

社会治安的政治定位与调控中的 社会秩序*

——当代中国警务运行机理的解释框架

杨志云

提要:当代中国的政治社会秩序问题和“稳定的奇迹”激发了学界对国家强制机构的浓厚兴趣。然而,中国警务运行机理的“黑箱”尚未完全打开。针对五个公安部门的访谈表明:执政党对中国式警务的政治属性并不隐晦。社会治安的政治定位使公安部门的地位、编制和经费获得相对倾斜。公安部门则通过动员、整合和渗透等组织技术以及户籍与分类管理、信息技术与网格化管理、目标责任制等技术治理机制支撑“调控中的社会秩序”,以回应社会稳定挑战。如是,以“治安的政治定位”和“调控中的社会秩序”为核心的警务运行机理塑造了“中国特色的平安之路”。

关键词:治安政治 组织技术 技术治理 警务

一、研究问题

在中国这样一个十几亿人口量级的国家,社会治安和社会秩序是最根本的社会基础设施。转型社会矛盾交叠,治安案件和刑事犯罪多发、群体性事件频密,持续挑战着社会和政治稳定。2016年公安机关受理和查处的治安案件分别为1151.72万起和1065.21万起;立案的刑事案件多达642.75万起(国家统计局,2017)。2016年治安形势表明:暴力恐怖风险隐患、非法集资犯罪、社区安全隐患、物流寄递安全等

* 本文是中央高校基本科研业务费专项“社会转型背景下公共治理体制与机制创新拓展研究”(FRF-BR-16-006B)的阶段性成果。同时,作者获得香港中文大学中国研究服务中心2017年“利希慎访问学者计划”的资助。论文写作过程中张小劲、毛寿龙、张汉、李文钊、倪咸林、李宁、蔡长昆、韩璐等师友提出了建设性意见。本文初稿曾在第三届栗林论坛和第六届公共治理青年论坛上宣读并得到崔岩、锁利铭等专家指正。感谢匿名专家的真知灼见。文责自负。

成为治安防控的新挑战(李培林、陈光金主编,2016:295-312)。社会冲突和群体性事件从1993年的8709起增加到2004年的7.4万起和2008年的8.4万起(李忠信主编,2001:123;陆永,2015:195)。虽然中国的社会秩序基础有其“脆弱性”的一面(Minzner,2006),但实现了转型过程的总体平稳并创造了“稳定的奇迹”。^①

面对不稳定,中国政府通过一系列改革增强了正式社会控制机制和警察机构的能力。中央将“和谐社会”“平安中国”建设目标与维持稳定联系起来。同时,通过社会治安综合治理整合政府各个部门的力量并强化责任。由此,促进了“维稳型国家”(the security state)的兴起(Wang & Minzner,2015)。政府为确保对“暴力机器”的直接影响力,关键性的改革包括提高公安部门的等级序列,将公安部部长和厅局长纳入中央政治局委员和省委常委;提高公安部门负责人担任政法委书记的比重。公安部门的突出地位和影响力进而增强了其人事和财政预算上的议价能力,获得了编制和经费倾斜(Wang,2014a)。

在治安纠纷、刑事犯罪和群体性事件汇集的多重压力下,中国的政治体系利用自上而下的责任制、人事吸纳和财政经费等激励约束机制实现维护国家长治久安、保护人民安居乐业的重大政治和社会责任。这些解释从宏观和中观关联层面提供了理解中国社会维持稳定的“密码表”。但将中国社会秩序和政治稳定视为一个投入和产出的线性函数,即“上层注意力—财政经费、人员编制投入和责任制—社会稳定”存在过度简约的风险。这一解释逻辑尚未完全“闭合”:公安部门的领导者在感受到来自上层的压力后,采用了怎样的警务机制和策略来调动各级公安部门实现维持社会秩序和政治稳定的目标仍有待挖掘。

本文加入了“维稳型国家”和警务运行机制的理论对话,从组织技术和技术治理维度来完善上述“闭环”的逻辑链条:整合宏观和微观元素,提出“治安的政治定位与调控中的社会秩序”这一框架来阐释以警察为核心的国家强制机构的运行机理。这一整合性的解释包含宏观层面的“治安的政治定位”和中微观层面的“调控中的社会秩序”两个部分。

^① 在现有研究中,当代中国“发展的奇迹”得到了较多阐释,但“稳定的奇迹”缺乏足够的注意力。根据2018年全球犯罪与安全指数(Crime Index for County 2018)排名,中国大陆的犯罪指数39.44,安全指数60.56,是全世界最安全的国家之一。

二、文献综述

在各种对内国家机器中,警察是政府能够直接动用的最有效的强制机构。因此,西方学者对中国的警察和警务运行机制富有兴趣。受制于可介入性难题,中国的警务运行机制显得有些神秘。这进一步激发了学者从不同维度打开中国警务运行机制“黑箱”的好奇心。目前相关研究主要从国家治理、财政和警务技术三个层面分析党政体制如何对公安系统进行整合、激励和动员,以实现维护稳定和秩序的需要。

警务不仅寻求社会秩序,更重要的是维护政权稳定,从国家治理的高度审视警务运行机制很有必要。在快速转型过程中,中国的社会秩序何以能够持久稳定是一个令西方学者困惑的问题。中国共产党和政府采取深思熟虑的改革确保公安部门对党忠诚,特别是将更多的高层职位分配给公安局长。此外,在社会控制较弱的地方,国家通过增加经费来扩大强制的范围。因此,强大的国家强制能力是政权和社会稳定的基础(Wang, 2014b)。省级公安厅局长和公安财政支出的量化分析表明,中国共产党赋权公安领导“进班子”,公安部门由此获得更大的财政预算议价权。换言之,职级高配的人事吸纳策略和财政激励机制确保了对公安领导的激励(Wang, 2014a)。通过构建中央和省级政法委领导数据库发现,关键性的机制包括提高公安部门在政治行政体系中的地位、增加经费和编制;重建政法委;通过社会治安综合治理整合政府和各个部门的力量;改变干部考核体系(“一票否决”)以增强地方政府的责任意识等(Wang & Minzner, 2015)。

财政是政府治理的基石,政府行为或多或少表现为一定的财政后果,因此,透过公安财政能够巧妙地“爬梳”警务运行机制。一方面,分权而非集权的制度安排对中国国家强制能力建设起到了决定性作用。1988-2004年27个省份的面板数据表明,分权体制主导下公安部门获得了更大规模的财政资源(樊鹏, 2017)。公安分权,即人员编制、经费保障、机构管理等权责下放旨在调动地方资源,分散转型风险。随着人口流动加速、交通条件改善和警务外部性增强,公安出现集权型发展,以重塑中央效能(樊鹏等, 2009)。另一方面,公安财政体制分权化改革使地方政府对辖区公安机关拥有更大的政治自主权和经济影响力。中央财政对公安机关的拨款较少,地方政府能够提供的财政经费

有限,结果公安机关出现严重的财政紧张,西部贫困地区格外突出。其直接后果是公安机关无法维持正常运转、变相鼓励从非法方式收费或罚款来弥补财政短缺、介入非警务活动。不过,公安财政体制改革在增加经费开支的同时并未实现预期效果,因为增长的财政支出主要用于人员工资福利,中央政府在基建和装备领域的转移支付的配套要求反而加重了基层财政负担,在贫困地区新增转移支付则被挪用或偿还旧债(谢岳、党东升,2013)。简单地将国家强制能力与公安经费支出等同起来,存在概念和指标不匹配的问题(Greitens,2017)。以上两方面研究虽未直接对话,却暗含着公安财政分权和警务运行机制实效的差异性评判。

经济和社会转型需要重塑警务机制,公安部门在保持传统活力的同时积极寻求新的资源和制度安排,构建调适性的警务运行机制。1949年后的一段时间,中国的警察还不是一支专业的队伍,系统的巡逻、犯罪预防策略、标准化的犯罪报告和记录并不存在,警察训练比较缺乏/警备设施落后。警察高度依赖完备的户口登记制度和严密的社会控制网络来实现执法和犯罪预防,群众路线警务成为主要的警务机制。1978年以来,国家开始强调警察的职业化、专业化和尊崇法律,但却采取了“严打警务”,并在2002年调整为社区警务的策略机制(Sun & Wu,2010)。在改革年代,计划经济时期依靠群众路线和严密的户籍制度运转良好的警务机制效果有限。全国性的“严打”和运动式警务的社会影响和长期效果则受到了一些质疑(Tanner,2005)。人口和社会流动侵蚀了旧的社会控制结构和意识形态,导致了犯罪率的增长。计划经济时代提高警察绩效的政治道德方法让位于经济奖励制度、责任制以及其他契约安排。尽管中国的警务选择性恢复其政治传统,例如“严打”和社会治安综合治理就借用了过去的经验,但是警察利用经济激励越多,依赖旧的政治方式实现动员就越少(Dutton,2000)。出于对犯罪剧增的忧虑,中国引进了社区警务。不过,如同群众路线所强调的,其本质是“立足社区、为了社区和依靠社区”(Zhong,2009)。

为实现预防犯罪和寻求稳定,需要党委发挥领导作用来调动广泛的行政力量和社会力量参与,并赋予警察较大的自由裁量权。社会治安综合治理实质是执政党主导的“组织化调控”机制,其制度基础包括党委制和党组制、党管干部的人事制度、归口管理制度和双重领导制

度、内部联席制度。压力型体制约束下,治安承包制、目标管理责任制、领导责任制、一票否决制等是支撑组织化调控的运作机制(唐皇凤,2008)。执政党在四级政法委的基础上增设五级综治委和五级维稳办(杨锡铭、王孟平,2012),夯实权力组织网络,构建立体化治安防控体系。不过,从国家与社会关系视角看,在这种组织网络的末梢,基层国家权力是以“社区中的国家”方式融入社区,而非简单的依靠命令、专断和家长制方式“相处”(陈周旺,2011:154)。当然,在执政党主导的权力结构中,警察会采用多样性的策略来实现多重职责目标。例如,综合运用“一村一警”、互联网监控、信息员制度等信息策略;展示警力以实现威慑、推动抗议各方对话协商、协调其他政府部门和第三方力量解决问题等劝服策略(Zhou & Yan,2014)。

综上所述,国家治理、财政支出与国家能力、调适性的警务机制,以及灵活性的警务策略等观点提供了多样性的视角和丰富的理论资源,有助于对中国警务运行机理进行更扎实的阐释。不过,海外中国警务研究以“西方中心论”为基础,存在突出的理论预设和价值偏见,有意或无意忽视中国“稳定的奇迹”的绩效事实。不仅如此,现有研究要么关注宏观的政治属性,要么聚焦具体的警务策略,缺乏连接宏观到微观再到宏观的整合机制。此外,一些经验事实正在悄然发生改变。例如,国家汲取能力的现实早就和20世纪90年代不可同日而语,不应当是一个规模大小的问题,而是一个多少适度的问题。因此,中国警务运行机理的整合性框架有待开发和呈现,需要根据现实情境重新检视,以延展理论的解释力。

三、方法与数据来源

中国警务运行机理的解释由一个完整的“问题链”构成,即中国共产党对公安系统以及整个政法系统的战略定位;这种战略定位如何影响和塑造公安部门的资源配置;公安部门采用怎样的策略机制来维持政治和社会秩序以实现上述战略定位。

研究问题的属性决定研究方法的选择。第一个问题主要采用档案分析,重点围绕中央领导和相关部门的权威叙述来阐释公安部门乃至整个政法系统的战略定位。“会议治国”的本土特色使全国公安工作

会议、全国政法工作会议以及中央领导的讲话和批示等成为战略阐释的主要依据。第二个问题主要采用历时性和共时性统计数据来描述公安部门汲取的相对资源规模,特别是通过公安部门的相对行政地位、公共安全支出、公安警察机构和编制数量等进行质性和量化分析。第三个问题主要采用访谈来归纳和提炼中国警务运行机制和关键性制度安排。重点访谈对象是地市、区县公安(分)局的领导、派出所所长等以及综治办、维稳办等相关负责人。

围绕以上问题,主要的数据和资料能够支撑相关叙述和实证研究。第一个问题的数据来源包括但不限于《公安会议文件汇编(1949.10 - 1957.9)》(内部资料,1958)、《在第十七次全国公安会议上的报告》(1977)、《中国人民公安史稿》(1997)、《建国以来公安工作大事要览》(2003)、《彭真文选(1941 - 1990)》(1991)、《论新中国的政法工作》(1992)、《罗瑞卿论人民公安工作(1949 - 1959)》(1994)、《乔石谈民主与法制》(2012)、《罗干谈政法综治工作》(2015)等档案资料和文献。第二个问题的数据来源主要包括历年《地方财政统计资料》(1988 - 2009)和《中国法律年鉴》等。此外,还包括地方性的公安大事记、公安年鉴、公安志等,例如《J省公安派出所简志》(内部资料,1994)。第三个问题的数据来源主要包括在五个城市政法部门的田野调查和访谈数据及有关警务运行机制的经验或政策法规汇编等,例如《综合治理社会治安经验选编》(1983)和《改革和加强公安派出所工作文件汇编》(2002)。

虽然进行了较为广泛的访谈和多年的资料收集,但由于公安系统保密的特殊性,本文针对某一特定地区严谨的连续性数据仍较为薄弱。按照学术伦理,一些内部资料和访谈仅用于帮助本文进行核心观点的佐证,并不能公开引用。因而解锁中国警务运行机制“黑箱”远未达到精细化的程度。本文尝试从整体上为警务运行关键机理提供一个尚不完美的解释,为增进对该问题的理解提供边际贡献。

四、治安的政治定位与调控中的社会秩序： 中国警务运行机理的概念框架

中国警务运行的相关文献涉及几十个概念或变量。笔者围绕研究

问题,整合宏观、中观和微观层次的学理元素和访谈发现,按照“现实挑战—回应策略”的总体思路,构建一个中国警务运行机理的概念框架。该框架认为“治安的政治定位”以及组织技术和技术治理支撑的“调控中的社会秩序”是维持“稳定的奇迹”的核心(见图1)。

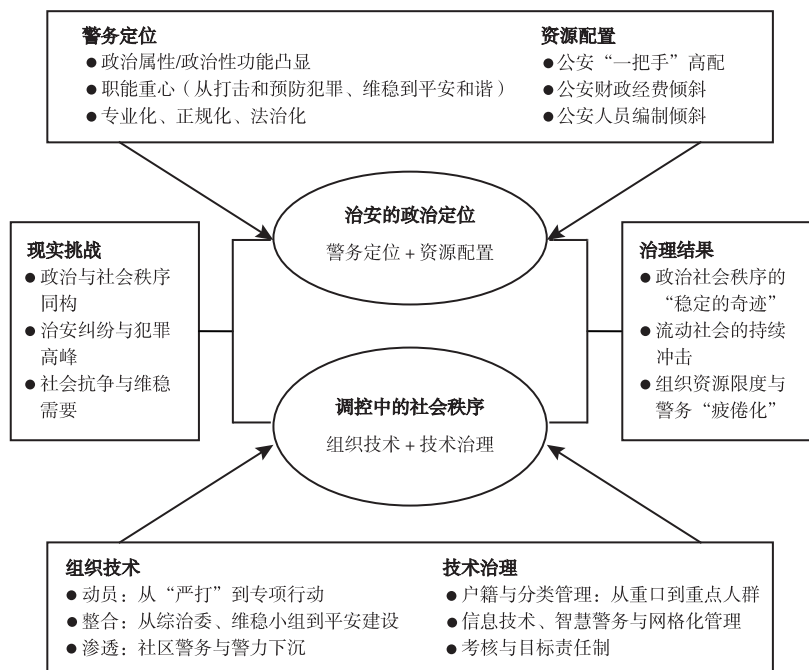


图1 中国警务运行机理的概念框架

中国的政治和社会秩序面临着多个维度的现实挑战。一方面,治安纠纷和犯罪率在过去几十年有相当大的增长。从国际标准来看,中国的犯罪率不高,但是日益扩大的经济、政治和社会不平等,导致紧张局面、社会冲突不断攀升,盗窃、抢劫和诈骗等经济刺激型犯罪快速增长(白慧,2009:223 - 251)。另一方面,征地、拆迁、劳工权益、环境问题等诱发的群体性事件导致“维权”与“维稳”之间的紧张。此外,中国政治秩序和社会秩序的“同构性”则进一步导致执政党对各种外显和潜在的稳定问题和挑战格外关注。

为回应社会控制和社会秩序的挑战,政府增加了对公安系统的

依赖程度并予以相应的资源配置倾斜。“治安的政治定位”,^①即警察在履行维持秩序、控制犯罪和提供服务等多种职责和治理任务的同时,将捍卫政权安全和制度安全为核心的国家政治安全职责置于首位,治安的政治属性和政治功能持续受到重视。政治性功能围绕执政党和政府的中心工作并呈现阶段性和动态性:20世纪70和80年代聚焦打击和预防犯罪、90年代增加矛盾纠纷调处和维护政治稳定、2005年以来突出政治安全及各领域高水平的“平安建设”(中央社会治安综合治理委员会办公室,2007:7)。这种战略定位强调党对公安工作的绝对领导,以及警察维持政权稳定的政治责任(中国警察学会中国特色公安研究组,1996:51)。警察的专业化、法治化和正规化虽然也受到很大关注,但在价值冲突和平衡过程中则让位于政治属性。结果,公安系统在权力结构中地位显赫,在编制、经费等体制内稀缺资源配置过程中获得相对倾斜。这既是政府出于政治和社会秩序需要支持的结果,也是公安部门借助“治安的政治定位”争取的结果。

公安部门利用这些战略和资源,构建以组织技术和技术治理为核心的“调控中的社会秩序”。^②一方面,组织技术在经验层面至少包括动员、渗透、整合三种机制,分别是“严打”和专项行动,社区警务与警力下沉,借助政法委整合调动综治、“维稳”、“平安建设”小组及治保会等党政和社会力量。随着环境和任务形势的变化,组织技术的一些要素呈现动态调适的特性。例如,“严打”逐步被各种“专项行动”取代,综治升格为“平安建设”。另一方面,技术治理有两个层面,即国家在实现自身管理目标时,其管理技术、治理手段等正变得越来越技术化(渠敬东等,2009),以及现代国家通过引入新技术,尤其是信息技术来更好地提升自身在公共管理和公共服务中的效能(黄晓春,2010)。警务技术治理机制兼具以上两种意涵:户籍登记和重点人口分类管理、岗位目标责任制及绩效考核深刻体现了治理手段的技术化取向;信息视

① “治安的政治定位”旨在强调党对公安工作的绝对领导和全面领导,始终围绕党的执政地位和中心工作展开。不能将“治安的政治定位”同具有特定意识形态的“警察国家”(police state)混淆。

② “调控中的社会秩序”旨在形象地阐释社会秩序构建主要依赖“科层制组织体系”及其精细化控制。该体系能够根据制度环境、治理任务和强度进行灵活性和策略性的调适,这不同于“通过法律的社会控制”。

视频监控技术、网格化管理与立体化治安防控体系凸显了现代技术本身。随着新技术的发展,技术治理越来越精细化和智能化。例如,重点人口管控拓展到社区矫正对象、精神病人等特殊人群及刑释人员等重点人群。综治平台已将低保人群、空巢老人、失独人员等需要帮扶的弱势困难群体纳入信息采集范畴,兼顾管控和服务。又如,视频监控从闭路电视监控发展出雾透、混合补光和黑光球机、人像识别、智能卡口和热力图等,实现了从“汗水警务”到“智慧警务”的根本转变(海康威视智慧安防体验馆和公安事业部的访谈记录,2018年7月20日)。

组织技术和技术治理的整合,实现了警务运行的战略、资源、组织、技术和激励等各种元素相互支撑和共生。例如,警察的预防和控制战略离不开户籍登记、重点人口分类管理等技术治理要素的支持。网格化管理和立体化防控体系等技术治理也依赖警察整合调动党政和社会资源的组织技术。不仅如此,无论是社会治安防控体系的组织技术,还是网格化管理、重点人口分类管理等技术治理都依赖绩效考核和目标责任制的激励约束。由此,组织技术和技术治理“互嵌”构建了“调控中的社会秩序”。

值得注意的是,由于不同时期执政党和政府所关注的治安问题存在差异,因此“治安的政治定位”和“调控中的社会秩序”相应呈现动态性特点。改革开放以来,打击与预防违法犯罪、社会矛盾纠纷与群体性事件,以及高水平的平安建设渐次成为“治安的政治定位”的核心和警务职能重心。相应地,组织技术中的动员和整合方式都发生了很大的调整,渗透的程度则更高。同样,技术治理相关的分类管理与服务的精细化、信息化和智慧化水平、目标责任制和绩效考核指标的侧重点等都发生了阶段性变革。“治安的政治定位”和“调控中的社会秩序”互动关联的结果是实现了政治和社会秩序“稳定的奇迹”。当然,新问题和新的挑战仍然存在。“流动中国”构成了人类历史上最大规模的人口流动(米勒,2014),直接挑战户籍和重点人口管理等技术治理机制的有效性。公安经费和编制等组织资源的限度则导致“警务疲倦”常态化。这些都意味着“治安的政治定位”和“调控中的社会秩序”所塑造的警务运行机制面临着变革的压力。

五、治安的政治定位:警务战略选择与适应性资源配置

中国当下的警察脱胎于党的保卫机构,历经抗战、内战和革命等政治运动,深受政治和历史传统的影响。在中国的话语体系中,警察作为人民民主专政的政治工具,忠诚接受党的绝对领导,在政治上同党和国家保持一致。在维护统治、防控犯罪和提供服务“三位一体”的职能体系中(王智军,2009:54-61),警察维护政权稳定的政治属性获得凸显。

中国政府对于警察的政治属性并不隐晦,中国式警务(Chinese policing Style)具有浓厚而独特的政治色彩。从1949年中央人民政府公安部成立开始,首要政治任务就是巩固国家政权。“国家的公安部门,应是国家政权镇压反革命、确立社会秩序、捍卫国家安全的有力工具”(公安部《罗瑞卿论人民公安工作》编辑组,1994:10)。直到今天,公安部门始终将维护国家政治安全和政权安全置于首位,积极化解影响社会稳定的矛盾纠纷、处置各类重大突发事件(公安部办公厅,2015:27)。2015年1月20日,习近平总书记在中央政法工作会议上重提政法部门“刀把子”的定位,^①强调政法队伍要忠于党、忠于国家、忠于法律。“政治建警”和警察的政治属性被提升到战略高度。

中国共产党“政治建警”和“治安的政治定位”使政治和社会秩序相互包绕,特定时期的警务职责始终围绕执政党关注的核心秩序问题,难以将狭义的治安问题与“维稳”等进行切割。这至少带来了三重影响:首先,维护稳定成为一种国家战略偏好,无论是社会矛盾和犯罪导致的社会稳定问题,还是群体性事件引致的政治稳定风险,都吸引了国家的注意力分配。因为国家的改革是策略性和高度选择性的结果,必须小心谨慎地维持发展和稳定之间的平衡(谢岳,2013:2-5)。其次,立足中国德性政治的传统和“人民政治”的现实,复兴调解体制或者建立新的调解体系以化解社会矛盾。政府调整针对法官的考核政策和晋升标准,引导其优先选择调解或“非诉讼纠纷解决机制”而非判决来实

^① 1926年5月毛泽东在主持第六届农民运动讲习所时,1998年7月江泽民在会见全国打击走私工作会议代表时,以及1998年胡锦涛在《坚决贯彻落实中央关于军队武警部队政法机关不再从事经商活动的重大决策》讲话中均提出了“刀把子”的论述。

现矛盾化解的政治目标(Minzner, 2011)。再次,中国警察的专业化、正规化和法治化的现代转型尚未完成。警察担负着巩固执政党地位和维护国家政权稳定的重大政治责任;基层警察则承担着大量行政性事务和“非警务活动”,无法聚焦于办案等业务工作(Scoggins & O'Brien, 2016)。结果,警察大体上仍然是“落实社会规范”而不是现代专业警察意义上的执法力量(白恩, 2009: 223 - 251)。

治安政治的战略定位直接影响了公安部门的政治行政地位、人员编制和财政经费等资源配置。公安部门在中国的权力结构中地位显赫,公安部门的“一把手”在行政和党务系统中往往获得“高配”。不仅如此,公安部门利用治安的政治定位和权力结构中的位置,争取到更多专项编制、经费等警务保障的相对倾斜。这在一定程度上匹配和支撑了其战略需要。

政府对公安部门的依赖,在很大程度上不仅改变了警察“权重而位不高”的状态,而且让警察获得了相对强势的政治行政地位。一方面,1949年以来,历任公安部部长的职务职级大多高于其他部委主管。这不仅意味着从机构规格上抬高公安工作的地位,而且强化了党委政府对公安工作的领导。2003年11月,《中共中央关于进一步加强和改进公安工作的决定》(中发[2003]13号)明确改革公安领导体制,提出“各级党委可根据实际情况和干部任职条件,在领导班子职数范围内,有条件的地方逐步实行由同级党委常委或政府副职兼任省、市、县三级公安机关主要领导”,即公安机关主要领导“进班子”。不过,这种权责配置随后发生了很大调整。2010年4月,中组部明确要求省级政法委书记不再兼任公安厅(局)长;党的十八大以后,全面推进依法治国重塑了政法委定位和公安部门的职责关系。^①党的十八大以来,政法委经过一连串的革新措施,其角色正在转型,特别是随着群体性事件呈逐年下降趋势,政法系统“维稳”功能逐步“淡化”和“弱化”(袁怡栋, 2017)。另一方面,公安民警约占公务员总数的1/4,以机构规格等因素确定领导职数、以领导职数确定非领导职数的方法,导致公安机关的领导职数和非领导职数比重远远低于同级其他政府部门。因此,警察“压职压级”问题严重,政治行政待遇显失公正。“从优待警一句话,从严治警一本书”(中部C市SX分局的访谈记录,2017年4月6日)。

^① 2015年公安厅局长进入密集调整期,政法委书记不再兼任公安厅局长成为趋势。

2009年12月,公安部与人社部、国家公务员局联合制定《公安机关执法勤务机构警员职务套改方案》。改革完成后,市、县两级公安机关科级干部的比重从42.1%和31.8%分别提高到52.2%和45%,与其他行政机关的差距大幅度缩小(贺电等,2014:42-43)。

警察编制和员额从公安部组建开始就一直是公安队伍建设的核心问题。在转型过程中,警察编制虽然持续增加,但职能扩张和任务增长更快,警察总量不足、地区和机构间不平衡等持续存在。^①1949年10月第一次全国公安会议的重要议题就是组织和队伍建设。1950年6月第一次全国公安人事工作会议召开时,19万警察编制中缺额4000多名中级领导干部、19000多名处级领导干部和40000多名一般干部(《中国人民公安史稿》编写组,1997:247),实际只有约13万名警察。1951年,根据中央精简精神和全国编制委员会拟定的编制方案,全国公安机关、人民警察的编制减少1/10,员额约3万人(本书编写组,2003:41-42)。此后,随着政府机构改革和社会秩序变迁,公安编制的精简或扩充调整非常频密(见下表)。

中国公安警察编制数量

年份	1949	1951	1982	1984	1988	1989
编制(万)	19	27	65.8	65.8	76.9	76.9
年份	1990	1991	1995	2004	2008	2011
编制(万)	82.5	85.4	87	131.9	190	160.3

资料来源:中国公安警察的编制数量因统计口径不同而存在差异。1988-1991年和2004年的数据来自《中国法律年鉴(1993年)》和《中国法律年鉴(2005年)》。1982年、1995年的数据来自公安部政治部人事局编著(1997:67-68);1984年、2011年数据不包含辅警、文职人员(魏永忠主编,2015:4);2008年的数据来自李健和主编(2008:47)。

中央首要的是通过公安编制管理体制的集权和分权的选择向治安任务重、警力需求大的地区倾斜。1949年10月,全国公安高级干部会议确定公安机关实行“统一领导、分级管理、条块结合、以块为主的领

^① 中国的警察数量和警力缺乏基本上是一种共识,但也有例外。白恩(2009)认为从统计数据看,中国每十万人拥有的警察数量大大低于各国的平均数。但是,统计口径的差异影响了比较的结果。以1991年为例,民警85.4万、武警62.3万。1990年还有87万履行交通、林业、民航、铁路等行业职能的公安干警。因此,每十万人正规警力比例,中国警察的数量大体上与世界平均水平差不多或略多。此外,中国还有在企事业单位涉及内保工作但不作为警察或保安人员统计的人员。

导体制”，全国公安系统的编制由公安部统一管理。1958年第九次全国公安会议确定公安编制由公安部垂直管理改为地方公安编制完全交由地方各级编制委员会统一管理。1965年第十四次全国公安会议和1978年第十七次全国公安会议确定全国公安编制单列。1982年《中共中央关于加强政法工作的指示》（中发〔1982〕5号）明确各级政法机关的编制从国家行政编制中划出单列，实行中央统一领导，中央和省市区分级管理（公安部政治部人事局，1997：66）。公安部的统计数据显示，1982年核定公安编制总数65.8万名，1995年底公安编制总数为87万名。1986—1996年中央为公安机关共增编15.99万人（公安部政治部人事局，1997：67—68），核定的公安编制基数低，导致警察编制增加与职责任务增长很不成比例，特别是基层警力不足，难以适应警务的现实需要。中央在20世纪90年代选择以更大限度的分权策略来激发地方的积极性，增加了大量的地方编制和“地方粮票”。1992年《中共中央关于加强政法工作，更好地为改革开放和经济建设服务的意见》（中发〔1992〕7号），赋权地方政府根据工作任务繁重程度和地方财政负担能力适应性增加地方编制的灵活性。国家编制和地方编制比重的省际比较表明，广东、江苏等经济发达地区地方编制较多，而西部一些省份则很少（樊鹏等，2009）。

随着国家财政能力增强和维稳压力增大，中央进一步通过审核确认地方编制和扩充专项编制来增加警力，以回应社会稳定的挑战。2004年，公安部初步统计全国自定公安编制41.8万名。同年，已有24个省（自治区、直辖市）按照规定程序，由省级编制部门进行了审核认定（中国法律年鉴编辑部，2005：208）。2008年，中编委批准五年内在新增41.82万专项编制基础上，再为公安机关增加专项编制20.1万名（贺电等，2014：43）。公安部出台《2004—2008年全国公安队伍正规化建设纲要》和《全国公安机关编制标准》，明确综合考虑人口数量、经济发展水平、治安状况和行政区划等因素，制定全国公安机关编制标准，按标准配置警力。此外，地方政府还利用“软财政支出”雇用名目繁多的治安辅助力量（叶静，2016）。

除公安编制获得倾斜外，公安警务保障在很大程度上同样受惠于政府对警察的战略定位，获得大幅度改善。中央和公安部通过警务保障体制改革调整保障责任、加大向中西部地区和基层转移支付力度，以及制定警务保障的政策和标准等努力，积极向财政、发改委等相关部门

“争取”,大幅度提高了警务保障水平。

中央和公安部通过警务保障体制改革来调适和优化中央和地方分级分类保障责任,提高警务保障水平。公安部成立以来持续探索警务保障体制改革。1949-1955年、1955-1958年和1958-1966年先后实行“统一核定”、“垂直管理”和“两级管理”体制。20世纪80年代公安部意识到建立健全警务保障体制是解决经费短缺、提高业务保障能力的重要办法(刘明望,2014:68-74)。公安部积极寻求经费保障途径,1981年国家预算支出科目单设公安支出科目。1994年分税制改革和“分级管理体制”下,按照事权划分原则,公安机关预算和警务保障分别纳入中央和地方财政预算,中央和省级财政可以安排公安专项资金补助。由于中央的警务保障水平远远不能满足警务需要,实际上变相鼓励公安机关通过行政性收费、罚没款、摊派甚至占用取保候审费、保证金、扣押物等途径自筹部分经费(么子国,2005)。2009年7月,中办和国办下发的《关于加强政法经费保障工作的意见》(厅字[2009]32号)将分级管理体制调整为“明确责任、分类负担、收支脱钩、全额保障”体制(公安部装备财务局,2011:273-274),细化经费分类、增设业务装备费科目;明确分项目、分区域保障制度,切实增强经费保障能力。

警务保障问题集中在基层和中西部地区,因此,中央和公安部通过财政转移支付积极向中西部、基层和维稳任务重的地区倾斜。长期以来,县级公安机关经费保障“预算经费保吃饭、侦查办案靠罚款、基建福利靠自筹”(公安部装备财务局,2011:10)。2003年全国3040个县级公安机关的公用经费中,2066个县(市)公安局年人均经费2.17万,974个城市公安局年人均经费2.54万(公安部装备财务局,2006:11)。2004年中部地区6个县市调查发现:公用经费占公安年初经费预算安排的不足10%,罚款返还和账外支出占公用经费支出的比例很大(公安部装备财务局,2006:3-4)。为此,随着财政能力增长,中央加大了对中西部地区县级、维稳任务重的地区以及经济困难地区市级公安机关的转移支付规模。2004年,国家发改委在继续对监管场所投入的基础上,新增西部公安派出所专项补助5亿元;财政部在原有转移支付基础上再增加12亿元。其中,对中西部基层公安机关补助经费9.5亿元(公安部装备财务局,2006:12)。2004-2007年,中央财政在原公安转移支付基础上,新增公安机关办案、装备专项补助经费100多亿元,重点用于中西部地区县级公安机关经费补助(公安部装备财务局,2011:

89)。2009年,中央财政和省级财政分别向市县级公安机关转移支付195亿和118亿。2010年中央财政将公安政法转移支付资金增加到212亿,同时,中央补助地方公安基础设施建设61亿元(公安部装备财务局,2011:31)。近年来,公安部以“项目制”方式实施“210”工程创新警务保障,2014年和2015年全国公安转移支付均为228亿,分别安排地方基础设施建设项目1135个和1036个(公安部办公厅,2015:77;公安部,2016:79)。

此外,公安部积极联合相关部门,制定和出台保障标准和政策,将公安警务保障制度化。标准化、规范化和定量化既能提高保障水平,又能落实保障责任,因此,标准和政策是“最大的资源”。例如,2004年各地以公安部和财政部《关于制定县级公安机关公用经费保障标准的意见》(财发[2004]157号)为基础,制定了本地县级公安机关公用经费保障标准。2007年底,全国2630个纳入保障标准范围的县级公安机关,有2620个落实保障标准,达标率高达99.6%(公安部装备财务局,2008:1-10);2007年全国县级公安机关经费支出比2004年增长66.4%,在一定程度上解决了长期困扰基层公安机关的经费保障问题(公安部装备财务局,2011:13)。此外,公安部出台了大量装备类、基础设施建设类等保障标准和政策。

六、调控中的社会秩序:警务运行机制中的组织技术与技术治理

在治安的政治定位以及警察编制和警务保障约束条件下,警察通过复杂多样的组织技术和技术治理形塑了“调控中的社会秩序”。中国共产党擅长通过一定的组织技术来回应各个领域的挑战。例如,执政党因应民主化、市场化、多元化三重挑战,采用转型、吸纳和渗透技术有效适应不同场景中出现的问题(景跃进,2011)。为回应社会治安和政治稳定挑战,自上而下的动员技术、对基层社会的渗透技术以及将警务部门的目标上升为党政目标的整合技术得到了采纳。技术治理的两个维度在警务运行中均有体现,例如户籍登记和重点人口管理、考核和岗位责任制等表明治理手段的技术化取向,各种视频监控在警务中的应用体现出信息技术对警务运行绩效的改进。

针对改革开放后持续不断的犯罪高峰,运动技术被优先采纳并以“严打”的面相呈现。由于“文革”遗毒助长了部分年轻人的暴力习惯,再加上“上山下乡”运动的治安后果(潘鸣啸,2009:358),改革开放初期城市治安严重混乱,刑事犯罪活动猖獗,扰乱社会治安的“绝大多数是青少年、青年工人和学生”(彭真,1991:405-420)。针对城市治安严重混乱问题,1979年11月和1981年5月中央政法委分别召开全国城市治安会议和五大城市治安座谈会,提出以北京、天津、上海等大城市为重点整顿社会治安,依法从重从快集中打击犯罪分子。虽然整顿治安和打击犯罪取得了一定效果,但很快刑事犯罪就出现了反弹。这直接导致中央不得不采用最后的“杀手锏”:组织政治运动严厉打击违法犯罪(潘鸣啸,2009:359)。1983年7月,邓小平指出“刑事案件、恶性案件大幅度增加,这种情况很不得人心”,“为什么不可以组织一次、二次、三次严厉打击刑事犯罪活动的战役?每个大、中城市,都要在三年内组织几次战役”(邓小平,1993:33-34)。由此,1983-1987年1990年和1996年在全国范围开展了集中、固定期限逮捕和严厉打击特定犯罪对象和类型的运动,各地也有很多类似的运动。

如上所述,20世纪80年代犯罪率急剧上升和公众对犯罪的担忧是国家领导人发动“严打”(stern blows)群众运动的动因。针对特定职业、特定群体和关键领域的选择性打击取代了过去全面的犯罪控制运动。不过,“运动式警务”并非国家权力强化的结果,而是国家权力弱化的选择(Dutton & Lee,1993)。持续多年的“严打”取得了短期效果,但运动式警务也遭受了争议和质疑(Tanner,2005)。“严打”的理由是80年代早期出现犯罪高峰,特别是青少年犯罪和经济犯罪,结果广泛地适用死刑。过去25年的经验事实似乎表明,中国的“犯罪高峰”并没有想象的那么严重(Bakken,2004)。从效果上看,“严打”前后的犯罪统计数据表明,虽然有短期效果,但并没有预想的那么成功。未预期的效果是提高了人民对犯罪的认识、获得公众对刑事镇压政策的支持、巩固了道德滑坡的边界(Liang,2005)。进入21世纪以后,尽管动员策略没有根本性改变,但警务部门倾向于选择运动式强度更低、规模范围更小的专项行动来聚集执法资源,集中解决突出的治安问题。

鉴于刑事犯罪特别是青少年犯罪相当严重且成因复杂,整合策略得以采纳。1979年6月,中宣部、教育部、公安部、全国妇联、共青团中央等八个部门联合向中共中央提交《关于提请全党重视解决青少年违

法犯罪问题的报告》，建议实行党委领导、全党动员、书记动手，依靠学校、工厂、机关、部队、街道、农村社队等城乡基层组织和全社会力量来加强对青少年的教育。作为一种系统性问题解决方式的“综合治理”在治安领域开始生成。1981年1月，中共中央发出《关于加强政法工作的指示》，正式提出“综合治理”战略。从以“打击”为主到“预防”和“打击”并重，社会治安综合治理的经验不断丰富和深化，并在1991年上升为中央的战略选择。从公安部门唱“独角戏”到政法部门的松散动作，然后过渡到全社会齐抓共管、强化领导责任制和“一票否决制”，形成大合唱。

社会治安综合治理主要通过中国共产党组织整合分散在不同政府部门和不同政府层级、社会和市场的力量，将治安触角延伸到社会的每一个角落，实现社会治安调控的组织化和制度化。这些组织体系包括党的“四级政法委、五级综治委、五级维稳办”和政府“两院三部制”的刑事司法系统构筑的“纵向到底、横向到边”的网络（杨锡铭、王孟平，2012）。社会治安综合治理是一项庞大的系统工程，公安部门成功地将预防和打击犯罪、维护社会稳定等职能从部门工作升格为党政核心工作之一，在党委统一领导下党政齐抓和分工负责（中央社会治安综合治理委员会办公室编，1992：87-90），即通过党整合和压实各个部门维持社会治安的职责。2005年启动的“平安建设”是社会治安综合治理的“升级版”，各领域、各层次的“问题联治、工作联动、平安联创”成为整合党政、市场和社会力量的新机制。^①此外，很多传统的矛盾纠纷化解机制被“重拾”并予以创新。例如，信访这一传统的“民意上达”机制在新时期从转办交办向督导检查并促进问题解决的“秘书型”向“职能型”转变（张恩玺，2012：5）。又如，“枫桥经验”以及行政调解、司法调解和人民调解等再度被激活。

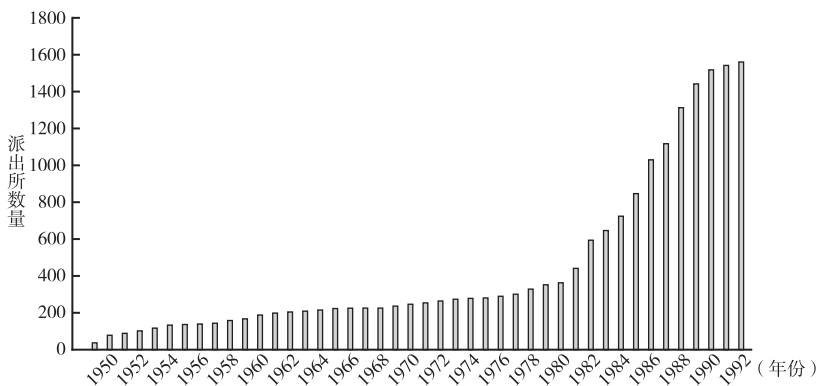
此外，公安部门将警察机构和警力资源向基层延伸，利用渗透技术实现“社区中的国家”。首先，警察是为数不多的将机构和人员渗透到社会最底层的政府部门。1949年就自上而下构建了“公安部—大区公安部—直辖市公安局/省公安厅—专署公安处—县公安处/区公安助理

^① 2018年2月，《深化党和国家机构改革方案》决定不再设立中央社会治安综合治理委员会及其办公室、中央维护稳定工作领导小组及其办公室，将中央防范和处理邪教问题领导小组及其办公室职责划归中央政法委和公安部。这意味着党委、政法委将主要运用“平安建设”这一整合机制。

员—村公安员”的组织网络(公安部政治部人事局编著,1997:11-12),并深深嵌入基层社会。其次,在向社会底层渗透过程中,承担基础防范和动态管控职责的公安派出所的数量和警力总体保持增长趋势。2000年底,全国共有公安派出所4.7万多个,民警38万余名(公安部治安管理局,2002:57);2004年底,全国公安派出所的数量为45178个(中国法律年鉴编辑部,2005:208)。2007年,全国有公安派出所5万多个,警力达到49万多名(李雪冰等,2012:30)。以J省的时间序列数据为例,1949年全省仅41个公安派出所,1993年增长到1592个,年均增长35个以上(见图2)。再次,社区警务和“警力下沉”重新“填补”和渗入新的经济社会空间,实现城市社区治安的再组织化(陈周旺,2011:9-10)。社区警务的职责是信息收集、实有人口管理、治安管理、安全防范和服务群众等基础性工作,在扎根社区的过程中,有助于实现主动型警务。2000年11月,中办国办转发《民政部关于在全国推进社区建设的意见》(中办发[2000]23号),决定在全国城市推行社区改革,这意味着城市公共空间的重塑。2002年6月,《公安部关于改革和加强公安派出所工作的决定》(公发[2002]6号)随即提出改革警务机制,积极实施社区警务战略。同年8月,公安部、民政部专门制定了《关于加强社区警务建设的意见》,提出以社区为单位设立社区警务室,主动适应城市社区体制改革。根据社区规模大小、人口多少、治安状况等因素,以实有人口3000人左右为基本标准,按照“一区一警”、“一区两警”或“一区多警”配置(公安部治安管理局编,2002:13-16),实现警力下沉和社区民警专职化。^①

技术治理(technocracy)具有复杂精细和技术现代两种面相。一方面,国家在实现自身管理目标时,管理技术、治理手段等正在变得越来越技术化(渠敬东等,2009),标准化、量化、流程化和精细化是技术化的重要体现。另一方面,政府采取计算机、物联网、信息通讯技术、大数据、云计算等技术体系,尤其是现代信息技术来更好地提升公共管理和公共服务的效能(黄晓春,2010)。具体到警务领域,前者主要指户籍和重点人口分类管理、绩效考核与目标责任制越来越技术化;后者主

^① 因警力限制,社区民警专职化实际上难以真正落实。以大都市区Y市CY区为例,一般采取“一拖三”的模式,即1个社区民警带领3名辅助人员(1个内勤、1个流管员、1个保安)(Y市CY区H老旧小区的小区居委会主任访谈记录,2017年8月3日)。



数据来源:根据《J省公安派出所简志》(1993年)自建数据库。其中,22个派出所的建立时间不详,假定均为1993年始建。

图2 J省1949-1993年公安派出所增长趋势

要指信息和视频监控技术与网格化管理,大数据与智慧警务或情报主导警务等蕴含的现代技术和智能化取向本身。在警务运行过程中,技术治理的两种面相有相互嵌入和融合的趋势,更好地实现了精细化和智能化的效果。

户籍登记和人口管理,特别是重点人口管理蕴含着复杂的制度规范和精细的分类控制技术,编码和数据库等方法被广泛采用。户籍登记是“一项灵活的技术”,登记的“户”可以是单身个体、家庭甚至是容纳数千人的宿舍,即集体户口。作为一种社会技术和“治理术”,户口的规制功能主要是人口控制和监控人口流动,特别是农村向城市的“盲流”(Dutton,1992:208)。人口管理则在户口登记的基础上,对常住人口、暂住人口、境外在华居留人员按照一定的技术和规范标准进行分类管理,做到“底数清、情况明、信息灵”。以常住人口为例,除了出生、死亡、迁移、户口项目变更和更正登记等内容外,对辖区年满14周岁的常住人口分层次进行管理。其中,重点人口则按照一定的编码方法进行分类管理。^①根据《重点人口管理工作规定》(公通字〔1998〕37号)和《关于将吸毒人员列为重点人口管理的通知》(公治字〔1999〕1169号)的阐释,重点人口包括危害国家安全活动嫌疑;严重刑事犯罪活动

① 重点人口是指有危害国家安全或社会治安嫌疑,由公安机关重点管理的人员。重点人口是公安机关内部用语,严禁对外使用。重点人口的范围在不同的时期具有动态性,基本的趋势是“减少政治性人员,增列社会性人员”(王太元,1997:316)。

嫌疑;因矛盾纠纷激化,有闹事行凶报复苗头、可能铤而走险的;因故意违法犯罪被刑满释放、解除劳动教养不满五年的;吸食毒品5类共20项。不同的对象的危害程度不同,管理方法存在差异。以此为基础,公安部门按照工作对象进行编码、设置工作对象管理类别代码和管理方法代码,以实现精细化管控和服务。

信息和视频监控技术与网格化管理的结合,“科技强警”和“智慧警务”让治安防控体系更加智能化和精细化。从“金盾”工程到“天网”工程,公安部门一直是现代技术积极的响应者。早期受制于技术水平,公安视频监控主要是少量的闭路电视监控。进入21世纪以后,在“平安建设”的推动下,各种视频监控、人脸识别、智能卡口等新技术在警务领域开始广泛使用。^①例如,中部C市^②投资3000余万元建成了全省一流的情报合成作战中心,先后完成警用地理信息平台(PGIS)、350M数字集群通信、警车卫星定位平台等系统建设。同时,整合了交警、城管、市政、森林、公汽等部门,县市区和社会视频资源2万多个。C市“智能天网”建立完善了高中低空、静态和动态相结合的立体化、动态化的智能防控体系。同时,开发建设了“C市公安警务云”、“人像研判系统”等特色的应用服务体系。^③西部地区也在积极适应“互联网+警务”模式,运用警务大数据资源,实现立体化防控。^④B市E区“平安建设”投资3000多万元,刑事案件立案数量下降了一半左右,打击和震慑犯罪效果显著。一是在学校等重要场所安装了17套智能报警器,一键式报警器,声音和图像会迅速上传到指挥中心。二是在重要卡口安装了32套“虎鲨”系统,^⑤实现自动提取相关信息并呈现连贯性的

① 《全国公安机关2003-2008年科技强警工作规划》、《城市报警与监控系统建设3111试点工程实施方案》和《关于深入开展平安建设的意见》直接推动了“天网”工程和“雪亮”工程建设。

② 中部C市辖区面积1.93万平方公里,人口528万,辖2区1市8县,一般公共预算收入200亿元。全市公安机关共有专项编制4295名和自收自支地方事业编制119名(只有县公安局有此编制,属于历史遗留问题),共计4414名,实有4322名民警和非警务人员。

③ 情报合成作战指挥中心通过“情报研判+合成作战”实现情报引领警务、信息服务实践。“三台合一”信息指挥中心、公安人像汇聚应用云平台、12345民生服务平台、综治信息管理平台等各个业务信息被整合在一个大平台(中部C市公安局的访谈记录,2017年4月8日)。

④ B市E区实有人口2.7万人,正式民警编制64名(实有52名)、辅警20名、文职40名。2016年全年接处警1089起,连续8年没有杀人、抢劫等刑事案件;刑事案件立案数全年仅有70多起(西部B市E公安分局指挥中心主任访谈记录,2017年7月25日)。

⑤ 目前类似的系统很多,不同的科技企业提供的品牌不一样,统称“卡口信息搜集机”。

轨迹。三是车辆查询应用监控系统。这些系统成了24小时不下岗的警察(西部B市E区公安分局的访谈记录,2017年7月24日)。2015年4月,中办国办《关于加强社会治安防控体系建设的意见》以突出治安问题为导向,以体制机制创新为动力,以信息化为引领,以基础建设为支撑,坚持系统治理、依法治理、综合治理、源头治理,健全点线面结合、网上网下结合、人防物防技防结合、打防管控结合的立体化社会治安防控体系。^① 网格化管理成为基层落实防控体系的重要技术工具。Y市在城市管理网、社会服务管理网和社会治安网基础上构建“三网合一”的网格化体系。^② 在西部B市E区,一个4300户、7714人的社区被划分成六个网格,由网格长、楼栋长、单元长、巡逻员构成一张大网,建立“一网多格、一格多员、全员参与、责任分明”的管理模式。“网格长的事情很多,18个职能部门的信息都需要网格长来落实。B市E区的智慧社区平台系统,主要包括人口基础信息系统、社区综合信息采集平台、社区综合服务信息系统、社区家庭医生服务系统、社会矛盾联动化解系统、基础空间数据管理系统。除了网格长,还建立了包联领导制度,由区委区政府主要领导分别联系一个网格”(西部B市E区星光社区主任的访谈记录,2017年7月25日)。

绩效考核和目标责任制是技术治理的关键一环,社会治安考核绩效指标体系越来越精细和技术化,目标责任制实现目标和责任的精准关联。1986年公安系统引入目标岗位责任制,即按照职能和上级要求制定目标,将目标具体分解为一定时期的数量和质量要求,通过岗位责任制落实到每个单位和个人(公安部政治部人事局:1997:94)。在压力型体制和行政分权体制下,考核和目标责任制塑造了科层内部的控制和垂直激励机制。治安绩效考核和责任制是一个复杂的体系,包括上级对下级公安机关或业务部门考核、专项考核、政法委和综治部门对社会治安综合治理的考核、公众安全感和满意度测评等。中部C市派出所排名在后三位的,作为上级公安机关实行末位淘汰的依据,并且与所长的绩效工资挂钩(中部C市副市长、公安局长的访谈记录,2017年4月9日)。上下级部门考核以刑侦为例,东部Z市公安局刑侦支队对

① 包括社会面治安防控网、重点行业治安防控网、乡镇(街道)和村(社区)治安防控网、机关企事业单位内部安全防控网、信息网络防控网。

② 中共Y市社会工作委员会、Y市社会工作建设办公室、Y市网格化体系建设“1+3”系列文件汇编,内部资料,2015年8月。

7个区县有半年和全年的绩效考核排名并在全市范围通报。绩效考核的内容包括立破案、打击(逮捕、判决)、打黑除恶、专项斗争及追逃、^①刑事案件数量质量及标准化信息采集、刑事技术及侦查基础工作、立案告知等七个维度,每一类又包括若干细化的指标和加减分项。除此之外,应对突出问题和重大政治经济活动,各种专项行动也主要通过绩效考核来具体落实。不过,名目繁多的考核让各级公安机关、业务部门和民警无所适从。^②为压实社会治安和稳定责任,“一票否决”制度作为一种极端的目标责任制被引入到社会综合治理领域(尚虎平、李逸舒,2011)。2016年3月,中办国办印发《健全落实社会治安综合治理领导责任制规定》,强化社会治安和平安建设的领导责任制,特别是党政“一把手”的政治责任。

七、结论与讨论

中国的社会秩序和政治稳定难以“切割”,因此,建立有效的治安体制对于维护社会秩序和国家的合法性至关重要。转型过程中的矛盾纠纷、犯罪和群体性事件持续挑战中国的稳定和秩序。回应时代的挑战,中央从“治安的政治定位”出发,注重结合党的中心工作,调适警察维持政治和社会稳定的政治性功能。一方面始终把确保国家政治安全和社会政治稳定置于首位(公安部编,2016:31);另一方面,因应政治和社会秩序的情势变化,也灵活地调整不同时期警察的职能重心。作为战略定位匹配的结果,公安部门获得了“一把手”高配、编制和经费等稀缺资源的倾斜。警察则采用动员、整合和渗透等组织技术以及户籍与重点人口分类管控、信息技术和网格化管理、目标责任制等技术治理机制实现中央对政治稳定和社会秩序的要求。组织技术和技术治理都具有较强的动态适应性。由此,“治安的政治定位”和“调控中的社会秩序”框架形塑了“中国特色的平安之路”。

① 不同时期的专项斗争存在差异,例如打击侵财犯罪(抢劫、抢夺、盗窃、诈骗四类)、省厅指定挂牌案件、涉车犯罪、追逃、“打拐”和“灭枪”等《东部Z市公安局刑警支队关于1至6月份全市破案查处工作绩效考核情况通报》(Z公刑[2013]34号),内部资料)。

② 一个真实的故事是某派出所所长因辖区打击数量较少,在全市打击犯罪的大会上作为典型做检讨;而在此后不久的全市治安防范工作的大会上却又作为先进代表发言谈经验。

不过,“治安的政治定位”和“调控中的社会秩序”也面临着挑战。一方面,“治安的政治定位”导致公安部门的职责存在显性和隐性扩张(魏永忠主编,2015:78),加剧警力资源紧张和警务疲倦常态化。^①同时,维系治安的政治定位的组织资源面临增长的极限。警察编制未来大幅度增长的空间极其有限。公安经费支出的增速长期超过财政支出的增速且绝对规模巨大,难以保持高速增长的气势。另一方面,“调控中的社会秩序”所赖以实现的组织技术和技术治理机制在一个传统、静态的社会结构中非常有效,而在一个更现代、流动性更大、更复杂的现代社会结构中,其有效性持续受到冲击。在组织技术维度,安全来自有组织的综合治理;^②不安全来自无组织,^③而发展需要自由。因此,组织化调控与自由发展之间存在“悖论”。在技术治理维度,公安部门能够利用大数据、云计算、识别和监控软件等人工智能手段实现可视化和数字化的治安防控(Lam,2017),不过也存在大数据警务滥用、侵犯隐私和自由等基本权利的风险(彭知辉,2016)。

中央清楚地意识到了警务运行机制中存在的问题和挑战,着手实施了前瞻性的顶层设计和适应性的改革选项。2014年12月,中央深改组首次将“全面深化公安改革”纳入研究议题。2015年2月,中央审议通过《关于全面深化公安改革若干重大问题的框架意见》及相关改革方案,包括7个方面的主要任务和100多项具体措施,涵盖了体制、机制、制度和技术等各个领域和各个层面的内容。^④此外,2014年10月《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》以及2018年2月《深化党和国家机构改革方案》取消综治、维稳小组和反邪教小组等组织体系,重塑政法委的职责定位,这些都为“通过法律的社会控

① 以中部C市为例,BH分局因辖区有市政府等机关,维稳任务艰巨。民警不是在出警,就是在出警的路上。2016年1月1日至7月31日,BH分局共出警3611人次,处置到市政府非法群访390起,3585人次;出警2457人次处置阻工堵路事件32起(C市BH分局局长的访谈记录,2017年4月7日)。

② 将个体、群体和不稳定因素纳入一定的组织体系是核心。例如,“怎样加强城市流动人口管理?对大批外来人口分别情况进行管理。比如说建筑队、临时工,应该有组织”(乔石,2012:24)。

③ 在搞好农村治安综合治理和全面加强流动人口管理等议题中,无组织被认为是治安问题的重要原因。“改变部分农村村民中存在的无组织状态”;“外来人员大多数处于无组织状态,而且落脚点和活动场所高度分散”,外来人口和流动人口因其难以被纳入“属地管理”的组织体系而常常被视为一种治安难点和挑战(罗干,2015:7;19)。

④ 新华社,2015,《公安部负责人就全面深化公安改革有关情况答记者问》,2月15日(<http://www.mps.gov.cn/n2254314/n2254409/n2254456/c4926201/content.html>)。

制”提供了新的空间。2019年中央政法工作会议将维护国家政治安全置于战略高度、强调优良传统与新技术结合、完善平安建设工作协调机制等,意味着党委政府和公安部门一直在寻求一套维护政治和社会秩序的长效机制。“治安的政治定位”和“调控中的社会秩序”将在改革中不断调适。

参考文献:

- 白恩,2009,《世纪之交的中国犯罪》,熊景明、关信基编《中外名学者论21世纪初的中国》,香港:香港中文大学出版社。
- 本书编写组编写,2003,《建国以来公安工作大事要览》,北京:群众出版社。
- 陈周旺,2011,《社区中的国家:中国城市社区治安体系研究》,上海:复旦大学出版社。
- 邓小平,1993,《邓小平文选》第三卷,北京:人民出版社。
- 樊鹏,2017,《社会转型与国家强制:改革时期中国公安警察制度研究》,北京:中国社会科学出版社。
- 樊鹏、汪卫华、王绍光,2009,《中国国家强制能力建设的轨迹与逻辑》,《经济社会体制比较》第5期。
- 公安部《罗瑞卿论人民公安工作》编辑组编,1994,《罗瑞卿论人民公安工作》,北京:群众出版社。
- 公安部办公厅,2015,《中国公安工作2014》,北京:群众出版社。
- 公安部编,2016,《中国公安工作2015》,北京:群众出版社。
- 公安部政治部人事局编著,1997,《公安人事管理》,北京:群众出版社。
- 公安部治安管理局编,2002,《改革和加强公安派出所工作文件汇编》,北京:中国人民公安大学出版社。
- 公安部装备财务局,2006,《公安装备财务理论研究——第四届全国公安装备财务理论研究征文获奖论文选》,北京:中国人民公安大学出版社。
- ,2008,《公安装备财务理论研究——第五届全国公安装备财务理论研究征文获奖论文选》,北京:群众出版社。
- ,2011,《公安经费保障体制改革》,北京:中国人民公安大学出版社。
- 国家统计局,2017,《中国统计年鉴2017》,北京:中国统计出版社。
- 贺电、张兆瑞、于子建,2014,《公安警务保障创新论》,北京:中国人民公安大学出版社。
- 黄晓春,2010,《技术治理的运作机制研究——以上海市1街道一门式电子政务中心为案例》,《社会》第4期。
- 景跃进,2011,《转型、吸纳和渗透——挑战环境下执政党组织技术的嬗变及其问题》,《中国非营利评论》第1期。
- 李健和主编,2008,《公安工作改革开放30年》,北京:群众出版社。
- 李培林、陈光金主编,2016,《2017年中国社会形势分析与预测》,北京:社会科学文献出版社。
- 李雪冰、王智军、刘佩锋,2012,《传承与创新——新时期公安派出所改革专论》,北京:中国人民公安大学出版社。

- 李忠信主编,2001,《群体性事件研究论文集》,北京:中国人民公安大学出版社。
- 刘明望,2014,《警务保障创新与发展》,北京:中国人民公安大学出版社。
- 陆永,2015,《当代中国警政与现代国家成长》,南京:江苏人民出版社。
- 罗干,2015,《罗干谈政法综治工作》,北京:中国长安出版社。
- 么子国,2005,《论公安经费保障机制的完善》,《中国人民公安大学学报》第2期。
- 米勒,汤姆,2014,《中国十亿城民:人类历史上最大规模人口流动背后的故事》,李雪顺译,厦门:鹭江出版社。
- 潘鸣啸,2009,《失落的一代:中国的上山下乡运动(1968-1980)》,北京:中国大百科全书出版社。
- 彭真,1991,《彭真文选(一九四一——一九九〇年)》,北京:人民出版社。
- 彭知辉,2016,《基于大数据的警务预测:局限性及其顺应之道》,《中国人民公安大学学报(社会科学版)》第2期。
- 乔石,2012,《乔石谈民主与法制(上)》,北京:人民出版社、长安出版社。
- 渠敬东、周飞舟、应星,2009,《从总体支配到技术治理——基于中国30年改革经验的社会学分析》,《中国社会科学》第6期。
- 尚虎平、李逸舒,2011,《我国地方政府“一票否决”式绩效评价的泛滥与治理——基于356个案例的后实证主义无干涉研究》,《四川大学学报(哲学社会科学版)》第4期。
- 唐皇凤,2008,《社会转型与组织化调控——中国社会治安综合治理组织网络研究》,武汉:武汉大学出版社。
- 王太元,1997,《户政与人口管理理论研究综述》,北京:群众出版社。
- 王智军,2009,《警察的政治属性》,北京:社会科学文献出版社。
- 魏永忠主编,2015,《警力论》,北京:中国法制出版社。
- 谢岳,2013,《维稳的政治逻辑》,香港:清华书局。
- 谢岳、党东升,2013,《“维稳”的绩效困境:公共安全开支视角》,《同济大学学报(社会科学版)》第6期。
- 杨铭锡、王孟平,2012,《中共警察改革与发展:理论与实务》,《台湾警察专科学校警专学报》第4期。
- 叶静,2016,《地方软财政支出与基层治理——以编外人员扩张为例》,《社会学研究》第1期。
- 袁怡栋,2017,《中共18大以后政法委变革分析》,《展望与探索》第12期。
- 张恩玺,2012,《大变革大发展时代的人民信访》,北京:人民出版社。
- 中国法律年鉴编辑部,2005,《中国法律年鉴(2005年)》,北京:中国法律年鉴社。
- 中国警察学会中国特色公安研究组,1996,《中国特色公安之研究》,北京:群众出版社。
- 中国人民公安史稿编写小组,1997,《中国人民公安史稿》,北京:中国人民公安大学出版社。
- 中央社会治安综合治理委员会办公室编,1992,《社会治安综合治理讲话》,北京:法治出版社。
- ,2007,《平安建设理论与实践——全国平安建设研讨培训班论文选编》,北京:中国长安出版社。
- Bakken, B. 2004, "Moral Panics, Crime Rates and Harsh Punishment in china." *Australian & New Zealand Journal of Criminology* 37(1).

- Dutton, M. 1992, *Policing and Punishment in China: From Patriarchy to 'The People'*. Cambridge: Cambridge University Press.
- 2000, "The End of the (Mass) Line? Chinese Policing in the Era of the Contract." *Social Justice* 27(2).
- Dutton, M. & Tianfu Lee 1993, "Missing the Target? Policing Strategies in the Period of Economic Reform." *Crime & Delinquency* 39(3).
- Greitens, S. C. 2017, "Rethinking China's Coercive Capacity: An Examination of PRC Domestic Security Spending, 1992 - 2012." *The China Quarterly* 232.
- Lam, Willy 2017, "Beijing Harnesses Big Data & AI to Perfect the Police State." *China Brief* 17(10).
- Liang, B. 2005, "Severe Strike Campaign in Transitional China." *Journal of Criminal Justice* 33(4).
- Minzner, C. 2006, "Social Instability in China: Causes, Consequences, and Implications." Working paper, Council on Foreign Relations Visiting Fellow, Center for Strategic & International Studies, December 5.
- 2011, "China's Turn Against Law." *The American Journal of Comparative Law* 59.
- Scoggins, S. E. & K. J. O'Brien 2016, "China's Unhappy Police." *Asian survey* 56(2).
- Sun, I. Y. & Y. Wu 2010, "Chinese Policing in a Time of Transition, 1978 - 2008." *Journal of Contemporary Criminal Justice* 26(1).
- Tanner, M. S. 2005, "Campaign-style Policing in China and Its Critics." In B. Bakken (ed.), *Crime, Punishment and Policing in China*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield.
- Wang, Y. 2014a, "Coercive Capacity and the Durability of the Chinese Communist State." *Communist and Post-Communist Studies* 47(1).
- 2014b, "Empowering the Police: How the Chinese Communist Party Manages its Coercive Leaders." *The China Quarterly* 219.
- Wang, Y. & C. Minzner 2015, "The Rise of the Chinese Security State." *The China Quarterly* 222.
- Zhong, L. Y. 2009, "Community Policing in China: Old Wine in New Bottles." *Police Practice and Research: An International Journal* 10(2).
- Zhou, K. & X. Yan 2014, "The Quest for Stability: Policing Popular Protest in the People's Republic of China." *Problems of Post-Communism* 61(3).

作者单位:北京科技大学文法学院
责任编辑:杨典