

二十一世纪法学热点系列

Public Order

契约治理视域的

治安承包

Contract from the Perspective of
Contractual Governance

邹东升 著

中国检察出版社

契约治理视域的 治安承包

邹东升 著

中国检察出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

契约治理视域的治安承包/邹东升著. —北京: 中国

检察出版社, 2009. 6

ISBN 978 - 7 - 5102 - 0090 - 8

I. 契… II. 邹… III. 治安管理 - 研究 - 中国 IV. D631. 4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 087299 号

契约治理视域的治安承包

邹东升 著

出 版 人: 袁其国

出版发行: 中国检察出版社

社 址: 北京市石景山区鲁谷西路 5 号 (100040)

网 址: 中国检察出版社 (www.zgjccbs.com)

电子邮箱: zgjcbs@vip.sina.com

电 话: (010) 68650028 (编辑) 68650015 (发行) 68636518 (门市)

经 销: 新华书店

印 刷: 北京鑫海金澳胶印有限公司

开 本: A5

印 张: 9.25 印张

字 数: 253 千字

版 次: 2009 年 6 月第一版 2009 年 6 月第一次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 5102 - 0090 - 8/D · 2070

定 价: 25.00 元

检察版图书, 版权所有, 侵权必究
如遇图书印装质量问题本社负责调换

前 言

社会治安是通过有效的管理、治理，使人们在相互的交往过程中人身、财产等权利得到安全保障的社会状态。现代社会是一个风险社会，由于人员流动性强，社会开放度大，滋生和诱发违法犯罪的因素增多，犯罪手段高科技化和犯罪范围扩大化，加之社会控制机制尚不完善，社会治安形势严峻，并成为严重的社会问题，使得仅靠公安机关单方提供的治安服务不能完全满足人民群众日益增长的安全需求。

公众既然有治安服务的需求并且具有经济承担能力，政府就应该提供优质的治安服务，如果自身的能力不够或者资源有限，应该让公众在市场上获得更多优质的产品，最大限度地减少不安全、不稳定、不和谐因素，最大限度地协调和平衡利益关系，最大限度地增强人民群众的安全感。中央要求大力推进治安防控体系建设，努力提高驾驭社会治安局势的能力，在坚持依法打击违法犯罪的同时，必须加强治安防范工作，探索和创立社会主义市场经济条件下基层社会治安防范的新途径。推进治安防范社会化、市场化、职业化，大力发展保安服务业，建立治安承包责任制正有利于减少社会不稳定因素，为城乡的长治久安奠定广泛的社会制度基础。

新式公共管理和民营化现象已成为当代大多数西方发达国家的一个特征。英美等国在公共选择理论和新管理主义的指导下，将市场机制引入公共警察机构，将一部分服务职能转移给私营部门和非政府组织，由他们向公众提供以前由公共警察垄断的安全服务，以此提高警察的工作效率和满足社会公众对公共安全的需求。这对我国的警务社会化工作带来了许多启示和借鉴。随着西方警务私有化的改革浪潮，我国政府在公共治安这种公共物品的供给过程中开始

引入市场机制，使得治安承包这种社会治安防范与管理模式在全国得到推广。

社会安全的契约型供给模式的核心在于吸收社会资源，通过市场机制以弥补公共资源有限性的缺陷。通过市场机制作用的契约型治理的警务供给模式对于我国走出目前社会安全公共产品供给不足的困境具有现实的意义和可行性。

“警力有限而民力无穷”，公共治安承包最本质的特征是以社会人力资源为警力的后备，通过全社会整体治安力量和资源的综合配置实现警力价值的最大化和社会治安综合治理效果的最大化。社会治安是全社会的事，仅靠公安是不够的。警察作为警务公共产品的主要供给主体，其供给能力因公共资源的有限性而注定不可能满足全面的需要；人的需求决定人的行为，警察部门可以将一些由公安机关承担的非警务活动或边缘性警务活动逐渐从公安工作中剥离出去转由社会承担。因此，应当引导和整合社会力量参与警务公共产品的供给，不论这种参与的方式是赢利型或是志愿型。作为一种广泛社会资源利用形式之一的公共治安承包成为公安执法的有益补充和改善基层警力不足的一种有效途径。

新公共管理理论为现代警务改革提供了一种理论模式和经验，其中也包括实现治安管理主体的多元化、鼓励警务社会化。治安管理承包由于涉及治安管理权，对其能否进行承包存有较大争议。新公共管理理论认为，治安管理承包是公共治安服务市场化的一种表现形式，可以提高公共治安服务的供给效率，其理论与西方“警务私有化”趋势相一致。除公安机关承担的核心职能外，对附带限制的治安工作可以扩大义务竞标、推行向外承包、服务收费。尽管对部分治安管理事项实行承包是合法的，在某些情况下，作价承包也是可行的，但应慎行，今后需要通过立法加以完善和规范，从限制治安管理承包的范围、严格审查被委托者的资格、履行好监督职能等方面规范治安管理承包行为。

将契约型治理机制引入治安服务供给过程是治安承包的显著特征，在其推行的 26 年中，有许多法律和管理问题一直饱受争议。总

体来看,学术界对治安承包的研究角度较为单一,研究的宽度和深度不够。本书运用管理学、法学、治安学和经济学的学科知识、文献研究与比较研究相结合的分析方法,对契约治理视域的安全服务私有化与治安承包进行了阐释和研究。

全书共分十章。

第一章:西方的私人警务。“Police”的本意既指官方的专职警察,又包括非官方的或非专职的治安力量。将民间治安力量称为“警察”是一些国家的历史传统。与公民日常生活息息相关的基本生命和财产安全,属于公共安全活动范畴,由国家公共力量负责保障。接受客户委托提供监视、看管、资金运输以及人身保护等确保生命和财产安全的补充性服务的经济活动,则属于私人警察的职能。今天,在西方国家,即便是公家单位,外包给私人警察的业务量相当惊人,甚至包括监狱管理的民营化。西方不少国家私人警务的影响已经超过了公共警察的影响,有些国家的私人警察已超过了公共警察人数。当代的私人警务一般是指各种各样合法的、有组织的、营利性的安全服务形式,其主要目的包括预防犯罪、保护生命财产安全和维护秩序。30余年来,西方私人警务正持续地蓬勃发展,其兴起源于当今西方警务改革的大趋势之一的国家警务的民营化。这一潮流主要基于既有自由放任、多元主义思想等因素和自我警务的传统影响,更有都市社会的变迁、公共警察服务的公众满意度差、有偿服务和服务定量等现实原因。私人警察和公共警察相对不同的法律地位导致了它们在职能上的差异,概而言之,私人警察的作用与公共警察两者间存在合作关系、互补关系、竞争关系和监督关系。

第二章:治安服务的机制选择与契约型治理。现代意义的治安,主要是指维护涉及国家安全、公共安全、公民和团体的人身权利及公私财产等方面的社会秩序。从治安服务的属性上,我们可以将治安服务区分为纯粹的公共治安服务、可私有化的治安服务和可社会化的治安服务三类。治安服务有政府、市场、志愿三种供给机制选择,公共治安契约型治理涵盖了保安服务公司、治安承包、治安保险、私人侦探所四种模式。当前的治安服务社会化与市场化改革以

及治安承包实践的发展同治理、善治理论以及新契约主义治理模式相契合。新契约主义主张,地方政府治理通过契约合同基础上的民营化将政府控制或经营的公共服务项目交由私人企业或承包经营,特别是建立在契约理念之上的合同承包与特许经营。认为要实现市场模式在地方政府治理成功地运行,就必须大大地提高政府签订契约和监控契约运作的 ability。治理和善治理论则认为政府不是合法权力的唯一源泉,公民社会也同样是合法权力的来源。它把治理过程看做当代民主的一种新的现实形式。社会资本是一个社会中所有积极社会关系的集合,其高低是衡量公民社会完善程度的重要指标,社会资本与社会治安也存在着正相关的紧密联系,较高的社会资本有利于社会治安防控体系的完善。

第三章:我国保安服务业的机遇与挑战。随着我国经济的不断发展,公民对社会治安条件、个人安全有了更高层次的需求,使保安服务进入了一个重大机遇期,具有很大的发展潜力。但是,保安服务业面临诸多问题,如产业开放程度不够、公安监管难以公平、保安业缺乏科学合理的企业管理方式和理念、保安流失严重、保安服务缺乏统一标准,等等。近年来,在积极推进保安服务业改革中,我国制定了很多相关政策和措施,遵循公共安全服务市场化、社会化、产业化的发展方向,培育全国统一、开放、竞争、有序的保安服务市场,不断推进保安服务业法制化、制度化、规范化。

第四章:治安承包概述。对“治安承包”与“警察私有化”、“社区警务”、“保安公司”等相关概念的比较、辨析研究,有助于更加明晰治安承包的内涵。转型社会中的严峻治安状况、风险社会的治安需求多样化、治安警力严重不足、治安财政压力等构成了推行治安承包的现实背景。治安承包符合社会治安综合治理的群防群治原则,是社会治安综合治理市场化、社会化的新探索,有助于利用社会人力资源改善治安综合治理。目前治安承包呈现岗位职业化、报酬货币化、责任契约化的特征。

第五章:治安承包的理论分析。新公共管理运动、现代西方警务改革、治安承包本土化三股实践潮流,使得我国的治安承包理论

研究既有雄阔的视野，又有历史纵深的背景图像。公共经济学、公共管理学、社会学、法学、警察学等诸学科的相关流行理论在此汇集，呈现了一个理论谱系：公共产品理论、公共选择理论、委托代理理论、多中心治理理论、社会资本理论、私人执法理论、无增长改善警力理论，共同构成了目前中国治安承包实践的多元理论基础和依据。

第六章：我国的治安承包实践。随着我国行政改革的全面深化，政府单一治理逐步走向多元治理，公共管理市场化浪潮为我国治安承包提供了契机。同时，在我国社会转型期间，社会由封闭走向开放，人、财、物大流动，各种诱发犯罪的因素剧增，社会控制难度加大，警力不足的问题日益突显，单一性的治安服务提供模式难以满足公民多样性的治安需求，也由此开启了利用市场与社会力量和契约治理机制推行警务社会化的第五次警务革命，治安承包也迎来了一个新的发展时期。不同地区根据自身的地域特点与人文环境，形成了多样化的治安承包实践形态，从发包方、承包方、承包内容、承包项目、承包形式、经费来源、公安机关的角色定位、承包方的角色定位等方面均体现了因地制宜的特色。目前，治安承包主要形成了以下三种模式：以浙江嘉兴市嘉善魏塘镇为代表的“内部人”承包模式、以山东临清为代表的个体承包模式和以浙江杭州市下城区为代表的组织承包模式。

第七章：产出绩效与多维均衡。3E原则是近代绩效评价理论的重要部分，是现代绩效评价的基本原则，指组织或项目的可以通过经济性、效率性及效益性三种维度进行绩效检测。治安承包的产出绩效也可以细分为经济绩效、效率绩效、效益绩效。实行治安承包后，垄断性的直接生产模式所带来的高成本、低效率、差质量和缺乏回应性的情况比以前减少了，公众对政府的信任加强了，公共资源的耗费减少了，财政拮据的状况也有明显改善。治安承包不仅仅是政府机制与市场机制的平衡和选择，还涉及公共权力使用的边界和公私领域的范围，其本质上是一个关乎宪政的问题。概而言之，该问题关涉若干重大的社会范畴，诸如公共利益与私人利益、政府

责任与政府利益、公权与私利、规则公平与结果公平等的关系界限与态势平衡。因此，很有必要将其置于多维的对比情形与分析框架下，以便对治安承包现象及其本质有一个较为全面、客观、冷静的认识。

第八章：治安承包的法律争议。治安承包在其存在和发展的 26 年轨迹中，触及了法律的许多空白之处。比如，承包的正当性问题、治安防范承包与治安管理承包的范围界定、承包对象选择问题、承包协议性质属于民事合同还是行政合同、治安管理承包合同与治安巡防承包合同、承包双方角色定位问题、承包经费来源于政府买单抑或经费自筹、付费使用是否物有所值等。

第九章：治安承包合同的困局与消解。实行治安承包提高了治安服务的供给效率，以更低的成本向社会提供了更好的安全服务，各类可防性案件大幅下降，当地治安形势明显好转。但也的确引发了很多质疑：治安承包不仅遭遇本身的合法性诘难和经费来源的公平性拷问，就承包合同而言，尚有许多缺漏待完善和弥补，合同实施过程也面临不少制度和运作困境。治安承包合同是承包双方责、权、利的载体，然而几乎在关涉合同的所有环节，如合同谈判、权利与义务、准入资格与上岗条件、招标中的风险考核制度、标底设定和合同终止等都存在不少亟待消解的困境。

第十章：完善治安承包的路径选择。伴随公民权利意识的不断加强以及公民社会的日趋发展和成熟，社会必然产生一种多元化的状态。在社会治安的权力体系中，社会机构、团体由形式上的参与者转变为实质的参与者，公安机关也由治安事务的垄断者转为公安事务的外包者以及执行权力的监督者。作为警务民营化探索的治安承包，尽管存在着诸多局限，但不可否认有其存在的合理价值和必要性。未来完善治安承包，需要拓展治安承包的制度空间、确立公安机关的“掌舵”型权威和“顾客导向”的服务理念、给予必要的政策扶持和法律规范、建构相关的市场运行规范，最终走向制度化的社会安全多元合作治理。

本书是 2007 年度重庆市教委科学技术软科学研究项目

(KJ070102) 和人文社科研究项目 (07SK011) 的资助成果。在写作中得到了重庆市公安局治安总队领导的关心和指导, 重庆教育学院的胡术鄂老师提供了很多建议, 我的研究生作了大量资料收集的工作, 并协助我对本书文稿进行了校订, 在此一并致谢。最后, 感谢中国检察出版社给予的大力支持。

目 录

1	前 言
1	第一章 西方的私人警务
1	一、民间治安力量的“警察”
1	（一）非官方的“警察”
2	（二）私人警察的历史传统
3	二、私人警务的含义
4	（一）私人警务的概念及其渊源
8	（二）私人警务与相关概念
14	三、私人警务的发展与兴起
14	（一）私人警务的发展状况
15	（二）私人警务兴起的思想基础及现实原因
18	四、私人警察的作用及其与公共警察的关系
18	（一）私人警察的作用
19	（二）私人警察与公共警察的关系
21	第二章 治安服务的机制选择与契约型治理
22	一、治安服务与新契约主义治理
22	（一）治安服务的含义
23	（二）治安服务的属性
25	（三）治理与善治
28	（四）新契约主义治理模式
30	二、治安服务的机制选择
31	（一）政府机制
31	（二）市场机制

32	(三) 志愿机制
33	三、公共治安的契约型治理
34	(一) 社会治安契约型治理的历史沿革
36	(二) 职业化治安契约型治理模式: 保安服务
39	(三) 非职业化治安契约型治理模式: 治安承包
42	(四) 保险化治安契约型治理模式: 治安保险
46	(五) 私密化治安契约型治理模式: 私人侦探
54	四、公共治安社会化
54	(一) 公共治安社会化概述
56	(二) 西方治安社会化实践
57	(三) 我国治安社会化实践
62	(四) 基本治安服务均等化与治安服务多样化
64	五、社会治安与社会资本
64	(一) 社会治安与社会资本的关系
66	(二) 善用社会资本维护社会治安
68	第三章 我国保安服务业的机遇与挑战
68	一、我国保安服务业的发展
69	(一) 初创阶段
69	(二) 发展阶段
71	(三) 成果显著
72	(四) 潜力巨大
75	二、我国保安服务业面临的问题
75	(一) 开放程度不够
76	(二) 保安监管盲区
76	(三) 企业管理缺陷
77	(四) 保安流失严重
78	(五) 服务范围狭窄
79	三、我国保安服务业的改革与立法
80	(一) 打破垄断

81	(二) 打造品牌	61
83	(三) 规范管理	61
91	(四) 市场化运作	61
94	(五) 健全保安业协会	61
94	(六) 加强立法	62
104	第四章 治安承包概述	66
104	一、治安、治安承包及相关术语	66
105	(一) 治安与相关术语	67
110	(二) 治安承包与相关术语	67
115	二、推行治安承包的现实背景	67
116	(一) 转型社会中的严峻治安状况	67
117	(二) 风险社会的治安需求多样化	67
119	(三) 警力严重不足	68
122	(四) 治安财政压力	68
123	三、治安承包的特征	68
123	(一) 岗位职业化	68
125	(二) 报酬货币化	68
126	(三) 责任契约化	68
127	四、社会治安综合治理体系改革中的治安承包	69
128	(一) 符合社会治安综合治理的群防群治原则	69
129	(二) 社会治安综合治理市场化、社会化的新探索	69
130	(三) 有助于利用社会人力资源改善治安综合治理	69
132	第五章 治安承包的理论分析	70
132	一、治安承包的理论研究背景	70
132	(一) 新公共管理运动	70
134	(二) 现代西方警务改革	70
136	(三) 治安承包本土化	71
137	二、治安承包的理论依据	71
138	(一) 公共产品理论	71

145	(二) 公共选择理论	145
148	(三) 委托代理理论	148
151	(四) 多中心治理理论	151
153	(五) 社会资本理论	153
158	(六) 私人执法理论	158
160	(七) 无增长改善理论	160
163	第六章 我国的治安承包实践	163
163	一、治安承包的产生环境	163
164	(一) 社会发展视野下的制度变迁	164
171	(二) 公共治安供求失衡的时代变革	171
178	二、治安承包制的实践	178
179	(一) 治安承包的现状	179
181	(二) 治安承包的类型	181
183	第七章 产出绩效与多维均衡	183
184	一、治安承包的产出绩效	184
184	(一) 治安承包的经济绩效	184
190	(二) 治安承包的效率绩效	190
193	(三) 治安承包的效益绩效	193
198	二、多维的理性均衡	198
199	(一) 政府与市场的抉择	199
200	(二) 公益与私益的权衡	200
203	(三) 责任与利益的博弈	203
206	(四) 公权与私权的均衡	206
208	(五) 规则与结果的公平	208
210	第八章 治安承包的法律争议	210
210	一、承包的正当性	210
211	(一) 合法抑或非法	211
213	(二) 自发性公民权利诉求	213
214	二、承包内容的范围	214

215	(一) 治安防范承包	185
216	(二) 治安管理承包	186
219	三、承包对象的选择	186
219	(一) 民警作为承包人	186
222	(二) 承包组织性质可能非法	186
222	四、承包协议的性质	186
223	(一) 民事合同	186
223	(二) 行政合同	186
226	五、承包合同的签约主体	186
226	(一) 祛除治安巡防的治安防范承包合同	186
226	(二) 治安管理承包合同与治安巡防承包合同	186
228	六、承包双方的角色定位	186
229	(一) 公安机关的角色定位	186
234	(二) 行政权和自治权的关系	186
234	(三) 治安承包方的角色定位	186
239	七、承包经费的来源与使用	186
239	(一) 政府购买抑或经费自筹	186
240	(二) 付费使用是否公平	186
243	第九章 治安承包合同的困局与消解	
243	一、合同谈判	
244	(一) 谈判困境产生的原因	
244	(二) 困境之合同权利与义务失衡	
245	二、承包方准入资格与上岗条件	
246	(一) 承包方的准入资格	
248	(二) 承包方的上岗条件	
248	三、招标与考核	
249	(一) 招标中的风险	
250	(二) 承包考核制度	
252	四、承包标底设定	

252	五、承包合同终止	252
252	(一) 合同关系终止的原因困境	252
254	(二) 合同关系终止的过程困境	254
255	第十章 完善治安承包的路径选择	255
255	一、拓展治安承包的制度空间	255
257	二、树立公安机关的“掌舵型”权威	257
257	(一) 摆正公安机关的“掌舵”位置	257
258	(二) 树立“顾客导向”的服务意识	258
259	(三) 保持公安机关的法定权威	259
259	三、健全安全服务市场化的规制	259
260	(一) 赋予必要的政策和法律扶持	260
260	(二) 建构相关的市场运行规范	260
264	四、走向多元合作治理	264
267	参考文献	267

第一章 西方的私人警务

一、民间治安力量的“警察”

（一）非官方的“警察”

警察（police）一词源于古希腊语的“Polis”，原意为城堡，延伸为国家或城市，变为动词，含义为城市管理、行政管理及公民的支持，最后变为现代意义的警察。警察的法定含义包含了三层含义。首先，警察的本质是以法律为依据的行政作用。其次，警察的任务在于维护社会公共秩序，防止一切危害，促进公民福利。最后，警察手段，即警察完成任务所使用的方法，主要有指导、强制与服务。^①

在“警察”概念上，我国与西方国家有很大的差别，一提到“警察”，都会认为这是指官方的、专职的警察。其实，police的本意既指官方的专职警察，又包括非官方的或非专职的治安力量，因此，在许多国家，除了官方的专职警察之外，还有多种非官方的或非专职的“警察”。这些“警察”既有来自民间的专职人员如辅助警察，又有政府部门的非专职人员如某些部门的公务人员兼任的“警察”，还有既非官方的又非专职的如私人警察、私人侦探，可以说是形式多样，表现出很大的创造性和多方适用性。政府一词“government”词根“govern”意为“治理”，但治理功能并非专属于公共政府，许多民间组织有权治理或事实上行使治理功能。基本公共治安服务由于存在外部效应明显、涉及范围广泛的公共利益，无

^① 王大伟：《欧美警察科学原理——世界警务革命向何处去》，中国人民公安大学出版社2007年版。