

# 历史制度主义视角下的新中国警务演进

王柏杨

(中国人民公安大学公安管理学院,北京 100038)

**摘要:**历史制度主义是新制度主义政治学的重要流派,其关于时间、制度的理论成果有助于理解新中国警务问题。现代警务是新中国警务演进的目标,由价值理念、制度规则、组织结构和运行机制四个要素构成。根据现代警务四要素的分析框架,新中国警务演进的历程应以1978年为节点分为两个阶段——曲折发展的“现代警务1.0版”与初步定型的“现代警务2.0版”。新中国警务演进具有鲜明的特点:符合上层建筑与经济基础相适应的规律,继承性与创新性的统一,强制性变迁与诱致性变迁的交汇,国际潮流与本土经验的融合。未来,我国警务将会沿着现代警务的既定轨道前行,在四要素的框架内实现突破与创新。

**关键词:**历史制度主义;新中国警务;演进;现代警务

**中图分类号:**D631 **文献标识码:**A **文章编号:**1673-1565(2016)05-0152-09

现代警务自诞生以来,其根据人类对安全与秩序的需求变化而不断发展完善。回顾与梳理这一制度演进的历史,无疑是思考其未来走向的前提。新中国成立以来,有关警务的制度安排发生了剧烈变动,从传统急剧走向现代。那么,新中国警务演进的基本历程及其逻辑是什么?制度变迁的动力机制究竟为何?前进方向何在?本文拟遵循这样的思考脉络,以历史制度主义为研究视角,采用现代警务的要素结构观察新中国警务演进史,在此基础上试图回答上述问题。

## 一、研究视角与分析框架

理解新中国60余年警务制度的历史演进,在传统与现代的双重压力下找寻符合国情的警务发展道路,亟需一种适应性理论。历史制度主义注重中观视角,其有关时间、制度的理论成果,将会

给予我们研究中国警务的丰富想象力和有益参考。

### (一) 研究视角:历史制度主义

长久以来,制度研究都是政治学的主流。“二战”之后,行为主义逐渐成为现代政治学的流行理论,制度分析则被排除在主流视野之外。但由于行为主义的自身局限,社会科学领域重新对制度发生兴趣,新制度主义研究范式出现,其中有三支流派与政治学有关:历史制度主义、理性选择制度主义和社会学制度主义。<sup>[1]</sup>直至1992年,凯瑟琳·西伦(Kathleen Thelen)和斯文·斯坦莫(Sven Steinmo)第一次明确提出历史制度主义(historical institutionalism)的概念,用时间理论和制度理论建构其理论体系。<sup>[2]</sup>

历史制度主义的时间理论是它与其他两支流派的主要区别,它将历史进程与制度研究结合起来,将时间维度纳入制度分析。正如美国学者皮尔逊(Paul Pierson)所倡导的,对政治生活长期的连贯性运动画面进行描述,“把政治置于时间当中”能够丰富我们对复杂社会现象的认知,这区别于采取“快照”方式研究政治的流行做法。<sup>[3]</sup>“关键节点”(critical juncture)是时间理论的重要概念,它是指历史过程中某个发生了重大政治事

收稿日期:2016-04-12

作者简介:王柏杨(1989-),男,山东济宁人,中国人民公安大学公安管理学院2014级博士研究生,研究方向为公安管理学和行政学。

基金项目:本文系北京市社会科学基金项目“北京现代警务体系构建研究”(项目编号:15KDB011)的阶段成果。

件的特殊时间点,对制度演进与变迁产生了重大影响。概言之,历史制度主义主要从两个方面着手研究历史:长时段的时间波段,短时间的关键节点,前者具有稳定性和连续性,而后者具有波动性和转折性。

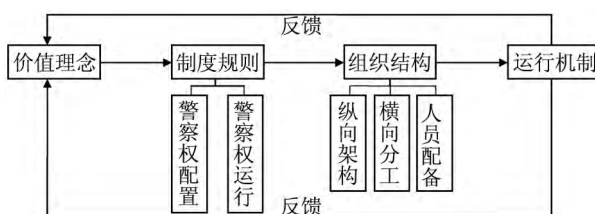
历史制度主义的制度理论赋予制度以“因变量”和“自变量”的双重身份:前者关注制度生成、维系与变迁的动力机制,后者研究制度作用问题。<sup>[4]</sup>第一,制度作为因变量。路径依赖(path dependency)是历史制度主义的标志性概念,它指“早期偶然性事件导致相应行动的高度可预见的事件链或者序列”<sup>[5]</sup>。也就是说,制度创设时所选择的政策将持续和决定性地影响未来的政策,即所谓的制度“黏性”(sticky)。然而,制度变迁不可避免,学者们用“均衡断裂”解释:制度外部和内部的压力打破了制度的均衡状态。在不同的具体条件和动力机制下,制度变迁呈现出不同的变迁路径与方式。国内学者马雪松对此作出划分:根据变迁动力来源分为外生变迁和内生变迁,根据引导变迁关键力量分为强制变迁和诱致变迁,根据变迁发生时段分为激进变迁和渐进变迁,根据变迁是否符合行动者意图分为合意变迁和意外变迁。<sup>[6]</sup>第二,制度作为自变量。与旧制度主义相较,新制度主义的“新”意指“重新发现了制度”,“制度为行动者设定限制,影响行动者的偏好和目标,特定的制度结构也决定了各个行动者靠近和享有权力的大小”。<sup>[7]</sup>

## (二) 分析框架: 现代警务的要素结构

“警务”是维护社会治安秩序的一系列制度、机制、程序和方法。<sup>[8]</sup>现代警务是指以国家职业警察为主体实施的维护社会治安秩序的制度运行系统,其价值与功能可以概括为执行法律、维持秩序和提供公共服务。<sup>[9]</sup>现代警务等一系列制度的出现是现代国家垄断领土范围内合法暴力使用权(如军队、警察、监狱和法庭等)的必然结果。目前,学界对现代警务由哪些要素构成尚未达成共识,笔者在此引入之前的研究成果<sup>[10]</sup>,提出现代警务由价值理念、制度规则、组织结构和运行机制构成完整闭环的“四要素说”(见下图)。

1. 要素一: 价值理念。它是警务活动的评价标准与方向指引,体现在警务活动的性质界定、职能定位与核心任务等各个方面,具有先导性地位。在警务价值理念与预期目标的指引下,后续三个

要素得以构建。



现代警务的要素结构

2. 要素二: 制度规则。现代国家的一个重要理论预设是权力是“必要的恶”,既不可或缺,又易侵犯公民合法权益,具有暴力性质的警察权尤为如此。因此,警学研究应从分析警察权起步。首先,确立警察权配置的制度。警察权配置是以法律形式合理分配与设置警察权力,包括横向配置与纵向配置:横向配置解决的是警察权在不同国家机关之间分配的问题,这是由于除警察机关外,若干其他机关也承担了维护国家安全与社会治安秩序的任务;纵向配置是指通过划分警察事权以及与之相应的财政预算权、人事编制权等,厘清中央警察机关与地方各级警察机关的权责关系。其次,设计警察权运行的规则,规范警察权的行使,将其“关进制度的笼子”,使警务得以运行于制度化平台之上。

3. 要素三: 组织结构。在确立配置与运行警察权的制度规则之后,亟待解决的是设计与之相匹配的组织结构。首先,组织的纵向架构应采取科层制,这是因为警察机关面临履行广泛公共安全职能、治理复杂多样的公共安全事务的挑战,科层制能确保效率。其次,同一层级组织的横向专业化分工也很重要,这是分解警务工作的需要。再次,如果将警务组织比作一个有机体,在搭建起组织的“骨架”之后,最重要的任务是向“骨架”内填充“血肉”,即人员配备与队伍建设问题。

4. 要素四: 运行机制。警务运行机制具体是指业务运行机制,它以前述三个要素为依托并将其落实于警务工作实践,体现为警务战略、机制、方式和方法等,涵盖了情报研判、刑事侦查、治安防控等基本业务的运行情况。

最终,公共安全产品作为现代警务体系的输出结果,又成为一种“反馈”,与最初的价值理念比对,找寻缺陷与不足,发挥控制、评估的功能。

新中国的建立标志着传统中国进入现代民族国家的转型轨道,开始构建现代国家的制度体系,

警务制度设计是其重要内容。可以说,新中国警务的演进史就是现代警务从无到有、从初创到定型的构建史。因此,下文在梳理这段历史时,将采用现代警务要素结构的分析框架,以上述四个要素作为分析索引,意图重点刻画这四个方面的演进历程,而非全景式扫描。

## 二、新中国警务演进第一阶段:1978年前的“现代警务1.0版”

在新中国警务发展史上,1978年十一届三中全会召开是一个关键节点:之前是曲折发展的“现代警务1.0版”,之后是初步定型的“现代警务2.0版”。这里刻意使用“1.0版”、“2.0版”这样的用词,就是要显示新中国警务向现代化演进的连续性,如同一电脑软件版本的升级换代。建国初期,我国警务建设取得了很大成就,初步形成现代警务的雏形。

第一,价值理念层面。建国后的较长时间里,警务的核心职能与任务是保卫新生政权,防范阶级敌人对政权的破坏,这显示了公安机关作为人民民主专政重要机关的对敌人专政的价值理念。毛泽东指出,“强化人民的国家机器,这主要地指人民的军队、人民的警察和人民的法庭,借以巩固国防和保护人民利益”<sup>[11]</sup>。新中国第一任公安部长罗瑞卿指出,“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”<sup>[12]</sup>。但“文革”期间,警务的价值理念偏离正轨,公安工作受到严重冲击和破坏,如出台“公安六条”<sup>①</sup>、“砸烂公检法”的做法等。有学者指出,在1949年到1978年之间,公安机关的首要理念是为国家与政党服务,而非为法律与秩序服务,战争与革命使得警察的公共安全活动很难从军事行动中区分开来。<sup>[13]</sup>

第二,制度规则层面。1949年11月,罗瑞卿在全国公安高级干部会议上提出公安机关实行党组制,接受同级政府和上级公安机关的领导;1956年中共“八大”之后,公安机关侧重接受同级政府管理,上下级公安机关的关系更体现为业务指导关系。此后警察权的纵向配置方式历经多次反复,但总体来看是从高度中央集权向中央与地方既集权又均衡的方向发展。<sup>[14]</sup>建国初期关于如何界定公安机关上下级、公安机关与地方政府等关系的探索,为现行公安体制奠定了基础。同时,

1954年宪法颁布以后,公安法制建设开始启动,如颁布《治安管理处罚条例》(1957年)等,但法制建设进程在1958年后基本中止,<sup>[15]</sup>“文革”期间出现大踏步倒退。

第三,组织结构层面。首先,迅速建立全国统一的公安机关纵向架构。1949年公安部成立后,政务院批准罗瑞卿提出的组建省和直辖市以上公安机关的方案,随后基本形成现行的“公安部—省级公安机关—地市级公安机关—县级公安机关—派出所”的层级架构模型。其次,横向专业化分工不断调整,这主要体现为公安部对业务局等内设机构设置的调整,地方各级公安机关以此为参照。较为重要的调整有几次:1949年11月初创,设“六局一厅”<sup>②</sup>;1953年4月,增设政治部、文化保卫局、中南海警务局、交通保卫局、劳改工作局等,原人事局撤销;1955年12月,公安部除办公厅、政治部外,业务局序列号排到22号,涵盖了侦查、治安、保卫、劳改、技术、防空、边防、消防、警卫等各方面;之后,公安部于1957年、1959年、1960年、1964年分四次将业务局精简至12个<sup>③</sup>。再次,公安队伍建设开始起步。1950年,全国19万公安编制中缺额4000多名中级领导干部、19000多名初级领导干部和4万多名一般干部,当时采取从人民解放军抽调干部充实公安队伍的办法。<sup>[16]</sup>1957年颁布的《人民警察条例》论及队伍建设,1962年“十二公”研究警种设置问题,1965年“十四公”提出单列民警编制等。

第四,运行机制层面。为了缓解建国初期警察数量匮乏、财政开支不足等问题,公安机关领导下的各种群众性治安保卫组织纷纷建立,如单位内部的治保会、群众治保会、治保小组,它们负责掌握户籍责任区可疑人员和居民的情况;依托户籍制度和单位制度,组成了一张从工作到生活的覆盖所有“场域”的治安组织网,实现了社会治安的稳定。在1950—1976年间,我国刑事案件发案率保持在世界较低水平,是一种低度犯罪的社会

① 即《关于在无产阶级文革中加强公安工作的若干规定》(1967年)。

② 包括办公厅、政治保卫局(一局)、经济保卫局(二局)、治安行政局(三局)、边防保卫局(四局)、武装保卫局(五局)、人事局(六局)。

③ 业务局序列号分别于1957年减至19个,1959年减至14个,1960年减至13个,1964年减至12个。

状态。但不可否认的是,这种具有计划经济特色、适应静态社会秩序维护的警务运行机制存在许多严重问题,不具有可持续性。

改革开放前的新中国警务建设基本契合了现代警务的四要素结构,可谓是现代警务从无到有、曲折发展的“1.0版”。虽然“文革”十年浩劫给公安工作带来了灾难性破坏,但有关警务建设的许多理念性、制度性和机制性的成果得以保留和继承。

### 三、新中国警务演进第二阶段: 1978年至今的“现代警务2.0版”

1978年的十一届三中全会实现了各项事业的拨乱反正,警务建设得以恢复并沿着现代警务的轨道前行至今,初步定型为“现代警务2.0版”。

#### (一) 更新警务价值理念

1979年1月和8月召开的两次全国省、市、自治区公安局长会议提出,公安工作必须果断实现向保卫“四化”这个重点转移,为经济建设保驾护航。此后,警务价值理念开始改变偏重阶级斗争、政治镇压的倾向,转向保卫现代化建设。这种转向首先体现在强调对犯罪的控制、维护社会的安全与秩序上,如20世纪80年代以来在全国范围内开展多项以降低犯罪率和减少犯罪现象为主题的治安整治活动。价值理念的另一转向是向“人民公安为人民”、全心全意为人民服务宗旨的回归。例如,1992年公安部提出公安机关为改革开放和经济建设服务的“二十七条”,1995年江泽民同志对济南交警题词“严格执法,热情服务”,2003年确立了“立警为公、执法为民”的理念,以及2012年确立“忠诚、为民、公正、廉洁”的人民警察核心价值观等。总体来看,新中国警务价值理念历经了一个由强调斗争、革命到重视稳定、执法、为民、服务的发展转变。当前中国的警务理念与功能设计,是与现代警务的基本规定与核心价值相契合的。

#### (二) 构建警务制度规则

警察权的纵向配置基本延续了建国初期确立的模式,在1991年公布的《中共中央关于加强公安工作的决定》中得以明确规定:公安机关实行“统一领导,分级管理,条块结合,以块为主”的管理体制。改革开放以后,警察权在不同国家机关

之间横向配置的历程加快(见下表)。鉴于篇幅所限,本文不对这些具备行业特色的警察权作深入探讨。

“现代警务2.0版”的一个鲜明特色是强化警察权行使的约束及规范,试图实现依法治警。为此,进行了如下努力:

第一,健全公安法规体系。改革开放以后,公安法制建设得以重启。在1979年到1991年间,出台了全国性法律7部、法规和规范性文件75件、公安机关部门规章700多件、地方性的公安法规、规章600余件。<sup>[18]</sup>这些努力对于恢复被“文革”打断的公安工作起到了非常重要的作用。1995年2月28日,《中华人民共和国人民警察法》审议通过,标志着公安法制建设进入全面建设和完善阶段。经过20余年的努力,目前法律、法规及规章已经囊括了公安刑事侦查、治安、行政管理、队伍建设、边防和出入境管理等公安工作的主要方面,<sup>①</sup>基本形成了以《人民警察法》为核心,由法律、行政法规、部门规章、地方性法规和规章组成的公安法规体系。

第二,建立完善执法制度。其一,建立警务督察制度。1997年颁布的《公安机关督察条例》(2011年修改)标志着警务督察制度正式确立,2006年建立督察专员制度,目前县级以上公安机关均建立警务督察机构。其二,建立警务公开制度。在“两公开,一监督”<sup>②</sup>的基础上,1999年全国公安机关普遍实行警务公开制度,2012年《公安机关执法公开规定》颁布并于2013年施行。其三,执法规范化建设。为了解决民警执法行为存在的问题,公安部颁布《公安机关人民警察执法过错责任追究制度规定》(1999年)、《全国公安机关执法规范化建设总体安排》(2009年)等,2004年开展“大练兵”活动,2010年推行全警执法资格等级考试。其四,建立执法质量考评制度,引入目标管理、岗位责任制、全面质量管理、绩效考核评价等做法。此外,公安部还通过颁布内部

<sup>①</sup> 例如,《刑法》(1979年颁布,1997年修订,至今已出台九个修正案)、《刑事诉讼法》(1979年颁布,1996年、2012年修订)、《治安管理处罚法》(2005年颁布,2012年修订)、《公安机关办理行政案件程序规定》(2006年颁布,2012年修订)、《公安机关组织管理条例》(2006年)、《外国人入境出境管理法》(1985年)、《中华人民共和国出境入境管理法》(2012年)等。

<sup>②</sup> 即公开办事制度、公开办事结果、实行民众监督。

规范的方式约束警察行为,如“五条禁令”(2003年)、“三项纪律”(2013年)等,这对制度建设具有积极意义。

具备行业特色警察权的横向配置<sup>[17]</sup>

行业部门	警察权内容	历程
武警部队	维护国内社会治安,主要针对犯罪分子和可能造成骚乱的人群等	1983年4月,武警总部成立,受公安部领导;1995年3月,武警总部和黄金、水电、森林等武警警种受中央军委领导,边防、消防、警卫归公安部领导
国家安全机关	办理危害国家安全的刑事案件等	1983年4月,组建国家安全部,从公安机关分离
司法机关	保障审判、检察场所安全,提审犯罪嫌疑人以及强制执行,执行刑罚等	人民法院、人民检察院设立司法警察;1983年4月,公安机关的监狱、劳改、劳教职能划归司法部;2013年,劳教制度废止
行业公安机关	铁路	确保铁路运输生产安全和旅客生命财产安全等
	交通	保卫港口码头、运输船舶的安全,水上消防等
	民航	保卫民用航空器、机场的安全,负责专机和要害部位的安保等
	林业	打击涉林违法犯罪,加强森林防火,构建林区治安防控体系等
	缉私	查办重特大走私犯罪案件等

(三) 重构警务组织结构

第一,警务组织纵向架构上保持建国初期的五级架构模式不动,不断强化基层派出所建设。派出所的定位历经加强群众性基础工作(1978-1982年)、强化治安管理(1983-1996年)、突出管理与防范(1997-2002年)等阶段,2002年之后定位为集防范、管理、打击、服务于一体的综合性战斗实体。现代国家通过层层设置“代理人”的方式实现了由“间接统治”到“直接统治”的转型,在此意义上,各层级公安机关是实现以警察权为代表的国家基础性权力嵌入基层社会的重要载体。

第二,横向分工更加细致,覆盖了国内安全保卫、刑事侦查、治安行政管理等主要领域。“文革”结束后,公安部着手重建各业务局,于1978年7月公布新的机构编制序列,包括办公厅、政治部,以及政治保卫局、经济文化保卫局、治安行政局、边防保卫局、情报局、武装民警局、消防局、预审局、科学技术局、劳动改造局10个业务局。之后,公安部按照中央“三定”方案的要求调整内设

机构,几经变化<sup>①</sup>。地方各级公安机关参照公安部设置内设机构,遵循“上下对口”原则,但凸显出职责同构、机构臃肿等问题。2006年至2008年,开展全国县级公安机关机构改革工作,按照五个大队(国保、治安、刑侦、交通、监管)加四个室(指挥、政工、保障、法制)的模式设置内设机构。

第三,公安队伍建设走向正规化。1984年,第五次全国公安政治工作会议提出公安队伍建设的总目标:革命化、现代化、正规化。此后,陆续颁布一系列办法与条令,涵盖人民警察的录用、警衔、交流、辞退、抚恤、内务、训练及奖励等。同时,公安队伍建设的基本方针不断丰富,1983年提出“从严治警”,之后提出“依法治警”(1992年)、“科教强警”(1996年)、“政治建警”(2003年)、“从优待警”(2005年)等,<sup>[19]</sup>打造具有坚强战斗力的公安队伍。

#### (四) 健全警务运行机制

“文革”结束后的城市治安问题异常严峻,引起中央领导的高度重视。从1983年8月到1986年底,全国范围内开展了声势浩大的严厉打击刑事犯罪活动(即“严打”),沉重打击了一大批犯罪分子,摧毁犯罪团伙数以十万计,没收赃款赃物折合人民币约7.1亿元,收缴枪支35000多支,子弹114万多发,炸药100多万公斤等。<sup>[20]</sup>“严打”斗争成效虽然立竿见影,但未能治本,随后犯罪数量迅速反弹。为此,中央提出“综合治理”,注重打击、预防、改造等多个环节联动,公安运行机制进入了艰难的应对性建设阶段。警务运行机制不断调整,许多不恰当、不适宜的旧机制不断被新的运行机制所替代。

第一,建立快速反应机制。要以快制快,需要借助合成高效的“指挥大脑”整合街面警力和其他警力进行快速反应。一方面,建立依托110报警服务台的公安指挥中心。20世纪80年代后期,公安部认可并推广了广州试行的110报警服务系统;1996年,公安部发出建设城市110报警服务台的通知,并推广“漳州110”经验,全国掀起建设110报警服务台的高潮;2004年,整合110、119、122,进行“三台合一”的尝试。2005年左右,全国基本建立起运转高效的公安指挥体系。另一方面,建立巡逻机制,整合街面警力。1985年以来,南京、抚顺等地建立城市治安巡警队,公安部分别发布了《关于组建城市治安巡逻网的意见》

(1986年)、《城市人民警察巡逻规定》(1994年),之后许多城市建立了巡警队,把警力摆在街面。至此,基本形成了以公安110指挥中心为龙头,以巡警、特警、交警、派出所警力等为主体,纵横交错快速反应机制。

第二,构建社会治安防控体系。1991年和2001年,国家相继出台两个加强社会治安综合治理的文件,确立“打防结合,预防为主”的方针,希望在打击与预防之间保持一种均衡。尤其是近10年来,从中央到地方,公安机关精心构建以农村、城市社区为重点的社会治安防控体系。公安部分别于1997年、2002年在苏州和杭州召开全国公安派出所工作会议,前者确立了“一区一警、一警多能、一包到底”的机制,后者提出“发案少、秩序好、社会稳定、群众满意”派出所工作目标。随后,基层治安防控全面铺开,推进社区警务战略(2002年)、农村警务战略(2006年),开展“平安建设”(2005年)、“三基工程”建设(2006年),治安防控深入到城乡各个角落。2015年,中办、国办印发《关于加强社会治安防控体系建设的意见》,提出建设立体化社会治安防控体系的新要求。

第三,完善刑事侦查、打击犯罪的工作机制。1997年,公安部在石家庄召开全国刑侦工作会议,确立破案责任制、侦审一体化,提高侦查破案能力。进入21世纪后,许多犯罪活动已经突破了某一区域乃至一国的界限,如跨国有组织犯罪、全球恐怖主义等,呈现出跨域、跨境、全球化的特点。为此,我国深化跨域警务合作建设,与多个国际组织、国家和地区建立了打击跨国犯罪的框架协议;同时,国内初步建成七大警务合作区:“环首都”、泛东北、西北、苏浙皖沪、中部五省、泛西南以及泛珠三角等区域。<sup>[21]</sup>

此外,大力推进公安信息化建设,运用信息化手段提高警务运行效能。1999年“金盾工程”启动,至2007年,公安信息网络优化改造工程基本完成,公安信息中心体系基本形成。近年来,公安信息化建设紧跟大数据、云计算、物联网等发展步伐,致力打造智慧警务。

<sup>①</sup> 业务局序列号分别于1983年增至14,1989年增至21,1994年增至24,1998年增至25;2008年微调,至今保持在25左右。

#### 四、新中国警务演进的基本特点

新中国警务的诞生与演进是新中国构建现代国家的重要表征,反映着时代的要求。这一演进历程切合了社会历史发展的一般性规律,在对原有警务制度的扬弃中,实现了自我的发展与成长,形成了如下基本特点:

##### (一) 上层建筑与经济基础相适应

马克思主义的基本原理是,经济基础决定上层建筑。警察与警务是国家上层建筑的重要组成部分,具有鲜明的政治属性。换句话说,有什么样的经济基础,就有什么样的国家及其警察制度。

新中国成立后,我国逐步建立起一套包括单位制、人民公社制、户籍制、阶级分类制等在内的高度一元化的社会管理体系,社会封闭而静态。当时的警务制度安排是与社会经济、政治、文化发展相适应的,具有明显的计划经济体制下的静态管理的特色。发轫于1978年的改革由经济领域扩展到整个社会领域,尤其是1992年确立实行社会主义市场经济体制之后,社会的流动性加强,社会由封闭、静态与慢节奏向开放、动态和快节奏转型。这就要求警务必须适时作出调整,以应对前所未有的安全治理挑战,警务运行开始由被动应对转向快速反应、主动防范与综合治理。如果对新中国警务的几次重大变革进行剖析,可以看出这些变革及转向适应了当时中国社会经济结构变化的要求,体现了上层建筑与经济基础相适应的规律。

##### (二) 继承性与创新性的统一

以历史制度主义视角观察新中国构建现代警务的历程,可以看到其演进历程是继承性与创新性的统一:既是对新中国建立初期警务制度设计的路径依赖,具有继承性与稳定性,又受到各种因素的影响发生转折或者变迁,彰显了创新性和变化性的特征。

新中国建立初期,中央领导对新中国警务的发展做出了明确规定,形成了中国特色的人民公安思想,明确了人民公安的性质、宗旨、原则与任务,建立了“条块结合,以块为主”的公安体制。<sup>[22]</sup>借助历史制度主义“路径依赖”的分析概念可以发现,这些重要警务制度设计及相关重大历史事件对当前警务制度的型构产生了方向、内容和模式方面的依赖性影响,是“制度黏性”与继承性的

体现。

然而,强调“继承性”并不是要否定“创新性”。虽然新中国的警务制度建设总体上表现出一脉相承的特征,但其毕竟处于渐进的发展过程中,在继承中有发展,发展中有创新,继承为创新提供了前提,创新为继承提供了动力,两者相辅相成。例如,新中国建立初期,解决社会治安问题一般采取运动式治理的模式,如公安机关在“肃特、剿匪、反霸”运动、镇压反革命运动、内部肃反运动等运动中发挥了主力军作用。这些运动的不断成功强化了这种治理方式,形成了“运动的循环”。“文革”结束后,中央提出不再采用运动式解决治安问题的做法<sup>①</sup>,对运动式治理进行形式、内容方面的创新,例如开展“严打”、“社会治安综合治理”等活动,以及公安机关进行的诸多“专项行动”<sup>②</sup>等,它们保留了运动式治理的优点,而摒弃了其弊端。此外,在警务理念层面,政治与控制淡化,管理与服务逐步增强,并进行了制度、机制、方式和方法等多方面的革新。

##### (三) 强制性变迁与诱致性变迁的交汇

制度变迁根据引导变迁的关键力量的性质不同,可以分为强制性变迁与诱致性变迁两种。前者是上级部门主导下强制性的、自上而下的、整体推行的变革,可降低制度试验的成本;后者是由基层自发,具有自下而上、先易后难、先试点后推广等特点。

有学者指出,新中国的警务重心在1978年之前是“革命”,1978-1992年是“治安”,而1992年至今则是“维稳”。<sup>[23]</sup>当然,这种区分存在“化约论”的片面性与局限性,但其指出了新中国警务的几次重大转折,其变迁的一个重要动因便是中国共产党的执政思维由传统的“革命党”走向现代的“执政党”,执政方式趋向“开放创新”,由“以阶级斗争为纲”变为“以经济建设为中心”。党对公安工作的绝对领导,保持共产党执政思维、执政

<sup>①</sup> 1979年,全国公安厅局长会议指出,“大规模的急风暴雨式的群众阶级斗争已经基本结束,今后的对敌斗争,一般不再采用群众运动的形式,主要是在充分依靠群众做好预防工作的基础上,加强专门工作和基础工作。”参见中国人民公安史稿编写小组. 中国人民公安史稿[M]. 北京:警官教育出版社,1997. 368.

<sup>②</sup> 专项行动是指一段时间内,集中有限的组织资源对社会反映强烈的某种问题进行集中治理,具有运动型色彩。参见解永照,王彬. 公共治理视野下的公安行政专项治理[J]. 中国人民公安大学学报(社会科学版),2011(1).

方式的变化推动着警务转型升级。改革开放以来,中共中央于1983年、1991年、2003年和2015年分别就加强和改进公安工作做出指示<sup>①</sup>,推动公安改革,这都属于强制性变迁的范畴。

同时,中国社会由“权力本位”转向“权利本位”,公民权利意识觉醒,对于人权保障、民主法治、开放参与的诉求日渐强烈。这是警察权力和公民权利相互博弈的结果,也是警察权力日益对公民权利产生敬畏的过程,彰显了社会进步的趋势。因此,公安机关及时捕捉到这些变化,以民意为导向进行改革,提升警务执法的水平与效果,提供优质高效的公共安全产品,是自下而上推动警务变革的诱致性变迁的一个体现。

总体来看,新中国警务演进与变迁符合历史制度主义的制度变迁理论,其过程既体现了强制性制度变迁的特点,也符合诱致性制度变迁的要求,在实际推进时两者相互补充,共同推动着警务制度的创新。

#### (四) 国际潮流与本土经验的融合

现代警务于1829年在英国诞生以来<sup>②</sup>,其作为一种制度伴随世界现代化的进程走向全球。第一阶段是由英国向欧洲扩展,第二阶段是由欧洲向英国、日本等国扩展,第三阶段是以中国为代表的后发现代化国家的模仿与超越。政治经济条件、民族传统和历史文化的多样性,决定了每个国家的现代警务发展道路的具体化和多样性。在世界浩浩荡荡的现代警务发展潮流中,新中国的实践无疑是一段澎湃壮丽的篇章。新中国并没有完全移植、简单照搬西方现代警察与警务的制度设计,而是参考了中国政治经济状况、民众文化水平、社会适应能力等各种因素,合理借鉴、循序向前,在很多方面都体现出外来与本土、现代与传统的磨合与融合。

新中国警务一以贯之的群众路线便是一个很好的例证。群众路线是中国共产党在革命年代形成并确立的,1951年毛泽东在修改第三次全国公安会议决议时指出,“党委领导,全党动员、群众动员,吸收各民主党派及各界人士参加。”<sup>[24]</sup>这段话成为新中国警务的指导性意见,之后公安机关广泛动员并发展群众为治安积极分子,成立了大量的群众性治保组织。“文革”结束后犯罪率节节攀升,党和国家领导人对群众路线寄予厚望,如邓小平在1983年“严打”前表示,“集中打击严重

刑事犯罪必须发动群众”<sup>[25]</sup>。从世界范围考察,欧美发达国家在1970年至今正进行第四次警务革命<sup>③</sup>,即社区警务运动。该运动试图以全社会的力量打击与预防犯罪,这场革命潮流的精髓与群众路线不谋而合。进入新世纪以来,我国开始实施社区警务及农村警务等战略,既符合国际潮流,也继承了群众路线的本土经验,发扬了民族特色。

#### 五、结语

必须指出的是,在中国社会转型的新的历史时期对中国警务演进进行研究,必然面临现有理论解释力不足的问题。本文试图引入历史制度主义的理论视角,借鉴其符合复杂化时代的非直线式、不确定性、不可逆性和历史无效性等认知逻辑,试图理解当下中国警务,并得到一些启示:既应关注长时段的警务史,也不可忽视短暂的警务发展关键节点。新中国警务演进是宏大的历史背景、偶然的小事件和错综复杂的变化共同作用的结果。因此作者认为,历史制度主义对新中国警务演进具有较强的解释力,它能够产生一些新的学术概念与公安学研究范式,具有知识创新的重要价值。

当前,全国公安机关正在深入推进“四项建设”,全面深化公安改革,着力提升公安机关的警务能力与现代化水平。以史为镜,鉴古知今,回顾新中国警务演进史就是为了更好地铺就我国警务前进的道路。在未来,我国警务将会沿着现代警务的既定轨道前行,继续在价值理念、制度规则、组织结构和运行机制的四要素框架内实现突破与创新,为全面推进国家治理体系与治理能力现代

① 具体是指:1983年5月28日,《批转全国公安工作会议的两个文件的通知》;1991年10月31日,《关于加强公安工作的决定》;2003年11月18日,《中共中央关于进一步加强和改进公安工作的决定》;2015年1月9日,《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。

② 英国学者梅拜以1829年英国创建世界上第一支职业化警察为界,将此前的警察统称为古代警察,而把此后的警察称为现代警察。本文借鉴这一观点,认为现代警务诞生于1829年。

③ 国内学者王大伟提出的“四次警务革命理论”: (1) 1829-1920年,罗伯特·比尔创立伦敦大都市警察; (2) 1920-1930年,美国警察专业化运动; (3) 1930-1970年,欧美警察现代化运动; (4) 1970年至今,欧美各国的“新警察模式改革”(社区警务运动)。参见王大伟,《外国警察科学》[M],北京:中国人民公安大学出版社,2012,293。



化提供保障与支持。

[参考文献]

- [1] Peter A. Hall, Rosemary C. R. Taylor. Political Science and the Three New Institutionalisms [J]. Political Studies, 1996, (44): 936 - 957.
- [2] Kathleen Thelen, Frank Longstreth. Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis [M]. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
- [3] [美] 保罗·皮尔逊. 时间中的政治历史、制度与社会分析 [M]. 黎汉基, 等译. 南京: 江苏人民出版社, 2014.
- [4] 刘圣中. 历史制度主义制度变迁的比较历史研究 [M]. 上海: 上海人民出版社, 2010. 95.
- [5] Jack A. Goldstone. Initial? Conditions, General Laws, Path Dependence, and Explanation in Historical Sociology [J]. American Journal of Sociology, 1998, (104): 829 - 845.
- [6] 马雪松. 政治世界的制度逻辑: 新制度主义政治学理论研究 [M]. 北京: 光明日报出版社, 2013. 182 - 193.
- [7] Peter A. Hall. Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France [M]. New York: Oxford University Press, 1986. 233.
- [8] 朱旭东. 国家治理视角下的中国警务现代化 [N]. 人民公安报, 2014-01-26(03).
- [9] James Q. Wilson. Varieties of Police Behavior [M]. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1968. 4 - 5.
- [10] 王柏杨, 朱旭东. 论现代警务体系的基本问题 [J]. 中国人民公安大学学报(社会科学版), 2016, (2): 30 - 36.
- [11] 毛泽东. 论人民民主专政 [M]. 北京: 人民出版社, 1975. 12.
- [12] 公安部《罗瑞卿论人民公安工作》编辑组. 罗瑞卿论人民公安工作: 1949 - 1959 [M]. 北京: 群众出版社, 1994. 10.
- [13] Kam C. Wong. Chinese Policing: History and Reform [M]. New York: Peter Lang Publishing, 2009. 91 - 92.
- [14] 高文英. 我国社会转型期的警察权配置问题研究 [M]. 北京: 群众出版社, 2012. 225.
- [15] 杨志云. 科层、网络与公安警察组织变迁: 中国 1949 年以来的经验研究 [D]. 北京: 中国人民大学博士论文, 2011.
- [16] [18] [20] 中国人民公安史稿编写小组. 中国人民公安史稿 [M]. 北京: 警官教育出版社, 1997. 247. 404. 380.
- [17] 公安工作大事要览编写组. 建国以来公安工作大事要览 [M]. 北京: 群众出版社, 2003.
- [19] 赵炜. 新时期公安队伍建设基本问题研究 [J]. 公安教育, 2014, (11): 12.
- [21] 刘为军. 打击犯罪新机制背景下的区域警务合作 [J]. 中国人民公安大学学报(社会科学版), 2015, (6): 65.
- [22] 曹英. 公安学: 基本理论与中国视角 [M]. 北京: 中国人民公安大学出版社, 2015. 15 - 16.
- [23] 陆永. 当代中国警政与现代国家成长 [M]. 南京: 江苏人民出版社, 2015. 193 - 196.
- [24] 毛泽东. 镇压反革命必须实行党的群众路线 [A]. 毛泽东选集: 第 5 卷 [C]. 天津: 天津人民出版社, 1977. 39.
- [25] 刘复之. 刘复之回忆录 [M]. 北京: 中央文献出版社, 2010. 355.

[责任编辑 解永照]