



PUBLIC MANAGEMENT
& PUBLIC POLICY

公共管理与公共政策学术前沿

社区中的国家： 中国城市社区治安体系研究

陈周旺 / 著

 复旦大学出版社



PUBLIC MANAGEMENT
& PUBLIC POLICY

公共管理与公共政策学术前沿

社区中的国家： 中国城市社区治安体系研究

陈周旺 / 著

 复旦大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

社区中的国家:中国城市社区治安体系研究/陈周旺著. —上海:复旦大学出版社, 2011. 11
(公共管理与公共政策学术前沿)
ISBN 978-7-309-08403-0

I. 社… II. 陈… III. 城市-社区-治安管理-研究-中国 IV. ①D631.3②D669.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 172122 号

社区中的国家:中国城市社区治安体系研究

陈周旺 著

责任编辑/马晓俊

复旦大学出版社有限公司出版发行

上海市国权路 579 号 邮编:200433

网址:fupnet@fudanpress.com <http://www.fudanpress.com>

门市零售:86-21-65642857 团体订购:86-21-65118853

外埠邮购:86-21-65109143

上海第二教育学院印刷厂

开本 787×960 1/16 印张 11.75 字数 194 千

2011 年 11 月第 1 版第 1 次印刷

ISBN 978-7-309-08403-0/D·520

定价:26.00 元

如有印装质量问题,请向复旦大学出版社有限公司发行部调换。

版权所有 侵权必究

《公共管理与公共政策学术前沿》 编委会

主 任 彭希哲

副主任 郝 模 林尚立

委 员 左学金 李 琪 刘 俊

陈 文 林尚立 竺乾威

郝 模 梁 鸿 彭希哲

总 序

随着中国社会的迅速转型,公共管理和公共政策已经成为政府、学界和社会日益关注的领域。国内许多大学纷纷成立了公共管理类的学院,不少决策智库也在国家建设中发挥了重要作用,在科学研究、决策咨询、人才培养等方面开始了中国公共管理与公共政策的学科发展。一直以来,公共管理和公共政策两者之间的关系经常会被混淆或误解。人们对于公共管理学科体系的直观认识,主要还是受制于学科目录中如行政管理、公共卫生管理、人口资源环境管理、社会保障、教育管理等的分类,也有人建议将公共政策一并纳入公共管理的范畴之中。反对的意见则认为将公共政策和公共管理视为并列的关系更为合理,如公共政策学科不仅同样包括公共卫生政策、人口资源环境政策、社会保障政策以及教育政策、经济政策等不同的具体领域性政策,而且还已经形成了政策过程、政策网络分析、政策变迁、政策学习等大量的政策理论体系。不过,与公共管理学科不同,公共政策作为一门学科在国内还没有得到正式的认可,至少国家的学科体系中并没有一个独立的政策科学学科,而国内大学内部也没有一个真正意义上独立的公共政策学院。

我们认为公共管理与公共政策两者紧密联系但又有明显

区别。公共管理与公共政策的联系主要体现在两者都关心和研究许多共同的问题领域,其区别在于各自关注的侧重点和分析的方法存在着显著的特征性差异。当然这种差异的存在不排除有时候对特定问题开展研究时,从公共管理和公共政策视角出发所使用的研究方法发生交叉或十分相似,以至于难以将两者截然分开。

直观地看,公共管理学科的研究除了大量吸收了管理科学的研究范式和方法(如系统控制分析、战略管理和组织行为等)之外,还延续了公共治理问题的研究路径,结合政府与公民社会的契约关系的分析,注重于管理体制和机制的研究,形成了所谓的新公共管理模式。而公共政策学科则更多地依赖于经典的政策过程理论而不断地展开和丰富起来,侧重于政策议程的设置、政策决策与制定、政策合法化以及政策的实施模式、政策绩效评估,乃至政策学习与政策变迁的动态学等。可见,公共管理和公共政策两者的研究范式在总体上存在明显的区别。但在具体的政策实施领域的研究,如果借鉴治理和契约的概念方法之后,两者的研究模式和风格,或者说两者的区分边界就变得有些模糊。

当然,从本质上讲,公共管理与公共政策都是对社会公共需求的应对,其产生与发展总是依赖于当前的社会现实与社会条件,其研究范围与研究方法也因而不断得以扩展与超越。进入21世纪,为了适应全球化、市场化、多元化的趋势和发展要求,公共管理与公共政策研究早已大大拓展了以往公共行政学的研究领域,目前最为重要的发展趋势之一即是社会化。其所涉及的研究对象,除了政府组织外,还包括一般的社会公共组织、经济组织,乃至公益性的非政府组织和非营利组织。公共管理的性质已经属于更广泛意义上的社会管理,而公共政策的功能也逐渐体现在社会生活的各个领域。不仅如此,在研究取向和方法上,实证主义、后实证主义、制度主义、系统论、信息论、控制论、协同学、混沌论、自组织理论、耗散结构论、理性决策理论、公共选择理论、宏观和微观经济分析,以及心理和行为科学的诸多理

论与方法都被综合地运用到公共管理与公共政策的研究中去,这无疑为自然科学、社会科学和人文科学的融合提供了一个自由驰骋的天地。

显然,今天的公共管理与公共政策科学都已经不能被理解为传统意义上的单一学科,其研究内容涉及社会公共生活的方方面面,是任何一个学科或研究领域所难以涵盖的,因而必须整合不同学科的智慧与力量来进行交叉研究。在这样的背景下,复旦大学于2005年12月成立了“复旦大学公共管理与公共政策研究国家哲学社会科学创新基地”(以下简称基地)。它由复旦大学社会发展与公共政策学院、国际关系与公共事务学院、公共卫生学院联合组建,以“超大规模社会的公共管理与公共政策研究”为主题,整合了复旦大学的文、理、医等多方面的优质学术资源。基地成立近5年来,基地研究人员共发表学术论文500余篇,出版专著22部,获得省部级奖励33项。基地承担各类科研项目50余项,总科研经费逾3000万元。其中,国家“十一五”科技支撑计划项目2项,国家“863”计划项目1项,国家社会科学基金重大项目1项、一般项目5项,教育部重大攻关课题3项,国家自然科学基金项目6项,中国博士后科学基金4项,卫生部及上海市等省部级项目30余项,国际合作项目11项。

在这些工作的基础上,我们萌发了出版一套专著的想法,旨在推动公共管理与公共政策领域中多学科交叉融合的创新研究。为了区别于一般意义上的公共管理学或公共政策分析方面的著作或教材,我们将该套专著命名为《公共管理与公共政策学术前沿》,它具有以下特点:

(1) 以问题为导向。即无论是理论建构,还是政策分析或案例研究,该套的每一本专著都围绕某一个具体的问题或领域展开。事实上,真正的政策研究者往往都是某一具体领域的专家,或者跨学科的专家,他们不会停留在形式逻辑和学科概论的层次上泛泛而谈。

(2) 突出学科交叉融合。公共管理与公共政策问题的多样

性和复杂性决定了其研究的知识基础的广泛性和综合性。依托“复旦大学公共管理与公共政策研究国家哲学社会科学创新基地”的跨学科资源,这套专著在保持学科的基本研究范式的同时,注重相关学科的理论方法的融合。

(3) 重视研究方法创新。本套专著在重视质性分析的同时,更强调量化实证分析方法的运用。除了一般意义上的计量与统计工具之外,还引进了人口学、经济学、信息科学、心理信息工程学等领域的研究方法,以及系统动力学、多主体仿真、CGE 建模、GIS 等研究技术。

在以上理念的指导下,“复旦大学公共管理与公共政策研究国家哲学社会科学创新基地”组织了一个跨学科的研究队伍进行该系列专著的编撰,每一本专著的作者都是某一个或多个领域的专家,整套专著反映出基地近年来的一部分研究成果,它们包括社会组织管理、人口发展、卫生政策、气候变化与环境政策、社区治理等。它们在相当程度上强调了公共管理和公共政策的社会目标和价值维度,也充分体现出公共管理与公共政策研究的跨学科性和实践性特征。各专著中的学术观点主要代表了作者对这些领域的理解和研究,有些观点和结论需要经过时间和实践的检验,我们也欢迎学界对这些问题展开学术讨论。希望这套专著对于正在快速成长中的中国公共管理与公共政策研究的理论发展与方法演进作出贡献,希望广大的读者能够从中得到所期望的收益。

复旦大学

公共管理与公共政策研究国家哲学社会科学创新基地

彭希哲

—

迷恋自由市场逻辑的人,时常对亚当·斯密所描述的“守夜人国家”津津乐道。“守夜人国家”被当作是一个不干预市场的“最小政府”。这本身并没有错,但容易给人造成一个错误的印象,即视“小”为“弱”,把现代国家当成一个“弱国家”。须知,“小”乃是就职能范围而言,“弱”是衡量国家能力之尺度,两者不可同日而语。亚当·斯密的“守夜人国家”指的是自由市场条件下国家职能应限于治安,根本不涉及国家权力的大小、国家能力的强弱。

让我们来看一看亚当·斯密在《国富论》中的论述。斯密是在讨论国家的岁入的时候探讨国家的职能的。在斯密看来,君主或者国家有三个义务。君主或国家的义务首在保护本国社会的安全,使之不受其他独立社会的暴行与侵略;君主或国家的第二个义务是保护人民不使社会中任何人受其他人的欺侮或压迫,换言之,就是设立一个严正的司法行政机构。君主或国家的第三个义务就是建立并维持某些公共机关和公共工程^①。显然,斯密认为这三项职能是一个社会正常运转所不可或缺的,这样国家向社会征税来维持这三项职能的运作,就具有合理性。听斯密的口气,他似乎并不认为这些职能很“小”,相反以为因其之“大”需要向国民作特别说明以便于大规模征税。可见,“守夜人”不涉及国家大小强弱的问题。相反,从国家所履行的职能来看,亚当·斯密早已经暗示,资本主义体制下的现代国家,就是一个力图垄断全部强制手段的暴力机器。在斯密生活

^① [英] 亚当·斯密:《国民财富的性质和原因的研究》(下卷),郭大力、王亚南译,商务印书馆 1972 年版,第 270,272,284 页。

的年代,欧洲战乱不断,战争规模越来越大,国家的岁入中有很大一部分都用于军费开支;在亚当·斯密之后,发生了两次世界大战,国家作为庞大战争机器形象仍然历历在目。现代国家的历史表明,这样一个“守夜人国家”从来就不是什么“弱国家”,国家暴力机器对社会的控制和渗透,已经达到无处不在的地步^①。

无论如何,亚当·斯密的政治学遗产就是给我们留下了一个关于现代国家的“守夜人”隐喻。“守夜人”是中世纪晚期欧洲城市负责夜间巡查的治安员一种称谓。这些“守夜人”夜晚巡行于城市各个街区,及时制止罪行、抓捕罪犯。中国古代亦有类似的治安员,乡村、城市皆有,他们用打更或者其他方式,提醒睡梦中的人们要提高警惕,防患于未然。18、19世纪现代化早期的英国大城市的治安状况非常糟糕。恩格斯在《英国工人阶级状况》这篇著名的文章中这样描述19世纪中叶英国大城市的治安状况:

不列颠民族已成为世界上罪犯最多的民族……在三十七年中逮捕事件的数字增加了6倍……伦敦的报纸所报道还要糟得多。在这里各式各样的欺诈、偷窃、抢劫以及家庭纠纷是一件接着一件的。^②

“守夜人”的存在,目的是形成潜在之威慑,以减少罪案尤其是盗窃案和街抢案的发生率。若是这“守夜人”端坐在空无一人的偌大广场上“守夜”,或者守在市政大楼温暖的炉火旁,那固然是对人民生活无扰,不过于维持治安也几乎没有什么效果。因此,“守夜人”最显著之特征,乃是如夜晚的幽灵,潜入大街小巷,监视日常生活中的每一个角落,以时刻警惕罪案发生之可能。冷不丁儿这位守夜人就站在你的门口,或者窗外,你私密生活的细节暴露无遗。“守夜人”国家真的与私人领域无涉吗?相反,“守夜人”国家以治安的名义,对私人领域的入侵是无孔不入的。这正是现代国家区别于古典国家最显著的特征。

亚当·斯密的“守夜人”隐喻告诉我们,现代国家的实质,就是一个治安国

^① [英] 安东尼·吉登斯:《民族-国家与暴力》,胡宗泽译,三联书店1998年版;迈克尔·曼对国家“专制性权力”与“基础性权力”的二元维度解释,参见[美] 迈克尔·曼:“国家自治权:其始源、机制与结果”,康莉、龙冰译,载汪民安、陈永国、张云鹏主编:《现代性基本读本》,河南大学出版社2005年版,第587—611页。

^② 恩格斯:“英国工人阶级状况”,《马克思恩格斯全集》第40卷,人民出版社1975年版,第416—417页。

家。马克斯·韦伯曾试图比较新教教派与治安体制两种组织形式,其天才发现就是治安体制乃是对共和制和宫廷的关注共同后果^①。“police”一词的词源就直接来自 politeia,按照绍科尔采的解读,现代早期治安根本关注的是社会监督和个人纪律,它正是在新教教派最为薄弱的方面拥有最为强大的力量。从这一点可以认为,新教伦理、资本主义与治安体制之间存在一种神秘的联系,甚至可以把资本主义体系下的现代国家直截了当地理解为治安国家。正是以治安体制为中介,使资本主义延展为一种现代社会组织形式。正是在此意义上,法国年鉴派历史学家布罗代尔甚至认为资本主义作为一种社会体制,是现代国家与自由市场相结合的产物^②。

正因为如此,现代国家通过垄断治安职能而为其权力集中提供合理性。前资本主义社会的治安,尤其是在乡村社会,相当一部分是由乡里、宗亲、社团这些民间力量来承担的。民间组建的治安力量,有时战斗力甚至超过政府军队。我们身边最熟悉的例子,就是中国著名的小说《水浒传》。这部以宋代市民生活为背景的白话小说,据说是由作者施耐庵本人完成的前半部基本上可以说是一部宋代社会治安故事集成,比如中国人耳熟能详的武松斗杀西门庆、鲁达拳打镇关西、宋江怒杀阎婆惜,等等。尤以晁盖智劫生辰纲为例,此人放着好好的乡绅不做,为一时意气,偏要去做那乱法犯禁的事,足见其时民间社会动用暴力挑战法定秩序的事件屡见不鲜,甚至成为一种风气。当时,由宦官童贯率领的宋兵,在政府各路人马中是最有战斗力的,但是该军三度攻打水泊梁山受挫。反观祝家庄、曾头市这些由村民自发组成的民团,却让同样一批梁山好汉损兵折将。一方面学者常以“积弱”批评宋朝的军事政策,另一方面我们也可以发现民间自发组建的治保力量的发展。

现代国家兴起之后,逐渐将暴力集中在国家政权手中,民间使用暴力不仅非法,而且还是“非礼”的。埃利亚斯对文明社会进程的研究,指出崇尚暴力的风气是如何随着现代化的进程逐渐被消解掉的,用暴力解决问题的做法不再得到尊重^③。这样,国家在暴力化的同时,民间社会走向了文明化,或者说是文雅化。文明举止成为市民社会(civil society)的典型特征。民间社会也就由此丧失了治

① [匈]阿尔帕德·绍科尔采:《反思性历史社会学》,凌鹏等译,上海人民出版社2008年版,第178页。

② [法]费尔南·布罗代尔:《资本主义论丛》,顾良、张慧君译,中央编译出版社1997年版,第36页。

③ [德]诺贝特·埃利亚斯:《文明的进程》,王佩莉译,三联书店1998年版。

安权,就此意义上,“守夜人国家”的出现,本身就是现代国家权力集中化的一个结果。垄断了治安权的国家权力,其对于社会生活的监控能力可能达到前所未有的强度和深度。如前所述,守夜人必须在街区中穿行,有时候站在住家的大门口,才能真正起到治安防范之作用,换言之,国家权力借垄断治安权之机,彻底实现对市民社会无孔不入之渗透。德国哲学家黑格尔在其名著《法哲学原理》中,把治安当作国家与市民社会的调和机制之一,这位敏锐的哲学家早就把握住了现代国家最重要的秘密,那就是现代国家通过早期治安体制的构建来达到与市民社会的相互渗透。现代国家的兴起、城市空间秩序的管理、警察部队的设立,这些因素是紧密结合在一起的。毫无疑问,国家权力与社会力量之间存在持久的对抗,但两者同时更深刻地交织在一起、相互渗透。这一被迈克尔·曼称之为“基础性权力”的高度发展,正是资本主义体系下现代国家与古典国家的区别所在。马克思在《路易·波拿巴的雾月十八》中,以法国大革命之后的路易·波拿巴政权为例,一针见血地指出早期现代国家的特征:

这个行政权有庞大的官僚机构和军事机构,有复杂而巧妙的国家机器,有 50 万人的官吏队伍和 50 万人的军队。这个俨如密网一般缠住法国社会全身并阻塞其一切毛孔的可怕的寄生机体,是在专制君主时代,在封建制度崩溃时期产生的,同时这个寄生机体又加速了封建制度的崩溃。^①

除了猛烈抨击现代国家建立在公债和强制税收的基础之上,马克思也发现,国家权力具有自主性,而不仅仅是社会特殊利益的“工具”,这体现在它“俨如密网一般缠住法国社会全身并阻塞其一切毛孔”的渗透和监控能力上。

与马克思相比,马克斯·韦伯更注重所谓的文化类型比较^②,他要极力发现不同文化类型下社会支配形式的差异。受韦伯主义影响,美国政治学者查尔斯·蒂利等人在考察西欧民族国家形成过程的时候,也极力去发现治安管理在缔造现代国家过程中的作用。除了马克思和马克斯·韦伯,对今天“治安国家”概念影响最大的学者也许莫过于福柯。福柯认为权力无处不在,现代社会的权

① 马克思:“路易·波拿巴的雾月十八”,《马克思恩格斯选集》第1卷,人民出版社1972年版,第691页。

② 洪镛德:《从韦伯看马克思》,扬智文化事业有限公司1998年版,第24页。

力体系旨在对人身进行有效监控^①。福柯对精神病院制度、监狱制度、刑罚制度这些现代制度发明的研究,给读者心灵带来强烈震撼,而我们不难发现,这些由近代国家发明的制度,无一不与治安有关,或是说,这些制度之所以被发明出来,就是用于维系一个现代多元冲突社会的秩序,这恰是现代治安的主要社会功能。不甚恰当地套用德国思想家汉娜·阿伦特关于暴力的理论^②,可以说,在现代国家中,暴力被权力化(即通过现代立法体系被正当化),而权力也同时不断被暴力化(即通过现代国家制度发明被加以严格贯彻)。英国社会学家安东尼·吉登斯的《民族-国家与暴力》无疑是福柯式治安国家理论最重要的作品之一。在该书中,吉登斯把现代国家定义为一个“权力容器”,各式各样的权力都可以从中被炮制出来并装载在容器之中,进一步而言,这是一个透过治安权得以实现的人身监控体系。吉登斯指出:

与传统国家相比,监控在现代政治秩序中的扩张以及对“越轨”的警察管制,迅速改变了国家权威与所管辖人口的关系。行政力量如今日益进入日常生活的细枝末节,日益渗入最为私密的个人行动和人际关系。^③

在现代性的批判者吉登斯看来,现代国家对社会的监控能力并没有随着资本主义与市民社会的兴起而弱化,反而借治安管理而强化。由此看来,亚当·斯密的“守夜人国家”本身并不错,而且正中要害,只是后人对“守夜人国家”的解读,几近于误读,原因是,我们过于关注国家的经济功能,国家的主要社会功能——治安,在国家理论中被遗忘了。

二

美国历史社会学家迈克尔·曼提出了关于国家权力的二元解释维度,把国家权力划分为专制性权力与基础性权力,前者指国家的强制力,即国家强制执行

① 参见〔德〕费尔滕·费舍尔:“左派的行为,右派的思维?”,载〔德〕马文·克拉达、格尔德·登博夫斯基编:《福柯的迷宫》,朱毅译,商务印书馆2005年版,第23—24页。

② 〔德〕汉娜·阿伦特:“关于暴力的思考”,载〔美〕罗伯特·希尔福斯、芭芭拉·爱泼斯坦编:《一个战时的审美主义者》,高宏、乐晓飞译,中央编译出版社2000年版,第1—38页。

③ 〔英〕安东尼·吉登斯:《民族-国家与暴力》,胡宗泽译,三联书店1998年版,第359页。

其政策的能力；后者反映的是国家权力对社会的渗透能力。按照迈克尔·曼的阐释，在古典国家中，尤其在东方帝国体系，国家的专制性权力十分强大，但是国家的基础性权力十分薄弱。中国古代乡村基层社会向有“日出而作，日没而息，帝力何有于我哉”之说。随着市民阶层的崛起，现代资本主义体系有能力拒绝、反抗甚至反过来控制国家的专制性权力，但这并不意味着现代国家权力就衰退了，相反，现代国家加强了它的基础性权力，国家权力沿着资本流通的脉络向社会网络中不断渗透，不断强化对社会的监控和管理^①。

令人感兴趣的是，国家权力到底是通过何种途径向社会渗透的呢？魏斯等人运用曼的理论，从政治经济学角度探讨国家权力与市场、企业的“治理式互赖”，认为国家与市场的分离不仅没有导致国家权力的弱化，相反，国家权力通过与资本力量的相互渗透，强化了其监控社会的能力。更重要的是，魏斯等人指出，国家权力的自主性并没有因为这种互渗而被磨损，相反由于国家调控能力的提升而得到增强^②。魏斯等人刻意从那些传统上被认为是由资本力量支配的市场体系中来发现国家权力的蛛丝马迹，非常得法。不过，从那些传统上被认为专属于国家专制性权力的治安体制中来看国家权力的自主性，结果又会如何？尤为令人感兴趣的是，在国家权力沿着治安体制向基层社会蔓延的过程中，社会力量和国家权力本身是否都将发生变化？以及发生了什么样的变化？如果这些问题本身能够成立，我们就完全有理由怀疑传统的国家与社会截然二分之分析框架的合理性。

国家权力向社会渗透并最终与社会力量交织在一起的过程，就是通常人们所说的“国家建设”(state-building)过程。所谓“建设”，就是打地基，自下而上地建筑一个庞然大物。用迈克尔·曼的话来说，“国家建设”就是“基础性权力”的建设过程。尽管我们可以从不同角度(包括财政税收、食物供应、政府承诺、邮政事业等)对现代国家如何将个体生活纳入国家体系的过程进行研究^③，但是现代国家建设进程中最具决定性也最直接的一步，就是现代治安体制的建设。那些

① [美] 迈克尔·曼：“国家自治权：其始原、机制与结果”康莉、龙冰译，载汪民安、陈永国、张云鹏主编：《现代性基本读本》，河南大学出版社 2005 年版；也可参见[美] 霍尔：《国家》，施雪华译，吉林人民出版社 2007 年版。

② [澳] 琳达·维斯、约翰·霍布森：《国家与经济发展——一个比较及历史性的分析》，黄兆辉、廖志强译，吉林出版集团有限责任公司 2009 年版。

③ 这些不同的研究角度，分别可参见 Charles Tilly, ed. *The Formation of National States in Western Europe*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1975；[美] 查尔斯·蒂利：《欧洲的抗争与民主》，陈周旺、李辉、熊易寒译，格致出版社 2009 年版；[美] 詹姆斯·斯科特：《国家的视角》，王晓毅译，社会科学文献出版社 2004 年版。

陆续走上现代国家之路的国家的经验表明,伴随现代国家崛起的不是别的,恰恰是现代治安体制和警察队伍的建立。治安权的兴起不仅意味着国家权力的暴力用途从国外战争转向国内秩序,导致其组织方式的根本变化,而且它让国家暴力直接莅临民间社会,以秩序的名义对人身进行强制性的监控。一言以蔽之,治安体制就是作为暴力机器的国家在一国内部的纯粹化身,而只有在现代国家中,这种化身才变得纯粹。

现代国家建设与治安体制建立之间的关系,并非欧洲早期现代国家独特的现象。研究中国国家建设的学者,有一部分人喜欢研究中国乡村(尤其是华北)的国家政权建设过程,也有一部分学者以民国大城市(尤其是上海)为对象来理解中国现代国家的形成,其中比较有代表性的作品是魏斐德的《上海警察》和《上海歹土》两部曲。无论是在乡村还是城市,他们的研究都离不开对社区治安力量的考察。杜赞奇名动一时的“国家政权建设内卷化”结论,就建立在对乡村保甲力量等所谓“赢利经纪阶层”的研究基础之上^①。不过,杜赞奇的研究对象仍是传统意义上的乡村治安体制,而非现代治安体制,对于中国现代国家建设进程,也是一派悲观腔调。在《上海警察》中,魏斐德试图通过对1927—1937年上海警察体系的研究,来探讨城市的行政权如何在“近代警察国家中制度化”^②,换言之,魏斐德认为,中国现代国家权力的构建与警察体系的完善化是同一个过程。魏斐德的研究思路与他一贯感兴趣于现代中国的“暴力性”分不开。与魏斐德的研究相呼应的是安克强的《1927—1937年的上海——市政权、地方性和现代化》,安克强同样认为上海这座城市是中国构建现代国家的一个试验场所,不过他显然并不认为治安体系是当时上海市政权力构建的重点。相反,安克强指出,由于上海的特殊性质,市政当局对城市治安显得相当的无能为力^③。另一部相关著作,布赖恩·马丁的《上海青帮》,或许在一定程度上印证了安克强的观点,马丁认为,恰是上海华洋混杂的特点以及外国租界的殖民权力构造,为上海的秘密结社活动提供了温床^④。

无论如何,由于各种因素,民国政府的国家建设最终走向失败,而建设一个新国家的努力是由新中国政权来推动的。就治安管理而言,这方面比较有意思

① [美]杜赞奇:《文化、权力与国家》,王福明译,江苏人民出版社1996年版。

② [美]魏斐德:《上海警察》,章红等译,上海古籍出版社2004年版,序,第2页。

③ [美]安克强:《1927—1937年的上海——市政权、地方性和现代化》,张培德等译,上海古籍出版社2004年版。

④ [澳]布赖恩·马丁:《上海青帮》,周育民等译,上海三联书店2002年版,前言,第4页。

的著作是郭圣莉的《城市社会重构与国家政权建设》与唐皇凤的《社会转型与组织化调控》。两部著作分别选取了新中国成立初期和改革开放初期作为研究的时段,从政治学角度对中国治安管理与国家建设的关系进行了探讨。从研究对象上看,这两部著作与魏斐德、安克强的研究,在时间上正好一脉相承,这样我们就可以从中大体了解近现代以来中国基层社会控制与国家建设的历程。郭的著作并不以治安管理作为研究对象,但她对新中国成立后上海基层政权建设过程的研究,实际上是上海城市基层治安管理和控制的一部分,最重要的是,郭将这一进程与现代国家建设有机结合起来。郭指出,中共政权在解放上海之后,首先对上海原有的基层保甲制度进行了改造,代之以居委会的街政控制。问题在于,居委会名义上是群众自治组织,实际上却扮演了保甲制度的替代品角色。换言之,在郭看来,新中国成立初期居委会的主要功能并不是民主参与而是社会控制^①。郭的历史分析显得相当尖锐,这也反映了中国的国家建设进程,与早期欧洲现代国家的道路是不一样的,出乎迈克尔·曼的推测,它是专制性权力与基础性权力双向强化的过程。内战令国家暴力高涨,足以摧毁任何一种社会抵抗,何况有组织的民间社会力量在中国传统社会就从来没有成熟到可以和国家暴力相抗衡的地步(前述《水浒传》中的民团,只是孤立事例)。此时,能够与国家谈判的资本力量基本上不存在,也就谈不上什么“治理式互赖”,大城市的国家政权建设实质是国家暴力向民间社会延伸的过程。因此,尽管国家非常强调“群众路线”,并且以在政策执行的过程中充分动员群众参与作为其政策实施之手段,但是,这种群众参与是自上而下动员形成的,而不是以民众为主体自下而上参与的结果。

改革开放以来的国家的社会控制模式,是唐的著作的主题。如果说新中国成立初期动员群众参与社会治安是基础性权力与专制性权力的同时强化的话,20世纪80年代组织的“严打”突出的却是国家的专制性权力。唐著不特以上海为对象,而是透过80年代的全国“严打”运动来看国家权力如何通过强化治安体系建设来对社会进行“组织化调控”的。唐强调,在“严打”中建立的社会治安综合治理网络,其核心在于执政党主导。在这一治理机制下,国家的相对自主性不仅没有弱化,反而得到了强化^②。尽管使用不同的术语,但唐的主要观点无非是

① 郭圣莉：《城市社会重构与国家政权建设》，天津人民出版社2006年版。

② 唐皇凤：《社会转型与组织化调控——中国社会治安综合治理组织网络研究》，武汉大学出版社2008年版，第170—171,326页。

指 80 年代以来中国国家政权建设的特征主要在于通过专制性权力来强化对社会的控制。不过,唐的观点巧妙之处在于,他不认为在“严打”中国国家权力是以纯然的暴力形象出现的,相反它通过执政党的组织化手段来实现其目的。换言之,专制性权力强化的后果是加强了国家的基础性权力。有趣的是,经过多轮“严打”之后,中国公安开始转而直接诉诸基础性权力的建设,大力推行“社区警务”。大约在此前后,“抓基层,打基础”的宣传标语在中国各地的公安大楼内部随处可见。可以说,中国警察深得迈克尔·曼理论之真谛。

上述研究都将城市治安体制的构建与国家权力向社会渗透、成功进行社会控制的 国家建设进程有机结合在一起。但比较遗憾的是,这些著作都以流行的“国家—社会”二元对立框架作为理论预设,而忽略了国家与社会关系在治安中所具有的多重模糊性质,以及随着城市治安体制的变革而发生的 变化。尤其是,当国家权力与社会力量在基层社会相交接的时候,两者到底会发生哪些变化,在此仍然晦暗不明。本书力图突破“国家—社会”的传统二元对立分析框架,以城市“社区警政”作为研究对象,将我们的视野扩大到包括城市警察力量、社区组织、社区保安队、治安协管队、居民个人等政府机构和民间力量在内的所谓城市社区治安体系,研究在这一体系中各种组织、个人之间的合作机制。我们的理论目标,在于透过对社区治安体系的研究,对城市基层社会的国家与社会关系形成全新的认识。

三

为什么要研究城市社区治安?对于社会科学研究而言,城市社区治安的理论意义究竟在哪里?从研究理念、研究取向和研究方法角度,我们认为,城市社区治安研究至少有相应三个方面的意义。

第一,城市社区治安研究是对现代国家的一种实证性理解。把现代国家视为垄断暴力的社会组织,基本上已经成为国家理论的共识。然而,为国家所垄断的这种暴力是如何实现的?尤其值得指出的是,国家暴力在具体的实施中,不可能全过程都保持均质分布。让我们断言:在国家权力高度集中的区域,国家暴力的强度就比较大;而在国家权力不断分化的区域,国家暴力的强度就渐次弱化,而在国家暴力的末梢,呈强弩之末势态。持福柯主义观点的学者们,未必尽同意这种看法,因为在他们看来,国家权力之基层/末梢,国家暴力不是弱化了,