

警务改革与国家强制能力建设

◇华南理工大学公共政策研究院助理研究员、博士 林辉煌

香港大学政治与公共行政学系博士 熊 彩

摘要：近年来，随着社会的多元化和复杂化，原有的社会控制体系越来越不适应社会发展的需求。在这种背景下，中央和地方不断开展警务改革，试图藉此推进国家的强制能力建设。各地的警务改革实践主要有七种模式，这些警务改革模式体现了当前国家强制能力建设的两大核心特征：一方面通过警力下沉强化警察对社会进行控制的“渗透性权力”，另一方面则通过执法规范化强调国家对警察进行规训的“抑制性权力”。“渗透性权力”是“抑制性权力”得以发生的前提，而“抑制性权力”是“渗透性权力”得以有效的保障。处理好这两者的辩证关系，是确保新时期国家强制能力建设顺利进行的关键。

关键词：警务改革 国家强制能力 渗透性权力 抑制性权力

一、问题的提出

近年来，有关警察和警务改革的问题日益引发人们的关注，这些问题实际上都指向了社会控制与国家强制能力建设。从总体上讲，我们可以将社会控制体系分为三大类，一类是内生控制体系，一类是组织控制体系，还有一类是法律控制体系。所谓内生控制体系，主要是指由家庭、家族和社区所进行的社会控制体系；其社会控制单位的共同特点是都具有较强的内生性，即它们所提供的社会控制基本上不受国家的干预，而是在长期的生活互动中所形成的自我规训。^①与内生控制不同的是，组织控制体系是指由党政机构所进行的社会控制体系，它是在

^① “社会化控制”类似于其他学者所谓的“非正式社会控制”和“非专门社会控制”。（参见王启梁：《正式社会控制为何失败？——对云南平县拐卖妇女现象的田野调查》，《中国农业大学学报（社会科学版）》2007年第2期；程竹汝：《社会控制：关于司法与社会最一般关系的理论分析》，《文史哲》2003年第5期。）本文之所以不采用“非正式社会控制”的概念，是因为在社会控制体系中，并非只有“正式”和“非正式”两种，还有一种介于两者之间的社会控制方式，即“组织化控制”。

国家的推动之下建立起来的，具有相应的外在强制力。另外一方面，组织控制体系与法律控制体系——由专门的法律部门所进行的社会控制体系——不同，前者还包含有政治、经济、社会等方面的具体职能，社会控制是其附带性的职能。构成组织控制体系的单位包括村组、乡镇等政府机构和基层党组织。实际上，内生控制和组织控制都可以视为非专门化的社会控制体系，其社会控制的任务往往是附带的；而法律控制体系，包括公安部门、司法部门等等，其存在的主要目标就在于实现社会控制。

在社会转型的过程中，随着内生控制体系与组织控制体系的不断瓦解，法律控制体系的地位显得越来越重要；至少从国家治理和社会秩序的角度来看，加强法律控制体系的建设具有重大的现实意义，“迎法下乡”反映了转型社会的内在需求。^① 在所有的法律控制单位中，首当其冲的是公安部门，然而长期存在的官僚化问题和权力自由化问题严重削弱了公安系统在社会控制中的作用。公安工作的官僚化导致警民关系越来越疏远，而基层警察的权力自由化常常造成群众利益的受损。

然而另一方面的情况是，多数警察一直都处于高负荷的工作状态。“由于基层警力不足，派出所民警个个身兼数职，一年至少有 1/3 的休息时间加班”；“长期超负荷运作，使得民警身心疲惫，不堪重负”^②，很容易对公安工作产生抵触情绪。不仅如此，“超负荷易使民警心理患病，长时间和家人、亲朋疏远，会生出孤独感”；“长此下去，孤独会产生烦躁，而烦躁在执法过程中非常危险，很容易造成不公正或者违法违纪的发生”。^③ 在任务繁重、条件艰苦的情况下，公安队伍中“每年有 500 人左右为国捐躯，近万人负伤”^④。

正是为了缓解基层公安工作的压力，打破公安机关官僚化的局面，对基层民警的权力进行有效的规训，重新建立警民之间的良好关系，进入新世纪以来，在公安部的倡导下各地陆续展开了警务改革。

无论是强调“警力下沉”^⑤ 还是推行“执法规范化”，警务改革的基本目标

① 参见董磊明等：《结构混乱与迎法下乡——河南宋村法律实践的解读》，《中国社会科学》2008年第5期。

② 戴海平：《基层派出所治安纠纷调解面临的困境与对策》，载《江西公安专科学校学报》2003年第3期。

③ 张亦嵘：《探访派出所警察每天都在干些什么》，载《法制日报》2008年4月15日第8版。

④ 《关于加强公安队伍建设的十二项措施》，2000年。

⑤ 所谓“警力下沉”，是指通过警务改革，提高基层警察的数量和比例。

在于强化国家的强制能力，即“国家运用暴力或威胁维持其统治地位的能力”^①。暴力和威胁的运用并非天然的恶，当这些力量针对的是违法犯罪行为时，它们保护了大多数守法公民的权益。通过警务改革来推进国家强制能力建设，这是转型社会的内在需求，是对内生控制体系和组织控制体系式微的一种积极回应。

学者们往往对中国的警务改革持消极的悲观态度，认为它没有更多地规范公安机关权力、保障公民基本权利。^② 但是对近现代四个欧洲国家警察体制发展历史的跨国比较研究表明，国家强制能力的制度变迁与一国的政治发展经验高度相关，体现其行政体制成长的一般特征。^③ 我们必须认识到作为发展中国家，中国的国家强制能力建设的首要任务是加强国家对社会的控制能力，亦即本文所讲的“渗透性权力”。当然，与此同时也要强化对国家尤其是警察部门的控制，从而保障公民的权益，这就是所谓的“抑制性权力”。从近年来警务改革的政治逻辑来看，中国国家强制能力建设的核心就在于“渗透性权力”与“抑制性权力”的辩证互动。

二、警务改革的模式

中国的警务改革早在 1980 年代就开始提出。1984 年公安部在山西召开的全国公安基层基础工作会议已经形成共识：传统的治安管理已经不再适应新的治安形势，并首次提出控制社会面治安、把警力摆到街面上去的想法，试图探索一种以控制社会面预防违法犯罪为主的动态警务运行方式。1988 年，抚顺、南京先后出现巡警组织，我国进入了巡逻体制的探索和尝试阶段，将动态警务模式付诸实践。1991 年公安部召开了第十八次全国公安工作会议，重点讨论了公安改革问题，正式提出在全国大、中城市建立巡逻体制。1993 年公安部又在天津

^① 在王绍光看来，“任何政治制度必须具备四种基本国家能力才能运作和生存：一是政府为实现中央决策者的所谓‘国家利益’从社会经济中动员财力的能力，我们可以把它称之为‘汲取能力’；二是国家指导社会经济发展的能力，我们可以称之为‘调控能力’；三是国家运用政治符号在属民中制造共识，进而巩固其统治地位的能力，我们可以称之为‘合法化能力’；四是国家运用暴力或威胁维持其统治地位的能力，我们可以称之为‘强制能力’。”参见王绍光：《分权的底限》，北京：中国计划出版社，1997 年，第 1~2 页。

^② 程小白、章剑：《对社会管理创新和警务改革方向的思考》，载《中国人民公安大学学报（社会科学版）》2012 年第 5 期。

^③ David H. Bayley, “The Police and Political Development in Europe,” *The Formation of National States in Western Europe*, ed. Charles Tilly, Princeton University Press, 1975. pp. 328~379.

召开了全国城市人民警察巡逻工作会议，此后，巡逻体制就在全国全面推开。1996年召开了第十九次全国公安会议，会议通过了公安改革的方案性文件《九五公安工作纲要》，对当时公安工作“机关化严重”“机构设置过细”“管理的规范化、科学化水平不高”等问题进行了探讨，指出警务改革应当“按照充实基层、业务分工不宜过细的原则，配置警力、设置机构，使警力向基层和实战任务重的部门倾斜，充分发挥现有警力的作用”^①。可以认为，《九五公安工作纲要》的出台为日后的警务改革划定了基本的蓝图。之后的警务改革基本上都是围绕着“做强做好基层公安工作”而展开的，虽然各地的改革方案不尽相同。

各地的警务改革实践主要有七种模式，按照改革的强烈程度可以分为“派出所增员模式”“一警多能模式”“警务室强化模式”“派出所合并模式”“派出所撤销模式”“分局撤销模式”和“警署模式”。

“派出所增员模式”的改革幅度最小，只是强调提高派出所的警察比例，并不涉及机构的重大调整，以浙江为典型。2012年7月，浙江省在全省公安局长暨公安派出所工作会议上提出，“今后凡是县（市）公安局派出所实际到位警力达不到总警力45%、城市分局达不到60%的，一律取消全省优秀公安局、正规化建设先进单位、打防控优胜单位的评定资格”；省厅领导人表示，“实施这些刚性举措的目的是引导民警扎根基层，形成劲向基层使、钱往基层流、人向基层走、干部从基层出的良好导向”^②。

“一警多能模式”以沧州、营口、重庆为典型。该模式的重点不在于警察的数量，而是在警察的职能上做文章，试图通过将不同的职能整合在一起，让一个警察同时具备几种不同警种的身份，从而提高基层公安工作的效率。1999年，沧州市公安局“将交警的部分警力、原巡警的警力和派出所的警力组建成两个警务联勤支队，分别设在市区的两个分局，全市18个派出所同时成为联勤大队，每个大队下设三个中队，实行三班倒的滚动全天候警务运作方式；联勤后实行综合执法，集接警出警处警、治安管理、交通管理、犯罪防范、社会服务的职能于一身”^③。2004年，营口市公安局“将涉及国保、经保、刑侦、治安、消防等

^① 汪勇：《关于中国警务改革若干问题的思考》，载《中国人民公安大学学报》2003年第2期。

^② 陈东升：《派出所警力不达四五成无评先资格给派出所下指标须局党委集体确定》，载《法制日报》2012年7月6日第1版。

^③ 郝宏奎：《21世纪中国警务改革的方向——沧州警务改革的示范与导向意义》，载《公安大学学报》1999年第3期。

8 个部门 30 项权力下放到派出所，使派出所的职、权、责相统一”^①。重庆将交警与巡警合并在一起，称为“交巡警”。“一警多能”的模式，其奥妙在于减少了纵向和横向不必要的中间管理环节，在不增加警员的情况下提升了基层实战部门的警力。

“警务室强化模式”的重点在于将派出所的职能进一步延伸到社区，通过增加更多实干的警务室，强化社会控制的能力，以诸城为典型。2007 年，“诸城公安局以社区服务中心为平台，将原来的派出所‘裂变’成 208 个农村社区警务室，社区警务室的职能与传统的乡镇派出所几乎相当。也就是说，诸城的‘派出所’数量，由 2007 年前的十几个一下子跃升到 208 个”；而改革之后的“原派出所所在职能上大大弱化，成为社区警务室的指导机构和居民身份证、车牌的集中办理点”^②。

“派出所合并模式”，通过合并派出所，同时下放部分机关警力，以此来强化基层的作战能力，以合肥为典型。从 2008 年 10 月开始，合肥市公安局对全局机构进行整合，“将原先的 50 个二级机构整合成现在的 28 个，整合后多余出的警力全部充实到基层实战单位”；2009 年、2010 年，“该局市局机关和所属分局机关又先后按照机关总警力 20% 的民警比例，3 次精简机关民警，充实到基层一线”；2009 年以来，合肥市区“原有 58 个派出所被整合成 39 个，撤并近三分之一，市公安局 163 名机关民警下沉一线，912 名新增警力投放基层，使该局一线实战警力占到总警力的 95%”；作为配套措施，派出所整合后，“派出所会在原址或附近设立警务室，尽量减少因为派出所合并给老百姓带来的不方便”^③。

“派出所撤销模式”以大庆、黄石为典型。与前面四种模式不同，该模式的改革动作比较大，通过撤销派出所，增加公安分局来减少指挥管理层级，从而提高工作效率。“为实现机构扁平化，在新分局数量上打破‘一区一局’的传统行政区划限制，力求使各公安分局编制、警力基本达到均衡”^④，2005 年初，大庆市公安局将实行了半个多世纪的派出所予以撤销，设置更多的公安分局。当地领导认为，大庆的做法是“在机构规格上保留了分局建制，在内部机构设置和工作

^① 郭莉、张匡：《营口市公安派出所警务改革纪实》，载《江西公安专科学校学报》2004 年第 6 期。

^② 张庆申、孙安清：《一个县级市为何有 208 个“派出所”》，载《法制日报》2009 年 4 月 2 日第 8 版。

^③ 李光明：《撤并三成派出所 95% 警力充实一线》，载《法制日报》2011 年 6 月 15 日第 1 版。

^④ 曹力伟：《大庆市公安警务改革的实践与思考》，载《公安研究》2008 年第 1 期。

运行上采取了类似于过去派出所的模式，是两者优势的组合；直白地说，就是沿用了‘分局’的称谓，构筑了‘大派出所’的格局”^①。管理层级的减少，强化了市局对于新分局的调控能力；而对于原来一直在派出所工作的民警来说，进入新分局工作实际上就意味着政治待遇的提升。^②在考察了各种警务改革模式之后，黄石市公安局最终选择向大庆学习，于2011年5月撤销了辖区内的28个派出所，并在城区设置7个公安分局。此举使其“一线警力占总警力比由以前的48.8%上升到85.7%，公安机关机构减少79个，减少机关民警360名”^③。

与上述五种警务改革的模式不同，河南省采取了另外一种尺度极大的改革，可以称之为“分局撤销模式”。通过对分局的撤销，将大量的机关警力下放到派出所，从而实现基层警力的迅速提升。2010年河南省公安厅确定了包括新乡在内的四个省辖市为改革试点，并要求全省务必在当年11月15日之前完成改革任务。河南警务改革的核心是“做大做强派出所”，有两个关键点：一是撤销分局、局所合一，最大限度地推动警力下沉，充实派出所力量，确保每一个派出所都有能够满足实战要求的充足警力；二是实行“四警合一”，在整合现有派出所的基础上，把公安机关摆在街面上的交警、巡警、刑警等主要力量汇聚起来，集中到派出所去。新组建的派出所均为副处级规格，每个派出所下设案件侦查大队、治安管理服务大队、交通管理巡防大队、社区警务大队和警务保障室5个正科级单位。另外，市公安局向每个派出所各派驻一个纪检法制督察工作队。

“警署模式”以上海、辽源为典型。在所有的警务改革模式中，这一种是动作最大的，它将分局和派出所一并撤销，重新设立单独的警察机构，即警察署。1994年上海市公安局率先成立了警署，开始了派出所改革的尝试。有学者认为，“作为综合性战斗实体——警署的出现，是随着我国城市管理体制的改革，市政规划的变迁，街道、居委会的重组应运而生；警署可以说是缩小了的分局，也可

^① 黑龙江省公安厅研究室：《对大庆市警务改革的调查与思考》，载《公安研究》2006年第8期。

^② 曹力伟：《大庆市公安警务改革的实践与思考》，载《公安研究》2008年第1期。曹力伟指出：“政治待遇是基层民警最为关心的问题之一，这个问题解决不好，基层对民警很难产生强大的吸引力。改革前的大庆公安局在基层单位普遍职级低、职数少，民警提职提级机率小、难度大。公安分局科级领导职数只有400职位，占编制总数的15.7%。改革后，公安分局共有科级领导职数800职位，占编制总数的32.5%，其中正科级领导职数增加174职位，副科级领导职数增加226职位。”这对于基层民警而言无疑是巨大的激励。

^③ 聂春林：《撤并28家派出所 黄石城区警务改革破局》，《21世纪经济报道》2011年12月16日第8版。

以说是做大了的派出所”^①。辽源市于2003年撤销公安分局及派出所，成立8个警察署。^②然而，由于缺少配套的法律制度，上海市与辽源市分别于2004年、2005年悄悄将“警署”的牌子又重新改回了“分局”，“警署模式”的探索宣告失败。

上述七种警务改革的模式虽然各有不同，但都是在两种张力之间开展的：第一种张力来源于警务模式与社会需求的匹配性，在社会结构发生重大变革的情况下，原有的警务模式因为过于官僚化（警察集中于办公室而不是街面）已经难以适应；第二种张力来源于警务模式与法律制度的匹配性，一旦法律制度没有跟上警务改革的步伐，新警务模式就可能面临尴尬的合法性困境，例如“警署模式”。有些警务改革模式还可能面临第三种张力，即警务模式与利益结构的匹配性，特别是动作幅度较大的“派出所撤销模式”“分局撤销模式”和“警署模式”，改革的推进必然会损害一部分人的既得利益，例如撤销分局就意味着重大的人事变动，有些人要从原来的局长位置退下来。除了面临共有的改革张力，这些警务改革模式都遵循着类似的运作逻辑：首先，改革基本上都是在城市派出所进行的，一方面是因为城市地域范围相对较小，另一方面是因为城市有较好的经济基础来进行改革。其次，警务改革是对于公安官僚化的否定，强调管理层级的减少、基层警力的充实、警务分工的相对模糊化和社区警务的强化。最后，警务改革是对于警察自由化的防范，通过管理层级的减少，强化上级监督的效能；“派出所撤销模式”“分局撤销模式”和“警署模式”甚至打破了“一区一局”的对应模式，在很大程度上弱化了基层公安机关对于地方政府的依附性。

三、“渗透性权力”与回归基层的努力

新时期以来的警务改革，其基本目标之一在于实现国家强制力量对于社会的渗透，通过机构改革，将更多的警力下放到基层，从而打破公安工作机关化的趋势，提高警务效能。从这个意义上讲，警务改革是对公安官僚化现象的一种回应，同时也是对“渗透性权力”的强化。所谓渗透性权力，是指国家尤其是国家

^① 李哲宇：《我国公安派出所的发展与改革》，载《公安研究》2007年第11期。

^② 张光、姜博：《机制创新：构建新时期警务改革的基础平台——吉林省辽源市公安局警务改革实证研究》，载《中国人民公安大学学报》2004年第4期。

强制机关对于社会的控制能力。^①

几乎所有的警务改革模式都要拿社区警务做文章，因为这是警力回归基层最重要的证据。在警察编制没有大幅度提升的情况下，社区警务的开展面临着两个主要的困境：一是中国警察比例本来就不高的现实^②，在有限的资源条件下，如何腾出更多的警力下放到社区确实是个难题；二是警察待遇的问题，对于警察来说，下放到社区往往意味着地位和经济水平的下降，这并不是一个讨警察欢心的政策。但是随着中国现代化的推进，社会治安形势日益严峻，对公安工作的警力下沉提出了迫切的要求。为此，在进入新世纪之后中央就不断推进社区警务工作的开展。

2001年，公安部提出了建立社会治安防控体系长效机制。2002年，公安部要求“在全国公安机关推行社区警务建设，城区、城镇公安派出所应当在辖区内以社区为单位设立社区警务室，并根据社区规模、人口数量和治安情况在每个社区配备一名以上的责任区民警；农村公安派出所根据辖区人口数量、地域面积、治安情况，实行民警驻村或者包片责任制”^③。2003年中央《关于进一步加强和改进公安工作的决定》提出社区警务战略，要求“在全国建立起与新型社区管理机制相适应的社区警务机制，从而使中国公安的建设方向发生了重大战略转移”。公安部随后提出了“大基层，小机关”的改革原则，要求“下一步的公安工作与

① 需要指出的是，本文所讲的“渗透性权力”与迈克尔·曼所讲的“专制性权力”或“基础性权力”并不相同。所谓专制性权力，即针对市民社会的国家个别权力，它源自国家精英的一系列运作，而这些运作不需要与市民社会群体做例行公事式的协商；基础性权力是集体权力，它通过国家基础来协调社会生活，主要以基础权力结构来实现。参见[英]曼：《社会权力的来源（第2卷）》，陈海宏等译，上海：上海人民出版社，2007年，第68~69页。而本文的“渗透性权力”是指国家对于社会的控制能力，既可能是“专制性”的，也可能是“基础性”的。

② 据研究，“如果一个国家的警察数量低于每万人口25名，那么警察体系就很难发挥有效作用。在1995年的中国城市，如北京市的警察与人口的比例为万分之三十五，上海为万分之二十六点九，天津为万分之二十三点六。然而全国地市级城市警察与人口的平均比例为万分之十七，县级警察人员的全国平均比例更低，仅为万分之五”；而2005年的数据显示，中国的警力资源水平为每万人口11名，“仍然大大落后于世界平均水平，甚至落后于一些普通发展中国家”。参见樊鹏、汪卫华、王绍光：《改革时期的公安分权与集权》，《研究报告》2008年第7期。

③ 参见《公安派出所执法执勤工作规范》，2002年。

警务改革必须将 85% 的警力放在基层”^①。从 2004 年开始，警力向基层下移的工作就开始在地方逐步实施。公安部进一步要求“各地根据治安实际，因地制宜地调整勤务时间；改进巡逻方式，加强对社会面的控制，提高处警效率，增强人民群众的安全感”^②。2006 年为公安部“基层基础建设年”，公安部强调要“精简机关充实基层，把警力摆到维护社会治安最需要的时空”^③。当年，公安部下发《关于实施社区和农村警务战略的决定》，要求“公安机关在社区和农村根据人口规模建立新型的警务室，同时通过精简机关、整合机构、增加编制等多种途径，进一步推动警力下沉”；通过实行“一区一警”或“一区多警”的警务模式，重新划分警务区，合理设置警务室。“这是改革开放以来公安系统第一次对地方公安科股级以下的警务机构进行组织改造，也是第一次将警权延伸到派出所以下的社会基层”^④。据统计，全国已建成社区和农村警务室 17.4 万个，配备社区和驻村民警 21 万名。2007 年《公安派出所正规化建设规范》除了进一步强调警务室的建设之外，还要求“公安派出所警力原则上应当达到所属县（市、旗）公安局、城区公安分局总警力的 40% 以上”。

提倡警力回归基层，其直接目标直指近年来公安机关的官僚化弊病。在警力严重不足的情况下，坐在机关内部而不参与基层实战的警察却不断囤积，形成了所谓的“倒三角”结构。对于这个问题，公安部很早就做出提醒。1988 年公安部提出，“由于派出所工作多，任务重，干警分工不宜过细，不能搞成机关化”；“不论是户籍民警还是治安民警，对工作责任区内的事情都要管，成为多面手”。^⑤ 1990 年代末期，党中央、国务院就转变工作作风，防止和克服形式主义、官僚主义问题多次作出指示、部署。公安部指出，“形式主义、官僚主义在公安机关上下仍然不同程度地存在，作风漂浮、不抓落实、弄虚作假、欺上瞒下、报喜不报忧、失职渎职等问题在一些地方还比较突出”。为此，公安部于 2001 年作

① 根据中编办和公安部的有关规定，对于具有综合性、监督性和行政决策辅助职能的，一般应界定为机关单位，主要指各省辖市公安局和县（市、区）公安局（分局）的办公室、指挥中心、政工、纪检、监察、审计、督察、科技、通信、装备、后勤、机关党委等部门；对于直接承担维护稳定、行使治安行政管理和履行刑事执法职能的，一般应界定为基层一线单位，主要指国保、经侦、治安（派出所、巡警、特警）、刑侦、出入境、网监、行动技术、监管（看守所、拘留所、戒毒所）、交通、法制、禁毒、控申、反邪教等部门。

② 参见《公安部关于 2004—2008 年全国公安队伍正规化建设纲要》，2004 年。

③ 北京国际城市发展研究院案例研究中心：《京沪深等地基层警务改革值得关注》，载《领导决策信息》2006 年第 16 期。

④ 樊鹏、汪卫华、王绍光：《改革时期的公安分权与集权》，载《研究报告》2008 年第 7 期。

⑤ 参见《关于改革城市公安派出所工作若干问题的意见》，1988 年。

出《关于防止和克服形式主义和官僚主义问题的通知》，要求“在全警范围内展开反对官僚主义作风的斗争”。2003年《中共中央关于进一步加强和改进公安工作的决定》要求：“各级公安机关要精简机构，减少层次，合理配置警力，使警力向一线实战部门倾斜。”第二十次全国公安工作会议把基层基础的工作置于优先发展的位置，要求“改革勤务方式，坚决纠正基层单位机关化倾向，让民警有更多的时间走向街面，进入社区，融入群众”。“二十公”报告明确指出：“在中等城市进行减少机构层次的试点。”公安部对于公安官僚化的反对与减少机构层级的鼓励，成为各地警务改革的风向标。例如，河南省公安厅于2006年作出《关于推动警力下沉加强基层基础建设的意见》，要求按照“精简、统一、效能的原则，进一步整合内设机构”。四年后，河南省更是大刀阔斧地砍掉了所有的城市公安分局，成为改革开放以来公安警务改革的最大手笔。

从纵向层面看，公安部门机关膨胀；而从横向层面来看，公安部门的问题则表现为警种的过度细分。无论是机关膨胀还是警种细分，其后果都是对警务效能的损耗。在化解警种细分的问题上，各地的警务改革都强调要实行“一警多能”，通过打破警种之间的界限，赋予一个警察多种职能，从而在不增加警员的情况下实现基层警力的提升。警种的过度细分貌似强化了警察的专业性，但是却容易导致“警种繁多，交叉重叠，互不隶属，造成了警力的严重浪费”^①。在各地的警务改革中，除了沧州、营口、重庆等地推行了“一警多能模式”外，福州市公安局在2005年要求派出所的民警都“兼职”：一人担起交巡警、社区民警和治安民警三种职能，从而“打破警种划分，实现综合警务模式；打破路面和社区之分，建立网格化巡区；打破警种分工作业模式，构建新型警务机制”^②。而在2010年的警务改革之后，河南派出所的工作呈现出“分工不分家”的特征。整个派出所所在处理具体工作时，呈现出捆绑式治理的模式：交警和巡警成为一家子，而治安警则上了巡逻车，从而有利于提高治安案件的现场处理能力。^③

需要指出的是，近年来警务改革在破除官僚化、重新回归基层的努力不能简

① 汪勇：《关于中国警务改革若干问题的思考》，载《中国人民公安大学学报》2003年第2期。汪勇在南方某个派出所调查发现，“在1.2平方公里的辖区内分布着一个派出所（24名警员）；两个半巡逻中队（120名警员）；五个交警岗亭（35名警员）。但在市公安局的一次抽查中，街面上的警察居然寥寥无几”。在1.2平方公里的城市辖区，“国家每年的治安投资达近1.5亿元人民币”，但是却因为机关化和警种的细分导致了严重的无效率。

② 北京国际城市发展研究院案例研究中心：《京沪深等地基层警务改革值得关注》，载《领导决策信息》2006年第16期。

③ 林辉煌：《林乡派出所调研日志：访谈杨国伟》，2011年12月20日。

单地等同于群众路线的战略，虽然前者确实拉近了警察与群众的空间距离。从严格的意义上讲，警察对基层的回归在本质上是国家强制能力向社会渗透的过程，亦即强化“渗透性权力”的过程，是把更多的警察从官僚制的牢笼中解放到社区之中，从而提升群众生活中的警察密度。^①而群众路线更强调群众自身对于社会控制过程的参与，对于国家正式力量反而抱持相对消极的心态。群众路线之下的社会治安，群众是主力，而正式警察则是组织者，例如集体时代的治保会。^②我们可以把这种警务活动形式称为“警务社会化”或者“社会化警务”。而近年来回归基层的警务改革是以正式警察为主体，群众仅仅是受保护的對象，这种警务活动方式就是通常说的“社区警务”。“社会化警务”与“社区警务”在本质上是不同的，而学者总是容易将两者混淆。^③

这种误解还体现在学者们一厢情愿地将中国近年来的社区警务改革视为西方“新公共管理运动”的一个部分。无可否认的是，这场自20世纪70年代末80年代初开始在西方各国相继掀起的运动对发展中国家产生了某种程度的影响，尤其是该运动对于官僚制体系的抨击，引起了广泛的讨论。但是必须弄清楚的是，“新公共管理运动”的本质在于弱化国家的干涉，建立“弹性的、以市场为基础”的公共行政体系^④，“强调商业管理的理论、方法、技术及其模式在公共管理领域中的应用”^⑤。在该运动的影响下，西方各国发起了所谓的“第四次警务改革”，即强调“警务社会化”是“改进公共安全服务供给的一种制度安排”^⑥。“新公共管理运动”下的“警务社会化”倡导一种“无增长改善理论”，认为“警察现代化应偏离强调提高警察比例、高度装备现代化的美国模式”，而应“以公

① 从社会控制的角度看，“改革后的警务模式与旧有的警务模式相比，有一个鲜明的特点，就是把国家机器在民间的触角大大向社会深层推进了一步，从旧有的‘国家—单位—个人’走向了现有的‘国家—个人’，有效地提高了国家和政府对于社会公众的控制力”。参见封志晔：《河南省警务机制改革与社会控制体系的完善》，载《河南警察学院学报》2011年第3期。

② 参见林辉煌：《群众路线与“互动性权力”——派出所的变革》，未刊稿。

③ 康大民：《中国警察——公安的百年回顾》，载《辽宁警专学报》2001年第4期。

④ [美] 欧文·休斯：《公共管理导论》，北京：中国人民大学出版社，2001年，第1页。

⑤ 郁建兴、吴国骅：《新公共管理运动与官僚制》，载《教学与研究》2003年第9期。

⑥ 康健、杨大越：《对河南省警务体制改革的观察与思考》，载《辽宁公安司法管理干部学院学报》2011年第1期。

众千百双眼睛与耳朵作为警察的眼睛与耳朵”^①。如此看来，西方的“无增长改善理论”倒是与我们传统的群众路线有许多相似之处，而我们当前所津津乐道的以充实基层警力为目标的“社区警务”虽然不无意义，但是与所谓的“新公共管理运动”也许是走的两条相反的道路^②。

由此可见，近年来警务改革的核心贡献不在于推行“警务社会化”，而在于强化警察控制社会的“渗透性权力”。

四、“抑制性权力”与警务集权化

各种警务改革的模式都纷纷强调对于派出所的“赋权”，使其拥有更大的自主性。早在1988年《关于改革城市公安派出所工作若干问题的意见》中，公安部就要求“各级公安机关要树立为基层服务的思想”，把“一部分职能和权限下放给派出所”。2000年之后的警务改革更是以“做大做强派出所”为基本的指导思想，包括所谓的“三警合一到所”与“三警合一到人”^③，使派出所的职能似乎一下子强化了许多。然而实际情况是这样吗？笔者在河南的派出所调研发现，与其说派出所的职权提升了，不如说是职责加强了；而从公安管理的角度来看，不但没能提升派出所和基层民警的自主性，反而加强了对他们的规训，亦即“抑制性权力”的强化。所谓“抑制性权力”，是指国家权力的自我约束能力，尤其是上级权力单位对下级权力单位的约束能力。从本质上讲，警务改革所推动的“抑制性权力”扩张意味着警务体制的进一步集权化。

警务集权化实际上是对于近年来基层警察权力自由化的一种回应。为了克服

① 王大伟：《从杆石桥模式到世界警务改革的大趋势——中西警务改革比较：第一部分：警力革命的比较》，载《公安大学学报》2000年第2期。王大伟指出，“1966年英国警察为8.6万人，1981年为11万人，1991年上升为14万人，许多郡的警察人数上升了一倍多，25年内全国平均上升了61%”；“在警力不断增长的同时，英国犯罪率处于上升较快的状态，1967年发案120万起，1977年发案240万起，11年上升1倍。由于此间人口基本稳定，万人发案率也上升了近1倍，1981年到1986年6年间，发案率从556件/万人升到700件/万人，1990年又上升到789件/万人，幅度很大”。英国在八九十年代随着警力的增加不仅没有导致犯罪的减少，反而出现了警力与犯罪同步增长的现象，这种单纯增加编制的警务模式日益引发人们的反思。

② 警务改革的实践者往往也以为自己的改革的活动是在西方“新公共管理运动”的影响下发生的。参见杨建平（新乡市公安局耿黄派出所所长）：《浅谈新公共管理理论与新乡市警务机制改革的实践契合》，打印稿。

③ 倪义福：《公安派出所综合警务改革探析》，载《福建警察学院学报》2011年第6期。

这种自由化的权力倾向，中央必须从两个方面同时着手：一是弱化基层警察对于地方政府的依附性，加强“条条管理”；二是强化对于警察权力的规训，使其逐渐走上规范化的道路。严格说来，对于警察权力的规训可以说是加强“条条管理”的一个重要组成部分，因为只有摆脱了地方政府的“束缚”，上级公安部门才可能对基层警察做出有效的规训。

改革开放以来的很长一段时间，在“放权让利”的整体思路下，公安工作在人事和经费等方面都需要依托地方的支持，导致公安工作的严重地方化。地方政府根据自己的需要，经常对警力安排做出干涉，要求基层警察从事各种非警务活动，包括拆迁征地、建小水电纠纷、计划生育罚款、违章建筑拆除等。一些乡镇政府部门在行政工作中遇到困难或解决问题受到阻力和障碍时，常常把这些棘手的矛盾推给公安派出所去解决，无形中牵扯了大量的警力。据了解，“基层派出所非警务活动所投入的警力和时间所占的比例，最低的占30%，有的派出所甚至更高”^①。因此在警务改革的过程中，尤其是需要撤销合并相关机构的时候，地方政府往往不予支持。黄石市公安局局长郭唐寅透露，警务改革最大的阻力来自地方政府；由于此次改革，黄石市公安局“将人事任免权和原属于各区的财政支出统一收归市局，并将公安分局之前的‘区’字去掉以强化垂直管理”，各区政府担心公安机关对自己工作的支持力度减小，“意见很大”。^②

虽然地方政府不愿意放弃对基层警力的支配权力，但是中央发现公安分权体制的弊端越来越明显，集权化的警务改革势在必行。一方面，公安分权化降低了中央对地方公安工作的干预，导致基层警察对中央政策的选择性执行。基层公安的生存很大程度上依赖于地方财政，这决定了地方政府的政策偏好对于警察的影响要强于中央，结果使得中央的宏观调控能力大大减弱。另一方面，基层公安并不能从地方政府那里获得充分的支持，前者为了获得生存的机会往往会进行“权力的透支”，从而导致警察腐败问题。以公安经费为例，“地方政府没有随着地方可支配财力的增长而持续增加公安支出的比例规模，当地方公安经费支出规模达到一个平均上限以后——5%是地方财政投入的平均上限——地方支出的意愿开始降低，其中的拐点发生在1998年”，“主要原因是由于随着公安工作外部性（社会流动与流窜犯罪、跨地区犯罪的兴起）的增强，分权已经不利于提供地

^① 朱国伟（丽水市公安局）：载《论经济欠发达地区农村警务改革与发展战略》，2007年，打印稿。

^② 聂春林：《撤并28家派出所 黄石城区警务改革破局》，载《21世纪经济报道》2011年12月16日第8版。

方增加投入的激励”。^①

20世纪90年代末期以来，中央开始有意识地扭转国家强制能力长期分权化发展的趋势，推动公安行政管理往集权方向转变。2003年召开的“全国公安装备财务处长会议”主要就是讨论基层公安经费保障的问题，在中央层面正式提出建立基层公安经费保障机制。就在同一年出台的《中共中央关于进一步加强和改进公安工作的决定》把建立和完善公安经费保障机制确立为国家强制能力建设的一项重要内容。文件要求按照“收支脱钩、全额保障、突出重点、分步实施”的原则，研究制定公安机关装备配备、各项经费开支定额等标准；并按照事权划分的原则，由中央财政和地方财政分别予以保障。同时，“加大中央财政对中西部地区县级公安机关的补助力度，保障基层公安机关办公、办案的经费支出”，“增加公安基础设施建设投入，实施公安监管场所及西部地区公安派出所‘两所’建设工程”。2005年《财政部关于进一步做好公安派出所经费保障工作的通知》要求派出所的“经费一律由县（市、区）财政列入预算”，“凡是存在公安派出所经费尚在乡镇保障的地区，要自2006年预算年度起列入县（市、区）财政预算予以保障”。这是国家第一次明确将派出所的经费来源与乡镇财政撇清了关系。《公安机关组织管理条例》要求公安机关“将各项罚没收入和行政事业性收费收入全额上缴财政”，其经费“列入财政预算，实行全额保障，并对经济困难地区的公安工作给予必要的经费支持”。除了经费上的保障之外，中央还对基层公安的办公场所建设进行统一规划。从2004年至2008年，“中央投入74亿元资金，用于解决西部地区公安派出所、中西部地区乡镇司法所和人民法院无房及危房问题”；其中，“中央投资建设1.5万个中、西部派出所，随着中央投资计划的下达，也同步解决了这些派出所的外观统一问题”。^②在派出所外观问题上，公安部于2005年4月发布《公安派出所建筑外观设计设计规范》，按照“统一规划、逐步实施”的原则，全国4万多个公安派出所将用3年左右的时间完成“变脸”，其中包括西部地区中央投资新建的2000多个派出所。^③

除了经费上的集权化，中央还推动了公安人事管理和警察编制的集权化。2003年《中共中央关于进一步加强和改进公安工作的决定》要求“全面落实城市公安分局、派出所由上级公安机关直接管理的规定”，“各级公安机关内设机构的领导干部由本级公安机关任免”，“理顺上级公安机关对下级公安机关工作的领

① 樊鹏、汪卫华、王绍光：《改革时期的公安分权与集权》，载《研究报告》2008年第7期。

② 《74亿元倾斜中西部“两所一庭”》，载《人民公安报》2006年1月26日。

③ 于呐洋：《全国四万多派出所将“变脸”》，载《法制日报》2006年3月31日第2版。

导和指挥关系，确保国家法律法规的有效执行和警令畅通”。2004年《公安部关于2004—2008年全国公安队伍正规化建设纲要》明确提出“到2005年全面落实城市公安分局、派出所由派出公安机关直接管理的制度”。在警察编制上，公安部于2004年开展了地方自定公安编制调查摸底和审核认定，初步统计出全国各地地方自定公安编制共41.8万。^①在摸清底数之后，“中央于2005年一次性给地方增加了30多万的国家专项编制，将初步核定的地方警察编制中的一大部分转化为国家编制，这些警力大多已经落实到派出所和其他一线队伍”^②。除了增加编制之外，中央还试图向基层警务机制改革中的具体警力分配施加影响。2005年6月10日，公安部副部长刘金国在“全国公安派出所建设情况通报及经验交流电视电话会议”上，要求各地公安机关“通过增加编制、精简机关两条途径为派出所增加警力”；这次增加警力的目标是达到“城区派出所不少于20人，建制镇派出所不少于10人，建制乡派出所不少于5人”的标准，按照这一要求，“在未来的几年内至少要给基层派出所再补充7万警力”^③。

在对“条条管理”进行强化的同时，中央开始大力推动“公安队伍正规化建设”的工程，对警察权力进行日益严格的规训。在警务分权的传统下，中央对地方公安往往失于控制，从而导致各种警察权力泛滥的问题。虽然对于警察的纪律监督机制一直都存在^④，但是我国公安纪检监察工作，由各层级公安机关内部具体实施，即各级公安机关纪检监察机构对同级内部所发生的违法违纪情况进行监督。原则上，上级纪检监察部门对下级公安机关不具备查案权与处置权，即不能对下级警察机构进行直接的监督与干预，而纪检监察机构对同级公安机关的监督干预程度由于受到地方权力与利益关系的左右，其监督机制运行的权威性很差。2000年，党中央、国务院对纪检、监察机关派驻机构的领导体制作了新的规定，对公安督察制度进行了重大调整。2000年6月，中共中央办公厅、国务院公

① 《中国法律年鉴》，2005年，第208页。

② 郭高中：《中国基层警察缺衣少食 权力薪酬不相当很危险》，<http://news.sohu.com/20050622/n226043178.shtml>，2012年11月6日访问。

③ 《公安部拟通过增编及精简机关为派出所增加警力》，载《法制日报》2005年6月12日。

④ 1982年中央规定党的中央纪律委员会可以向国家机关派驻检查组或监察员，公安机关的纪检机构得以恢复。1983年中央纪委首次向公安部派驻了纪律检查组。1987年，国务院成立了监察部，次年监察部向公安部派驻监察局，受监察部和公安部双重领导。1992年5月，公安部成立中共公安部纪律检查委员会，领导部直属机关纪委工作，协同地方纪委领导省、自治区、直辖市公安厅及局纪委的工作。同年6月，公安部和监察部驻公安部监察局合署办公，成立了统一的办事机构，称为纪委、监察局。目前，我国公安系统县级以上的各层机构设置中，均设有纪检监察机构。

厅下发《关于印发〈中共中央纪律检查委员会、监察部派驻纪检、监察机构职能配置、机构调整和编制配备方案〉的通知》，方案规定：“中央纪委、监察部派驻纪检、监察机构，受中央纪委、监察部和驻在部门、单位党组（党委）、行政的双重领导，以中央纪委、监察部领导为主。”监察部派驻公安部监察局编制 20 人，局长、副局长必须经监察部批准任命。这次改革的核心在于，“公安系统开始自上而下建立起完整的纪检、监察组织机构，配备相应的干部，形成了公安纪检、监察组织体系”^①。

从 2000 年开始，中央对于警察权力的规训进一步强化，并且通过“上访”和“下访”两个途径对警察权力进行严密的监控。从 2000 年 3 月 1 日开始，为了方便群众“上访”，110 报警服务台“履行接受群众监督投诉的新职能：凡群众发现公安机关、公安民警有违法违纪或失职行为的，可以直接拨打 110 进行监督投诉”^②。上级公安机关通过每年的“倒查”“暗访”等方式“下访”，“了解和掌握真实情况”，“严肃追究有关人员的责任”。^③对于多数民警而言，2003 年是个转折点，当年由公安部出台的“五条禁令”以简洁而强硬的作风宣布了一个新的“权力规范时代”的到来。此后，中央关于加强警察权力规训的意图在各地的警务改革中得到了积极的响应。例如，对于河南的警察而言，警务改革之后最强烈的感受也许就在于市局纪检监察法制队的下派，实行零距离、全过程执法执纪监督，民警“想要犯错误都难”。

五、结论

在社会大转型的过程中，各种纷繁复杂的冲突不断涌现，基层治安的形势日益恶化，而基层警察滥用权力的行为也经常见于报端。2003 年以来各种新型警务模式的实施，为国家提供了一种将正规权力结构延伸到社会基层的方式，与国家整体行政结构的变化趋势高度吻合。^④中央试图通过警务集权化的努力强化“抑制性权力”，从而实现宏观的治安调控，而这一目标的推进是在地方警务改革的实践过程中发生的。从这个意义上讲，地方的警务改革并不仅具有“地方性”，它实际上反映了整个公安部门在新的社会形势下的自我调试。在具体的目标上，

① 樊鹏、汪卫华、王绍光：《改革时期的公安分权与集权》，载《研究报告》2008 年第 7 期。

② 参见《关于加强公安队伍建设的十二项措施》，2000 年。

③ 参见《关于加强公安队伍建设的十二项措施》，2000 年。

④ 樊鹏、汪卫华、王绍光：《改革时期的公安分权与集权》，载《研究报告》2008 年第 7 期。

这些警务改革在两个层面上实现了统一：一方面是主张“回归基层”、强化“渗透性权力”以打破公安工作“官僚化”的趋势；另一方面是倡导“警务集权”、强化“抑制性权力”以克服警察权力“自由化”的弊病。而这两方面的目标实际上与中央近年来的政策意图完全一致。如果进一步追问的话，我们甚至可以发现上述两个目标在本质上是相同的，即对于“警务规范化”的强烈诉求。一旦实现了“警务规范化”，那么复杂的社会控制就可以转化为简单的“规则之治”，亦即“法治”的理想状态。

我们发现，近年来各地的警务改革一方面强化了警察对社会进行控制的“渗透性权力”，另一方面则强调对警察进行规训的“抑制性权力”。将这两种权力同时纳入国家强制能力建设的框架之中，表面看起来似乎有些矛盾，实际上却极好地体现出当前中国行政改革所面临的双重任务：一是在传统社会控制方式逐渐式微的情况下，社会对国家力量的适当介入有着强烈的期待；二是随着法制化、民主化的推进，社会对国家权力的失约状态越来越不能容忍。因此，这就要求国家在强化“渗透性权力”的同时也必须强化“抑制性权力”，从而确保公权力能够审慎有度地介入社会生活之中。

需要指出的是，“渗透性权力”和“抑制性权力”存在相互依存的辩证关系。首先，“渗透性权力”是“抑制性权力”得以发生的前提。也就是说，只有先存在对社会进行控制的公权力，才谈得上对这种公权力的控制。这一点往往容易被有些学者们所忽视，他们总是讨论如何以自由取代权威。殊不知，“必须先存在权威，而后才谈得上限制权威”，“在那些处于现代化之中的国家里，恰恰缺少了权威，那里的政府不得不听任离心离德的知识分子、刚愎自用的军官和闹事的学生的摆布”^①。其次，“抑制性权力”是“渗透性权力”得以有效的保障。如果警察的权力不受约束，那么它对社会的控制很容易就突破人们对它的期待。对于社会而言，其所要求的“渗透性权力”实际上是一种“保护性权力”，也就是确保人们能够以较低的代价（例如对自由较小的牺牲）来换取相对稳定和安全的社会秩序。这就需要公权力进行自我抑制，而不是肆无忌惮地扩张。否则，“渗透性权力”就会因为不受信任而无法得到实现。

在警务改革的实践过程中，这一对权力关系的辩证法并非那么容易处理。或者“抑制性权力”过大以至于国家对社会的控制畏首畏尾、寸步难行，例如对于执法程序的过分追求往往会压制基层警察进行社会管理的积极性，“多一事不如

^① [美] 亨廷顿：《变化社会中的政治秩序》，王冠华、刘为等译，北京：生活·读书·新知三联书店出版社，1989年，第7页。

少一事”；或者“渗透性权力”过大导致公民权益的受损，如果没有相应的权力监督机制，警察为了获得口供往往倾向于采取刑讯逼供的做法^①。只有正确处理好这两者的辩证关系，不顾此失彼，方能确保新时期国家强制能力建设的顺利进行。

Police Reform and State Coercive Capacity Building in China

Huihuang Lin and Cai Xiong

Abstract: With the increasing diversity and complexity of society in recent years, China's social control system has become less and less able to meet the needs of social development. In this context, the central and local governments have tried to reform the police system to strengthen the coercive capacity of the state. There are seven main models of police reform in China, which embody two core features of current coercive capacity building: on the one hand, deepening the reach of the police to the grassroots to strengthen the “penetrative power” of the police in controlling society; on the other hand, standardizing law enforcement to enhance the state's “inhibitory power” over the police. “Penetrative power” is the prerequisite of “inhibitory power”, and “inhibitory power” is the precondition for the effectiveness of “penetrative power”. The dialectical relation of the two is the key to building coercive capacity.

Keywords: police reform, state coercive capacity, penetrative power, inhibitory power

^① 关于警务改革的制度实践，参见林辉煌：《警权集中与警力悬浮》，未刊稿。