

# 社会治理的国家逻辑： 基于警务改革史的分析\*

何艳玲 宋锺业

**提要:**打造社会治理新格局是新时代的重大课题,而警察是国家赖以进行社会治理的重要力量。聚焦警务改革史,可以揭示国家在社会转型不同阶段如何塑造了相应的社会治理模式。传统警务模式嵌入在总体性社会中,在此基础上实现对社会的管理。随着社会向多元化、原子化和风险化的转型,在复杂性社会中如何更好地维持和建构秩序成为新的挑战。传统警务模式无法适应这一重大变化,新的警务模式则通过以“警务职能扩张”“重点人员管控”和“警务技术下沉”为核心的三重机制回应社会。这一改革的实质是通过技术促进社会治理效能的提升。警务改革史透射了中国社会治理的基本逻辑——国家基于主要社会特征的变化来推进社会治理模式调适,并形成相对持久稳定的社会秩序。

**关键词:**社会治理 警务改革 警务模式 技术 灵活性

## 一、社会治理研究的视角与概况

打造社会治理新格局是新时代的重大课题,也是党和国家最重要的治理议程之一。面对社会主要矛盾的历史性变化和社会的高质量发展要求,如何形成与之相应的社会治理体系是推进中国社会治理现代化的重大现实问题,也是学界关注的重大理论问题。不同学科的研究围绕社会治理的理论定位和具体内涵,展开了卓有成效的讨论(向德平、苏海,2014;王浦劬,2014;李友梅,2017;燕

---

\* 本文系国家社会科学基金重大项目“中国改革开放创造的治理经验及政府理论提升”(项目编号19ZDA125)、国家自然科学基金面上项目“抱怨群体的用户画像及其在复杂性社会治理中的应用”(项目编号71974216)的阶段性成果。本文的通讯作者为宋锺业。惠谢J省警务部门的支持和评审专家的详尽意见,文责自负。

继荣,2017;庞正,2019;王思斌,2019;冯仕政,2021a)。更多的研究则致力于阐释中国社会治理的内在逻辑和经验机制,并遵循两条基本线索展开:一是将研究焦点集中于枚举社会治理不同领域的具体做法并分析其蕴含的经验逻辑(徐选国、徐永祥,2016;卢宪英,2018;褚松燕,2020;容志、秦浩,2020;李锦峰、俞祖成,2021),同时在这些做法的基础上归纳出社会治理的模式,如“激活与吸纳的互动”(姚远、任羽中,2013)、“政党统合型社会治理”(赵黎,2020)、“党建引领的社会治理”(布成良,2020),等等。上述研究偏重于建构对于现象的描述性概念,对社会治理在变化中的性质的揭示则着墨不多。另一条线索则沿着社会治理在不同领域转变的历史轨迹来分析中国社会治理的特征和成效(杜鹏、王永梅,2018;彭秀良、郭艳梅,2019;王宗礼、李连军,2019;张锋,2020;朱前星、黄辰呈,2020),并在此基础上揭示了社会治理的各种直观经验,如“政府主导的自觉回应”(王勇,2013)以及“政党与政府的协力合作”(蔡潇彬,2019)。沿着这一思路,还有不少研究从“社会管理”到“社会治理”的历史转变来阐释社会治理的内涵与逻辑线索(卢芳霞,2015;严仍昱,2015;许斗斗、吕金城,2020),例如将社会治理的转变归结为政府自身的改革与职能转变、公众参与的扩大增强等(朱士群等,2015)。这些研究进一步强化了对中国社会治理具体机理解释力度。

这两条线索对社会治理的不同侧面展开了丰富刻画,加深了我们对社会治理模式和经验机制的认识,但仍不足以说明中国社会治理模式何以发生调整和转换。其原因在于,社会治理模式及其调整的真正原因不在于社会治理的具体做法,而在于驱动这些做法发生变化的力量,尤其是国家的力量。因此,社会治理研究的重要理论挑战是通过分析其实际过程来识别决定社会治理模式的国家逻辑,特别是在社会发生变动后,社会秩序如何得以维护和建构。此外,中国社会治理体系仍在不断优化和完善过程中,如果不能从动态视角理解社会治理模式的调整,将会影响我们对中国社会治理复杂内容的辩证理解和贴切阐释。

因此,要进一步推进社会治理研究并厘清社会治理的国家逻辑,必须找到新的恰当切入点,而警务改革正是这样一个切入点。作为中国社会治理的重要力量,警察具有很强的“国家属性”,在政治上同党和国家保持一致(陈鹏,2017;杨志云,2019)。以警务改革为切入点,能够凸显处于“蛰伏”状态的国家权力及其对社会的回应,使得“从国家看社会”(也即社会治理的国家逻辑)并分析社会治理模式的调整成为可能。以国家视角分析社会治理模式的变化,是对既有研究从“社会”视角描述社会治理具体做法的重要补充——中国社会治理是若干重大变化共同塑造的,警务改革史则提供了追溯这些重大变化成因的动态视角。

因此,警务运作及其改革对理解社会治理的国家逻辑极具理论和现实意义。

基于上述讨论,本文一方面以警务改革为场景,展现国家在社会转型的不同阶段塑造的相应的社会治理模式。国家作为自主和独立的行动者,其思想、观念和认知在制度/路径变迁中发挥重要作用(Peters et al.,2005),在警务改革中同样如此。另一方面,本文将特别关注技术对中国社会治理的复杂影响,以及在技术运用基础上所重新构筑的社会治理模式及其内涵。为此,我们对J省近年来的智慧警务工作进行了长时间持续调研。在2018年9月到2019年12月以及2020年5月到7月间,我们在J省有关部门的支持下,在J省的S市、Z市、M市、H市、D市、B市、G市等不同地市的公安部门进行了多场座谈、深度访谈和实地参与式观察。这是本文的实证材料(包括访谈记录和其他田野材料)基础。

基于此,本项研究将对既有讨论构成如下补充。

首先,以警务改革透视国家对社会治理模式的调整,提升对中国社会治理研究及其独特性的理解,这也是本文聚焦从警务改革史揭示社会治理的国家逻辑的初衷。在本质上,本文呼应了贯穿社会治理的一个中心命题,即如何平衡现代化进程中秩序与活力的张力(李友梅,2020;冯仕政,2021a,2021b),特别是秩序的建构。警察作为维持秩序的重要力量,最能彰显国家如何在社会变迁中推动社会治理的有序开展,同时给社会预留的空间又如何塑造社会的长久稳定。

其次,基于对智慧警务的讨论,建构对技术运用在社会治理中作用的理论诠释。现有研究以追问“技术具有何种特征能够促进社会治理效能的提升”来讨论技术在社会治理不同领域的应用(许峰、李志强,2019;罗俊、李凤翔,2020;余敏江,2020)、可能的成效与影响等(何晓斌等,2020;王倩、危怀安,2021)。但对背后的理论问题,即“技术”为何以及如何能够促进社会治理模式的变化并没有形成完整解释。一方面,社会治理模式的变化由社会自身的变化所导致,即国家不再能够将社会治理建立在传统社会特征基础上,而是需要重新厘定它的目标、机制(任剑涛,2020)。另一方面,技术运用也是国家调整社会治理模式的有力手段。因此,重新理解技术对社会治理的影响还需要更细致的学理分析。

最后,基于对警务改革史的讨论,形成对中国警务更加深入和完备的学理描述。警务研究有两种经典视角。一是“从社会看警务”,即从警察所处的社会环境变化讨论警务特征的转变(Duxbury et al.,2018;Sanders & Langan,2019)。其理论基础是赫希(Travis Hirschi)的“社会控制理论”,探讨如何调整警务运作和创新警务组织来回应社会控制的需要(Schaible & Sheffield,2012;Joyce et al.,2013;Ferrandino,2014;Herring,2019)。二是“从警务看国家”,即从警务的发展

理解现代国家的变迁(魏斐德,2004;郭圣莉,2005;陆永,2015)。这一思路沿袭的是科恩(Stanley Cohen)“新社会控制理论”的思路(Cohen,1985)。有研究认为,警察的发展意味着社会控制方式的转变,控制手段差异与目标差异构成理解现代国家变迁的重要进路(储卉娟,2019)。“从社会看警务”与“从警务看国家”都提供了理解警务运作的有效视角。但前者关注的是警察与社会的关系,后者关注的是警察与国家的关系。对某一关系维度的强调,难以呈现警务改革本质上凸显的是警察、国家、社会关系的整体变动。更重要的是,在赫希与科恩的社会控制理论基础上,大量研究关注警察从非正式警务向正式警务演变并走向职业化规程中的社会控制方式。对中国警察的研究关注的也是警察作为职业化部门的内涵特征、队伍建设(欧科良,2015;周忠伟、周煜川,2020)。但相较而言,中国警务部门具有特定内涵,警察在历史发展进程中始终具有高度的政治性。从历史和实践来看,警务也并非静态或抽象的部门概念,而是一个不断演变的体系,其中警察、国家、社会之间关系的复杂化有待更深入的学理讨论。

## 二、从嵌入总体性社会到回应复杂性社会： 警务改革及其变迁

新中国成立以来,中国警务历经几次较大规模的调整。警务的运作从传统警务模式转向全面深化警务改革,逐渐迈向现代化的警务管理和运行机制。解释这些变化背后的前因后果是理解中国社会治理模式及其转变的关键。

### (一)嵌入总体性社会:警务改革的主要历程

新中国成立以来,国家实现了对社会史无前例的重组,在一定程度上,社会形态一直是结构分化程度很低的“总体性社会”(total society)(孙立平,1993:67)。<sup>①</sup>体制渗透于社会生活的各个领域,社会运作呈现政治和行政化的特点(周庆智,2019)。与之相应,警务运作和改革也在这一框架内展开,反映出国家

<sup>①</sup> 20世纪80年代后,虽然总体性社会的结构强制力有所弱化,但国家对社会的管理依然具有较强的总体性社会色彩。权威与权力的内核机制(特定时期使社会要素聚合的关键机制)仍在发挥作用(樊佩佩、曾盛红,2014)。社会需求的表达大多谋求嵌入国家体制或直接与体制嫁接(Nevitt,1996),社会组织也依赖国家权力来达成组织目标(赵秀梅,2008)。

对总体性社会性质的研判及在此支配下的有序管理。具体而言,警务改革历经政治化、专业化和社区化三个发展阶段,不同阶段的警务模式均在不同程度上与总体性社会的特征相匹配,国家以此保证对社会的管理和治安的维护。<sup>①</sup>

第一阶段是警务政治化。新中国成立初期,国家判断社会中还存在反革命势力的破坏活动。与之适应,警务工作主要针对社会上可能出现的重大破坏活动而开展。1950年10月,彭真在第二次全国公安会议的讲话中指出,“坚决镇压反革命……主要靠公安部门从头至尾负责”(本书编写组,2003:16)。1957年6月公布的《中华人民共和国人民警察条例》也指出,警察的任务是依照法律惩治反革命分子,预防、制止其他犯罪分子的破坏活动。显然,此阶段的警务具有政治化特征,警务部门也具有显著的政治属性和功能,而不仅仅是治安组织。警务政治化契合了新中国成立初期巩固新政权的需要。警察高度依赖在单位制基础上形成的囊括家庭、学校、居委会和工作单位的社会控制网络,并以此打击反革命分子(Sun & Wu,2010),其结果是,国家依靠警察及新建的居委会短时间内巩固了政权稳定。

第二阶段是警务专业化。改革开放后,在市场化改革促进经济发展过程中出现了大量违法犯罪等治安问题。1981年5月,中央政法委员会提出,“要充分认识搞好治安对于保障安定团结和经济调整的重要性、紧迫性”(本书编写组,2003:477)。1982年,中共中央批转《全国政法工作会议纪要》指出,在新的历史时期……政法各部门要把精力放到保卫和促进经济建设上去。为了常态化地解决日益增长的治安犯罪问题并与改革开放后“商品经济秩序相扣合”,警务转向专业化(周尚君,2017:208):一方面,通过“严打”这一专业化策略对凸显的治安问题加以控制;另一方面,颁布相关法律法规强化警务的专业化和正规化。此一阶段的改革成效颇为显著。1986年政府工作报告还强调“加强社会治安的综合治理,推动整个社会风气尽快实现根本好转”,到1990年和1992年的政府工作报告中就指出只有“一些地区的社会治安状况尚未明显好转”。1999年政府工作报告的表述是“社会治安综合治理收到积极成效,维护了社会稳定”。此后,社会治安恶化的类似表述几乎很少再出现。

---

① 不同阶段的警务改革并不是完全替代的关系,而是在不同程度上随着制度的变化内化为警务运作的基本特征。例如,近年来围绕政治建警(“从政治上建设和掌握公安”)的理念和实践体现了政治化警务的延续与强化。警察的专业化、正规化、职业化一直是警务转型的重要方向。同时,社区警务体现的警民合作理念也延续至今。

第三阶段是警务社区化。<sup>①</sup>随着市场化改革引发的深层次社会转型,国家在坚持经济建设的同时,也意识到社会稳定的重要性。2002年,党的十六大报告把社会更加和谐作为重要目标明确提出。2005年2月,胡锦涛在省部级主要领导干部提高构建社会主义和谐社会能力专题研讨班的讲话中指出,“要适应我国社会的深刻变化,把和谐社会建设摆在重要位置”。<sup>②</sup>同时,随着市场经济的发展和住房商品化的推进,“社区制”取代“单位制”,使单位、街道等在社会流动速度较慢时维护社会治安的机制失去功效(樊鹏,2017)。2001年9月,《中共中央国务院关于进一步加强社会治安综合治理的意见》指出,“公安机关要推行警务到社区”。2002年,《公安部关于改革和加强公安派出所工作的决定》提出,要改革警务机制,“积极实施社区警务战略”。从改革成效来看,社区警务显示出对新兴社会空间的强大修复能力,使国家在“社区制”的基础上发展出一套化解日常社会问题的预防管控制度。社区警务重新定义了警察的职能,警察不再局限于打击犯罪(Bullock,2013),维持治安、解决社会问题都成为警察职责,警察的任务变成“创造维持社会秩序的诸多前提条件”(雷纳,2008:135)。

## (二)复杂性社会的到来与国家的社会治理挑战

自21世纪10年代开始,警察与国家治理、社会生活之间的关系进入到最复杂的时期(储卉娟,2019)。社会向多元化、原子化和风险化的复合转型成为警务改革的重要转折点,并对社会治理产生深远影响。

首先,社会从一元化到多元化的转型。与总体性社会相比,当前社会的多元性首先来自市场化改革带来的社会整体利益的解体,并形成多元社会群体。同时,经济社会的高速发展使得不同区域、群体的需求变得更加多元(李友梅,2018;鲁建坤、李永友,2018)。2017年7月,习近平总书记在讲话中指出,“我国社会生产力水平明显提高……人民群众的需要呈现多样化多层次多方面的特点”。<sup>③</sup>社会主

① 社区警务倡导的警民合作的理念在警务改革过程中由来已久。早在20世纪60年代,“依靠群众就地化解矛盾”的枫桥经验就倡导警察与群众合作。1963年11月,毛泽东曾专门批示枫桥经验“依靠群众办事是个好办法”(樊鹏,2017:113)。新中国成立初期,也提出要依靠群众发现反革命分子等。在专业警务建设时期,则提出依靠群众提供犯罪线索。直到21世纪初期,“社区制”对“单位制”的取代促使警民合作制度化和规范化。

② 参见《胡锦涛在省部级主要领导干部专题研讨班上讲话(全文)》,2005,中国新闻网(<https://www.chinanews.com/news/2005/2005-06-26/26/591329.shtml>)。

③ 参见《习近平“7·26”重要讲话精神系列解读之三“八个更”:人民需求的新期盼》,2017,人民网(<http://politics.people.com.cn/n1/2017/0816/c1001-29472741.html>)。

体和需求的多元化形塑了社会的多元特质,并从两个方面对社会治理产生影响。一方面,主体多元化对社会治理结构的多元化提出了更高要求。另一方面,需求多元化意味着需要满足包括法治、公平、正义和安全等在内的诸多美好生活需求,由此也对警务等部门的正义维护、权利救济、安全保障、服务供给能力提出了更高要求。

其次,社会从聚合体到原子化的转变。单位制和城乡二元结构的消解使个体逐渐失去与社会共同体的联结,互联网的发展又使个体与社会的疏离不断加剧(田毅鹏、吕方,2010)。原本作为管理对象的整体性社会群体逐渐变成大量原子化的、离散的个体,这意味着建立在社会同质性基础上、针对社会群体进行管理来保证社会秩序稳定的路径受到挑战。具体到警务改革,也意味着可能需要形成针对个体的新社会控制(Marx,2016)。

最后,社会的风险化使得原有社会治理的方式和资源都无法继续维持。现代社会成为“风险社会”(risk society)(贝克,2004:2)。规避各种不可预见的风险(政治安全风险、新技术风险、互联网金融风险、网络安全风险等)成为常态。2015年,习近平总书记在十八届五中全会第二次全体会议的讲话中指出,“今后5年,可能是我国发展面临的各方面风险不断积累甚至集中显露的时期……我们必须把防风险摆在突出位置”。2019年9月,习近平总书记再次指出,“当前和今后一个时期,我国发展进入各种风险挑战不断积累甚至集中显露的时期”。<sup>①</sup>在此背景下,“传统的抢夺、抢劫、绑架这样的暴力型案件数量整体在减少,现在面临的比较多的是网络诈骗的问题”(访谈记录 H2019081905)。“以电信网络诈骗等为代表的新型犯罪持续高发,已成为上升最快、群众反映最为强烈的突出犯罪”(中华人民共和国公安部,2021)。电信和网络诈骗等各类新兴社会风险的增加意味着需要更多的人力、财力和技术资源才能维持原有的社会治理水平,但在机构控编情况下,警务编制和人员增加都受到很大制约。

总之,社会向多元化、原子化和风险化的转型使得社会问题变成“多种矛盾和张力以更为错综、浓缩和升级化的形式复合叠加”(李友梅,2021),互联网又显著助长了这一趋势,复杂性成为社会的重要特质。回应复杂性社会的多元化、原子化和风险化等特质成为社会治理的出发点,并决定了警务改革的内容和方向。特别是社会需求风险的增加,“警力已经捉襟见肘,依靠传统的警务模式根

<sup>①</sup> 参见《习近平在中央党校(国家行政学院)中青年干部培训班开班式上发表重要讲话》,2019,中国政府网([http://www.gov.cn/xinwen/2019-09/03/content\\_5426920.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2019-09/03/content_5426920.htm))。

本没办法应付过来”(田野材料 Z19082402)。“只依靠警察自身的力量已经难以解决群众各种各样的问题”(访谈记录 H2019081901)。公安部门开始依靠警务辅助人员参与警务工作,<sup>①</sup>警务辅助人员成为新形势下维持社会秩序的重要助手(章志远,2011;杨志云、陈小华,2019)。2016年11月,国务院办公厅印发的《关于规范公安机关警务辅助人员管理工作的意见》,从国家层面对警务辅助人员的管理做出了规定。这一调整在一定程度上缓解了应对复杂社会问题时警务力量的不足。但社会自身的巨大变化还未被真正讨论并纳入警务改革议程。

现有警务模式无法回应和解决复杂社会转型中的种种问题,这为以技术为中心的全面深化警务改革做了铺垫。2014年12月,中央深改组会议提出“全面深化公安改革”。2015年2月,《关于全面深化公安改革若干重大问题的框架意见》正式将改革聚焦在完善现代警务运行机制,提高社会治安防控水平和治安治理能力等方面。2018年,全国公安厅局长会议强调,“到2022年基本建立起与新时代要求相适应的现代警务管理体制和警务运行机制”。这意味着,国家在“回应复杂性社会”的基础上,开始主动寻求系统维护社会秩序的新机制。与之相应,警务部门的职能内涵也发生了诸多变化。

### 三、向智慧警务转型:技术驱动社会治理模式重构

在新的社会形势下,需要找到新的社会治理模式并回应复杂性社会中的问题,也需要建构新的警务模式,为社会和政治秩序稳固提供保障。2015年,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》和相关改革方案之后,全国各地大力开展的智慧警务建设就是国家通过技术重塑社会治理的尝试。其具体举措可归纳为警务职能扩张、重点人员管控和警务技术下沉及相关机制建设。

#### (一)警务职能扩张:拓宽警务内涵适应多元化社会需求的增长

复杂社会的重要特征是社会多元性的增长,而社会治理现代化的目的亦是

---

① 在我们调研过的基层派出所, HG 派出所所有民警 21 人, 辅警 20 人; LS 派出所所有民警 7 人, 辅警 19 人; GB 派出所所有民警 87 人, 辅警 150 人; GZU 派出所所有民警 18 人, 辅警 10 人。辅警比例普遍较高, 但面临基层派出所要承担的大量事务仍力有不逮。



回应人民多元化的需求(李友梅,2018:70)。由此,在全面深化警务改革过程中的首要策略是扩张警务的职能、拓宽警务的内涵,将诸多涉及人民美好生活需求的内容囊括进警务工作。

在现代国家转型的过程中,警察通常承担至少两种职能与角色:其一,维持社会安全和秩序。其二,提供服务(Wong,2002)。中国对于警察的定位与世界范围内的警察发展有相似性也有不同。1949年,毛泽东在《论人民民主专政》中提出,“军队、警察、法庭等项国家机器,是阶级压迫阶级的工具”(毛泽东,1975:3)。1957年颁布的《中华人民共和国人民警察条例》将这一观念以法律形式确立下来。该条例第1条规定,“中华人民共和国人民警察属于人民,是人民民主专政的重要工具之一,是武装性质的国家治安行政力量”。在警察泛政治化导向下,警察不限于单一职能和角色,而是扩展至社会管理以及维持社会秩序的方方面面。结果是,国家通过对不同阶段社会主要问题的研判,从警察履职目标的角度来限缩或扩张警察的目标和职能。1978年以前,国家对社会主要问题的研判是影响政权的革命等诸多问题,而在1978年以后的一段时间,国家对社会主要问题的研判是发展中的社会失序,因而上述时期警察的目标和职能一直处于收缩状态,大多局限于维持社会治安这一单一目的。近年来,警察从事单一目的的活动已无法满足人民新增的环境、公平、正义、安全等多元需求。而现代国家对社会的全面渗透又以国家全面承担社会职能为合法前提(郭圣莉,2005:22;何艳玲,2018),因此当社会出现新的需求时,国家出于合法性考虑必然要将其纳入和整合。为此,警察的目标和职能开始得到扩张与调适,警务的内涵被不断放大,并囊括安全和秩序之外的多重目标。

首先,这种职能扩张倚重的是高度组织化的科层体系。2019年1月召开的中央政法工作会议指出,“政法机关承担着大量公共服务职能,要努力提供普惠均等、便捷高效、智能精准的公共服务”。依靠科层体系,国家可以实现快速的职能重建,但基于科层体系的职能重建对多元社会需求的回应经常呈现科层体系常见的低水平状态,并难以真正及时有效地实现对复杂社会需求的回应。

为了进一步强化警察的服务职能和对社会需求的回应,更重要的举措是借助技术重塑回应社会需求的组织化渠道。近年来,各地警务部门普遍开始尝试依托新技术手段搭建警民互动平台,并以此为轴心整合行政资源,实现警务服务与人民的多元需求有效对接。各种警民服务平台不断发展,目的是让警察对复杂需求的回应变得组织化和制度化。原有科层体系对人民需求回应的组织功能也逐渐转移到警民服务平台。在提供服务方式上,由以往基于实体部门的“广

设窗口、每点布警、坐等群众”向“让数据多跑腿、让群众少跑路”转变,大量公安业务实现了网上申请、网上办理以及线上流转。据2018年的《J省公安智慧警务总体规划》介绍,J省的G市、S市和H市先后开设了微信公众号、微博、城市服务以及各类APP等便民服务渠道230多个,以“微信公众号+小程序”为主,PC端网上办事大厅为辅,各警种、各地市的业务系统对警务服务平台开放接口,形成警务服务便民网络。特别是S市从“一网”“一窗”“一机”“一号”入手,整合公安内部各对外服务系统,打造线上与线下相结合的民生警务服务体系,实现公安服务事项一站式、全流程办理。

一体化政务平台和各地大力建设的警民互动平台都为警务部门回应复杂社会需求提供了便捷渠道。正是依托技术所重塑的组织化和制度化的数字平台,国家将回应社会多元需求的意志输送到全社会(宋锴业,2020)。就其功能和成效而言,一方面,以技术为依托的警民互动平台与以程序为基础的科层体系相结合,极大促进了国家对多元社会结构的适应和多元需求的回应。另一方面,依托不同平台可实现社会治理各主体的网络化联动,一定程度上激发了社会活力。技术促进了警务和社会治理在“强制性面向”之外的“回应性面向”。

## (二)重点人员管控:从群体到个体的精准匹配,回应复杂社会问题的变化

总体性社会的解构不仅带来了社会结构和需求的多元化,也带来了社会的原子化。新中国成立初期,社会结构相对简单,管理对象大多针对无差别的社会群体。与之相应,在很长一段时间里,警务模式采取的是全面性的犯罪控制。改革开放后,经济社会结构的巨大变化使多元、异质的社会群体逐渐分化,针对特定职业、特定群体和关键领域的“选择性打击”取代了全面性的犯罪控制。典型的警务组织技术是“严打”以及后来取代严打的各类专项行动。而在复杂社会中,社会结构的分化度更高,国家越来越呈现对原子化个体的关注。“重点人员管控”成为常态化的组织技术,并取得主导地位。

早在1950年,公安部出台的《特种人口管理暂行办法(草案)》就开始了对特种人口的管理工作,当时的特种人口主要指的是反革命分子等。1953年,全国民警工作会议将“特种人口”改为“重点人口”后,补充了重点人口管控范围(王占军,2018)。1985年,公安部印发的《重点人口管理工作规定》强调“重点人口”是指具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。在很长一段时间里,重点人口管理更多是公安部门与群众路线结合的一种专项工作理念。一些研究侧面印证了当时重点人口管理的运作情况,“地方公安机

关把主要精力花在抓专项斗争上,而重点人口的管理工作却十分薄弱……已列管的重点人口动态不能掌握”(郭峰翔,1991:55)。此外,由于警力和技术条件限制,“列管的重点人口中,刑释解教人员占较大比例……外来人口较少”(郭奕晶,2012:138)。换言之,当时的重点人口管理既没有形成扎实的工作机制,又受制于技术手段难以有效实现。

近年来,国家对引发社会问题的对象的描述和定性发生了重要转变。处于一线的人民警察认为,“现在对案件的认识有个二八定律,就是说百分之八十的案件可能是那百分之二十的重点人员带来的”(访谈记录 D2019082102)。由此,“重点人员管控”逐渐取代“重点人口管理”成为警务部门的日常工作内容,也成为复杂社会治理的主导机制。一般而言,“人口”通常指在一定地域和社会范围内人群的总体,指向的是群体,而“人员”则指向的是个体。从“重点人口”到“重点人员”的转变反映了警务机制与复杂社会特征从群体到个体的精准匹配。同时,大力推行的智慧警务使得针对重点人员的动态、实时管控成为可能。如果说20世纪50年代,国家对(特种)重点人口的管理是理念的萌芽,那么技术则让针对重点人员的管控得以实现。警务部门依托技术设置了完善的重点人员管控机制,重点人员管控也成为各类警务平台中的核心模块,辖区内的“重点人员”往往要纳入情报平台中加以动态管控(田野材料 H19082901)。相较于此前警察的全面犯罪控制或以各类专项行动为代表的“选择性打击”等组织技术,重点人员管控具有鲜明特点。

其一,重点人员管控强调针对管理对象构建基础数据和信息,且这些数据和信息是动态的。传统管理针对社会的某一时点锁定,社会的高速流动使得静态的数据信息描绘总有缺陷,但智慧警务建设重点在于强调感知与采集动态数据和信息以寻找关联。警务部门在视频网域、移动网域、公安网域和互联网域的27类采集终端上采集海量感知数据,同时,在具体案件中构建针对特定对象的专题数据库。如M市在预防打击诈骗行动中,采集了重点人员信息1.9万条录入警务大数据平台。其二,在数据获取的基础上,围绕重点人员的数据比较是关键的技术环节。警务部门基于各类警务平台通过对信息和数据的实时比较筛选出异常。如H市在某重大活动安保中,通过将各终端所采集的信息和数据与重点人员库实时比对,以发现异常人员(田野材料 H19111301)。G市在某重大活动中部署28台人脸识别一体机,对抓拍的人脸图像与数据库中的人脸模型实时比对。匹配度达到设定阈值,系统就会预警提示(田野材料 G19082601)。

如图1所示,重点人员管控的机制表明,在技术支持下国家越来越围绕“个

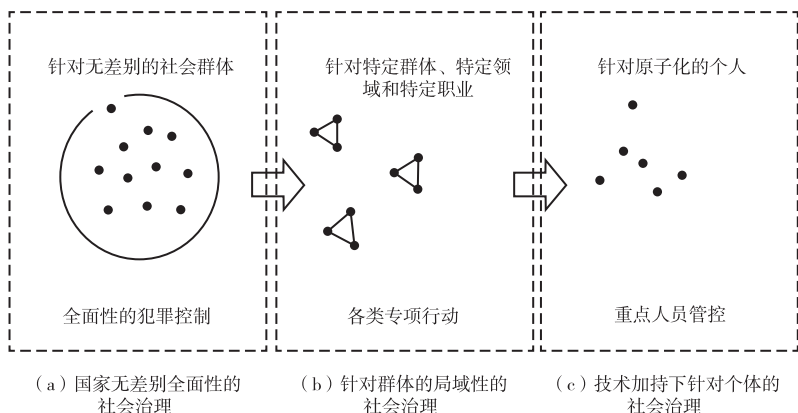


图1 警务组织技术的变革与社会治理对象的转变

体”建构相应的管理机制。关于这一点,警务部门有相对明确的说法。根据2019年的《S市公安智慧警务工作汇报》和《C市公安智慧警务工作汇报》,S市和C市提出“构建以人为核心的警务系统开发建设……构建对高危目标对象的全链条预警管控机制”,以及“构建以人为核心的发现、管控和处置机制”。表面上看,技术使得加里·马克思(Gary T. Marx)所称的新社会控制方式得以实现,即“使用技术手段提取或创建信息,对个人、群体进行仔细观察”(Marx, 2016: 20-23),实际上,这种观察是低能见度的、远程的、自动化的,并嵌入在人们的日常社会活动中(Brayne, 2017)。在更深层次的意义,技术使得社会治理再构为对个体的治理。“个体”作为社会治理对象是对“社会”作为对象的进一步聚焦,也体现了国家意识到社会的巨大变化所采取的持续调适。

### (三)警务技术下沉:突破复杂性社会有限的治理资源

社会治理离不开相应治理资源的储备和支持(冯猛, 2019),而复杂社会治理中涉及的问题“无所不包”,溯及以往没有涉及的范围和内容,很难依靠警务自身的力量来维持和建构秩序。尤其是社会风险化意味着需要更多的人力、财力等组织资源才能回应不断增加的治安管控、公共安全事件等与秩序维持相关的大量事务。但在基层,以县域为主的社会治理层级面临新技术、新经济相关的社会风险时,拥有的治理资源有限(李友梅, 2021)。在这种情况下,智慧警务的核心就是用技术缓解社会治理资源的紧张。

自新中国成立后,国家一直着力于推行警务下沉,以加强对社会基层的管

理。其中,机构下沉和人员下沉是两种主要的下沉路径。新中国成立初期,采取的主要是机构下沉的方式。警察是为数不多的将机构和人员扩大到基层的部门。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—县公安局/区公安助理员—村公安员”的组织网络(杨志云,2019:65)。21世纪初期,人员下沉成为主导方式。彼时,全国范围内社区警务的推行事实上是将人员(警力)下沉到基层社会,以重新填补新的经济社会空间(陈周旺,2011:9)。机构下沉和人员下沉使得国家权力蔓延到基层,其管理统摄能力得到极大提升。而在政府体系内部推动机构下沉和人员下沉这两种路径,实际上也表明,这一时期的社会治理,国家主要依靠的是科层体系的行政逻辑,即借助自上而下建立的警务体系来解决社会的问题。

但21世纪10年代之后,社会巨变使机构下沉和人员下沉两种基于科层逻辑的方式都开始出现弊端,原本依靠科层体系自上而下逐级落实来维持社会治理的方式开始捉襟见肘。由于复杂社会风险的不可预见性,公安部门很难提前预见各种危险,也很难预先针对各种情况取得相应的授权,但如果要防止妨害社会治安秩序危险,公安部门又要积极行动(陈鹏,2017)。由此,仅仅通过机构和人员下沉,无论在人力、物力上都倍感掣肘,社会治理资源的匮乏在安全和服务等秩序问题的维护中被放大。如何解决复杂社会问题的激增与科层体系的乏力,成为社会治理的基本矛盾。由此,当国家开始寻求新手段来缓解这一基本矛盾时,技术自然成为重要手段。在技术的加持下,机构下沉和人员下沉转向“技术下沉”。所谓技术下沉,是指警务部门借助人像识别、视频导侦、缉查布控平台与网格化管理的结合,将触角遍布社会的每个角落,实现对复杂社会的有效管理。特别是在社区警务网格化基础上,大量基础警务信息得以收集利用共享,警务信息实现了标准化与量化(刘航颖,2019),使得智慧警务建设中的技术下沉的推进及其成效更为凸显。

对国家而言,这一技术逻辑是对科层逻辑的有效补充。自2015年5月,国家发展和改革委员会等九部委发布《关于加强公共安全视频监控建设联网应用工作的若干意见》(发改高技〔2015〕996号)以来,J省广泛组织各级公安机关持续推进公共安全视频监控系统的建设,共计建成公共安全视频图像一类点24.5万个,省、市、区(县)道路卡口8000余个,为治安防控、侦查办案、指挥调度、执法监督以及服务民生等提供了重要的技术支撑。全省的智慧警务建设预计投资达122.391亿元。其中,应用工程投资41.92亿元,用于建设各类技术应用平台,包括指挥应用的建设、管控应用的建设等(详见表1)。赋能工程投资67.12

亿元,用于建设警务云工程和大数据工程等。配套项目 13.351 亿元,主要用于购买数据等。在这一过程中,警务部门依托不同的警务平台实现了对社会的有效管理,形成了对社会综合治理事项发现、受理、分流、处置、跟踪、反馈、评价等多种处理机制。警务工作流程持续得到细化、深化,既对诸多复杂社会问题形成回应和处置,也对警务体制整体改革形成一定压力和挑战。

表 1 J 省智慧警务应用项目投资匡算与内容

智慧新应用建设 (部门/业务)	投资匡算 (亿元)	项目内容
指挥	1.5	新一代指挥云平台等的建设
管控	2.2	建设重大事件、重点车辆等的监测预警体系
侦查	1.6	建立“数据挖掘-情报研判-预测预警”的智慧新侦查机制
防控	9.6	推进立体化、智能化治安防控体系建设等
交管	6.3	建设公安交通管理大数据分析研判平台等
监管	19.43	建设省市情报信息指挥中心及平台、监管移动警务应用、监管资源整合平台等
民生	0.65	民生服务大数据分析建设项目等
警队	0.64	智慧警力资源管理系统等

资料来源:《J 省公安智慧警务总体规划》,2018(内部资料)。

“技术下沉”的巧妙在于,围绕“技术”来整合各类资源以弥补社会风险激增和治理资源之间的鸿沟,在此基础上实现了国家对复杂性社会的回应和再嵌入。技术逻辑在科层逻辑(即警务机构和人员两种资源下沉方式)之外,成为社会治理的新手段和机制。将技术纳入警务运作后,改善了社会风险化后公安部门机构、人员、编制等不足和国家仅仅依靠科层制进行管理的效率问题。在实际运作中,技术逐渐填充了复杂社会形成的新空间,特别是在基层派出所无法面面俱到的地方,技术很快显示出强大的治理效能提升优势。

#### (四) 技术作为社会治理转型的新载体

将智慧警务改革再推进一步,就可以更清晰地看到国家的明确意图:其一,基于对社会多元化的重新认识,扩大警务的内涵,依托技术建设组织化、制度化的警民互动平台,让警察的服务职能得以凸显,从而增加并强化了社会治理的回应性面向。其二,考虑到总体性社会的裂解过程中,社会原子化程度日益强化,通过重点人员管控的技术手段实现与复杂社会匹配,使得对社会的治理逐渐转向对“个体”的治理。其三,由于复杂社会中风险的不可预见性,试图以技术下

沉弥补科层体系维持秩序时的资源瓶颈,使国家意图和主张能够传递到社会的方方面面。在新的社会条件下,技术成为国家对社会进行治理的载体——不管是警务职能扩张、重点人员管控还是警务技术下沉机制,其实都会经由“技术”来重塑社会治理(详见表2)。

**表2 智慧警务的内在机制及其对社会治理国家逻辑的塑造**

警务机制	内在机制	对社会治理国家逻辑的塑造
警务职能扩张	借助技术手段扩大警务内涵,特别是强化服务职能	社会治理在强制性面向之外增加回应性面向
重点人员管控	技术适应社会的原子化,实现针对重点人员的实时管控	促进国家对社会的治理转向对个体的治理
警务技术下沉	技术缓解复杂社会治理中的资源瓶颈和下沉难题	促进国家对社会基层的覆盖力和可及性

当然,智慧警务并不意味着对传统警务模式的替代。技术再构了国家对社会治理的模式和形态,也并不意味着对传统社会治理要素的全面取代。科层逻辑依然有效,只是在科层逻辑延续的基础上,“技术”越来越成为国家深入社会进行治理的新要素。以技术为中心所建构的社会治理模式明显区别于在科层体系基础上建构起来的社会治理模式。与科层逻辑相比,技术逻辑使得国家便于灵活地调动、整合各类资源,以强化对社会需求的回应和促进对个体的治理。由此,科层逻辑与技术逻辑先后成为社会治理的内在依托,并相互并存(详见图2)。社会治理因技术赋予的灵活性而获得效能的提升。显然,依托于技术,社会治理的基本面发生了重大转变。随之而来的问题是,警务的这些新变化是否意味着国家在新的社会条件和制度环境中面临的治理困境得到改善?比这更重要的是,技术在提升国家有关复杂社会治理的效能方面究竟处于何种状况?客观上,复杂社会问题激增需要技术与社会治理相辅相成结成新的结构性力量——这也是十九届四中全会关于在社会治理中增强“科技支撑”所蕴含的重要内容。<sup>①</sup>但在实践中,技术在社会治理中的应用呈现更为复杂,容易带来一些意料之外的影响。

<sup>①</sup> 参见《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》,2019,人民网(<http://cpc.people.com.cn/n1/2019/1106/c64094-31439558.html>)。

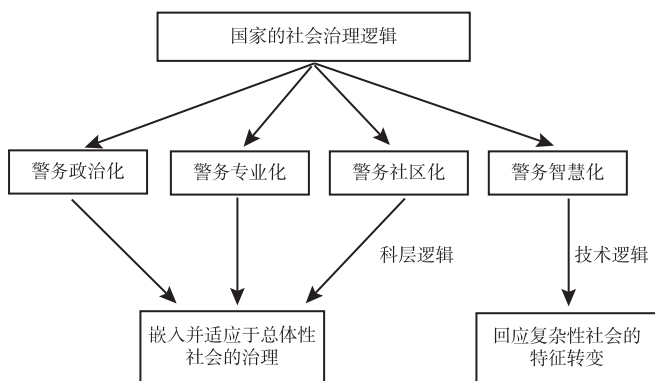


图2 警务变迁中的社会治理逻辑转变

## 四、技术重塑治理的多重影响

从初始意图来看,智慧警务建设意在借助技术手段重新构筑一套面向复杂社会的秩序维护机制。但在实践中,技术重塑治理也带来了多重影响:一方面,国家借助技术在社会治理实践中已经构筑了相当程度的“灵活性”——即及时、精准和有效地针对复杂社会问题进行发现处理、调配资源、回应反馈等,但受制于体制机制等结构性要素,这种灵活性尚达不到预期。另一方面,技术在强化警务职能的同时,国家的社会治理边界也开始变得模糊。

### (一) 治理资源的整合与社会治理灵活性的局限

在传统警务模式中,警察面对复杂的社会需求和频频发生的社会问题并不具备灵活性,而以智能警务平台为代表的新技术则可以发挥灵活优势,通过协调政府不同部门、实时监测、支持警务部门实时运行等方式实现在复杂社会中的有效治理。但我们注意到,在技术推进治理资源整合的同时,其在实践中所塑造的灵活性往往会在不同程度上被收缩。当各种信息和数据都需要寻求上级部门的支持与帮助时,警务部门对复杂社会治理的能力反而不及预期。Z市GN县某派出所的领导表示,“基层公安一般‘只采不用’,就是基层民警把信息采集完,但数据的使用一般是市里和省里才有这方面的权限”(访谈记录 Z2019052004)。而“把数据给到上面后,自己用起来并不怎么方便”(访谈记录 G2019082201)。H市调研也印证了这一说法。该市公安局拥有128套平台(系统),这些平台既有来自公安部的,也有来自省级层面的,同时还有市局自己参与研发的。市公安



局研发的99套平台中只有27套延伸到了基层派出所(田野材料 H19112001),还有许多系统出于各种因素,基层没有权限使用。其中,“能用到的系统资源,主要集中在市局”(访谈记录 H2019081905)。

在公安部门内部,技术遭遇的灵活性束缚更为凸显。包括数据在内的各种治理资源长期依附于不同警种,存在明显数据壁垒。智慧警务改革的重要内容是“通过建设不同平台进行数据资源的整合,保证资源在集约化使用的这个条件下,能够将治理效能发挥最大化”(访谈记录 H2019081905),以此促进对治理资源的灵活调配。然而,据2018年的《J省公安智慧警务总体规划》介绍,基于技术的智能警务平台建设在实践中也带来新问题:一方面,虽然集约化的警务平台建设可以实现数据资源的整合,但不同的警务平台之间又会产生新的壁垒,如不同平台依托的不同技术标准无法有效对接,不同警种平台之间的权限无法按需开放,等等。这两类情况的出现让警务工作需求与治理资源的匹配仍然颇费周折。另一方面,依托于技术的智能警务平台建设让警种之间的数据资源差距不断扩大,警种之间的数据壁垒转变为某一(或某几)类警种与其他警种之间的数据壁垒。如面对公众、侦查办案、指挥调度等业务的警种(包括指挥、情报、刑侦、治安、交管等)的平台化水平越来越高,数据资源也越来越丰富。尤其是技侦和网安的“数据过剩”,拥有其他警种所需要的诸多有价值的的数据资源,但其他警种并不能很好地获取这些数据。

显然,在技术的加持下,复杂社会的治理已初步显现灵活性。但这种灵活性并不符合预期。越在基层调研,我们越能观察到这种灵活性的束缚。基层常会抱怨他们在面对社会问题时所遭遇的枷锁。“数据我们没有权限用,也拿不到”是听到最多的声音。<sup>①</sup>因此,如果不从结构层面对体制机制进行匹配性建设,那么警务运行的技术理性越高,对国家之于社会治理的掣肘就越高。

技术在实际中的这种灵活性束缚不仅体现在警务自身的运作中,还体现在社会治理主体的协作中。一般来说,由于专业技能的限制,公安部门常常需要与企业合作建设不同系统,这些系统在实际运作中产生了大量数据。“在数字化警务时代,许多公司越来越多地拥有警务数据分析中使用的存储平台和专有算

---

<sup>①</sup> 警务部门内部的数据壁垒很大程度上与对“安全”的重视有关。针对这种情况,一位领导说道,“可能的解决思路是基层需要什么数据就开放什么权限。但上级的权限想给基层用,就要让基层民警知道谁有这个权限。给了基层权限的时候,上级要知道这个数据谁用了……就是说,对基层的动态授权一定涉及到经办的问题。即系统的授权要能完全回溯,什么时间地点谁用哪个终端查过”(访谈记录 D2019082108)。

法”(Brayne,2017),而企业出于自身利益的考虑难以形成有效的数据共享。一位网警队长解释了其中的道理,“公司A建的系统采集了很多数据,公司B说我想用,公司A说你要是拿了我的数据,第二期可能没我事了……我们这个地方的天网基本上只有交警没有整合进来,因为他一个路口一家公司,这些公司之间很难协作”(访谈记录A2019032801)。而且,“政策法规方面没有明确要求相关企业必须将数据共享给公安部门……如遇到不合作的企业,推进难度就比较大”(访谈记录S2019082602)。显然,警务部门与社会力量合作的无序化和碎片化会制约国家对复杂社会问题的管理。而对于企业等社会力量参与警务平台的开发建设,则缺乏相应、完善的制度和法律机制所规定的明确权责来进行约束。这种“权责困境”使技术对复杂社会治理所构筑的灵活性达不到预期成效。

## (二)警务双职能的强化与社会治理边界的模糊

与传统维持社会治安的核心功能不同,新时期由于社会特征的转变,国家调整和强化了警察的服务职能。警察维持社会的治安秩序与服务提供两大核心职能呈现“双职能强化”趋势。警务部门一方面试图借助各类智能警务平台的建设强化对重点人员的管控,以稳固社会的治安秩序;另一方面,警察的服务职能也被不断强化。在国家层面,警察维持社会治安秩序的职能包含的“治安”和“秩序”对应的具体内涵并不相同:其一,“治安”(security)是相对具象的,是人们能够容易感知的现象(比如盗窃),社会治安往往与降低犯罪率联系在一起;<sup>①</sup>但“秩序”(order)是抽象的、含混的,社会秩序往往与保持社会稳定联系在一起。<sup>②</sup>其二,两者可以相互干预,“治安”的提升通常意味着“秩序”的改善。同时,重大的治安问题也可能演化为秩序问题。反之亦然,秩序问题可能带来各种治安问题。在中国的社会情境下,警察更多具备的是稳定秩序的属性 and 功能。中国对于社会秩序也有一贯重视和长期追求(宫志刚,2004;郭圣莉,2005)。公安对“秩序”对应业务的重视程度要大于“治安”。Z市公安局指挥中心的一位领导讲道,“现在公安机关要拿出大量人员和精力处理‘缠访’‘闹访’群体”(访

① 1983年国务院政府工作报告指出,“社会治安虽有好转,但尚未恢复到建国后的最好状况,某些地方凶杀、抢劫、强奸、盗窃等刑事犯罪问题还比较突出”。详见《1983年政府工作报告》,中国政府网([http://www.gov.cn/tost/2006-02/16/content\\_200823.htm](http://www.gov.cn/tost/2006-02/16/content_200823.htm))。

② 1990年国务院政府工作报告指出,“由于社会秩序迅速恢复正常……现在,全国政治稳定,经济稳定,社会稳定”。详见《1990年政府工作报告》,中国政府网([http://www.gov.cn/test/2006-02/16/content\\_200883.htm](http://www.gov.cn/test/2006-02/16/content_200883.htm))。

谈记录 Z2019052101),这些通常指向的也是秩序而非治安。

呈现这一状态的原因在于,警察作为武装性质的国家治安行政力量,其始于新中国成立之初国家打击敌人、镇压反革命分子的巩固政权的倾向,在历经各个时段的改革和定位过程中被不断深化而固化。在此过程中,1992年1月发布了《中央社会治安综合治理委员会关于实行社会治安综合治理一票否决权制的规定(试行)》,在社会治安综合治理中实行一票否决权制又大大强化了警察以“秩序”为目标的动机,最终在警务的自我维持中形成了难以改变的路径依赖。而对秩序的重视和服务职能的双双增强也引出另一重要问题,即两种职能的强化表面的结果是警务职能的扩张和警务疲倦,但深层次反映的是国家在社会治理的边界问题上陷入混沌和模糊——诸多庞杂的社会问题加诸警察之上,也在一定程度上模糊了国家在社会中的边界。

## 五、结论与讨论

在中国现代化的历史性跨越中,社会治理无疑面临诸多深层次的问题和挑战。从警务改革的历史去审视,中国已经在社会治理实践中围绕化解各类社会问题积累了诸多宝贵经验。无论是新中国成立初期政治化警务的初建,还是20世纪80年代后转向专业化警务建设以及21世纪初社区警务的创制等,都建立在总体性社会结构及其缓慢消解的基础之上。近年来,随着社会向多元化、原子化和风险化的复合转型,社会已然具有高度的复杂性。由此,分析警务如何调整可以顺理成章地找到国家重塑社会治理的内在逻辑。

在智慧警务改革中,“警务职能扩张”“重点人员管控”及“警务技术下沉”本质上是国家通过以技术为底色的警务改革来管理和治理社会的具体实践。在这一过程中,技术重构了社会治理的国家逻辑——国家不仅利用技术强化了社会治理的“强制性”面向,也强化了“回应性”面向。技术还使国家对“社会”的治理变成对“个体”的治理,并大大强化了对社会新生空间的覆盖力和可及性。可以说,在技术的加持下,国家有关社会治理的逻辑变得更加灵活和富有弹性,也极大改善了社会治理绩效。我们认为,技术重塑治理的深层次影响同样值得进一步关注。从警务改革来看,技术作为一种社会治理手段具有微妙的影响,一方面,技术能够解决社会变迁过程中科层逻辑无力解决的复杂社会问题,使国家权力的覆盖性在技术铺就的秩序框架中得以巩固、强化。另一方面,虽然运用技术

手段的确能够实现社会治理效能的增强,但也存在一定的制约条件。在利用技术进一步促进社会治理时,必须注意技术构筑的机制需要与治理体系“互嵌”。当国家通过技术提升治理社会的能力时,技术带来的潜在影响也需要及时研判。

总之,中国社会治理一直在寻绎自身原则,究竟如何用“治理”回应社会的重大变化,是党和国家以及学界关注的重大现实问题。警务改革的历史过程所透射的社会治理的国家逻辑演化表明,党和国家一直在与时俱进,主动适应社会新变化,持续改进社会治理方式,创新社会治理机制。党的十九届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》亦对“加强和创新社会治理”提出了更高的要求 and 更重的任务。本文的分析有助于对社会治理的复杂性形成初步研判,在一定程度上也深化了社会治理研究的理论深度。同时,我们有关智慧警务改革过程中三种重要机制的识别,在实践层面可以为全面深化警务改革提供未来预期;从更长远的周期看,则可以为探索具有“中国特色、时代特征的社会治理新模式”提供启发。进一步而言,本文提及的技术塑造的社会治理模式样态,也希望能够引起实务界的思考与行动。

#### 参考文献:

- 贝克,乌尔里希,2004,《风险社会》,何博闻译,南京:译林出版社。
- 本书编写组,2003,《建国以来公安工作大事要览》,北京:群众出版社。
- 布成良,2020,《党建引领基层社会治理的逻辑与路径》,《社会科学》第6期。
- 蔡潇彬,2019,《变迁中的中国社会治理:历程、成效与经验》,《中国发展观察》第1期。
- 陈鹏,2017,《公法上警察概念的变迁》,《法学研究》第2期。
- 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。
- 储卉娟,2019,《社会学如何研究警察——美国警察与社会研究述评》,《社会学研究》第1期。
- 褚松燕,2020,《政策性群团参与社会治理:改革、创新与战略构建——以中国计划生育协会为例》,《中国行政管理》第9期。
- 杜鹏、王永梅,2018,《改革开放40年我国老龄化的社会治理——成就、问题与现代化路径》,《北京行政学院学报》第6期。
- 樊佩佩、曾盛红,2014,《动员视域下的“内生性权责困境”——以“5·12”汶川地震中的基层救灾治理为例》,《社会学研究》第1期。
- 樊鹏,2017,《社会转型与国家强制——改革时期中国警察制度研究》,北京:中国社会科学出版社。
- 冯猛,2019,《中国社会治理转型的动力与路径》,《探索与争鸣》第6期。
- 冯仕政,2021a,《社会治理与公共生活:从连结到团结》,《社会学研究》第1期。
- ,2021b,《发展、秩序、现代化:转型悖论与当代中国社会治理的主题》,《中国人民大学学报》第1期。
- 宫志刚,2004,《治安本质论》,《中国人民公安大学学报(社会科学版)》第2期。

- 郭峰翔,1991,《当前重点人口失控的原因及对策》,《公安大学学报》第2期。
- 郭圣莉,2005,《城市社会重构与新生国家政权建设》,复旦大学国际关系与公共事务学院博士学位论文。
- 郭奕晶,2012,《关于加强和创新重点人口管理工作的思考》,《山东警察学院学报》第2期。
- 何晓斌、李政毅、卢春天,2020,《大数据技术下的基层社会治理:路径、问题和思考》,《西安交通大学学报(社会科学版)》第1期。
- 何艳玲,2018,《理顺关系与国家治理结构的塑造》,《中国社会科学》第2期。
- 雷纳,罗伯特,2008,《警察与政治》,易继苍、朱俊瑞译,北京:知识产权出版社。
- 李锦峰、俞祖成,2021,《现代城市化的“反向运动”与基层治理的中国逻辑——基于上海创新社会治理实践的理论思考》,《政治学研究》第1期。
- 李友梅,2017,《中国社会治理的新内涵与新作为》,《社会学研究》第6期。
- ,2018,《当代中国社会治理转型的经验逻辑》,《中国社会科学》第11期。
- ,2020,《保持秩序与活力的动态平衡》,《人民日报》7月17日第9版。
- ,2021,《中国现代化新征程与社会治理再转型》,《社会学研究》第2期。
- 刘航颖,2019,《网格化管理在社区警务中的运用研究——以成都市Y社区为例》,《河南警察学院学报》第5期。
- 卢芳霞,2015,《从“社会管理”走向“社会治理”——浙江“枫桥经验”十年回顾与展望》,《中共浙江省委党校学报》第6期。
- 卢宪英,2018,《紧密利益共同体自治:基层社区治理的另一种思路——来自H省移民新村社会治理机制创新效果的启示》,《中国农村观察》第6期。
- 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。
- 罗俊、李凤翔,2020,《双向驱动:以新兴信息通信技术为支撑的社会治理创新》,《社会发展研究》第1期。
- 鲁建坤、李永友,2018,《超越财税问题:从国家治理的角度看中国财政体制垂直不平衡》,《社会学研究》第2期。
- 毛泽东,1975,《论人民民主专政》,北京:人民出版社。
- 欧科良,2015,《公安机关人民警察队伍职业化建设的现状与思考——以湖南省公安队伍建设为样本》,《湖南警察学院学报》第1期。
- 庞正,2019,《法治社会和社会治理:理论定位与关系厘清》,《江海学刊》第5期。
- 彭秀良、郭艳梅,2019,《新中国70年基层社会治理格局的变迁》,《社会工作》第6期。
- 任剑涛,2020,《曲突徙薪:技术革命与国家治理大变局》,《江苏社会科学》第5期。
- 容志、秦浩,2020,《再组织化与社会治理现代化:重大公共卫生事件中社区“整体网格”的运行逻辑及其启示》,《上海行政学院学报》第6期。
- 宋锷业,2020,《中国平台组织发展与政府组织转型——基于政务平台运作的分析》,《管理世界》第11期。
- 孙立平,1993,《“自由流动资源”与“自由活动空间”——论改革过程中中国社会结构的变迁》,《探索》第1期。
- 田毅鹏、吕方,2010,《社会原子化:理论谱系及其问题表达》,《天津社会科学》第5期。
- 王浦劬,2014,《国家治理、政府治理和社会治理的基本含义及其相互关系辨析》,《社会学评论》第3期。
- 王倩、危怀安,2021,《工具赋能与价值失控:技术化社会治理问题解构》,《云南社会科学》第1期。
- 王思斌,2019,《新中国70年国家治理格局下的社会治理和基层社会治理》,《青海社会科学》第6期。

- 王勇,2013,《改革开放以来中国社会治理创新的历史考察》,《科学社会主义》第6期。
- 王占军,2018,《重点人口动态管控服务体系建构研究》,《中国刑警学院学报》第2期。
- 王宗礼、李连军,2019,《新中国70年来基层社会治理的演进逻辑与主要启示》,《青海社会科学》第6期。
- 魏斐德,2004,《上海警察》,章红、陈雁、金燕、张晓阳译,上海:上海古籍出版社。
- 习近平,2016,《在党的十八届五中全会第二次全体会议上的讲话(节选)》,《人民日报》1月1日第1版。
- 向德平、苏海,2014,《“社会治理”的理论内涵和实践路径》,《新疆师范大学学报(哲学社会科学版)》第6期。
- 许斗斗、吕金城,2020,《社会管理走向社会治理的探索与实践——基于晋江市梅庭社区治理模式的分析》,《理论与评论》第4期。
- 许峰、李志强,2019,《大数据驱动下社区治理模式变革与路径建构》,《理论探讨》第4期。
- 徐选国、徐永祥,2016,《基层社会治理中的“三社联动”:内涵、机制及其实践逻辑——基于深圳市H社区的探索》,《社会科学》第7期。
- 燕继荣,2017,《社会变迁与社会治理——社会治理的理论解释》,《北京大学学报(哲学社会科学版)》第5期。
- 严仍显,2015,《从社会管理到社会治理:政府与社会关系变革的历史与逻辑》,《当代世界与社会主义》第1期。
- 杨志云,2019,《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》,《社会学研究》第2期。
- 杨志云、陈小华,2019,《编制管理软约束或体制灵活性:基于四个城市辅警扩张的实证研究》,《政治学研究》第2期。
- 姚远、任羽中,2013,《“激活”与“吸纳”的互动——走向协商民主的中国社会治理模式》,《北京大学学报(哲学社会科学版)》第2期。
- 余敏江,2020,《整体智治:块数据驱动的新型社会治理模式》,《行政论坛》第4期。
- 张锋,2020,《中国社会治理:语境、演进、特征和展望》,《中共中央党校(国家行政学院)学报》第6期。
- 章志远,2011,《私人参与警察任务执行的法理基础》,《法学研究》第6期。
- 赵黎,2020,《政党整合型社会治理:后疫情时代社会治理的中国范式》,《中国农村观察》第6期。
- 赵秀梅,2008,《基层治理中的国家—社会关系——对一个参与社区公共服务的NGO的考察》,《开放时代》第4期。
- 中华人民共和国公安部,2021,《2020年全国公安机关破获电信网络诈骗案件25.6万起》,公安部网站,1月2日(<https://www.mps.gov.cn/n2254314/n6409334/c7633776/content.html>)。
- 周庆智,2019,《改革与转型:中国基层治理四十年》,《政治学研究》第1期。
- 周尚君,2017,《党管政法:党与政法关系的演进》,《法学研究》第1期。
- 周忠伟、周煜川,2020,《中国警察职业化的概念生成、理论意蕴与建设要点》,《江西社会科学》第10期。
- 朱前星、黄辰星,2020,《新中国成立以来中国社会治理价值导向和基本内涵的变迁》,《西南民族大学学报(人文社科版)》第2期。
- 朱士群、张杰华、包先康,2015,《从社会管理到社会治理:动力、逻辑和制度发展》,《学术界》第3期。
- Brayne, S. 2017, “Big Data Surveillance: The Case of Policing.” *American Sociological Review* 82(5).
- Bullock, K. 2013, “Community, Intelligence-Led Policing and Crime Control.” *Policing and Society* 23(2).

- Cohen, S. 1985, *Visions of Social Control: Crime, Punishment and Classification*. Cambridge: Polity Press.
- Duxbury, L., C. Bennell, M. Halinski & S. Murphy 2018, "Change or Be Changed: Diagnosing the Readiness to Change in the Canadian Police Sector." *The Police Journal* 91(4).
- Ferrandino, J. A. 2014, "An Integrated Theory for the Practical Application of Governance-Based Policing." *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management* 37 (1).
- Herring, C. 2019, "Complaint-Oriented Policing: Regulating Homelessness in Public Space." *American Sociological Review* 84(5).
- Joyce, N. M., C. H. Ramsey & J. K. Stewart 2013, "Commentary on Smart Policing." *Police Quarterly* 16 (3).
- Marx, G. T. 2016, *Windows into the Soul: Surveillance and Society in an Age of High Technology*. Chicago: University of Chicago Press.
- Nevitt, C. E. 1996, "Private Business Associations in China: Evidence of Civil Society or Local State Power?" *The China Journal* 36.
- Peters, B. G., J. Pierre & D. S. King 2005, "The Politics of Path Dependency: Political Conflict in Historical Institutionalism." *The Journal of Politics* 67(4).
- Sanders, C. B. & D. Langan 2019, "New Public Management and The Extension of Police Control: Community Safety and Security Networks in Canada." *Policing and Society* 29(5).
- Schaible, L. M. & J. Sheffield 2012, "Intelligence-Led Policing and Change in State Law Enforcement Agencies." *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management* 35 (4).
- Sun, I. Y. & Y. Wu 2010, "Chinese Policing in a Time of Transition, 1978 - 2008." *Journal of Contemporary Criminal Justice* 26(1).
- Wong, K. C. 2002, "Policing in the People's Republic of China: The Road to Reform in the 1990s." *British Journal of Criminology* 42(2).

作者单位:中国人民大学公共管理学院、国家发展与战略研究院(何艳玲)

中山大学政治与公共事务管理学院(宋锴业)

责任编辑:徐宗阳