

现代国家成长研究丛书

Dangdai Zhongguo Jingzheng yu Xiandai Guojia Chengzhang

当代中国警政与现代国家成长



陆永 著

江苏人民出版社

现代国家成长研究丛书

Dangdai Zhongguo Jingzheng yu Xiandai Guojia Chengzhang

当代中国警政与现代国家成长



陆永 著

 江苏人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

当代中国警政与现代国家成长/陆永著. —南京:
江苏人民出版社, 2014. 11

(现代国家成长研究丛书)

ISBN 978-7-214-14678-6

I. ①当… II. ①陆… III. ①警察—行政管理—研究—中国—现代 IV. ①D631.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 278656 号

书 名 当代中国警政与现代国家成长

作 者	陆 永
责 任 编 辑	戴亦梁
责 任 校 对	陈 颖
装 帧 设 计	许文菲
出 版 发 行	凤凰出版传媒股份有限公司 江苏人民出版社
出版社地址	南京市湖南路 1 号 A 楼, 邮编: 210009
出版社网址	http://www.jspph.com http://jspph.taobao.com
经 销	凤凰出版传媒股份有限公司
照 排	江苏凤凰制版有限公司
印 刷	江苏凤凰通达印刷有限公司
开 本	960 毫米×1 304 毫米 1/32
印 张	9.375 插页 1
字 数	243 千字
版 次	2015 年 1 月第 1 版 2015 年 1 月第 1 次印刷
标 准 书 号	ISBN 978-7-214-14678-6
定 价	25.00 元

(江苏人民出版社图书凡印装错误可向承印厂调换)

序

现代国家成长通常指由传统国家(如王朝、公国)转变为以民族(国族)为基础的现代法理型国家的历史过程,这一过程的不可逆性意味着传统国家只能选择何时、以何种方式启动这一转型。中国作为王朝历史最长的超大规模的传统帝国,其数千年的文明史表现为一定的阶段性。1901年梁启超在《中国史叙论》中将中国史分为三个阶段:自黄帝以迄秦之一统,为“中国之中国”,即中国民族自发达自争竞自团结之时代,政体由酋长而变为封建。自秦一统后至清代乾隆之末年,为“亚洲之中国”,即中国民族与亚洲各民族交涉繁赜竞争最烈之时代,中央集权之制度日就完整,为君主专制政体全盛之时代。自乾隆末年以至今日,为“世界之中国”,即中国民族合同全亚洲民族,与西人交涉竞争之时代,又君主专制政体渐就湮灭。民国时期的政治学家萧公权在《中国政治思想史》中也把中国的政治思想史分为三个阶段,即封建天下之政治思想、专制天下之政治思想与近代国家之政治思想。梁、萧所提到的第三阶段,都触及由传统国家向现代国家转型的议题,但中国人产生国家转型的自觉或意识既非乾隆末年,亦非鸦片战争。到19世纪60年代,中国才冒出一个取代“天下”的概念,叫“万国”,中国由“中央之国”变成了“万国之一”,其后有了“主权”、“国家”、“边界”(王朝时期通常叫“边疆”)等概念

的出现。与此同时,清廷启动以富国强兵为目标的“自强运动”,中国这才步入由传统王朝向现代国家转型的行列。在这一转型过程中,中国除了具备现代国家成长的一般特征外,还带有诸多独特性,包括转型的难度大、时间长、转型绩效低且不断受挫、外在挑战多等,中国的现代国家建设可谓面向广泛,难题众多。

从世界上现代国家成长的谱系来看,尽管现代国家的转型大多经历了政府集权和公民参与同步扩大,即国权与民权相向而行,最终走向民主法治的过程,不过在现代国家成长的不同阶段、内生动力上各国之间存在差异,可谓一国一模式。一些先发国家,如英、美,较早出现成熟的市场、勃发的市民社会,走出了一条以“社会中心主义”为主线的现代国家建设之路,故而形成了尊重个人的权利与社会的自主性,限制国家和政府的公权力,保护私权利的政治传统。而与之不同的是,后发国家大多是在私人资本非常弱小、国家权力与权威缺失的情况下进行转型。近代中国在经历了总体性危机后,到1949年共产党革命成功,达致“党建国家”^①的目标,走的是一条以“政党中心主义”为主线的现代国家建设之路,因此需要以政党代表国家意志,主导国家的制度建设、经济建设,维护社会稳定,将国家能力的有效性置于优先地位,如此,中国在一定时期内形成政府集权,在扩大公民参与方面审慎节制,也不无一定的合理性。

全球化时代的现代国家处于政治生活的中枢地位,融会把握现代国家成长的共通规则和本土特征,尊时守位,知常明变,对于理解当代中国政治发展中的各种现象与问题,可收纲举目张之效。近几年,南京大学政府管理学院多位同仁与有关博士研究生一道,就此作了系列研究,陆永的博士论文就是其中颇有新见的成果之一。

该书力图透过当代中国警政的变迁,揭示现代国家成长的轨迹与特质。“国家的本质就是执法,即拥有委托一名身着制服、手持枪支的人去

^① 林尚立:《中国政党制度与国家建设》,载《毛泽东邓小平理论研究》2009年第9期。

强迫人们遵守国家的法律这样一种最高权力”^①。警察代表国家执法,是平时时期垄断强制暴力的公权部门,其职权的行使状况真实而具体地反映国家理念、治理方式等的变化;警政则泛指有关警察的政治和行政事务。立足警察和警政观察现代国家成长,正是一个十分可取的角度,而之前这方面的研究相对欠缺。全书综合运用多种研究方法,从话语、制度、行为、结构等四个维度,对1949年以来中国警政的发展变迁作了立体式梳理。在此基础上,抓住警政话语与执政理念、警政制度与公民权利、警政策略与国家能力、警政组织与政府职能等最能衔接警政与国家深层内涵的几对关系,搭建了基于警政这个面向来观察、分析现代国家成长问题的分析框架,从一个侧面清晰地解析了当代中国国家转型的历史轨迹,丰富了本土政治学经验研究的内容,对当下的中国政治学至少提供了学术增量。

现代警察是工业经济和社会分工发展到一定程度后的必然产物,大范围的违法犯罪催生职业化的警察人员,让他们从事过去由行政长官、衙役、家庭、乡绅们所做的事情。从这个意义上说,现代世界的各国警察有其共性的一面,比如基本职责都是打击犯罪、维护秩序,大多数国家包括中国警察的制服颜色都采用湛蓝色,以体现其正规性,但又区别于军队。同时,正如我们日常所感知到的,中国的警察及警政有很多与西方国家不一样的地方,比如公安部门叫“公安机关”,警察叫“人民警察”;中国警察的职能也比较宽泛,除了承担着刑事侦查,还兼有行政执法、社会管理和公共服务等多个领域的职责,而西方国家警察在社会管理方面界入较少,多数国家的人口登记管理职能是由其他部门承担的;中国警察强调讲政治,西方国家警察则宣扬政治中立,等等。本书在比较当代中国警政与西方国家警政的异同时,运用政治学的研究方法,条分缕析,揭示中国警政的独特性。中国既注重吸收国际经验,在较短时间内同步推

^① [美] 弗朗西斯·福山:《国家构建:21世纪的国家治理与世界秩序》,黄胜强等译,北京:中国社会科学出版社2007年版,第6页。

进发达国家曾经实施的多重警政变革,使得警政工作更加理性、文明、规范,又始终坚持党的领导、群众路线、服务大局等基本原则,借重政治优势和文化传统,有效维护了转型期的社会安定,并且在近些年根据经济社会发展实际状况,将警政战略重点从治安移向了维稳,这一概括比较清晰、中肯,也能让读者体认中国警政的发展历程及与现代国家成长的关联性。

关于现代国家成长的独特性,本书由警政而国家,提出当代中国兼重社会控制力和群众满意度,在共产党的领导下,探索实践了一条具有本土特色的现代国家成长之路,呈现出强调威权、推崇民本的特征,成功推进市场化改革,实现了持续30多年的经济高速增长,取得了举世瞩目的成就,这也是中国国家转型的独特之处。作者引用邓正来教授的说法,称之为“中国式生存智慧”,这一观点有一定的解释力。

国际经验表明,现代国家的成长与建设,不独追求经济的增速,还有社会和谐、秩序稳定,只有适时、适量、适度地引入民主与法制,才能走上一条现代国家的健康成长之路。一国经济增长可能会出现一个长波,但终究会有拐点,而威权体制一旦受到经济绩效下滑的冲击可能面临更多挑战;民本政治固然顺应传统文化习惯,但与民主法治不无紧张关系。因此,对于现代国家成长的特殊性应当有个清醒的认知。当下中国,政党与国家、政府与市场、政府与社会的关系都需要不断加以调适,以适应现代国家建设的要求。对此,作者明理自觉,针对有效解决当前面临的问题提出,推进现代国家成长应当兼顾治本之道与权宜之计的平衡,适当区分法治与民主的先后顺序,以推进法治为突破口,在保障社会安全稳定、尊重公民权利诉求上升的前提下,逐步扩充民主法治增量,渐渐达致善政良治的目标。作者提出,推进社会主义法治,关键是要领导层带头守法、严格护法,促成司法机关依法独立行使职权的事实,防止地方政府对司法个案的干扰,着力减少因为徇私枉法给百姓带来的伤害,真正建立起公众对法治的信心。这些见解,将现代国家成长的一般理论与中国国情相结合,给人以掩卷回味之感。

本书显见的线索是通过警政变迁观察国家转型,而隐性的分析则是基于现代国家成长的视域,反观中国警政的改革发展问题。这种观察角度站位较高、视野宏阔,比起就事论事的方法,对警政问题能够看得更为深远透彻。例如,如何解决好警察工作的一大谜思——专业化与社会化的关系问题,过于专业化容易脱离公众,反而影响治安防控效果,过于社会化又容易滋生腐败,偏离公正执法轨道,各国警政策略经常在这两者之间反复摇摆。从现代国家成长的角度,国家既要达致公共权力的有效渗透,确保社会安全秩序,更要促进公民的政治参与,保护公民自由权利,从而积聚公众的内在自愿能量,共同维护公共秩序,提升国家能力。因此,强调警察打击犯罪是必须的,打击犯罪正是保护绝大多数人自由权利的体现;社会力量对治安活动的广泛参与也是必要的,只不过参与的范围、方式、限度以及与警察的伙伴关系,都应当由法律明确规定。就此而言,中国警政工作一贯坚持的群众路线,在新时期也应当赋予新的时代内涵,除了宣传、教育、发动群众以外,还要鼓励群众自发志愿参与维护社会治安,更多地相信群众、依靠群众。这些实际上都是现代国家所尊崇的法治精神和治理理念的体现,也正是现阶段中央部署推进全面深化改革的重要内容。

陆永沉静好学,有毅力,在承担繁重的工作任务之余,挤出大量休息时间用于学习,在南京大学获得硕士、博士学位,并运用所学知识反哺本职业务。作为一名已工作十余年的公务人员,他在博士论文写作过程中,能够摆脱公文式的表述习惯,自觉运用学术化的叙事方式,最终形成有较高质量的博士论文,经过反复修改即将成书出版。作为导师,欣喜之余,希望陆永博士继续保持笔耕不辍、勤于思考的习惯,在理论和实践创新方面有更多的建树。是为序。

阎小波

2014年10月8日于南京仙林

目 录

导 论 1

一、国家、现代国家和警察、警政的基本概念 2

(一) 国家与现代国家 2

(二) 警察 6

(三) 警政 7

二、警察在多大程度上代表国家？警政如何反映国家政治？ 10

(一) 警察是国家权力广泛而常在的代表 11

(二) 警政是现代国家权力运作的核心内容 14

三、研究现状、研究方法与力图解决的问题 16

第一章 当代中国警政的源起 22

第一节 中国王朝警政的历史文化积淀 22

一、历代王朝警政述评 22

二、历史传承与文化积淀 29

第二节 西方现代警政对中国的影响 32

一、现代警察和警政的发轫及其核心理念 32

二、西方警政在中国的传播 37

第三节 马列主义警政观与当代中国警政的起源 42

一、马列主义警政观的基本内涵 42

二、共产党警政建设的早期努力 43

三、当代中国警政与现代民族国家的同步建立 46

小 结 48

第二章 从警政话语看现代国家成长中的治国理念变迁 50

第一节 三代政治精英的警政话语 50

一、毛泽东的人民民主专政理论 51

二、邓小平的民主法制思想 55

三、第三代领导集体的社会主义法治理念 59

第二节 警政文本的叙事话语 62

一、新中国成立以来 20 次全国公安会议概述 62

二、有代表性的六次全国公安会议主要精神解读 68

第三节 警政话语嬗变中的治国理念传承更张 75

一、一以贯之：党的领导、群众路线、服务大局 75

二、逐步调适：淡化专政、强调服务、重视法治 79

三、词语透析：“敌人”、“坏分子”、“坏人”含义辨析 87

第四节 治国理念变迁的历史文化解读 90

小 结 93

第三章 从警政制度看现代国家成长中的公民权利规制 95

第一节 当代中国警政法规的演进过程与内容特征 95

一、警政政策法规立改废概况 96

二、警政法规的主要内容 102

三、警政政策法规的基本特征 116

四、案例写照：孙志刚事件 118

第二节 纵向比较:以治安管理处罚法规为例 121

- 一、从“条例”到“法”的演进 121
- 二、从只求秩序、淡化自由到秩序优先、兼顾自由 123
- 三、警察权在范围、种类和幅度上的扩展 127
- 四、警察权在程序、监督和自由裁量上的收缩 129
- 五、综合分析 132

第三节 横向比较:以中国大陆与台湾地区的刑侦制度为例 133

- 一、两岸侦查程序比较 135
- 二、两岸侦查强制措施比较 138
- 三、综合分析 141

第四节 警政法规执行中的公民权利实际保障 144

- 一、从权力运行方式看警察权的规制 144
- 二、从惩治犯罪准确率看法治精神的贯彻 147
- 三、从公民对执法主体的满意度看公民权的保障 149

小 结 150

第四章 从警政策略看现代国家成长中的国家能力建设 153

第一节 西方国家警政策略演变的基本历程 153

- 一、“皮尔原则”与警察职业化 155
- 二、专业化运动:告别“政治时期” 159
- 三、社区警务战略推动警务社会化 164
- 四、“9·11”之后美国的国土安全策略 169

第二节 当代中国警政策略的调整 174

- 一、保卫新生政权与镇反运动 175
- 二、改革开放后社会风尚的变迁与“严打” 176
- 三、治理理论与社会治安综合治理 180
- 四、社区警务与社会治安防控体系建设 185
- 五、社会治安问题的复杂化与推进平安建设 188

第三节 警政重心由“治安”向“维稳”的移转	193
一、当代中国警政重心的两次移转	193
二、当下中国警政重心转向维稳的具体表现	196
三、维稳与警察职能泛化	203
第四节 国家能力建设与警政策略优化	205
一、对社会治安实际状况的剖析	205
二、当代中国警政策略的优化	212
小 结	218
第五章 从警政组织看现代国家成长中的政府职能转换	220
第一节 组织结构功能的多向度发展	220
一、建国后警政机构沿革概况	221
二、专政、管理和服务职能的同步扩展	225
三、窗口缩影：派出所职能定位的演变	233
第二节 组织管理体制的现代化走向	237
一、世界各国警政管理体制综述	238
二、当代中国警政管理体制的基本原则	240
三、管理体制的科学化	244
四、管理体制的集权化	249
第三节 组织成员身份的多重性趋势	254
一、从“单一性”到“多重性”	254
二、多重性身份彰显多样化职能	263
第四节 服务型政府的中国诠释	264
小 结	266
结 论	268
一、经过 60 多年的探索实践,当代中国警政全面发展,现代国家成长迈出坚实步伐	268

二、当代中国警政与现代国家成长包含威权与民本因素,既是“生存性智慧”的体现,也面临潜在的风险挑战 270

三、推进现代国家成长应当把握治本之道与权宜之计的平衡 273

主要参考文献 276

后 记 281

附 识 283

本书图表

- 图 4.1 中国刑事案件统计值与估测实际值对比 207
- 图 4.2 中国刑事发案率统计值与估测实际值对比 208
- 图 4.3 社会稳定与社会治安的生产可能性曲线 212
-
- 表 2.1 新中国成立以来 20 次全国公安会议情况概览 63
- 表 2.2 九任公安部部长个人相关情况 77
- 表 2.3 有代表性的六次全国公安会议主旨精神及关键词 80
- 表 3.1 当代中国警政制度供给年代分布 100
- 表 3.2 涉及警政的主要现行法律法规一览表 102
- 表 3.3 治安管理处罚法与旧条例总则部分内容比较 123
- 表 3.4 1986 年至 2006 年中国刑事案件不起诉率 148
- 表 4.1 20 世纪 80 年代中国青少年犯罪在全部刑事案件中的比例 178
- 表 4.2 1993 年至 2008 年中国群体性事件数量统计 195
- 表 5.1 中国大陆 31 个省市区公安厅(局)长“进班子”情况 252

导 论

建设现代国家是 19 世纪中期以来中国政治的一个重要主题。自清末开始,中国的政治精英们眼望西方列强的独立集权、民主自由,痛惜自己国家的积弱积贫、涣散动荡,纷纷致力于构建一个强大的中央政府和现代意义上的国家。经历了百日维新、立宪运动、辛亥革命、国民革命、新民主主义革命等一系列改革和革命运动,1949 年中华人民共和国成立,共产党领导下的中国实现了民族独立和中央集权,初步完成了现代国家在物理形态上的构建任务。按照现代民族国家的一般情形和学界的普遍观点,现代国家之构建是先主权后民主(当然不是截然分开)。民族国家建立之后,现代国家成长接下来的走向就是民主法治。但是,与先发国家现代化的自然历史进程明显不同的是,中国这样一个超大规模的后发国家的现代化转型带有很大的滞后性、被动性和艰巨性,既要无可躲避地参鉴先发国家的各种经验做法,又要审慎应对新思潮旧习惯相互碰撞带来的对权威和秩序的冲击。这样的现代国家构建过程并无什么成功的范例可以复制,故而不可避免地要遭遇比西方国家复杂得多的转型风险。就目前来看,新中国成立以来一个不争的事实是:在共产党的领导下,中国已经在世界上传统最厚重、文明最悠久、人口最多、专制历史最长的国家初步完成了“市场化”的改革,实现了数十年的高速经济

增长。在这个过程中,国家的民主法治建设有了很大发展,但是中国并没有沿袭西方“三权分立”、代议制、两党制或多党制式的自由民主模式。中国的政治发展道路,其精髓在于更多地尊重了本国独特的社会基础,更多地体现了一种客观实在的“生存性智慧”^①。近些年,学者们对中国民主法治进程遭遇的风险和中国政治的“生存性智慧”作了诸多分析和解读,对今后的现代国家建构进路开出了诸多良方。那么,中国政治的“生存性智慧”包含哪些核心内容?具体是如何展开的?其主要风险在哪里?现代国家成长下一步科学合理的进路是什么?亟待学界继续作出深入细致的研究观察。本书选取警察这一十分具象又颇为特殊的对象,来具体而细致地观察当代中国的现代国家成长问题。“警察实际上是政权运作的核心。”^②本书基于对警察特别是警政(有关警察的国家和政府事务)这一视角的分析,力求把握当代中国现代国家成长的真实状况,探寻中国特色社会主义政治的规律所在,为这一主题的研究进一步拓展认识空间,提供有价值的知识增量。

一、国家、现代国家和警察、警政的基本概念

警察与国家之间有着千丝万缕、根深蒂固的联系。在讨论警察与国家的关系之前,有必要先对警察与国家等基本概念进行界定。

(一) 国家与现代国家

尽管古今中外绝大多数政治活动都围绕着“国家”这一主要角色来展开,但是“国家”一直是个含义丰富、难以简单定义的概念。从字面上看,国家的中文概念来自“國”,这其中包含了“人口”、“武力”、“土地”以及“王”等基本要素。春秋战国时期,诸侯统治的疆域称“国”,大夫统治的疆域称“家”,统称国家。在拉丁语系中,国家来自于城邦(Polis),意指

① 邓正来:《我们需要一场法学“知识革命”》,载《法制日报》2010年4月14日。

② Robert Reiner, *The politics of the police*, Harvester Wheatsheaf, 1992, p. 2.

城市中的社会共同体。马基雅维利在《君主论》中开始用 Status 指称国家,从此这一概念成为政治学意义上“国家”的专用名词。马克思主义阶级分析法按照“生产发展——剩余产品——私有制——国家”的思维逻辑,揭示了国家是为了缓和冲突、保持秩序,而“从社会中产生但又自居于社会之上并且日益同社会脱离的力量”^①这一本质特征。社会契约论者认为国家是人类出于向往有序生活的本性,通过订立契约将各自权利让渡出来的产物,因而国家是“一大群人相互订立信任,每人都对它的行为授权,以便使它能按其认为有利于大家的和平与共同防卫的方式运用全体的力量和手段的一个人格”^②。外部冲突论者则认为国家起源于人类共同体之间的军事征服与战争,“本质上就是或几乎是一个由胜利者对失败者行使强权的社会机制”^③。马克思主义国家观点和其他各种学说的一个基本共同点,在于都强调国家是与社会相区别的一个概念。从欧洲的历史来看,国家经历了传统国家、绝对主义国家、现代民族国家三种基本形态。传统国家意指中世纪封建等级君主制国家,现代民族国家是指按照民族区分疆域、明确主权的民主立宪国家,而绝对主义国家是一种介于封建等级君主国与现代民主立宪国之间的过渡形态。^④就欧洲国家的整体情形而言,它们于 18、19 世纪先后跻身现代国家的行列。西方发达国家如英、法、德、美等,均是采取立宪民主制度的现代民族国家。作为当今政治学研究的范畴,“国家”这个概念更多的是指现代民族国家。实际上,政治学这门学科在西方的兴起正是以现代国家的产生为前提的。正是由于已经存在现代国家以及相应政治制度的事实,政治学才获得原初的研究对象与相应的研究方法。^⑤

目前较为普遍的观点是,现代国家体系诞生于西方社会,它首先是

① 《马克思恩格斯选集》第 4 卷,北京:人民出版社 1972 年版,第 166 页。

② [英]霍布斯:《利维坦》,黎思复译,北京:商务印书馆 1985 年版,第 132 页。

③ [德]弗兰茨·奥本海:《论国家》,沈蕙芳、王燕生译,北京:商务印书馆 1994 年版,第 48 页。

④ 参见[英]安德森《绝对主义国家的系谱》,刘北成、龚晓庄译,上海:上海人民出版社 2001 年版。

⑤ 参见王向民《民国政治和民国政治学——以 1930 年代为中心》,上海:上海人民出版社 2008 年版,第 20—21 页。