

ZOU XIANG ZHI XU

走向秩序

当代中国的公安问题

董永翔 著

江苏人民出版社

走向秩序

王季宏

——当代中国的公安问题

董永翔 著

江苏人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

走向秩序/董永翔著. —南京:江苏人民出版社,
2003

ISBN 7-214-03545-6

I. 走... II. 董... III. 公安机关—行政管理—研究—中国 IV. D631.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 064191 号

- 书 名 走向秩序——当代中国的公安问题
著 者 董永翔
责任编辑 金长发 曹 斌
出版发行 江苏人民出版社(南京中央路 165 号 210009)
网 址 <http://www.book-wind.com>
集团地址 江苏出版集团(南京中央路 165 号 210009)
集团网址 凤凰出版传媒网 <http://www.ppm.cn>
照 排 江苏苏中印刷厂
印 刷 者 江苏苏中印刷厂
开 本 850 × 1168 毫米 1/32
印 张 13.375 插页 3
字 数 310 千字
版 次 2003 年 8 月第 1 版 2003 年 8 月第 1 次印刷
标准书号 ISBN 7-214-03545-6/D·535
定 价 24.80 元
(江苏人民版图书凡印装错误可向承印厂调换)



作者近照

序

对缺乏工作热情、贪赃枉法、领导渎职弄权这些社会问题,人们并不陌生,甚至于由于太熟悉而使许多人变得麻木起来。但是,在这种状态下,公安机关能在多大程度上履行它的责任。更远一些,背负这些问题,中国能否实现现代化,这却是人们不很熟悉或较少思考的。《走向秩序》一书以鲜明的、富有挑战性的观点回答了这些问题,如果不能解决这些有关人的问题,不仅公安机关会逐渐弱化其功能,中国的现代化也是难以实现的。正是在这个意义上,本书提出了中国社会面临的一个重大课题:人的革命——改造人的思想,使之充分地履行其责任与义务,并强化其推动社会进步的理想追求和道德境界。

这虽然有点耸人听闻,但是,本书对人的问题及其后果的揭示表明,这是中国社会确已存在的事实。人的积极性有何重要意义?人的消极有何后果?腐败的要害是什么?领导渎职弄权为什么能够形成领导危机?作者在回答这些重大问题时,进行了一系列较具典型意

义的举证和分析。也许,问题并不在于中国社会有这些现象,哪个社会没有类似问题?问题在于人们面对这些问题的麻木冷漠、惟利是图。对社会责任与义务的懈怠,将会促使这些问题成为中国进步的最终障碍。社会成员的麻木和冷漠,历来是社会进步的大敌。因此,人的革命的提出,不仅不是可有可无的,而且是切中时弊的。作者饱含热情的鞭挞与充满理性的讨论,无疑是对社会麻木状态的一种警醒。

可是,这些问题是如何发生的?在造成这些问题的原因中,哪些才是有决定意义的?对于这个问题,很多人还缺少认识,或许是没有深究,或许有话要说,却终究没能说出来。而对于实现人的革命来说,这是极其重要的。解决人的问题,固然有多种办法,思想教育、领导示范不论过去还是现在都发挥了巨大的作用,将来也会发挥其不可替代的作用。但是,实现人的革命,最终离不开制度建设。正是许多方面的制度缺陷,才从根本上造成了人的问题。如果要解决人的问题,制度改革将是必然的、首先的选择。因此,《走向秩序》继提出人的革命之后,又提出一个重大的命题:制度改革。作者认为,制度问题的本质在于,如果管理者不能为被管理者提供实现个人利益的正当的、合法的途径,如果不能为领导者提供合法运用权力的政治舞台,就无法指望他们成为尽职的领导者。我们至少从制度与人的关系可以看出,这一判断是不无道理的。

制度问题差不多已经是全社会的共识。值得重视

的是作者推论了现行管理制度发生错误的具体机制:集体领导制度的责、权、利关系模糊不清,体制内监督制度无效,管理制度职责不清、赏罚不明,选任制度任人暗箱操纵。作者认为,这些制度问题的根源在于社会缺乏对正当利益的制度性保障,因而导致人们非正当途径的利益追求,进而使制度丧失了合乎秩序的行为导向。因此,作者明确主张,既然人的行为的最初与最终导向是利益,那么,制度建设的根本方向,就是建立个人利益的目标体系,把个人价值与社会价值统一起来,在鼓励人们追求个人价值的同时,实现社会价值。这是贯穿全书的主要思想。在社会生活仍然存在片面打压利益追求的前提下,旗帜鲜明地提出这个问题,足见作者面对现实探求真理的执著与实事求是的思想勇气。

通过对人的问题的三种形态的论述,本书揭示了制度与人的关系:人只能在制度的框架内行事。并由此廓清了对人的问题的分析模式。一般认为,人的思想及制度等多种因素决定着人的社会行为方式。《走向秩序》提出,人的思想是由什么形成的?作者认为是由制度形成的,谁也摆脱不了制度的改造。但作者并非因此而推卸个人的责任,相反,却进一步分清了个人与管理者的责任。对个人而言,个人问题首先是要个人负责,每个人都有保持自我改造自觉性的重大的社会责任。但是,作为人的管理者,比如相对于民警个人的公安机关,绝不能因此而推卸管理的责任。显而易见,廓清人的问题与制度问题的关系具有重大的实践意义。人不好,对管

理者而言是没有管好,管理者不能仅仅依靠个人的自觉性,而应当为被管理者提供一种严格有效的制度导向。这是已为过去的事实证明了的,也必然为今后的事实继续证明。

公安问题并不是孤立的,公安问题是社会问题的缩影,折射着中国社会变革阶段内在的、必然的矛盾。作者显然注意到了这个问题。因此本书对公安问题的研究,并没有局限公安自身,而是把视线投向更广阔的中国秩序,在秩序的背景下观察公安问题。事实上,所有的改革都是在努力构建一个合理的社会秩序,当理顺了外围关系之后,核心问题不仅更引人注目而且成为社会前进的关键所在。《走向秩序》把公安问题置于社会秩序中观察,至少有两个必要性:首先,公安工作在根本上是建立良性的社会秩序,一切问题及对策的研究都是这一范畴内的努力。究竟建立什么秩序,只有对整个社会秩序做出正确判断后才能得知,秩序判断关系到公安机关秩序建设的方向。其次,公安问题只有在秩序意义上才更能看到其严重性。

社会秩序可以从多种角度进行评价,采用不同的标准,其结论也大相径庭。作者认为,评价社会秩序的根本标准应当是稳定与发展。用这个标准衡量,中国社会潜伏着稳定和发展的不可忽视的障碍。无法可依、有法不依、秩序结构的内在矛盾是这些障碍的具体形态。本书着力论述的是秩序结构的内在矛盾。作者认为,这种矛盾实质上是社会权力与民众的不和谐。虽然这是一

个仍需要进一步讨论的问题,但是,我们从本书讨论的积极性、腐败、领导危机等问题中看到,这种观点并不是虚妄的。这些问题说到底都是权力对职责的懈怠——同时必然是对人民利益的侵害。正是由于本书对秩序的合理解读,作者提出的限制权力的主张才具有逻辑力量。更重要的是,作者不仅仅提出这个理念,而且提出了限制权力的具体的制度途径。这些问题虽无定论,但作者冷静客观的论述,无疑是建设性的,是有启发意义的。实践的飞跃从来都依赖于认识的进步。而制度建设,无疑是十五大以来依法治国的重要举措。

本书虽然集中对制度建设进行讨论,但并未否定思想政治工作的作用。恰恰相反,作者对思想政治工作曾取得的辉煌成就给予了高度评价。作者所反对的是把思想政治工作简单化,把思想政治工作看做僵化不变的教条。这正是思想政治工作失信与失效的不可忽视的原因。作者通过对以往政治工作成效的具体分析,得出了令人信服的结论。战争年代和困难时期艰苦卓绝的斗争条件,为思想教育提供了发挥作用的丰厚的社会土壤。而现在,当社会成为公众利益之依靠时,思想教育要辅之以体现社会公正的制度建设。显而易见,强调制度不是对思想教育的否定,恰恰是一种强化的手段,因为它为思想教育提供了社会基础。

当然,这本书并非完美无缺,甚至它的缺点与优点一样突出。在一些地方,论据的缺乏与观点的鲜明形成明显反差。比如改革者在中国的命运,是不是真如作者

描述的那样处境尴尬？即使这是一个共识，对如此重大的社会问题，作者有责任提供令人信服的论据。更何况情况并非如此，部分改革者遭受挫折是可能的，但如果全部都是这样，那么，谁是带来 20 年社会进步的改革的推动者呢？

对社会弊端，作者提出了一些令人震撼的判断。危机感并非坏事，至少它有防微杜渐的警醒作用。但不当夸大则可能令人失去信心。既得利益者的存在的确是一个事实，但对既得利益群体的论述，尚不够充分。作为一本严肃的著作，应当向读者进行充足的举证，仅仅进行理论上的推论或例举一些既得利益者或群体的腐败事例，显然是缺乏说服力的。

在一些问题上，作者表现出了明显的犹豫与矛盾，至少是没有将问题充分阐述清楚。作者一再强调作为社会的人，是制度的产物；而作者又相信，制度也是由人创造并由人来执行的。这固然都是事实，但是，如果不能区别两者的界限，很可能使读者陷入循环论证的困境。看来作者试图说明这样一种逻辑关系：杰出的领袖人物创造制度，而先进的制度又创造了大批适合于社会进步的人，可是杰出的人的觉悟与超前的思想从哪里来？这是一个任何社会都不得不讨论的问题。对于这个既是重大理论问题又是重大现实问题的认识，作者显然是矛盾的。作者所持的社会历史观似乎是英雄创造历史的唯心史观。因为作者始终强调领导者对社会进步不可替代的决定作用。

尽管如此,这并不影响这部著作所能带来的特殊的作用。就公安系统来看,这是一本不可多得的佳作。本书的见解尽可以进行讨论。但有一点是可以肯定的,《走向秩序》一书,将会给读者留下深刻的印象。它以富有挑战性的观点、追究问题不罢休的执著、独特的视野和结构方式、随处可见的思想光彩,以及极具文学色彩的叙述风格,为公安研究带来一股清新之风,甚至可能会成为讨论公安问题的路标性作品。而这一切,构成了一个青年思想者的品格:富有爱国的情感和面对现实的理性。认真阅读此书,我们会发现,作者的探索饱含着忧国忧民的深沉的热情,而这种情感又化做对现实进行思考的冷静的理性。

或许,《走向秩序》的价值并不在于分析了什么问题,得出了什么结论(相信今后关于类似问题的探索还会继续),而在于作者面对现实困难的真诚、执著和勤奋。在追逐物质刺激已经普遍化的社会,保持知识的独立与执著的确是社会进步所渴望的品质。对于社会而言,本书的思考为我们提出一个尖锐而又不可回避的问题:社会应当为他们提供什么样的思想舞台?如何引导他们的执著精神健康成长,使之成为这个社会进步的和声?这也是一个社会文明水平的重要标志。

永翔同志年轻好学,二十年如一日读书求知,并在自己的职责范围内加以实践,取得公认的佳绩。通过这本学术著作,我们可以发现作者的理论兴趣,不仅在于探索公安队伍建设的长效机制,更在于提出中国社会秩

序建设的理论依据。事实上,《走向秩序》已经提出了秩序问题的基本框架。按照作者的计划,这一问题的深入讨论将在《秩序的伦理》和《秩序的精神》两部著作中继续展开。对这样一个重大的问题,作者能否提供令人信服的论述,看来只能在这两部著作面世之后才能做出结论。我同许多关心他的人一样,期待着他更多的研究成果,为秩序理论做出有价值的建树。

孔庆东

(作者系中共海南省委政法委员会副书记兼秘书长)

前 言

中国现代化的过程,也是一个走向秩序的过程。秩序的精髓是促进社会的稳定与发展。不同的秩序决定不同的行为,不同的行为对社会进步形成不同的动力与阻力。从稳定与动力角度考察中国社会的秩序,可以发现,当今中国社会存在着无法可依、有法不依(或执法不严)和秩序的结构矛盾等秩序问题。政府权威向个人权威转移、权力与民众不和谐、既得利益群体对改革蓄意阻挠和全社会对知识整体性轻视则是秩序问题的具体表现形态。这些问题表明,中国社会潜藏着不可忽视的稳定与动力危机。而这种危机的要害是权力与民众的对立状态。这种对立的根源在于权力的无限扩张与制约权力的力量的软弱这一矛盾。所以,解决中国秩序问题的根本出路是对权力进行有效的制约。因此,寻求符合中国国情的限制权力的制度途径,是本书的起点和终点,这也是全书的写作意图。实践的飞跃,从来都依赖于认识的飞跃,本书展现的正是作者对这些问题思考的过程。

在秩序的意义上,公安问题是中国秩序问题的一种表现形式。以往对公安问题孤立的认识与研究方法,限制了对公安问题紧迫性的认识。而在秩序层面上,不仅可以发现公安问题的紧迫性:公安机关将因此而失去对社会的有效控制;而且可以对这些问题的发生原因及治理对策获得明晰的答案。

归根结底,发现问题不是目的,目的是通过分析和认识公安问题,寻求治理公安问题的制度性方法,为公安队伍建设提供有效的战略和策略。

积极性问题、腐败问题、领导危机是公安队伍问题的最突出的三种形态。一般认为,人的问题来源于思想教育不足。其实,根本原因却在于管理制度。公安体制与管理制度的主要问题是,集体领导制的责任与权力关系模糊不清,体制内部权力监督体系失效,民警管理制度责任不清、赏罚不明,选任领导制度有任人暗箱操作的现象。制度问题的本质在于:管理者不能有效地为被管理者提供实现个人利益的正当、合法的途径。因此,制度建设的根本方向是建立个人利益的目标体系,把个人价值与社会价值统一起来,在鼓励人们追求个人价值的同时实现社会价值。本书的主要内容,就是探讨联结个人价值与社会价值的制度途径或制度方向。

对秩序问题的研究表明,在正确的政治路线条件下,权力与民众的不和谐——民警积极性问题、权力腐败、领导危机不过是这种不和谐的具体形态——仍然具有对政治路线的破坏力。探索解决上述问题的途径,应当纳入公安队伍建设的根本战略中。

或许,本书讨论什么问题或提出什么观点并不重要,重要的是,讨论本身引出了一个无法回避的问题,社会能为探索者提供多大的空间,如何引导其执著的精神健康成长,以成为这个社会进步的和声。

目 录

前言	1
第一章 导 论	1
第二章 社会变革:公安机关面对的现实	15
一、政治体制改革条件下的社会控制	17
二、贫富悬殊与社会危机	34
三、人口与就业问题加大社会治安压力	40
四、黑社会性质犯罪:对秩序威胁最大的职业犯罪	45
五、社会道德的危机	60
第三章 个人价值与社会价值	73
一、公安职能的优劣首先取决于民警积极性	74
二、令人忧虑的积极性	84
三、谁扼杀了积极性?	101
第四章 遏制腐败	126
一、腐败的要害:从权力蜕变到秩序崩溃	127
二、腐败根源:无限制条件下的权力异化	152

三、走向清廉之路:民主监督、新闻揭露、法律 惩戒	166
四、遏制腐败的策略	191
第五章 领导危机	198
一、道德精神与改革勇气	199
二、领导危机:领导谁? 导向何方?	216
三、人的革命与制度革命	236
第六章 公安机关的体制问题	254
一、公安体制的根本问题	255
二、跨越制度的樊篱	278
三、公安改革的制度目标:利益体系及其法定保障 ..	293
第七章 中国社会的秩序问题与公安战略	335
一、秩序:社会运动的方式与方向	336
二、秩序评价:稳定与不稳定,动力与阻力	343
三、中国社会的秩序问题:稳定与动力的双重危机 ..	362
四、秩序意义上的公安战略问题	399
后 记:祖国的命运就是我的命运	417

第一章 导 论

○ 秩序问题,当代中国的首要问题

在《资本主义的未来》一书中,美国当代著名经济学家、世界级经济问题权威莱斯特·瑟罗教授对中国的未来深表担忧。他认为,“一个国家必须几十年接着几十年的成功,并不间断地保持良好的经济运行”才能步入发达国家的行列,“中国不稳定的历史本身就会把中国排除在经济发展的马拉松长跑队伍之外”。瑟罗进而预言,中国因此而未必能进入发达国家行列,“也许像拉丁美洲的许多国家一样,是经济发展中的短跑运动员,未到终点就虚脱倒下”。^①

瑟罗对中国稳定的评价是中肯而毫无恶意的,他甚至与人打赌中国能够成为发达的国家。事实上,除了出于趁火打劫或幸灾乐祸这类原因,几乎没有谁对中国始终坚持的稳定方针横加指责。即使是对中国共产党持批评态度的人也不会否定稳定对中国社会的意义。自上个世纪,中国因军阀割据混战、外敌入侵、国共内战、多次政治运动造成的灾难性后果,已经让几乎所有的中国人民切身感受到社会动荡必然带给人们的是无穷的灾难。

^① 参见[美]莱斯特·瑟罗《资本主义的未来》第51页,中国社会科学出版社,1998年版。