，由国务院公安部门统一监制，会同其他有关国家机关管理，其他个人和组织不得非法制造、贩卖。”国务院颁布的《市场准入负面清单》

中包含对警用标志、制式服装和警械的生产限制准入。国务院公安部门可以依法对相关警用装备的生产行为实施市场准入管理，管理内容至少应该包括：审核装备生产企业和其产品的市场准入、公安机关内部推送市场准入信息、对市场准入企业的监督和信誉评定、对相关警用装备的市场结构评估、企业和产品的退出机制等。

（二）组织研发遴选

新型警用装备的研发遴选工作，是公安机关完善装备实战应用、填补装备体系空白、补齐装备短板弱项、提升装备现代化水平的重要手段。在新型装备研发遴选工作中，公安机关可依照部门规章明确的项目申报立项、研发或遴选程序规范、监督工作进展、组织考核验收等方式方法，加强对警用装备生产企业（研发遴选参与方）的管理。

（三）装备质量管理

生产过程的质量管理是质量管理工作中至关重要的一环。但从当前国家简政放权、促进小微企业发展等大环境来看，公安机关还缺少对警用装备生产企业（警械等生产企业除外）进行直接管理的上位法支撑。但依然可以通过采购、验收、检测等环节的合同条款，对警用装备生产企业提出合理的履约管理要求。此外，依据有关法律法规，公安机关可定期开展社会公共安全产品质量行业监督抽查，对相关产品的生产企业进行监督管理。

（四）产业体系引导

一是公安机关可以定期编制警用装备产业发展规划，概述总结警用装备产业发展现状，结合公安工作的形势任务变化分析存在的问题和不足，研判行业发展趋势，引导警用装备生产企业减少无效和低端供

给，扩大有效和高端供给，增强供给结构对需求变化的适应性和灵活性。

二是公安机关可以有针对性地选树一批大型的、国有的、有核心竞争力的警用装备生产企业，优化警用装备产业布局，提高企业核心竞争力，充分发挥“骨干”企业在产业体系建设中的带动作用。

三是公安机关可以强化警用装备国际交流，促进警用装备交流合作，统筹国内国际交流合作资源，鼓励引导中国警用装备企业走出国门、走向世界，打造中国警用装备品牌。

五、对警用装备生产企业“寓管理于服务”

对警用装备生产企业的“寓管理于服务”，是指公安机关可以在维护国家政治安全、确保社会大局稳定、促进社会公平正义、保障人民安居乐业等职责范围的工作中，对警用装备生产企业的产品、信息、服务的管理活动。可以通过大数据平台、宣传展示平台、电子卖场平台、社团组织平台、企业征信平台、惩戒打击平台等“六大平台”，做好管理服务活动。

（一）大数据平台

整合公安机关、公安科研院所、公安高等院校、警用装备行业标准委员会、检测机构等单位的警用装备生产企业数据库资源，建立警用装备大数据平台，全面、详实掌握警用装备生产企业和装备产品的信息情况，夯实装备管理基础，为各地公安机关、各公安企事业单位以及警用装备行业发展提供服务支撑。

（二）宣传展示平台

1. 举办好警用装备博览会

充分利用中国国际警用装备博览会的平台，将其打造为服务警用装备建设、强化警企交流合作、促进警务机制创新、展示公安工作形象的有效平台。要丰富警用装备博览会活动载体，适时举办警用装备发展论坛，邀请科研院所、高等院校、知名企业等单位部门的院士、学者、技术专家以及基层公安机关的同志进行交流探讨，不断提升警用装备发展的前瞻性和科学性。适时举办警企供需对接活动，破解“警不知企所长、企不知警所需”的问题，促进公安机关与警用装备生产企业精准对接、合作共赢。

2. 谋划好公开比测、挑战赛等活动

通过面向全社会公开组织比赛的形式，遴选装备、竞争择优，变“相马”为“赛马”，已成为军警部门创新装备发展的重要模式。公安机关要谋划好、组织好公开比测、公开挑战赛等活动，遴选出符合各地实战需求的、性能优良的新型警用装备产品推荐给各地公安机关的同时，建立公安机关实战需求和生产企业技术专长沟通机制。

3. 规范好各类警用装备或警用装备生产企业评选活动

当下，存在个别新闻媒体、网络平台、甚至警用装备生产企业团体，为了谋取自身经济利益和扩大宣传效果，利用相关媒体、平台和场合举办各类警用装备或警用装备生产企业评选活动，存在评选活动不尽规范、甚至以偏概全、虚假宣传和混淆视听等问题，对警用装备行业健康发展带来一定的负面影响。公安机关应研究规范警用装备或警用装备生产企业的评选活动，约束这种滥用评选活动宣传的行为，促进警用装备行业健康发展。

（三）电子卖场平台

电子卖场平台实质上是大数据平台的拓展。公安经费警保体制决定了公安机关“分头购置、自行配备、分散管理”的装备管理体制，在全国范围内势必造成零散、多头、重复招投标等资源浪费现象，一定程度上存在警用装备采购议价难、维解难、质量参差不齐等问题。近年来，随着电子商务的蓬勃发展，各地陆续探索推行了政府采购计划备案和电子卖场采购改革等工作，一定程度上能够解决装备采购过于零散和多头重复的问题。2020年1月，《中央国家机关政府采购电子卖场管理暂行办法》印发实施，其第二条规定“本办法所称电子卖场，是指中央国家机关政府采购中心建设的供采购人、供应商以数据电文形式完成采购事项的执行操作平台。”电子卖场是政府采购与电子商务创新融合的产物，它充分运用云计算和大数据技术，采购人可以在平台上像“淘宝”一样一站式交易。公安机关应适应互联网平台经济发展趋势，探索建立全国统一的、或者是省域范围内统一的警用装备电子卖场平台，无论是对加强警用装备建设，还是服务警用装备生产企业，都是大有裨益的。

（四）社会组织平台

《社会团体登记管理条例》第三条规定“成立社会团体，应当经其业务主管单位审查同意，并依照本条例的规定进行登记。”第七条规定“全国性的社会团体，由国务院的登记管理机关负责登记管理；地方性的社会团体，由所在地人民政府的登记管理机关负责登记管理；跨行政区域的社会团体，由所跨行政区域的共同上一级人民政府的登记管理机关负责登记管理。”警用装备产业的健康发展，离不开各种智库、社会研究机构等社会组织。这些社会组织，

有的是独立法人的企事业单位,有的是生产企业联合成立的务虚机构,有的是公益性的非政府组织。公安机关可以有意识地选树警用装备行业的社会组织,与其建立某种合作关系,加强对警用装备生产企业的情况掌握和间接管理。

(五) 企业征信平台

《征信业管理条例》第二条规定“本条例所称征信业务,是指对企业、事业单位等组织的信用信息和个人的信用信息进行采集、整理、保存、加工,并向信息使用者提供的活动。国家设立的金融信用信息基础数据库进行信息的采集、整理、保存、加工和提供,适用本条例第五章规定。国家机关以及法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织依照法律、行政法规和国务院的规定,为履行职责进行的企业和个人信息的采集、整理、保存、加工和公布,不适用本条例。”在警用装备招标采购工作中,公安机关可充分利用国家企业信用信息公示系统、中国裁判文书网、税务处罚等公开信息,筛选剔除不良失信企业。公安机关应建立警用装备生产企业诚信档案系统,组织及时备案装备提供商(警用装备生产企业)的采购合同和售后服务合同等,注重积累警用装备的质量问题数据,有效预防和制约警用装备生产企业的违约行为。

(六) 惩戒打击平台

《人民警察法》第三十六条规定“人民警察的警用标志、制式服装和警械,由国务院公安部门统一监制,会同其他有关国家机关管理,其他个人和组织不得非法制造、贩卖。人民警察的警用标志、制式服装、警械、证件为人民警察专用,其他个人和组织不得持有和使用。违反前两款规定的,没收非法制造、贩卖、持有、使用的人民警

察警用标志、制式服装、警械、证件,由公安机关处十五日以下拘留或者警告,可以并处违法所得五倍以下的罚款;构成犯罪的,依法追究刑事责任。”公安机关依法打击非法制贩警用装备的违法犯罪活动,也是依法加强警用装备生产企业管理的一种有效手段。公安机关可结合警用装备行业发展实际,定期开展打击非法制贩警用装备的专项行动,维护警用装备行业秩序。

六、小结

警用装备产业是现代化经济体系、现代化产业体系的重要组成部分,加强对警用装备生产企业的管理十分必要。虽然公安机关对警用装备生产企业管理的法规不健全、职能比较松散,但依然可以通过设置市场准入管理、组织装备研发遴选、加强装备质量管理、引导产业体系发展等“强管理活动”和探索建设大数据平台、电子卖场平台、公开比测平台、社会组织平台、企业征信平台、惩戒打击平台等“寓管理于其中”的服务举措,加强对警用装备生产企业的管理,更好地服务于公安工作现代化,更好地引导警用装备行业和产业高质量发展。

参考文献:

- [1]党的二十大报告辅导读本. 人民出版社. 2022
- [2]于洪敏. 部队装备管理教程 [M]. 国防工业出版社. 2014
- [3]刘明望. 公安装备管理 [M]. 中国人民公安大学出版社. 2012
- [4]刘继贤. 军事管理学 [M]. 军事科学出版社. 2011
- [5]宋太亮, 王岩磊, 方颖. 装备大保障观总论 [M]. 国防工业出版社. 2014
- [6]艾克武, 赵旭, 李婷. 基于管理者视角的军事装备市场准入管理制度研究 [M]. 军事运筹与系统工程. 2018. 9

责任编辑 尚钰涛