

维稳的政治逻辑

谢岳◎著

清華書局

维稳的政治逻辑

著 者 谢 岳

出 版 者 清华书局有限公司

Tsinghua Bookstore Company Limited

香港新界沙田广源邨广扬楼 823 室

UNIT 23, 8/F GUANGYANG BLDG

KWONG YUEN EST SHA TIN NT

承 印 者 新新城际数字出版印刷技术有限公司

开 本 16 开

印 张 19.25

字 数 450 千字

版 次 2013 年 1 月 第 1 版

印 次 2013 年 1 月 第 1 次印刷

书 号 978-988-16979-4-3

定 价 65.00 元

版权所有，侵权必究

致 谢

2010年下半年，在新加坡国立大学东亚研究所工作期间，我为东亚研究所撰写了三篇有关中国维稳的研究报告，本书正是在这三篇报告的基础上拓展而成的。因此，感谢，首先应当给予东亚研究所。在东亚研究所这个世界一流的智库里，富有挑战的思想碰撞、完备的资料收藏以及周到的行政服务，既确保了研究不落俗套，又能够保持较高的效率。所长郑永年教授的邀请为此项研究创造了机会，东亚所的同仁尤其是赵力涛博士、单伟博士和黄燕杰先生不同程度地贡献了他们的智慧。在此，向他们个人表示谢意。

我要感谢那些对我的研究给予肯定的学者们，他们或者与我面对面交流，或者在学术会议上进行评论。这些学者包括香港中文大学的李连江教授、美国俄亥俄州立大学（克利夫兰分校）的谭青山教授、悉尼科技大学的冯崇义教授、美国波士顿大学的约瑟夫·傅士卓（Joseph Fewsmith）教授、纽约福特汉姆（Fordham）大学的卡尔·明克胜（Carl Minzner）博士、美国特拉华大学的程映红教授。2011年7月6日，我受邀参加了悉尼科技大学中国研究中心召开的学术会议，并在会上宣读了论文（本书的框架），众多的学者对文章进行了评论，受益良多。由于与会者人数较多，在此不便一一列举，敬请谅解。我要特别感谢路透社的高级记者克里斯·巴克利（Chris Buckley），他和我的多次交流丰富了我对维稳问题的认识，并使我坚信此项研究的价值。不过，因本书存在的不足和缺陷而带来的影响和责任，由我一个人来承担。

在本书的写作过程中，下列机构和人员为我的研究提供了不同方式的帮助：同济大学、复旦大学张涛甫教授、宁夏回族自治区档案馆、甘肃省图书馆、青海省图书馆、安徽省六安市金安区宣传部、金安区财政局、金安区法院、金



安区中市街道、江苏省宿迁市公安局、江苏省沭阳县司法局、沭阳县龙庙乡和高墟乡、浙江省诸暨市枫桥镇、江苏省南通市委组织部、南通市中级人民法院、南通市司法局、南通市崇川区大调解中心、南通市通州区兴东乡。向上述机构和人员提供的帮助表示感谢。

本书的部分观点来自于我对一些特殊人群的访谈，他们的经历和看法既反映了深刻的社会现实，同时也佐证了我的某些观点。他们的人生是值得尊重的。笔者借本书的出版向他们表示敬意和谢忱。

笔者一如既往地坚持开放的立场，欢迎各种批评和建议，希望学者们的积极回应能够深化对相关问题的认识和理解。如此，我的此项研究就不会是一个终点。

谢 岳

2012年6月4日

目 录

导 言	1
-----	---

第一部分 背 景

1. 大变革时代的社会失序	015
1.1 社会变迁：从整体主义向多元主义	015
1.2 增长之下的经济不平等	022
1.3 不平等之下的身份冲突	025
1.4 反社会行为	032
1.5 群体性事件	036

第二部分 行 动

2. “严打”运动：铁腕安邦	048
2.1 四次“严打”运动	048
2.2 领导与决策模式	053
2.3 “严打”的形式	055
2.4 “严打”的保障机制	061
2.5 专政之下的“从重从快”原则	064
3. 警务巡防：洋为中用	069
3.1 选择性监控	069
3.2 流动式巡防	075
3.3 警务草根化	080



3.4	内保与保安	083
3.5	数字化防控	088
4.	群防群治：维稳人民战争	092
4.1	治保委员会	092
4.2	治安联防队	095
4.3	平安志愿者	100
4.4	维稳信息员	104
5.	从调解到大调解：以柔克刚	109
5.1	调解的类型	110
5.2	大调解的改革目标	117
5.3	大调解的运作模式	125
5.4	大调解的基准	132

第三部分 机制

6.	党的全面领导：纲举目张	138
6.1	综合治理的领导架构	138
6.2	基层政治组织网络	145
6.3	政治领导的制度性资源：宏观层面	149
6.4	政治领导的制度性资源：微观层面	154
6.5	全面领导的方式	158
7.	专政与民主：刚柔相济	164
7.1	强制机关的结构	164
7.2	公安机关的职能	176
7.3	超级警察权及其约束	182
7.4	警察行为的职业化	189
8.	公共安全开支：金元战略	198
8.1	公共安全财政体制改革	198
8.2	改革之下的支出增长	202
8.3	增长的差异	205
8.4	公共安全经费的支出构成	209

9. 治安责任：守土有责	218
9.1 干部管理责任制	218
9.2 治安责任分解	228
9.3 奖励与处罚	234
9.4 绩效考核与责任追究	241

第四部分 逻辑

10. 综合治理的政治逻辑	246
10.1 公共安全政治化	246
10.2 秩序至上主义	252
10.3 公安主导	256
10.4 泛行政化	260
10.5 选择性地方依赖	264
10.6 运动式动员	269
11. 结 论	272
参考文献	277
附录：文件资料索引	295

图表索引

- 图 1—1 全国法院与公安局受理案件数（1987—2008） 033
- 图 1—2 公安机关立案的主要刑事案件数（1987—2008） 035
- 图 1—3 中国群体性事件数量（1993—2008） 037
- 图 6—1 全国政法系统结构简图 139
- 图 6—2 政法、综治系统中的党组 153
- 图 8—1 全国性公共安全开支增长情况（2002—2009） 204
- 图 8—2 全国省、直辖市公共安全开支的增长情况
（1995—2008） 204
- 图 8—3 江苏和宁夏年度公共安全开支与财政收入之比
（1995—2009） 205
- 图 8—4 贵州和青海年度公共安全开支与财政收入之比
（1995—2009） 206
- 图 8—5 甘肃省公共安全开支与财政收入年度增长率
（1996—2009） 206
- 图 8—6 广东、浙江、贵州和宁夏社会救济开支占财政收入的年度比例
（1995—2008） 207
- 图 8—7 广东、浙江、贵州与甘肃人均抚恤与社会救济开支对比
（1995—2008） 208
- 图 8—8 全国公检法支出结构（1991—1995） 210
- 表 1—1 流动人口在部分城市的犯罪比例（1994） 034
- 表 1—2 行政诉讼案件数量（2002—2008） 036
- 表 3—1 北京市外来人口犯罪情况（1990—1996） 072



表 3—2	山东垦利县青少年犯罪情况（2004—2007）	073
表 3—3	工人、农民和社会闲散人员的犯罪人数占犯罪总人数的百分比 （1991—1993）	073
表 3—4	昆山市居民小区安全技术防范设施基本配置	090
表 4—1	全国治保会与人员数量	093
表 4—2	龙岗街道办事处 2009 年度群防群治工作经费收取一览表	098
表 5—1	调解委员会和调解员的数量（1982—1988）	111
表 5—2	山东省泰安市 2008 年人民调解工作重点目标考核细则	123
表 6—1	历任与现任的中央政法委书记	140
表 6—2	中央政法委现任成员	141
表 6—3	中央综治委现任领导成员	142
表 6—4	中央维护社会稳定工作领导小组构成（2010）	145
表 8—1	广东与甘肃公共安全经费支出对比（1995—1999）	199
表 8—2	上海与贵州公共安全人均开支对比（1995—1999）	200
表 8—3	额敏县维稳经费的增长情况（2006—2010）	203
表 8—4	1993—1999 年上海市黄浦区政法系统经费支出情况表	203
表 8—5	2010 年江阴市维稳专项经费预算明细表	214
表 9—1	2011 年江苏省沭阳县乡镇（场）、街道目标体系	220
表 9—2	浙江义乌市稠城街道综治、信访、维稳全员责任制量化考核表	232

导 言

1978年特别是1992年是中国改革的分水岭，从那时至今，剧烈的变革在中国社会从未停止过。在全面转型的过程之中，经济制度的变革是一个最大的改革议题，它成为国家决策的核心内容；同时，这些重大决策又反过来深刻地改变着中国社会。仅就经济改革而言，在30多年时间里，国家把从计划经济向市场经济转型作为头等大事来做，且做得很成功。经济转型及其成效的证据被引用最多，也是最具说服力的，就是GDP连续20多年保持将近两位数的增长。不过，市场改革的效应不单单集中在经济领域。在创造经济奇迹的同时，市场机制也为社会多元化做出了贡献。例如，从计划经济体制下的阶级结构中，许多新兴的阶层迅速地分化出来，其中，中产阶级的出现尤其引人注目；从传统的国家—社会合一的体制中，社会组织重新被建立起来，人们被允许自由地结社和自我管理；新的社会阶层与新兴的社会组织的出现，也为价值观念的多元化创造了条件，权利意识和个人主义不再是一个政治禁忌，它们在民间与集体主义展开竞争。

社会多元化既为经济发展创造了活力，同时，作为附属产品，也为矛盾与冲突的爆发提供了机会。在过去20年里，类似于经济增长的奇迹，社会不稳定（包括各种社会矛盾、犯罪行为以及集体抗议）的形势同样让人印象深刻。虽然我们不能简单地将社会不稳定仅仅看作是经济增长的后果，也不能简单地断定，不稳定是增长不可避免的现象，但是，两者之间的共时性特征提醒人们，不稳定不仅是一个难以回避的事实，而且不稳定因冲突范围与程度的扩大和加剧而不断地恶化。警察的死亡率或许可以从一个侧面反映矛盾与冲突的激烈程度：1949年10月至2010年底，全国共有11440名公安民警因公死亡，其中，10414名警察是1981年以后死亡的，并有15.7万人受伤；“十一五”期间，2182名警察死亡，



15 734 人受伤, 平均每天 1 人以上死亡, 每 3 小时有 1 名警察受伤。^[1] 于是, 和经济增长一样, 维护稳定(简称维稳)在社会上成为一个最热门的话题之一, 而在政府方面, 如何维护稳定, 则变成了工作的重中之重。

社会不稳定具有广泛的外溢效应, 它会远远地超出具体的行为失范和社会不满而产生的影响。从大的方面讲, 不稳定既是政治、经济和文化发展的结果, 同时, 又对它们构成挑战。受不稳定的外溢效应影响最直接的是经济领域, 因为不断恶化的社会秩序会直接导致增长减速、投资减少、税收降低、消费下降等后果^[2]。很显然, 没有任何一个国家能够在无序的状态下长期地实现经济繁荣和社会发展。对于政治制度来说, 不稳定的负面效果影响更大。如果社会混乱长期得不到解决, 国家不仅会面临经济损失的问题, 更严重的政治危机也会随着政治合法性的大幅度下降而爆发出来。就中国而言, 由于大量的不稳定事件主要来自于社会不平等以及地方官员的腐败^[3], 因此, 不稳定的政治外溢效应具有更大的破坏性。既然不稳定事件能够将社会秩序问题与政治和经济建立起紧密联系, 国家在发展经济的过程中就不得不面对一个基本的战略选择, 那就是, 如何维持增长与稳定之间的均衡关系, 才能既保持经济的快速发展又保证政权的稳定。

维稳战略的国家偏好

20 世纪 80 年代末期, 中国的领导人邓小平对“改革、发展与稳定”的关系做出了颇具辩证法特色的阐述。这种解释可以被看作是, 中国从原则上回答了如何进行战略选择的问题。在邓小平的实用主义哲学里, 经济发展是头等重要的事情, 没有经济增长, 什么都谈不上, 但是, 发展经济又会带来一系列的问题与矛盾, 有时候, 这些矛盾甚至会影响到政治稳定。现代化与政治稳定之间的冲突不仅仅出现在中国, 在塞缪尔·P·亨廷顿(Samuel P. Huntington)的研究中, 被该问题困扰的国家比比皆是^[4]。但是, 虽然每个国家面临的问题是相似的, 不过, 它们解决问题的方式却不尽相同。解决发展与稳定之间的矛

[1] 邹伟、崔清新:《我国已有 1.14 万余名公安民警因公牺牲》, 新华网, 2011 年 4 月 4 日, http://news.xinhuanet.com/legal/2011-04/04/c_121267182.htm。

[2] 很多新兴的民主国家之所以在短期内出现民主“回潮”, 很大一部分原因在于国家能力太弱, 其中, 维护秩序的能力是一个重要方面。参见 Francis Fukuyama, *State-building: Governance and World Order in the 21st Century*, Ithaca, New York: Cornell University Press, 2004.

[3] Elizabeth C. Economy, *Roots of Protest and the Party Response, hearing on China's Internal Dilemma before U.S.-China Economy and Security Review Commission of Congress*, Feb. 25, 2011.

[4] Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, New Haven: Yale University Press, 1968.

盾，邓小平既表现出政治家的雄才大略，又赋予了战略选择以独有的中国特色。在邓小平看来，解决上述问题只有一个办法，那就是改革。他认为，不改革，发展经济只会是一种空谈，那些影响到政治稳定的因素，也要通过改革来解决。换句话说，改革既能够为经济发展提供动力，又是维持政治秩序的手段。20世纪80年代末期，邓小平为改革所定下来的基调，成为党内调和增长与稳定之间矛盾的一种共识，并且这种共识一直被后来的领导人坚持下来。但是，在关于如何改革这个问题上，中国有其独特性。

这种独特性就来自于改革自身，因为改革本身也存在着战略选择的问题，改革者必须小心翼翼地维持发展与稳定之间的均衡性，否则任何一方都有可能葬送另一方的改革成果。应对发展与稳定之间的矛盾而进行的战略选择，使得中国的改革逐渐显露出自身的独特性。过去的经验已经清楚地表明，改革优先选择在经济和社会领域进行，政治改革则被延迟考虑。优先选择经济与社会改革并非仅仅出于政治谨慎的考虑，事实上，中国的发展主义路线不得不依靠两个基本的系统来支持，一个是完善的市场经济制度，另一个则是独立的司法体制。在领导者的改革蓝图中，市场经济制度与法治是一对“连体婴儿”，因为前者可以解决效率问题，而后者则既可以为经济活动提供规则，同时又可以保护经营者的私人产权。经济学家的实证研究也支持中国政治家的判断，因为在很大程度上，经济发展与法治是相互强化与相互支撑的。^[1]从政治稳定的角度而言，如果两套机制能够有效地发挥作用，那么，那些来自经济领域和社会领域的矛盾和冲突就不会变得难以收拾，更不会对政治秩序构成什么威胁。然而，不幸的是，在过去20年里，不稳定的因素不仅没有得到有效控制，反而变得越来越严重。对于经济增长而言，市场改革与司法改革或许是成功的，但是，对于社会矛盾与冲突而言，这两项改革显然没有实现预期目标。

为什么市场制度与司法体系没有像国家预想的那样，不仅为经济繁荣做贡献，而且能够控制矛盾与冲突，维护政治稳定？问题的答案既不在市场也不在司法本身，而在于驾驭市场改革与司法改革的政治力量。市场领域所进行的改革，其初始动机不是经济的而是政治的，推动改革的终极动力也是来自于国家。在国家主导之下进行的市场改革，其发展模式远远不具有自由市场的特征，而是烙上鲜明的国家资本主义的印记，因此，中国的市场改革反映了一种国家控制的政治逻辑。在这种逻辑之下，国家的自我定位不仅是经济资源的主要控制

[1]Alberto Chong and César Calderón, *Causality and Feedback Between Institutional Measures and Economic Growth*, *Economics and Politics* 12(5): 736–755, 2000.



者，而且是经济活动的最终决策者与仲裁者。^[1]但是，出于政治稳定的考虑，国家在市场与司法领域所进行的改革是有所保留的，因为国家担心社会自主性的增强会导致政治秩序的失控。因此，改革回避了那些实质性的问题，而是选择了一些替代性方案，试图降低市场与司法改革对政治的需求。

为了满足市场经济对政治环境的需求，国家主要在行政领域“做文章”。数次行政改革目的是为了缩小行政干预经济的范围，同时，约束政府的执法行为。然而，行政改革并没有成功地将政府与经济活动相分离，相反，随着国有经济成分的日益增加、地方 GDP 主义的激励，政府在经济领域的主导权却变得越来越大。^[2]行政改革并没有成功地抑制地方政府的权力，改革甚至出现了许多“国中之国”^[3]，这也就是说，地方政府的权力被强化了。因改革而导致的扩权的结果，极大地降低了政府化解纠纷的能力，因为这些地方政府并没有完全建立起对社会的垂直责任（vertical accountability）^[4]，在这种情况下，政府不仅难以公平处理矛盾纠纷，更为严重的是，它们本身有时就是矛盾与冲突的制造者。在司法领域，国家试图为司法机关释放更大的空间，允许它们在解决纠纷矛盾方面扮演更加重要的角色，同时，国家颁布了许多法律与规范，来约束法官与法院的司法行为。不过，改革对司法的依附问题似乎着力不够，以至于法律和法院的自主性一直存在不足。^[5]由于多种原因，司法机关被要求，为国家扮演冲突“过滤器”的角色，而不是将冲突引入司法程序。追求将冲突隐性化的司法改革和司法实践，难以避免地导致矛盾的积累与恶化。

市场经济制度改革与司法改革的不彻底性间接地表明，国家在维稳战略的偏好选择上为政治改革预留了很大的空间。自 20 世纪 80 年代以来，政治改革的方案主要包括党政分开、村委会选举、党内民主和人大制度改革。由于这些政治改革被限定在政治的外围和局部领域，因此，它们甚至在权力的内部制约

[1] Susan L. Shirk, *The Political Logic of Economic Reform in China*, Berkeley: University of California Press, 1993.

[2] 很多新兴的民主国家之所以在短期内出现民主“回潮”，很大一部分原因在于国家能力太弱，其中，维护秩序的能力是一个重要方面。参见 Francis Fukuyama, *State-building: Governance and World Order in the 21st Century*, Ithaca, New York: Cornell University Press, 2004.

[3] Richard Baum and Alexei Shevchenko, *The "State of the State"*, in *The Paradox of China's Post-Mao Reforms*, Merle Goldman and Roderick Macfarquhar(eds.), Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1999, pp.333-362.

[4] Diamond, Larry, *The Rule of Law as Transition to Democracy in China*, *Journal of Contemporary China*, 12(35), 2003, pp.319-331.

[5] Stanley B Lubman, *Bird in a Cage: Legal Reform in China after Mao*, Stanford, California: Stanford University, Press, 1999.

问题上——政治学家定义的水平责任（horizontal accountability）^[1]——效果都不很理想，更不用说国家对社会应当承担的垂直责任了。尽管政治改革的局部性努力从短期来看并没有妨碍经济增长，然而，从长期来看，政治责任的缺乏为国家有效地控制秩序却制造了更大的麻烦，使得国家很难在现有的司法体制下从根本上化解纠纷。在政治责任缺位的情况下，矛盾会越来越复杂，相应地，解决的难度会越来越大。既然局部的政治改革难以建立起全面的政治责任，政治秩序也因为政治责任的缺乏而变得不稳定，政治学家自然会想到全面而彻底的政治改革方案，那就是，当司法无力解决因市场而起的社会矛盾与冲突的时候，政治体制应当成为改革的中心议题。^[2]拉里·戴蒙德（Larry Diamond）也认为，中国要建立起有效的水平责任与垂直责任，民主政治的改革是难以回避的问题。^[3]事实上，在中国，政治学家、政治家与公众在有关政治改革问题上并不缺少共识，有关政治改革的话题经常出现在大众传媒上以及政治家的讲话之中，分歧之处在于，改革缺少初始动力和主导力量，因此在改革方案上也难以达成共识。

回到维稳问题上。既然国家的改革是策略性的和高度选择性的，其在秩序治理方面所采取的行动和效果，同样反映出宏观的政治逻辑。换句话说，在现有的司法与政治制度之下，维稳行动将全面反映这些制度的特征，同时，维稳的效果又是现有制度的运作结果。鉴于此，研究维稳问题具有十分重要的政治学价值。在最基本的学术层面上，国家的维稳行动可以为政治发展理论提供一个经验观察的机会，从而帮助学者们进一步理解中国政治和社会。

研究目标

按照政治发展理论的相关命题，市场经济（更宽泛地讲，是现代化）带来了更多的利益与价值、矛盾与冲突，为一个国家的政治不稳定制造了潜在的威胁，但是，市场经济或现代化又为国家化解矛盾与冲突提供了制度创新的机会，以至于在市场经济制度诞生的数百年之后，人们最终找到了应对政治不稳定的办法。制度创新的成果集中到一点就是，一个国家稳定的政治秩序需要依靠司法制度、民主制度和公民社会三大系统共同维持。虽然这三大系统各自履行相

[1]Larry Diamond, *The Rule of Law as Transition to Democracy in China*, Journal of Contemporary China, 12(35), 2003, pp.319-331.

[2]Randall Peerenboom and Weitseng Chen, *Developing the Rule of Law*, in Political Chang in China: Comparison with Taiwan, Bruce Gilley and Larry Diamond(eds.), Boulder: Lynne Rienner Publishers, Inc., 2008, pp.135-160.

[3]Larry Diamond, *The Rule of Law as Transition to Democracy in China*, Journal of Contemporary China, 12(35), 2003, pp.319-331..



应的职能（司法的、政治的或社会的），并且它们各自运作的条件与机制也不尽相同，但是，在预防与化解社会矛盾与冲突的时候，通过独立的或协作的方式，它们的目的是共同的，同时，实现目的的效果是理想的：一方面，公民和法人的权利受到保护，特别是保护那些来自权力方面的侵害，另一方面，公共利益能够得到有力保障，避免那些过分追求私利行为的损害。

研究中国的维稳行动正是以政治发展的上述理论为参照，肯定三大系统的正面作用，并将其视为检验维稳成功与否的标准。在预设了理论前提之后，本书计划回答三个基本问题。首先，面对由市场改革带来的不断高涨的社会不满与集体抗争，中国政府采取了哪些维护稳定的办法？其次，在维稳力度不断加大的情况之下，为什么已有的维稳政策执行起来效果不佳？再次，将与预设的理论前提相呼应，那就是，现有的维稳政策会对市场经济、公民社会、司法体制与政治制度产生什么影响？这些影响是强化还是弱化三大系统的维稳功能？目标已经设定，关键的问题是，我们如何展开研究。本书以社会治安综合治理作为研究的主要对象，认为它是观察上述问题的一个十分恰当的窗口。至于为什么选择社会治安综合治理作为研究对象，下文将会详细加以说明。

研究对象：社会治安综合治理

20世纪80年代初期，在国家决定转变工作重心的时候，由于放松社会控制而引起的失序问题，使国家领导人着手考虑如何应对的问题。“社会治安综合治理”就是在那个时代开始出现在中国人的生活之中。作为一项专门解决治安问题的政策，综合治理先后经历过两个发展阶段：从政策出台到20世纪90年代，是综合治理的第一阶段，而之后的数十年时间则是它的第二个发展阶段。在第一阶段，综合治理的主要手段并非综合性的，而主要是以打击犯罪活动为主，也就是著名的“严打”，至于犯罪预防则被放在次等位置上。到了20世纪90年代，由于国有企业的改革、单位制度的衰退以及户籍制度的消解，综合治理的很多内容在基层徒有虚名，各种针对不稳定因素而设立的防范体系因此而形同虚设。另外，20世纪90年代是司法改革的黄金年代，法治精神在这一时代也得到了很大程度的张扬，它在客观上抑制了以“严打”为主的综合治理行动。总之，在第一阶段，综合治理的“综合性”与重要性都没有完全显现出来。

不过，综合治理的威力在第二阶段渐渐地展现出来，并且在过去几年中演变为维护稳定的主要手段。综合治理政策地位的提升得益于多种原因，其中，被总结为基本经验的“打防结合，预防为主”功不可没，因为它至少听上去没

有什么瑕疵，而不像在第一阶段一味地强调“以打击为主”。综合治理行动的再度崛起与日益恶化的社会治安问题分不开，因为到了20世纪90年代后期，各种影响稳定的犯罪活动与群体性事件已经严重地挑战了政治秩序；同时，政府似乎已经意识到，司法改革解决纠纷的能力并不理想。于是，综合治理这套老办法被重新推到台前。除了上述客观的原因，综合治理被再度青睐，还与国家对维护稳定的基本判断分不开。国家认识到，挑战政治秩序的危险主要来自于社会的最基层，挑战者主要由社会的流动人口和边缘人群构成，社会冲突的焦点主要是那些面广量大的人民内部矛盾。基于这样的判断，国家认为，如果综合治理能够实现如下四个目标，长治久安则指日可待：首先，保持对那些不稳定人群的政治威慑力；其次，在基层社会编制一个庞大的监控网络，让矛盾与冲突无处藏身；再次，将整个政府（不仅包括司法机关）动员起来，让它们主动地提前介入矛盾，采用综合的办法化解矛盾；最后，打击与防范的工作重点集中在社会治安的重点区域和人群那里，以预防与教育为主。在过去十几年里，国家正是根据上述判断，为实现这四大目标做出了大量惊人的努力。特别是，2008年的北京奥运会和2010年的上海世博会的安全保卫模式成为综合治理政策的一大注脚。它们不仅被看作是综合治理的主要成就之一，更重要的是，它们反过来帮助综合治理获得更有力的政治肯定，巩固了自身作为维稳毋庸置疑的政策地位。

“社会治安综合治理”，顾名思义，就是用“政治的、经济的、行政的、法律的、文化的、教育的等多种手段，整治社会治安，打击犯罪和预防犯罪，保障社会稳定”^[1]。与其他单一的政策不同，综合治理是一项政策的系列组合，不仅内容庞杂，而且涉及的范围特别广泛，政治的、经济的、行政的、司法的、社会的无所不包。正是由于这种复杂性与广泛性，综合治理为我们观察中国的政治发展提供了一个极佳的机会。事实上，综合治理政策与政治的关联性在官方的文件中都有所提及。在综合治理的一个指导性文件中，《中共中央、国务院关于社会治安综合治理的决定》罗列了综合治理的几项政治意义，其中包括：社会治安综合治理“是坚持人民民主专政的一种重要形式和途径，是社会主义制度优越性的重要体现；是密切党同人民群众联系的迫切需要，是顺应民意、深得人心的一件大好事；是加强社会主义法制建设的重要举措”。国家对综合治理的政治定位意味着，将该项政策赋予政治发展的理论意义，可能是正确的判断。

[1]《中共中央、国务院关于加强社会治安综合治理的决定》，1991年2月19日。



通过观察社会治安综合治理，我们可以丰富对政权性质的理解。在已有的政治发展理论文献中，很少有人从维护稳定这个角度，去探讨国家的特性。人们之所以回避这一方面的研究，主要是因为第一手资料很难得到。中国的研究也不例外。在早期的经验研究中，由于资料缺乏，研究者大多只能从事国家机构、政治精英以及政治运动的研究。改革开放之后，新一代的中国问题专家有机会进入实地观察，而且文件管理也越来越开放。政治环境的放松为研究者提供了有利的条件。不过，即便如此，除了法学与犯罪学的研究之外，有关中国维护稳定的政治学研究成果仍然十分有限。由于受到国际政治学发展潮流的影响，尽管当代中国问题研究已经更新了研究方法与研究对象，不再仅凭经验的观察与猜测，也不再单单拘泥于政治精英的研究，但是，新的方法论与研究对象具有明显的自下而上的研究痕迹，即通过观察公民社会来理解中国的政治发展。这种研究时尚无可厚非，因为虽然理论上的拿来主义存在着适用性的争议，但是，它们在丰富对中国政治的理解方面还是大有帮助的。

社会治安综合治理对于理解中国的政治发展是独特而全面的。作为一项覆盖面极其广泛的维稳政策，综合治理不仅可以透视各种政治关系，而且以维护稳定为目标的政治行动还涉及政治与行政的关系、政治与经济的关系以及政治与社会的关系。换句话说，从综合治理的角度来观察维稳行动，对于中国问题的理解，不论是研究的视野还是研究的深度都会有所不同。这也意味着，它已超越了“自上而下”和“自下而上”的研究视野。

通过分析社会治安综合治理，人们可以深化对政治改革的理解。从20世纪80年代开始，中国的政治改革一直在强调权力分开特别是党政分开。改革者的目的是想通过党政分开的改革，赋予立法机关与行政部门更多的自主权，以便适应经济发展的需要，减少因为政治干预太多而引起的行政效率过低的弊病。20世纪90年代之后，人们普遍认为，以党政分开为主要内容的政治改革停滞不前了，在很大程度上，它被市场改革与司法改革所替代。而且，人们发现，在过去十年里，党政分开不仅没有起色，反而向着相反的方向发展，党政合一似乎有强化的趋势。社会治安综合治理能够非常充分地反映党政关系的历史与发展现状，因为相对于经济管理和社会管理，秩序建设对执政党而言具有更加重要的政治战略意义，国家会采取更多的政治措施来维护稳定。社会治安综合治理的政策过程不仅会涉及党政关系，还涉及国家与社会的关系，以及国家与市场的关系。因此，政治发展的多种关系都会展现在这个过程之中。

由于社会治安综合治理不仅涉及党政关系，而且党与司法机关的关系也在这个政策过程中得到反映，在这个意义上，综合治理又是观察中国司法改革的

一个重要窗口。狭义地讲，综合治理专属于政法系统，由公安局、检察院、法院以及司法行政机关联合负责。为了维护稳定，国家在政法系统之上设立了领导机构，专门负责秩序建设，由这些机构将社会治安综合治理的各项政策在政法系统中统一部署。领导机构与法院和检察院的关系决定着司法改革的方向和空间，因为它受到另一个问题的直接影响，那就是，执政党如何权衡政治秩序与公民权利。如果国家更加看重整体秩序而不是公民权利，或者反过来，国家更加重视公民权利的保护而不是整体秩序的维护，那么，党对司法机关领导方式、领导强度与领导体制就会有所不同。执政党对政治秩序与公民权利的平衡，也会因此影响到司法机关的职能，是更加专政还是更加民主。在宽泛意义上，由于综合治理涉及政府几乎所有的职能部门，执政党对政治秩序与公民权利的权衡，也会反映到行政与司法之间的关系。如果执政党偏重政治秩序，那么国家就会鼓励行政机关在秩序维护中承担更多的责任，政府权力也必然进一步扩张，而司法对行政的约束力势必会有所降低；如果国家将维护公民权问题放在秩序维护的首位，国家必然会采取行动来约束行政的权力，在这种情况下，司法的地位将会得到提升，法治的原则有可能得到更彻底的贯彻。所以，不论在狭义还是广义上，社会治安综合治理都将是“中国法治建设的‘晴雨表’”。

社会治安综合治理还能够反映国家与社会关系的变迁。历史经验表明，良好的社会秩序必须通过政府、司法和公民社会三方协同行动才能长久地得到维护，缺少任何一方，秩序建设都会面临压力，严重的话，甚至影响到整个国家的政治与司法结构。对公民社会而言，由于人们在国家之外通过结社、互助和协同，许多矛盾与冲突会在公民社会内部自我解决。不论是亚历西斯·德·托克维尔（Alexis de Tocqueville）的“新英格兰乡镇精神”^[1]，还是罗伯特·D·帕特南（Robert D. Putnam）的“社会资本”^[2]概念，从秩序维护的角度而言，它们都有不可替代的作用。在中国，公民社会的成长机会以及维护稳定的作用，同样取决于执政党如何权衡政治秩序与公民权利之间的关系。如果整体秩序优先于个人权利，国家就会压缩公民行动的空间，而让政府来包办秩序建设；如果情况反过来，国家更加强调公民权，公民就会得到更多的自我结社的机会，自我救助、相互宽容、相互协作等公民社会的美德就会逐渐地被培养起来，大量的可能演变成对秩序构成致命威胁的矛盾，就会在社会共同体中被消化掉，

[1]Alexis de Tocqueville, *Democracy in America*, Translated by George Lawrence, New York: Harper & Row, 1966.

[2]Robert D. Putnam, *Making Democracy at Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1993.



而不会到街头上演集体抗议。社会治安综合治理，特别是其中的群防群治与调解政策，既反映国家与社会之间的关系，同时又对这种关系构成影响。

在改革者的眼里，作为维护稳定的一项主要政策，社会治安综合治理需要兼顾发展与稳定之间的平衡关系，既要维持稳定和谐的秩序，又要考虑到发展的需要；如果一味地追求秩序，政权可能要付出发展的代价，特别是经济增长有可能受到极大的冲击。对发展与稳定之间的政治考虑是有道理的，因为市场经济需要法治环境，而综合治理如果走过头的话，则有可能对法治构成威胁，并最终影响到市场经济的发展。所以，从这个角度看，综合治理是一项检验改革的试金石。它能够在较大程度上说明改革的特性与本质，即改革究竟是着眼于长治久安的政治解决，还是在寻找政治改革的替代物。与此同时，综合治理还关系到未来政治发展的方向，因为它会对经济、行政、文化以及社会产生极大的影响。建立在综合治理基础上的经验观察，有助于对未来中国的政治发展作出合理的判断。

结构安排

本书由四个部分组成：第一部分即第1章是综合治理的社会背景；第二部分是关于综合治理的政策构成，由4章组成；第三部分包括从第6章到第9章，是关于综合治理的维持机制的，它们是综合治理行动的基础；第四部分由第10章以及结论构成，主要是对综合治理行动与机制的分析以及分析基础上的结论归纳。

第一部分的第1章描述了社会转型的主要方面以及社会的回应。开始于1978年的改革开放政策，改变了社会的运转逻辑，从而也改变了传统社会控制的管理基础。从改革当中获得的自由流动机会以及社会的多元化趋势，使得人们有条件采取挑战秩序的行为，甚至挑战国家。对秩序构成威胁的行为主要有两种形式，一种是违法犯罪行为，另一种则是个体或集体抗议行为。总体而言，在过去三十年里，两种行为呈现爆炸式增长态势，它们促使国家不断地强化对社会治安综合治理政策的贯彻。

第二部分的4章内容是综合治理政策的基础部分，也是国家回应不稳定的主要行动方式。第2章是关于“严打”运动的。这个运动开始于1983年，2010年的那次“严打”是第四次运动。“严打”包含着一系列独特的内容、形式与原则，如联合办案、公捕公审、从重从快。它们从根本上定义了“严打”的运动特性。透过“严打”，还可以观察到基本的政治关系，如党政关系、公安优先，它们深刻地反映了执政党的选择偏好。在市场经济制度和司法改革日

臻完善的背景之下，国家一如既往地推崇以严厉打击的形式治理社会失序问题，主要依靠行政与政治的力量来治理不稳定问题。这个事实表明，在公共秩序建设方面，国家更加追求效率而不是公平，而“严打”恰恰能够做到这一点。

第3章和第4章内容对应于综合治理的两项内容，即治安预防与服务重点人群。由于治安预防与服务重点人群很难区分开来，所以，在这两章里，“服务重点人群”被分散在文中，没有做单章处理。这两章的内容体现了国家对综合治理的战略调整。由于第一次“严打”打击犯罪的方式和效果受到社会的广泛质疑，在后来执行社会治安综合治理政策的时候，国家采取了一种折中的办法，将治安的防范提升到更高的高度，希望在打击与预防之间保持一种均衡。

治安预防的策略性转型分为两个阶段：在第一阶段（20世纪90年代的十年），策略性转型包括从非正式公众参与向更加专业化控制转型，从集体领导向个人负责制转型，从无偿志愿向经济激励转型。但是，由于社会流动性增大以及社会结构的变化，传统的社会控制手段（城市居委会、农村村委会以及单位内部保卫组织等）受到了很大的削弱。在第二阶段（21世纪的新十年），政策的强化沿着两个方向进行，一个方向是继续深化前十年的转型，另一个方向则是强化过去被弱化的社会控制手段和制度，试图恢复20世纪80年代之前的制度遗产，例如，改革与强化了居委会、村委会以及治保会的功能。后十年的策略转型具有混合的特点，它综合了专业主义和群众路线的要素。

治安预防的策略转型不仅为犯罪活动编制了复杂而庞大的网络，同时，国家也获得了机会。国家利用这些制度与网络巩固了自己在治安预防中的主导地位：一方面，它利用自身的政治优势，动员越来越多的党政机构和社会组织，使它们成为社会治安防范系统中相互关联的组成部分；另一方面，国家利用传统的政治动员方法和现代的经济激励的办法，在基层社会进行治安动员。治安动员既为执政党驾驭行政机关创造了机会，同时也为国家向社会的重新渗透提供了机会。

第5章有关调解的内容反映了国家在综合治理政策上的进一步战略思考。在决策者看来，由于“严打”和预防都不是着眼于从根本上消除矛盾和冲突，政府在应对社会不稳定的时候，通常是事后的和被动的。因此，维稳很难取得长期效应。基于这种考虑，调解行动被看作能够“毕其功于一役”，将社会冲突化解在萌芽状态，以低成本的形式实现政治与社会的稳定。作为调解制度的改进措施，大调解主要被赋予了更多的行政与政治职能，而不同于过去的人民调解和民间调解。类似于治安预防，大调解也为国家创造了行政与政治扩张的机会，因为国家要求所有的政府部门增加一项新的职能——调解。



第6章讨论治安综合治理最重要的一个支撑机制——党的领导。由于综合治理涉及面特别广泛，几乎涵盖了政府的所有职能部门，因此，它不得不需要一个能够在纵向与横向上扮演领导与协调的组织。在中国现有的政治框架中，除了执政党之外，没有任何一个组织或机构能够担当。党领导综合治理的方式包括：通过建立起自上而下的党委组织架构，并设计了复杂的制度安排，党以创制、动员与监督的方式，将各项综合治理的政策在国家所有相关机构中进行分工，鼓励彼此之间的合作。对综合治理实行党的全面领导，从短期来看，有利于执政党对治安局势的控制与主导，从而保证维稳的效率，但是，从长期来看，可能会降低国家对复杂的社会矛盾的处理能力。

第二个机制是有关警察机关与警察权的，在第7章中讨论。由于中国的政权本质是人民民主专政，因此，凡是与“法律和秩序”相关的行动，都是将强制机关当作主要的依靠对象，以强制方式打击那些对政治秩序与社会秩序构成威胁的因素。不过，在社会大转型的时代，以打击、预防、调解为内容的综合治理，对强制机关的职能提出了一些新的要求，国家意识到了一味的“专政”可能会激化细小的矛盾和纠纷，引起更大的社会冲突。如果用相对缓和的手段作为替代，或者作为“专政”的补充手段，矛盾与冲突或许可能向着和谐方向转变。在这种背景之下，公安改革被提上议事日程。警察机关改革的方向是多方面的：最基本的改革措施是规范警察权力的行使，在公安机关内部引入越来越复杂的约束制度，并让警察为自己的行动负责；其次，中央警察领导机构在全国公安系统内大面积地推行职业化建设；警察机关改革削弱了县级公安机关的权力，将警察权的行使向上集中；在面对群体性事件的时候，警察自主权被削弱了，他们被要求慎用警力和警械。不过，公安的职业化改革是在政治领导之下进行的，改革必须以强化党的领导为前提。

社会治安综合治理还极大地依赖于另一个至关重要的机制，那就是，巨大的经费投入。从1995年开始，官方的统计数据显示，不论是中央还是地方，政府用于公共安全维护的开支年年增长，到了2011年，公共安全经费预算首次超过了国防预算。经费增长为各级政法机关、武警部队和群防组织提供了维护治安的基本条件，那些在经费不足情况下难以执行甚至不执行的治安职能，被有效地激活了。公共安全经费的绝大部分用于公检法司和武警部队的各种开支，由各级政府财政拨款。公共安全开支的其余部分则用于诸如奖励维稳先进单位和积极分子、安抚维稳重点对象以及其他计划外的维稳工作等。公共安全支出的急速增长并不仅是一个财政问题，它同时反映了国家在应对社会治安问题时所采取的政治对策。但是，对经济的极大依赖存在一定的政治风险。上述

问题将在第 8 章中讨论。

综合治理还必须解决另一个基本问题，即责任制，以便落实工作目标。像其他目标管理一样，社会治安综合治理在 20 世纪 90 年代初就建立起治安责任制的基本框架，经过 20 多年的发展与完善，这套制度已经很完备，发挥的作用也越来越明显。如今，它是维稳和社会治安综合治理不可缺少的一个重要机制。社会治安责任制包括一套完整的结构体系，从责任分解到奖励与处罚，再到考核与责任追究。它在三个层面上明确了责任主体，即地区、部门与领导者，并赋予它们以明确的责任。责任制试图通过奖励与处罚条款，来解决责任履行的动力问题。最为常见的处罚手段就是众所周知的“一票否决制”，它在领导干部特别是基层干部那里形成了实实在在的政治压力。社会治安责任制的运转还离不开责任的考核与责任的追究。中央为地方的责任考核提供了原则性的指导，而地方和基层则设计了复杂的考核体系。总体来看，即使责任考核允许公众零星地参与其中，但是它仍然是一种封闭式的内部评价行为。

只分析社会治安综合治理政策的具体行动及其支撑机制，还不能全面地理解维稳的效果和维稳模式的本质，更无法推论这种模式将会带来的政治影响。对于维稳模式的本质及其政治影响的进一步认识，需要去揭示隐藏在综合治理政策行动与机制背后的逻辑关系，因为这些关系能够更直接、更深刻地反映维稳的真实动机和国家意图。在此基础上，中国政治发展的本质问题才能够更准确地被揭示出来。第 10 章将分别讨论六个主要的逻辑关系：公共安全政治化、秩序至上主义、公安主导、泛行政化、选择性的地方依赖和运动式动员。这些逻辑关系不仅反映了综合治理政策的因果关系，而且还部分地揭示了整个政治系统运作的因果关系。以维稳为目的的社会治安综合治理，其政策逻辑反映了社会转型过程中党与国家关系、国家与社会关系、中央与地方关系、政治与公民关系的变化结果与趋势。

资料来源

本书的研究极大地依赖于大量的第一手文献资料。这些资料主要来源于各级党政机关已经公布的有关综合治理的文件，它们绝大多数可以在政府门户网站上获得。地方和基层政府有关综合治理与维稳的红头文件，也可以在相应的政府网站或网页上获取。这些红头文件部分是转发上级机关的综合治理指示，部分是落实这些政策的具体实施方案。除了综合治理的“红头文件”，本书还参考了大量其他有关的法律文件以及各级政府制定的相应的行政规章，它们在政府网站以及各种文件汇编中很容易找到。至于综合治理的相关数据，本书全部以官方公布的信息为准。这些数据都是由政府公开发表，有些发布在纸质出



出版物上,有些发表在政府的研究报告中,其中,大量数据取自于1996年以来的《中国统计年鉴》。

部分资料参考了国际学术界的研究成果,但是主要是观点性的或者结论性的,而不是实证方面的二手资料。还有部分资料来自于作者的实地调查。作者将调查对象分为两类,以便兼顾到代表性和均衡性问题:一类是东部沿海地区或经济发达地区,另一类是中西部地区或经济欠发达地区。在前一类地区,作者选取了江苏、上海、浙江为代表,而第二类地区的代表则是安徽、甘肃、宁夏和青海四个省区。在这些地区的实地调查中,作者采取了访谈政府官员和收集资料两种主要形式。一小部分调查结果直接被本书引用,但是它们在书中所占分量并不太大,因为访谈的更主要目的是出于核实某些结论。需要说明的是,除了地方政府公开的文件之外,书中出现的少量文件资料是在征得街道或乡镇政府的同意之后获得的。

第一部分 背景

1. 大变革时代的社会失序

全能主义（totalism）政治^[1]曾经长期地主导着中国社会，但是，市场经济的改革开始逐步地打破国家垄断社会的格局。在三十多年的经济改革过程中，国家有意或无意地塑造了一个日益多元化的社会形态：社会结构变得自主和丰富多彩起来；在政治之外，人们获得了越来越多的自我组织的权利，独立行动成为可能；国家也不再雄心勃勃地试图以意识形态来支配社会，为社会生活规划远大美景，相反，非官方的社会思想、价值观和信仰从社会当中迅速崛起，成为指导人们日常生活的信条。

由政权自我修正而导致的对社会控制的松动，为种种犯罪行为 and 大量的抗议行动创造了条件。那些在“极左”时代被成功抑制的反常行为，在如今以法治取向的社会管理体系中，可以轻而易举地突破政府设置的“障碍”；社会不平等加剧了人们的“相对剥夺感”，促使那些心怀不满的人采取对抗政府的行动，有时，行动以集体的方式表达。不过，按照政治统治的标准，无论是犯罪行为还是集体抗议行为，都会扰乱正常的社会秩序，更重要的是，还会挑战政治秩序，尤其是那些集体抗议行为。

1.1 社会变迁：从整体主义向多元主义

如果 1978 年能够算作是当代中国政治经济重要分水岭的话，那么在此之前，中国社会则是受到了长达三十年的全能主义政治的彻底塑造。在这种政治

[1] “全能主义”是邹谠针对 1978 年之前中国政权而提出的一个独特概念，他认为中国的政治模式与学术界广泛使用的“极权主义”（totalitarianism）之间存在较大差异，因此，应当提出一个新概念来代替它。参见邹谠：《二十世纪中国政治》，香港：牛津大学出版社 1994 年版。



模式下，由于“政治机构的权力可以随时无限地侵入与控制社会每个阶层和每个领域”^[1]，因此，革命后的最初几年，共产党对城市与农村的日常管理并没有尝试转型，而是继续延续了头几年的经验，运用政治权力进行社会控制，将社会生活的每一个要素都纳入到政党动员的范围，而作为社会控制常规手段的法律以及民间传统等则被打入“冷宫”，要么被取消，要么被禁止了。通过权力的运作和渗透，在前三十年里，共产党建立起对社会的全面领导与控制，当然这种控制模式的影响至今仍在很大程度上延续着。

党对社会的全面领导与控制，依赖于在不同阶段建立起来的各种社会控制机制。其中，三大机制作用显著：首先，国家让社会“碎片化”，或者叫原子化（cellularization）^[2]，禁止个人在政治之外进行自我组织，而是将每个人变成成为政治机器的一个组成部分，例如，工人不得组建自己的工会，他们必须成为官方工会的一员；其次，国家在城市广泛地实行单位制度，禁止任何形式的非国有机构的存在，国家按照官僚制的模式组建国有企业与事业单位，通过它们控制社会的绝大部分资源，由单位对职工进行再分配，单位对资源的垄断，决定了人们对单位的依附性；再次，国家还在城市和农村实行严格的户籍制度，限制人们的自由流动，特别是限制农村人口向城市的迁移，以便为城市利用农村资源创造便利条件。不过，当中国决定从阶级斗争向经济增长进行战略转移之后，这三大机制控制社会的功能都在不同程度上有所下降。在这种情况下，个人和社会开始从政治的束缚之中逐步地被解放出来。

由国家组织社会

正如学者观察到的，1949年建立起来的新政权，在对待中间组织的态度方面延续了中国的历史传统。在国家的眼里，不受控制的组织总是可疑的，即使获准成立一个组织，它也必须接受领导与控制；任何组织不得形成独立的政治倾向，效忠并竭力支持国家意识形态是至关重要的。^[3]在这种传统以及共产主义意识形态的引导下，革命后国家改造社会的运动，正是沿着这样的方向，将旧社会那些组织打碎，以政治的力量重组新的社会组织。重组后的社会中间组织不仅数量有限，而且带有浓厚的官僚与政治色彩。

[1] 邹谠：《二十世纪中国政治》，香港：牛津大学出版社1994年版，第3页。

[2] Vivienne Shue, *The Reach of the State: Sketches of the Chinese Body Politic*, Stanford: Stanford University Press, 1988.

[3] [美] 吉尔伯特·罗兹曼主编：《中国的现代化》，国家社会科学基金“比较现代化”课题组译，江苏人民出版社1998年版，第476页。

从数量上看,1950年颁布的《社会团体登记暂行办法》,将中间组织^[1]限制在很有限的范围之内,中小城市和广大的农村几乎为零,只有在大城市,中间组织才允许有条件地存在。从20世纪50年代到70年代,各类社团组织的数量寥寥无几,50年代全国性社团只有44个,60年代也不到100个,地方性的社团也只有大约6000个。^[2]从政治属性上看,“毛泽东时代”的中间组织都被赋予了政治使命,并且按照政治组织的结构进行管理,在那个时代,最主要的中间组织就是所谓的工、青、妇等“八大人民团体”,它们的组织结构、经费来源、内部决策、干部任命等,与政治组织之间没有什么差异,并且组织的运行具有明显的排他性特征,每个组织垄断一个特定的领域和行业,不允许任何其他组织涉足。中间组织的政治属性还表现在,这些组织是按照等级制组建起来的,垄断性越强、政治性越强,其等级制越明显。例如,八大人民团体的主要领导是党的组织部门任命,并且根据级别享受相应的待遇。另外,民间组织是一个巨大的金字塔式网络结构,那些重要的组织一般由中央、省、市、县四个甚至五个层级组成,并且实行中央领导地方的原则。^[3]

不过,对社会实施的大一统政策,在中国着手经济改革之后,发生了根本性改变:中间组织以前所未有的速度蓬勃发展,组织规模不断扩大,组织的自治性有了很大的提高。1989年和1996年是全国性和地方性民间组织发展的顶峰。在这两年里,各类民间组织总数分别超过和接近20万。1996—2001年因政府清理整顿,民间组织的注册数量有所下降,但是,2001年之后,这一状况开始扭转,2004年,民间组织数量与规模又重新恢复到高峰水平。截至2004年底,民间组织的总数超过了原有的水平。地方性中间组织发展的速度也十分惊人,仅仅在浙江省,社团组织在1978年至1990年间增长了24倍。^[4]1999年,民办非企业单位开始合法登记,截至2004年底,民办非企业单位已经达到13.5万,比1999年的6000个组织增加了20多倍。^[5]这标志着国家尝试给予中间组织更多的自治权利。那些获得自治权的民办非企业单位,在资金来源、干部产生、活动范围、法律地位、服务对象等与那些垄断性民间组织有所区别。例如中国环境科学学会,1979年刚成立的时候,其资金来源100%是国家财政拨款,90

[1] “中间组织”在政府的法律文本中称为“民间组织”,为了便于理解,本书所涉及的“非政府组织”、“营利性组织”、“NGO”、“社会团体”,都与中间组织或民间组织同义。

[2] 转引自毕监武:《社团革命:中国社团发展的经济学分析》,山东人民出版社2003年版,第85—86页。

[3] 谢岳:《市场化、民间组织与公共治理》,载《学习与探索》2006年第6期,第65—69页。

[4] 王颖、折晓叶、孙炳耀:《社会中间层》,中国发展出版社1993年版,第34页。

[5] 王绍光、何建宇:《中国的社团革命:中国人的结社版图》,载《浙江学刊》2004年第6期,第71—77页。



年代以来，财政拨款越来越少，到1997年，政府拨款仅占该组织的35%，65%的经费来自捐赠和从事服务而收取的费用。^[1]相对于中国环境科学学会这样的半官方中间组织，那些纯粹草根性民间组织，它们的自治性更加突出，因为它们既不直接承担政府管理职能，也不接受任何政府的经济支持。例如，同属于环境保护组织的“自然之友”，从1995年至1999年9月，共计收入252万元，其中国外捐赠132万元，国内捐赠98万元，会费收入8万元，专项救助6万元，其他收入9万元，国家没有任何拨款。^[2]类似于环保组织的自治性民间组织还有很多，例如，那些没有注册登记的组织，全国保守估计也在80万左右^[3]，它们活跃在大学、城市社区等基层社会里，政府既没有提供经费支持，也不要求它们登记注册，它们自然具有很高的自主性。

单位制度

在经济国有化与城市工业化过程中，中国从前苏联那里拿来了一种新型的制度——单位制度，试图通过它来控制资源和组织生产。这套制度的运转需要一定的前提条件，那就是，所有的社会资源与全部组织都必须处于国家的直接控制之下。当国家控制了这些资源和组织之后，工业生产所需要的各种功能就交由大大小小的单位来承担，例如，资源调配、再分配、生产管理、劳动力管理，等等。除了具有经济组织的基本属性之外，单位还为政权承担着社会控制的功能；单位通过控制资源而间接地控制着单位里面的所有人。^[4]单位控制人主要依靠两套系统，一种是福利制度，另一种是档案制度。在单位制度盛行的时代，每个单位就是一个福利组织，社会保障完全是国家通过单位组织分配到每个单位成员，离开了单位，人们就丧失了基本生活保障。单位对个人的控制除了通过社会福利的再分配（例如，住房、医疗、教育等）这个基本手段，人事管理制度也是一个十分重要的形式。在传统的单位制度下，单位为了适应国家计划管理的需要，形成了一套包括记录个人履历、证明个人身份、业绩的人员档案资料管理体制。档案中记载了每个人的工资、保障和福利状况、工龄、职务、职称变动情况、身份（所有制性质、干部或工人）等，它们一方面可以成为职

[1] 洪大用：《民间环保力量成长机制研究》，2005年11月5日，<http://www.usc.cuhk.edu.hk>。

[2] 洪大用：《民间环保力量成长机制研究》，2005年11月5日，<http://www.usc.cuhk.edu.hk>。

[3] 王绍光、何建宇：《中国的社团革命：中国人的结社版图》，载《浙江学刊》，2004年第6期，第71—77页。

[4] Andrew G. Walder, *Communist Neo-Traditionalism: Work and Authority in Chinese Industry*, Berkeley: University of California Press, 1986; Xiaobo Lü and Elizabeth J. Perry, *Danwei: The Changing Chinese Workplace in Historical and Comparative Perspective*, Armonk, NY: M. E. Sharpe, 1997.

工获得国家分配的相应资源的证明，另一方面，也可以提供在不同单位之间按计划流动的证明。^[1] 这些档案资料看似无足轻重，实质上它是捆绑个人的一个有效手段，因为任何人离开档案就意味着他将失去所有东西。因此，在计划经济时代，国家以及国家控制下的单位是个人生活的唯一选择。

然而，至少在 20 世纪 80 年代之前，这套旨在管理生产同时对人实施控制的单位制度，让中国的经济与社会付出了沉重的代价。由于这种制度严重地背离了经济生产的规律，它无法保证最基本的生产效率。仅仅从管理科学的角度观之，由于上级政府对单位的控制范围太大，单位内部缺乏成本控制，同时单位之间缺乏竞争，这些原因导致单位的生产效率保持在极低的水准。^[2] 浪费与短缺并存现象、永久性就业、分配上的平均主义、单位负担严重等有悖于经济生产的问题充斥着中国整个经济组织；另外，由于单位制度造就了人们对单位的高度依赖性，单位内部普遍盛行腐败现象、派系斗争以及严重的裙带关系。^[3] 一旦经济改革的过程被启动，单位制度的弊端与改革者追求的效率之间的矛盾就一下子暴露出来了。正是基于效率原则的考虑，从 20 世纪 80 年代开始，中国政府一步一步地摸索如何克服单位制度为改革造成的束缚。这种改革到了 90 年代中期有了实质性的突破，其标志性的行动是国家对大批国有企业实行所有制性质的转变，割断了国家与企业之间的“婆媳”关系。国家声明，只对这些企业实行宏观调控，而不再对它们的所有方面大包大揽，并且要求它们从依附于国家开始转向依附于市场，要求它们学会到市场上去“找奶吃”。90 年代后期，国家扩大了单位制度的改革范围，尝试对事业单位实施类似于企业单位的改革，改革的基本目标仍然是“减员增效”，解除政府的财政负担，严格定岗定编，控制行政成本，对原有的福利制度实行市场化改革。

以国有企业为例。20 世纪 90 年代中期，针对国有企业日益严重的亏损情况（亏损比例从 1985 年的 9.7% 增加到 1997 年的 46.5%；中小国有企业亏损更加严重，亏损面占到 60% 以上^[4]），国家主要对中小企业实施重组计划，大量的企业或者变成私人公司，或者与国外资本合伙成立合营公司。国家在允许单位性质发生变化的同时，允许新组建的非国有企业大量裁减员工，官方的说

[1] 李路路、李汉林、王奋宇：《中国的单位现象与体制改革》，载《中国社会科学季刊》（春季卷），1994 年，第 5—16 页。

[2] 李猛、周飞舟、李康：《单位：制度化组织的内部机制》，载《中国社会科学季刊》秋季卷，1996 年，第 89—108 页。

[3] 周翼虎、杨晓民：《中国单位制度》，中国经济出版社 1999 年版，第 2 章；李猛、周飞舟、李康：《单位：制度化组织的内部机制》，载《中国社会科学季刊》秋季卷，1996 年，第 89—108 页。

[4] 中国改革与发展专家组编：《现实的选择》，上海远东出版社 1997 年版。



法叫“下岗”。官方的统计数据显示，全国范围内的下岗工人从 1995 年的 560 万人增加到 1999 年的 1 650 万人。^[1]大量的工人被解雇意味着，政府必须设法让他们重新上岗或再就业，同时也必须满足新组建的各类非公有制企业能够获得充足的劳动力。于是，单位制度改革的另一个组成部分则是为劳动力要素的自由流动提供平台。90 年代后期，中央鼓励各级地方政府成立大量的人才招聘市场，逐步地实现劳动力的商品化。

单位制度的解体为人们从国家之中解放出来提供了难得的机会，它极大地降低了人们对单位乃至国家的依附程度。人们在传统的单位制度下赖以谋生的方式，在市场转型的条件下，被一种全新的方式所代替：人们的福利需求不再是通过单位来分配，而是由市场来提供；人们与单位之间的关系由非契约转向契约关系，权利由法律来约定与保护；人们的职业变动不再由国家统一分配和安排，而是由市场说了算；新的单位组织也不再是政治的一个分支领域，而是一个纯粹的经济组织，它不再承担对“单位人”的政治考察与监督。

户籍制度

当新政权在城市扎根之后，户籍制度就成为国家控制社会的首选工具。^[2]新中国成立之初，为了扭转大量农村人口滞留城市而带来的就业与治安问题，国家在 50 年代初就出台了相关政策，对人口进行规范与管理，并鼓励那些在城市里停留的农村无业人员返回自己的家乡。1958 年实施的《户口登记条例》标志着户口管理作为一项制度已经成熟；在随后的各项政治运动中，户籍制度被进一步强化，成为分割城乡关系的最主要的制度。户籍制度包括户口的登记，以及对各类户口的迁徙、居住、获取资源和福利的权利的规定等。由于对“农业人口”和“非农人口”所做的区分，同时由于户口与粮食、住房、医疗、教育机会以及其他社会经济利益挂钩，户籍制度强化了城市与农村的划分，并促使中国社会形成了一个城乡二元化的“空间等级结构”（spatial hierarchy）。^[3]在这种制度下，不同类型的户口、不同地区的户口以及不同规模的城市户口之间，存在着权利、收入、地位和社会声望的等级差别，城市的优越性被制度化了。作为社会控制的一个重要机制，户籍制度通过将户口控制与国家计划资源控制相结合，最终有效地限制城乡人口的迁移流动，“因为如果不是以国家工作人员身份进入城市，不能获得城市户口的身份。按照城市粮油供应制度和票证配

[1]《中国统计年鉴》（2000），中国统计出版社 2000 年版，第 409 页。

[2]陆益龙：《户籍制度——控制与社会差别》，商务印书馆 2003 年版，第 112 页。

[3]Tiejun Cheng and Mark Selden, *The Origins and Social Consequences of China's Hukou System*, *The China Quarterly*, No.139,1994, pp.644 - 668

给制，没有城市户口，就连基本的日常生活用品也难以买到，这样，未经允许迁移的进城者在城里的生活也就步履维艰了”^[1]。

到了20世纪80年代特别是90年代以后，经济发展的形势已经不允许户籍制度一如既往地限制农村人口的流动了，这是因为：第一，国家在国有企业领域的改革，迫使那些被重组的新企业在劳动力使用上更强调成本和效率，它们更愿意雇佣价格便宜、愿意吃苦耐劳同时又不需要支付诸多劳动保障与福利的“农民工”；第二，越来越庞大的境外资本的进入，对劳动力的需求是前所未有的，这些资本本身就把廉价劳动力的因素作为投资的有利因素考虑在内的；第三，当国家允许民间经济活动合法化之后，各级地方政府为了追求经济政绩，它们鼓励当地的私人资本在经济领域里有所作为，而限制那些中小规模民营企业发展的一个首要障碍就是劳动力匮乏的问题；第四，在经济扩张过程中，国家的城市化步伐也随之加快了，城市化不仅要在原有的大城市快马加鞭，而且要在中小城市以及上规模的乡镇大展宏图，原有的城市人口既不能满足城市化建设的需要，也难以支撑起城市化对人口数量的需求。另外，从1984年开始，农村的责任制在推动农民收入增长方面出现下滑，它迫使农民不得不考虑向城市迁徙，以便改进越来越恶劣的经济状况。^[2]一句话，限制人口流动不但侵犯了公民的迁徙权利，而且不利于国家的繁荣。^[3]当上述这些因素合并在一起时，它们共同向那个限制农民向城市流动的户籍制度发起了挑战。

到了1986年，农村人口向城市迁徙被合法化，移民浪潮一发而不可收，尽管政府想方设法变通而不是改变原有的户籍制度，但是，这些修修补补的变通办法，丝毫抵挡不了潮水般的移民大军。据统计，1984年农村外出就业人数不到200万，而十年后，1994年，农民工人口到达4000万，2000年则增加到8400万，2001年为8961万，2002年为9400万，2003年为9820万，2004年，农民外出流动就业人数超过了一个亿，达到1.2亿，占城镇就业总人数近40%。^[4]这个庞大的农村移民群体分散在东部沿海的大中小城市，有的被外资企业和私营企业所雇佣，有的在当地的建筑工地上劳动，还有大量的人口则在第三产业中就业。

在过去30多年里，无论是国家控制社会组织政策还是单位制度和户籍制度，它们都放松了对个人纵向与横向联系权利的限制，因此，这种社会控制

[1] 陆益龙：《户籍制度——控制与社会差别》，商务印书馆2003年版，第131页。

[2] Tony Saich., *Governance and Politics of China*, New York: Palgrave, 2001, p.267.

[3] T. H. Marshall, *Class, Citizenship and Social Development*, Westport: Greenwood Press, 1973, p.46.

[4] 吕国泉：《进城务工人员劳动经济权益保障问题研究》，载《中国工运》2005年第11期。



政策的松动，极大地促进了个人和社会向着多元化和自由化方向的发展。然而，传统政策的变化却给国家在控制社会、维持秩序方面带来了挑战：由于人们大范围的自由流动，使得社区基础上(community-based)的治安模式失去了有效性；司法改革对个人权利的强调意味着，公民对政治权力的服从和顺从有所下降，人们不再盲目地为了捍卫整体利益而放弃个人的权利；结社权利有条件的恢复，鼓舞了人们在国家之外进行自我组织，新组织的成员不仅对国家忠诚度大幅度下降，更重要的是，他们开始有条件地组织起对抗政府某些行为的集体行动。

1.2 增长之下的经济不平等

1949年新中国成立后，政府向全体中国人做出了社会平等的全面承诺，并且在相当长的时间里将这个承诺付诸行动。特别在革命后的最初阶段，这种承诺和努力得到了大量农民和城市贫民的衷心拥护，甚至那些旧政权下的知识分子也对这样的政治承诺倍感欢欣鼓舞。客观地讲，在前三十年里，尽管中国追求的乌托邦试验在今天看来荒唐而可笑，不过，与革命前相比，经济不平等确实得到了很大的改善。底层阶级政治地位的上升与经济分配上均等化等，在中国都是前所未有的。强大的政治力量在很短的时间内，就使不平等的程度得到明显降低，因此，不平等所带来的社会矛盾或者被消灭了，或者缓和了，或者被转移了。然而，这种和谐的状态在1978年之后被逐步打破了。不和谐并非完全根源于国家解放了社会这个事实，而是不平等现象在改革过程中又卷土重来。改革为中国创造了巨大的财富，然而，收入不平等的问题却随着财富积累的增加，变得越来越严重。尽管造成经济不平等的原因有很多种，不过，对于中国而言，国家的作用才是根本性的：一方面，国家决定着财富再分配的方向与结果；另一方面，由于国家过度地干预经济活动，权力具备了创造财富的能力，这为权力拥有者左右财富的分配流向提供了便利。

改革开放30多年，中国的经济增长为消除贫困人口做出了重大贡献。2008年12月9日，国务院新闻办公室主任王晨在接受《人权》杂志记者专访的时候，列举了一组重要的数据，这些数据显示了政府在致力于提高人们生活水准方面所取得的成就：“改革开放30年来，中国经济、社会发展突飞猛进，年均增长速度超过9%，13亿中国人的生活水平得到了大幅提高，实现了从贫困到温饱 and 从温饱到小康的两次历史性跨越。截至2007年底，人均国内生产总值由1978年的379元人民币增长到18700元人民币，增长了近50倍；城镇居民可支配收入由343元增加到13786元，农村居民可支配收入由134元增加

到 4140 元，约分别增长了 39 倍和 30 倍……贫困人口由 1978 年的 2.5 亿减少到 2007 年的 1 479 万。”^[1]然而，在这些巨大的成就背后，还有一些值得推敲的问题。

首先，中国贫困人口的数量变化与政府规定的贫困线有很大的关系，贫困线过低掩盖了大量赤贫人口。1985 年，中国确定人均年纯收入 200 元作为贫困线，此后根据物价指数，逐年微调。贫困线之下，还设置了收入更低的绝对贫困线。2008 年，中国绝对贫困线标准为人均纯收入 785 元以下，低收入贫困线标准为人均纯收入 786—1 067 元。中国目前的贫困线是 2008 年确定的，农村（人均纯收入）贫困标准为 1 196 元，农村贫困人口为 4 007 万人。2009 年继续实施上述标准，国家统计局测算，年末农村贫困人口为 3 597 万人。然而，中国在“十二五”规划的第一年，将贫困标准上调到人均纯收入 1 500 元，这比 2008、2009 年 1 196 元的贫困标准提高了 25%。这样的话，贫困人口的数量就大幅度上升了。以贵州为例，2000 年的贫困人口为 890 万人，2010 年下降到 505 万人，贫困发生率为 16.5%，居全国第二。但是如果采用新标准，2011 年贵州的贫困人口将上升到 1 000 万，比目前的人数增加一倍。^[2]

贫困线标准较低是相对于国际标准而言的。按照国际标准计算得出的中国消费贫困人口数在国际上排名第二，仅次于印度。2005 年调查数据显示，按当年美元购买力平价，中国仍然有 2.45 亿人口每天的花费少于国际最新贫困线。这一贫困人口数字远高于中国官方估计的贫困人口数。2008 年底之前，中国政府确定的贫困线为人均年收入 785 元，该标准按照 2005 年的美元购买力平价约为人均每天 0.57 美元，而按照美元兑人民币现行汇率则只有人均每天 0.31 美元。即使 2008、2009 年农村（人均纯收入）贫困标准提高到了 1 196 元，按照购买力平价测算，只相当于每天 0.89 美元的水平。这与世界银行推荐的人均 1.25 美元的贫困线相比，差距仍然不小。^[3]

贫困状况在区域分布也存在差异，中西部地区的贫困人口数量要远远多于沿海地区，农村地区的贫困程度比城市地区严重得多。中国农村贫困人口规模从东到西呈递增的趋势，贫困发生率西部最为严重，西部地区农村贫困人口所占比重超过 50%；从西部地区贫困人口所处的地势、地形来看，贫困人口主要集中于山区和边缘地带，2005 年底，山区贫困人口 1 228 万，贫困发生率为

[1] 王晨：《中国人权取得了历史性进步》，2008 年 12 月 9 日，新华网，http://news.xinhuanet.com/newscenter/2008-12/09/content_10476882.htm。

[2] 肖明：《中国将贫困标准提高到 1500 元 贫困人口或将破亿》，载《二十一世纪经济报道》2010 年 12 月 24 日。

[3] 程刚：《中国贫困线与国际标准差距悬殊》，载《中国青年报》2009 年 4 月 9 日。



5.5%，占农村贫困人口总数的 51.9%；从贫困人口的省际分布看，西部省份贫困发生率相对较高，其中，青海贫困发生率在 10% 以上，内蒙古、贵州、云南、西藏、陕西、甘肃、新疆等 7 个省区贫困发生率在 5%—10%。^[1]

经济学家在贫困人口的空间分布上又有新的发现，过去，城市贫困人口的情况要好于农村，但是，在 21 世纪，城市贫困人口的状况比农村还要严重。2003 年 9—10 月进行的全国城镇范围内抽样调查显示，5 472 个有效样本的家庭人均月收入为 671.37 元。如果取平均收入的 50% 作为相对贫困线（335.68 元），那么相对贫困者占了调查有效样本的 45.3%；假定取平均收入的 30% 作为绝对贫困线（201.41 元），那么绝对贫困者占了调查有效样本的 25.9%。即使用 2003 年全国平均的城市居民最低生活保障标准（152 元）作为绝对贫困线，绝对贫困者也占到有效样本的 18.02%。如果考虑东部城市与中西部城市的区域因素，那么，以两类地区调查对象的家庭人均月收入的 50% 分别划定相对贫困线，东部城市的相对贫困率达到 43.7%，中西部地区为 37.79%；如果以两类地区调查对象的家庭人均月收入的 30% 分别划定绝对贫困线，东部城市的绝对贫困率达到 23.8%，中西部地区为 21.24%；如果考虑城市类型因素区分直辖市、省会城市和其他城市，那么，以三类城市调查对象的家庭人均月收入的 50% 分别划定相对贫困线，直辖市的相对贫困率达到 43.7%，省会城市为 38.6%，其他城市为 39.1%；如果以三类城市调查对象的家庭人均月收入的 30% 分别划定绝对贫困线，直辖市的绝对贫困率达到 24.2%，省会城市为 20.4%，其他城市为 24.3%。^[2]

贫困人口的财富差异还存在于不同的人口之间，财富越来越向少数人聚集。在国际上，人口之间的财富差距最常用的测算依据是基尼系数。按照基尼系数，国际社会认为，0.3 以下为平均状态，0.3—0.4 为合理状态，0.42 以上为收入差距过大状态。1979 年，中国城市家庭人均收入的基尼系数为 0.16，中国农村家庭收入人均收入的基尼系数为 0.31，城乡合计家庭收入人均收入的基尼系数为 0.33；到了 1988 年，基尼系数上升到 0.382，1994 年为 0.434，1996—1997 年，更是上升到可怕的 0.4577。而且据估计，这个数字还在上升之中。^[3]

财富在人口之间的分配差异还可以通过另一个角度来观察，即少数富人拥有社会财富的比例。2004 年，美林集团和凯捷顾问公司共同开发的《2004 年

[1] 楚永生：《新时期中国农村贫困的特征、扶贫机制及政策调整》，载《宏观经济研究》2008 年第 10 期，第 55—58 页。

[2] 洪大用：《改革以来中国贫困形势的演变》，2009 年 9 月 25 日，<http://www.china.org>。

[3] 李强：《转型时期中国社会分层》，辽宁教育出版社 2004 年版，第 43 页。

度全球财富报告》提供了一个惊人的数据：2003年，在中国拥有超过100万美元金融资产的富裕人士的数目为23.6万人，而这些富人拥有的总资产已经超过了9690亿美元，接近2003年度中国1.4万亿美元的GDP。这些归入富豪俱乐部的成员，每人拥有的平均资产超过410万美元，约合人民币3400万元。^[1]2008年，该公司公布了新的财富报告，报告显示，在2007年，中国共有41.5万人资产超过了100万美元，从财富数额来看，中国富人拥有的财富总值达2.12万亿美元，从财富平均拥有量来看，中国百万富翁人均拥有510万美元以上，高于340万美元的亚太地区平均值。这些富人占总人口比例只有0.03%，人数比2006年增加20.3%；从财富数额来看，财富总值比2006年增加22.5%。^[2]官方的数据不仅证实了财富向少数人转移的趋势，而且指出了另一个事实，即这些富人大多来自高干子弟。据国务院研究室、中央党校研究室、中宣部研究室、中国社科院等部门一份联合调查报告的数据，截至2006年3月底，中国内地私人拥有财产（不含在境外、外国的财产）超过5000万元以上的有27310人，超过1亿元以上的有3220人。在超过1亿元以上的富豪当中，有2932人是高干子女，他们占据了亿元户的91%，拥有资产20450余亿元。^[3]

财富收入与分配的巨大差距在官员与民众之间表现得尤其严重。由于目前的体制仍然延续了计划经济下的工资制度，官员的合法收入在表面上并没有实际收入那么大，但是，他们的实际收入来源主要是依靠权力寻租、特殊福利以及其他变相的收入。在各种非法收入方面，据学者推算，2009年，中国政府官员的灰色收入总额高达5.4万亿元，比2009年中央财政总收入还要多。庞大的灰色收入来源主要是围绕权力对公共资金和公共资源的分配而产生的腐败、寻租、侵占公共资金和他人收入、聚敛财富等行为，以及垄断性收入的不适当分配。^[4]

1.3 不平等之下的身份冲突

基于西欧的经验，公民问题的权威学者马歇尔（T. H. Marshall）提出三种类型的公民身份：一种是市民公民身份（civil citizenship），该种公民身份能够保障公民个人的财产权、公民自由权和司法权；第二种是政治公民身份（political

[1] 余明：《解读2004全球财富报告，中国富人到底有多少？》，载《二十一世纪经济报道》2004年9月13日。

[2] 齐雁冰、程婕：《2007年中国富裕人士共有415000位 平均资产510万美元》，载《北京青年报》2008年9月13日。

[3] 韩洪刚：《权威报告称中国91%亿元户是高干子女》，载《时代周报》2009年6月25日。

[4] 周政华：《学者称去年官员灰色收入5.4万亿超中央财政》，载《中国新闻周刊》2010年8月6日。



citizenship），该种公民身份强调公民参与行使政治权力的权利；第三种是社会公民身份（social citizenship），该种公民身份隐含着公民享有经济福利和社会保障的权利。^[1]20世纪90年代，针对政治社会的新型发展特点和趋势，在马歇尔的基础上，学者们增加了更多的公民身份类型，例如，文化公民身份（cultural citizenship）、种族公民身份（race-neutral citizenship）和性别公民身份（gender-neutral citizenship）三种新类型。^[2]1949年以来，不管是在市民层面上、政治层面上还是社会层面上，由于一些不平等的政策，中国的公民身份建设不仅大大地滞后于经济与社会发展的需求，而且十分混乱，局面显得杂乱无章。尽管1978年之后特别是20世纪90年代司法改革使得公民权在法律上得到很大程度的改进，然而，公民权的很多方面依然停留在字面上，有些权利甚至还没有得到法律的认可。

在当代中国，至少在1978年之前，政治层面的公民身份被“人民”代替了，而社会层面上的公民身份则被“同志”所代替。“人民”是主要基于政治意识与经济地位而划定的，符合标准的就是人民，反之就是敌人；而“同志”在前三十年很长一段时期里体现了社会平等的含义，但是，它终究没有成为一个包容性概念，“同志”更多地意味着对政治和政党的服从。^[3]在不平等的政策之下，公民权的发展带来了一些既消极又积极的后果：一是有些具有强烈政治色彩的身份类型仍然没有从中国的政治生活中消失，它们经常取代“公民权”而成为定义人们行为正当性的标签，例如，人民/敌人；二是由于综合的原因中国社会出现了一些排他性的亚身份类型，例如，官民关系，它们的存在既是不平等政策的结果，同时彼此之间冲突的关系又造成了新型的不平等；三是围绕着冲突关系的身份类型而展开的抗争，在今天的中国社会里，公民身份的不断塑造，权利意识的崛起以及国家对公民权利的逐步重视与改善，正是这种斗争的结果。身份问题的复杂性和紧张关系对社会秩序而言尽管是潜在性的，但是它们却是酝酿不稳定的重要结构性背景。

人民与敌人

在共产主义的意识形态里，阶级状况是决定政治统治的最基本的因素，《毛泽东选集》第一卷开篇第一句话就是那句中国人耳熟能详的经典名言：“谁是

[1]T. H. Marshall, *Citizenship and Social Class*, Cambridge: Cambridge University Press, 1950; *Class, Citizenship, and Social Development*, New York: Doubleday, 1964.

[2]Bart van Steenberghe (eds.), *The Condition of Citizenship*, London: Sage Publications, 1994.

[3] Elizabeth J. Perry., *From Paris to the Paris of the East—and Back: Workers as Citizens in Modern Shanghai*, in *Changing Meanings of Citizenship in Modern China*, Merle Goldman and Elizabeth J. Perry(eds.), Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 2002, pp.133–158.

我们的敌人？谁是我们的朋友？这是革命的首要问题。”^[1]这句话也成为中国共产党革命胜利后统治社会的一个基本逻辑。阶级斗争理论要求革命者在社会中区分两种类型的人，一种是人民，即拥护政权的人，另一种是敌人，他们是政权的颠覆力量者或者是潜在的破坏者。这一对身份是一种你死我活的关系。1949年之后，各种政治运动都是围绕这种关系展开的，运动者在运动前和运动中对社会成员进行阶级成分划分，并依据阶级划分的状况决定哪些人是团结的对象，哪些是要被“革命”的。划分“人民与敌人”因此成为运动的中心内容和必不可少的环节。然而，划分阶级成分的标准在执行过程中却存在着严重的混乱，例如，在40年代末至50年代初，农村的土改运动按照几个不同的标准在执行：一是简单地以土地占有量来确定阶级成分，单一的经济指标变成了政治指标；二是除地主之外工商业者也被定为农村的剥削者；三是把能写会算的文化人也一起定为“化形地主”。^[2]标准的混乱经常导致阶级斗争的扩大化。“人民与敌人”的标准也随着运动目标的变化而变化，例如，1957年的“反右”运动，为了改造知识分子队伍，中央以政治忠诚作为判断标准，那些思想上存在独立倾向、对政府有批评意见的知识分子，统统被划为被专政的对象。因此，在中国1951年的《中华人民共和国惩治反革命条例》中就有了相应的罪名——反革命罪。“反革命罪”总共包括以下几种类型：背叛祖国罪；阴谋颠覆政府、分裂国家罪；策动叛变或者叛乱罪；投敌叛变罪；持械聚众叛乱罪；聚众劫狱罪；组织越狱罪；间谍、特务罪；资敌罪；反革命集团罪；组织、利用封建迷信、会道门进行反革命活动罪；反革命破坏罪；反革命杀人、伤人罪；反革命宣传煽动罪。上述这些犯罪类型都与政治有关，它们是无产阶级专政模式（人民/敌人关系）在司法领域的产物。

1978年，邓小平的复出结束了大规模的阶级斗争，终止了斗争的扩大化倾向，然而“人民与敌人”的身份关系仍然在中国政治与社会中扮演重要角色。1979年，国家对《中华人民共和国刑法》进行了修改，但是这部法律仍然保留了“反革命”罪名，而且整部刑法只有28种死刑，“反革命罪”就占了一半以上。1997年《中华人民共和国刑法》以“颠覆国家政权罪”代替“反革命”罪名。虽然“颠覆国家政权罪”从修辞上褪去了政治色彩，但是，在司法实践中，许多非政治案件是从政治的角度给予考量的，而且随着维稳压力的加大，运用该条款的频率也越来越高。据统计，从1998年到2010年，以颠覆国家政权罪名

[1]《毛泽东选集》（第一卷），人民出版社1991年版，第3页。

[2]纪程：《“阶级话语”对乡村社会的潜入——来自山东省临沭县的历史回声》，载《当代中国研究》2006年第4期，第119—141页。



被逮捕和起诉的人数大幅度持续上升，1998年为532人，2008年为1712人，2010年为1157人。^[1]

干部与群众

共产主义政权不仅在意识形态上以无差别、无阶级为社会理想，它还致力于消除这些差别的存在，然而，理想与现实之间总是存在着很大的差距。在那些社会主义国家，特别是前苏联，国家在努力消除旧社会遗留下来的阶级隔阂的同时，党员干部与群众之间的新阶级鸿沟又在这些社会之中扎根。^[2]中国在1978年之前曾经竭力维持干部与群众之间的平等（政治上的和经济上的），然而，在1978年之后，当国家决定引入一些非社会主义因素来挽救经济衰败的时候，官僚与民众之间的矛盾与冲突不是被弱化而是被强化了。事实上，在中国历史上，这种身份关系从未消失过。对政权而言，从社会秩序的角度看，1978年之前“人民与敌人”的矛盾关系也许更容易管理，而今天的干部与群众之间的矛盾与冲突更容易引发社会冲突，它们更加难以管理。有学者断言，当前中国发生的群体性社会冲突事件主要直接导源于官民矛盾。^[3]

在今天的中国，社会上广泛弥漫着干部与群众之间的不平等与对立的情绪，这种情绪是人们“相对剥夺感”的一个组成部分，它们构成人们抵制政府的一种潜在动力，有时候，这种情绪直接导致了群体性事件的发生。2007年5月17日—19日，广西博白县10个乡镇群众围堵乡镇府的事件。在围堵的初期，群众表达不满的方式是和平的，然而，沙陂镇政府办公楼上的一块砖头使得抗议方式发生了戏剧性转变。砖头砸在楼下围观的群众中间，尽管没有造成伤害，但是，有人说是政府故意往下投掷的，结果，围观者的情绪很快就失控了。他们向政府办公楼发起攻击，政府大门、围墙、大批办公设备、文件档案在冲击事件中被毁坏，少数人还破坏、烧毁了数辆汽车、摩托车。^[4]

当国家在经济发展上“毕其功于一役”时，政府与官员的权力在社会与市场上实现了自我膨胀。在没有约束的情况下，权力的大举扩张使得官员与民众之间的紧张关系变得越来越严重，因为财富的得与失在这两大群体之间变为零和博弈的关系，政府和官员每得到一部分利益，都意味着老百姓失去相应的一

[1] *Official Data Shows State Security Arrest, Prosecution Remained at Historic Levels in 2010*, March 15, 2011, <http://www.duihuanews.org/2011/03/official-data-show-state-security.html>.

[2] Frank Parkin, *Class Inequality and Political Order: Social Stratification in Capitalist and Communist Societies*, New York: Praeger Publishers, 1971, p.138.

[3] 于建嵘：《以规则和信任化解官民冲突》，载《南风窗》2010年1月9日。

[4] 《广西博白计划生育引发大规模骚乱》，2007年5月21日，http://news.bbc.co.uk/chinese/simp/hi/newsid_6670000/newsid_6675900/6675937.stm。

部分，反之亦然。2010年7月21日，长沙市开福区房产局副局长的工作日记记录了如何对待拆迁户，其中，“对待拆迁户要按照敌对势力办”在社会上引起轩然大波。日记是这么写，政府也是这么做的：“2002年，拆迁户沈佑斌因去北京上访，被治安拘留15天，随后，开福区又有一批‘拆迁访民’被拘留、被劳教、被判刑……2003年11月，沈佑斌被正式批捕，并提起公诉，理由是‘涉嫌聚众扰乱社会秩序’；2004年6月22日，长沙市开福区法院判决沈佑斌四年有期徒刑……沈佑斌共有27份拘留、劳教、判决书。”^[1]

城市与乡村

为了发展城市工业、为了减轻城市就业的压力，国家长期推行向城市倾斜的经济与社会政策，为此，农村、农民和农业为1978年之前的现代化战略做出了重大的牺牲。不平等的政策不仅在城乡之间制造了收入和社会福利的差距，同时，在人们的身份和认同上也制造了鸿沟，它使得城市人口对农村人口保持着一种强大的心理优势。1978年之后，尽管不平等的政策有所松动，例如，户籍制度的局部改革、增加农村人口的收入、实行有限的福利政策，然而，局部的变化并没有触及全局性问题，那些维持城乡差异的制度仍然在发挥作用，更重要的是，它们还在继续维护两种不平等的身份关系。

城乡之间的差距不仅是经济上的，前面的数据已经反映了这种差距的严重程度，还有一些更隐形的不平等政策在维护城市人口的优越地位，这些政策覆盖教育、医疗、就业、劳保等各个领域。这里仅以就业与教育为例。在就业方面，城市人口不愿意从事的工作都由农民工来承担，它们大多是那些高负荷和高危险的岗位。据北京市政府部门的一项统计，农民工、外来工是各类伤亡事故的主体，约占伤亡事故总数的80%以上；1994年，外地农民工占当年全市因工死亡总人数的54.1%，1995年上升到75.8%，1996年仍然占69.8%。^[2]尽管如此，农民工在工资收入方面却比城市工人低得多。笔者曾于2011年初在上海大众公司的某个配件厂做调查，据公司负责人介绍，该公司的劳动用工主要有两个来源，一个是当地城市工人，叫合同工，另一个是农民工，叫劳务工，后者与公司没有合同约定，收入大概是合同工的一半左右。在教育方面，农民工子弟在城市里不仅难以接受正常的义务教育，即使少数幸运者能够在公立学校里就读，日常生活中的歧视政策对他们而言仍然司空见惯。例如，在上海，H校园将教学楼分为东楼和西楼，楼下各有一个篮球场和小足球场，中间用自行车棚

[1]《长沙市开福区房产局副局长神秘日记泄密》，载《南都周刊》2010年第27期。

[2]谭深：《外来女工的安全与健康》，未发表文章。



隔开，西楼的学生不得越过隔离带进入东楼的活动场所，所谓东楼的学生是本地生源，而西楼的学生则是农民工子弟。^[1]这种看似进步的政策不得不让人联想起美国历史上的种族隔离政策，它们的内容不同但却有着相似的效果。

民族关系

中国是一个多民族的国家，少数民族占全国人口比例只有 8%，而这些人口分布在大约 60% 的疆土上，而且大多生活在边疆地带。在少数民族中，人口最多的壮族总人口为 15 000 万左右，而最小的民族人口只有几千人。这些民族之间在文化、习俗、语言、宗教信仰、历史上没有一个统一的模式，而是各自具有鲜明的特色。汉人与少数民族之间身份关系的塑造经历了数千年的历史，最终，近代以来，汉人在民族主义运动中，在政治、经济和文化上全面超越少数民族，从而占据了民族关系的核心地位，在新的制度下，新民族关系的定义权也逐步地控制在汉人的手中。在 1949 年之后，汉人与少数民族的身份关系，无论是和谐也好还是冲突也好，都深深地受到政治力量的影响。国家对少数民族特别是几个主要的少数民族（例如，藏人、维吾尔人以及蒙古族）实行政策上的肯定行动，这些行动的内容包括人口政策、就业、入学、医疗等。^[2]在过去的 60 多年的历史中，中国的肯定行动计划帮助了少数民族的自我发展，使得它们的规模、受教育程度、富裕程度等都有了很大的改进，缩短了与汉族之间的差距。另外，政府试图给予几个大的少数民族以一定程度上的政治自治，来改善与少数民族的关系，解决民族不平等的问题。不过，民族之间的身份冲突，特别是汉人与藏人、维吾尔族人以及蒙古人之间的冲突，仍然是一个棘手问题，它们牵扯了国家相当多的精力，不得不去应付那些随时可能公开化的冲突。探究种族不平等关系的根源超出了本书的讨论范围，不过，约翰·L·科马罗夫(John L.Comroff)的真知灼见多少能够帮助我们从整体上把握这个问题：种族意识或者说种族不平等归根结底不是由文化符号创造出来的，而是由少数民族与国家的关系以及少数民族在被融合过程中的地位决定的。^[3]

汉人与少数民族之间的不平等关系既反映在少数民族身上，作为大多数人口的汉人同样对有些民族政策表示不满。少数民族的不满主要来自于现实之中政治上的不平等。在政治方面，为了贯彻民族自治的原则，国家出台与完

[1] 吴珊：《上海校园新难题 看不见的墙》，载《南都周刊》2010年6月9日。

[2] Uradyn E. Bulag, *Ethnic Resistance with Socialist Characteristics*, in *Chinese Society: Change, Conflict and Resistance*, Elizabeth J. Perry and M. Selden(eds.), New York: Routledge, 2000, p.179.

[3] John L. Comroff., *Of Totemism and Ethnicity: Consciousness, Practice and the Signs of Inequality*, *Ethnos*, Vol.52, No.3-4, 1987, p.307.

善了一系列制度，让更多的地方干部有更多的机会进行自我管理。据统计，截至 2008 年底，内蒙古全区党政机关（含群团）中有少数民族干部 5 万余名，占机关干部总数的近 32%；厅级、县处级少数民族干部占同职务干部总数的近 38% 和 32%；在盟市、旗县党政领导班子一把手中少数民族干部分别占 50% 和 47%。^[1] 在新疆，截至 2008 年底，全区少数民族干部总数 363 169 人，比 1978 年增加 2.09 倍，占干部总数的比例也由 1978 年的 28.94% 提高到 2008 年的 51.25%。^[2] 在西藏，截止到 2007 年年底，70.42% 的省级干部是藏族人，地厅级干部达到 50% 以上。^[3] 相对于 1949 年之前，尽管少数民族的政治地位有了明显的提高，然而，它们对不平等的认知主要还是来自于政治上的不平等，一方面，它们认为本民族的自治权没有得到足够的尊重，另一方面，它们认为社会、经济和文化上的不平等根源于政治上的不平等。换句话说，国家赋予少数民族政治上的自治权，并没有让几个主要的少数民族消除对汉人的仇恨和不满，相反，他们常常视这些制度为一种新的不平等和不平等的根源。

在汉族人口这边，它们也同样对不平等有所不满，不过那些不满主要不是政治上的，而是一些具体的政策。除了经济上的优惠之外，中央政府还给予一系列优惠政策来安抚少数民族，例如计划生育、教育、政府工程，甚至法律等方面，但是，正是这些政策引起了汉人的不满，不满主要集中在司法不公、教育加分、计划生育等。在学者看来，优惠政策并没有导致太多积极的效果，有时反而增加当地汉族人口和少数民族之间的矛盾，在很多问题上，汉族和少数民族同样对中央的政策感觉到不满。^[4] 这里以司法实践为例。从 20 世纪 80 年代开始，政府在新疆实行“两少一宽”的政策，该政策的核心内容是“对少数民族中的犯罪分子要坚持‘少杀少捕’，在处理上一般要从宽”，后来，这一政策被推向全国。这项政策导致了很 多司法问题和社会问题。当汉人与少数民族发生冲突的时候，少数民族特别是维吾尔族人能够享受特殊待遇，得到很轻的处罚，而汉人则会受到很重的处罚。在有些评论家看来，“两少一宽”更严重的问题在于，它优惠的对象是极少数刑事罪犯，而不是罪犯所伤害的广大良善百姓，如果这个政策在少数民族地区实行，它会鼓励犯罪，无端制造社会不

[1] 《中国最早的少数民族自治区少数民族干部比例高》，2009 年 10 月 6 日，<http://news.qq.com/a/20091006/000492.htm>。

[2] 曾嘉：《新疆少数民族干部比例超五成》，2009 年 6 月 2 日，<http://www.chinanews.com/gn/news/2009/06-02/1715672.shtml>。

[3] 《藏族和其他少数民族占西藏干部总数比例》，2008 年 5 月 6 日，http://www.china.com.cn/aboutchina/data/xzjx/2008-05/06/content_15087018.htm。

[4] 郑永年：《中国的少数民族政策的问题到底在哪里？》，载《联合早报》2009 年 7 月 21 日。



安定，也必定诱发民怨。^[1]

在中国社会里，相互冲突的身份关系还有许多，例如性别差异、宗教信仰等，它们在犯罪与社会冲突中的确也起过推波助澜的作用，但是，相对于前面的身份关系而言，它们的作用要小得多，而且它们的冲突关系的形成并不能完全归于1949年之后的政权，事实上，它们早在1949年之前就一直存在着。相对而言，前面的身份关系与现政权的关系更加密切，它们更能够反映社会冲突的状况和潜在的社会问题，对未来政治与社会的发展导向具有更大的影响力。

1.4 反社会行为

在改革开放时代，社会的快速变化以及发展的结果为犯罪创造了机会。在社会控制逐渐松动的情况下，过去通过户籍制度与单位制度将人控制起来的机制失去了很大的效力，人们如今可以在全国范围内不受限制地流动，独立于国家监控之下的个体行动获得了足够的空间；发展的不平等使得社会走向两极分化，边缘群体的规模越来越大，社会裂痕在原有的基础上迅速扩大，贫困、歧视以及“仇富”心态为犯罪行为埋下“伏笔”。在上述条件下，改革开放三十年既创造了经济奇迹也伴随着大量的犯罪事件。

在经济发展期间，根据官方公布的数据，犯罪率增长迅速。1978年，每十万人的犯罪率为55.91人，到了1998年，这个数字上升到163.19人。^[2]犯罪活动的总体犯罪情况可以通过图1—1更详细地反映出来。^[3]1987年，全国法院系统接受总立案数为2 015 647件，到了1996年和2008年，这个数字分别增加到5 712 669件和6 982 594件；而在同一时期，全国公安系统立案侦查的案件数也有大幅度地增长，1987年为1 234 910件，而2008年则增加到9 411 956件，在20年时间里，增长幅度达7倍以上。1992年，公安和法院系统提高了犯罪统计的标准，例如，在此之前，农村地区25元、城市地区80元被定义为偷盗行为，而调整后的标准则分别为300元和800元，标准的变化使得犯罪案件的总数有了明显的下降。^[4]因此，从1987年到1999年之间特别是1991年到1999年之间，犯罪案件增长的趋势较慢。但是，仅仅过了一年，案件增长又达到一个新的高度，这个增长势头一直持续到2008年。从2000年到2008年，公安

[1] 林达：《司法不公是新疆问题的引爆点》，载《亚洲周刊》2009年第30期。

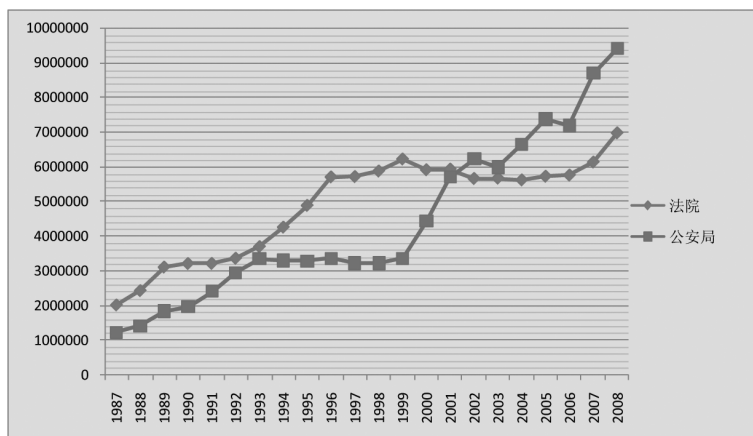
[2] 《中国统计年鉴》（1979—1999），中国统计出版社2000年版。

[3] 《中国法律年鉴》（1988—2009），中国法律年鉴社2010年版。

[4] Jianhong Liu and Steven F. Messner., *Modernization and Crime Trends in China's Reform Era*, in *Crime and Social Control in a Changing China*, Jianhong Liu and Steven F. Messner(eds.), London: Greenwood Press, 2001, p.14.

系统的案件数从2000年的4 437 417件一下子飙升到2008年的9 411 956件，增长幅度达到两倍以上。

图 1—1 全国法院与公安局受理案件数（1987—2008）



资料来源：《中国法律年鉴》（1988—2009），中国法律年鉴社2010年版。

在那些大量的犯罪事件中，犯罪类型根据不同的标准（年龄标准、职业标准和犯罪组织的性质）可以简单地划分为三类。^[1]

第一类标准是根据年龄，犯罪主体包括少年、成年人和老年人。少年的年龄范围在14到18岁，成年人中的青年人是指从18到25岁的犯罪者，而中年以上的则指25到50岁，老年人是指50以上的人。在这三大主体的犯罪人员中，青少年的犯罪情况最为严重。在2009年年底至2010年上半年，官方所做的调查显示，全国约有2 820万名达到法定入学年龄但又不在学、无职业的闲散青少年，其中“有不良或严重不良行为”的青少年115万人，“有严重不良行为”的青少年达25万人，其中有16万人在18岁至25岁之间……全国25岁以下的青少年中，大约每11人中就有1人属于闲散青少年，而每25名闲散青少年中，就有1人有过不良行为。^[2]

第二类标准是工作性质。按照这个标准实施犯罪的主体包括工人、农民、白领。从农村迁移到城市的农民工犯罪率一直居高不下，他们是众多犯罪事件中的主角（见表1—1）。白领犯罪成为一种新型犯罪类型，它包括“公司犯罪”

[1] Lu Zhou and Mei Cong, *Criminology in China: Perspectives and Development*, in *Crime and Social Control in a Changing China*, Jianhong Liu and Steven F. Messner (eds.), London: Greenwood Press, 2001, p.59.

[2] 张国：《我国青少年犯罪率连续三年递减》，载《中国青年报》2010年11月4日。



和“职务犯罪”。以“职务犯罪”为例。20世纪90年代后期以来，随着国家对高校投入的加大，大学的行政部门掌管的资源越来越多，结果，职务犯罪的数量上升了，范围扩大了。仅仅在北京海淀区，从1998年至2008年10年间，海淀区检察院办理的发生在教育系统的职务犯罪案件数量大增，高校的职务犯罪案件为46件55人，占教育系统职务犯罪案件总数的85%；从2008年1月至2009年6月，这种现象有增长趋势，该区检察院共办理教育系统职务犯罪案件7件12人，其中发生在高校的有6件11人。^[1]国家机关干部的职务犯罪情况更加严重，从2003年到2008年上半年，全国县处级干部被判刑人数达到4525人。^[2]

表 1—1 流动人口在部分城市的犯罪比例（1994）^[3]

城 市	流动人口犯罪比例	城 市	流动人口犯罪比例
北京	46.2	深圳	97
上海	53.6	东莞	85.4
天津	30	杭州	50
广州	69.2—70	温州	48.6
宁波	41.2	贵阳	30
西安	53	济南	28
重庆	53.9	哈尔滨	19.6
乌鲁木齐	43.2	南京	47

第三类标准是根据犯罪组织的性质，可以分为团伙犯罪和具有黑社会性质的犯罪。根据官方的定义，犯罪人员在3人以上的为团伙犯罪，并且具有一定的组织形式。1997年的《中华人民共和国刑法》规定，黑社会性质的犯罪是“以暴力、威胁或者其他手段，有组织地进行违法犯罪活动，称霸一方、为非作恶，欺压、残害百姓，严重破坏经济、社会生活秩序的组织”。改革开放以来，团伙犯罪和“涉黑”犯罪越来越严重，自1983年“严打”以来，每年都要摧毁各种犯罪组织数万个，甚至十多万，但是，有组织犯罪并未因此减少，旧的还未消失，新的犯罪组织又滋生并发展起来。有组织犯罪和黑社会性质的

[1] 杜晓：《检察官披露高校职务犯罪新动向——呈现数量上升、范围扩大、向普通员工蔓延趋势》，载《法制日报》2009年7月8日。

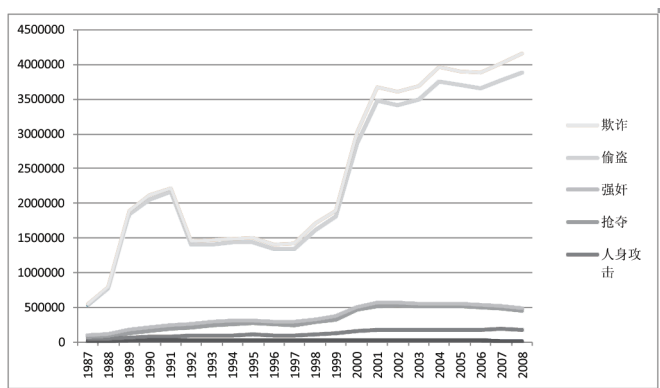
[2] 杨华云：《最高人民法院院长报告中披露 五年来4525县处级以上干部获罪》，载《新京报》2008年10月27日。

[3] Shuliang Feng, *Crime and Crime Control in a Changing China*, in *Crime and Social Control in a Changing China*, Jianhong Liu and Steven F. Messner(eds.), London: Greenwood Press, 2001, p.127.

犯罪相互交叉，它们在新的形势下发展出一些新的特点：一方面，由于这些犯罪经常涉及暴力行为，它们对社会安全的破坏力特别大；另一方面，这些团体性犯罪之所以能够越来越猖狂，是因为它们经常与地方政府官员建立联系，个别干部甚至为犯罪者充当“保护伞”，同时，这些组织有的朝公司化经营方向发展，运用非法手段经营合法生意，垄断某一地区的某些行业。^[1]

2009年，重庆开展大规模的“打黑”行动，这一行动揭示出团伙犯罪与黑社会犯罪的状况与发展趋势。截止到2009年10月25日，重庆市检察院批准逮捕的涉黑犯罪嫌疑人700人，缴获军用枪支11支，含2支冲锋枪，其他枪支68支，子弹1482发，手雷4枚，管制刀具221把，冰毒62.01公斤，查封、冻结、扣押涉案财产17.43亿余元；^[2]在2008到2010年的三年时间里，检察机关总共整肃了71个黑社会团伙，它们利用暴力垄断工程建设、餐饮娱乐、交通运输、大宗农产品批发等行业领域，从事故意杀人、寻衅滋事、敲诈勒索、贩卖毒品、强迫卖淫、高利放贷、欺行霸市、侵害经济组织和公民权益等违法犯罪活动。^[3]

图 1—2 公安机关立案的主要刑事案件数（1987—2008）



资料来源：《中国法律年鉴》（1988—2009），中国法律年鉴社。

总体的犯罪数据并不能完全反映社会治安的严重程度，只有那些能够造成致命性伤害的犯罪行为，才会对社会秩序有重要影响。中国政府总共区分了六种致命性犯罪事件，即欺诈、抢劫、强奸、抢夺、人身攻击、杀人。在这六种犯罪中，欺诈和抢劫行为数量最多，从1987年的14 693件和435 235件分别增长到2008年的273 763件和3 399 600件；但是，从对社会的危害程度而言，

[1] 何清涟：《当代中国“官”“黑”之间的政治保护关系》，载《当代中国研究》2007年第1期，第29—56页。

[2] 刘志明：《重庆黑社会的政治渗透》，载《瞭望东方周刊》2009年11月2日。

[3] 张森：《重庆3年打掉71涉黑团伙 查办职务犯罪1977人》，载《重庆日报》2011年3月24日。



另外四种犯罪影响要大得多,这些犯罪行为经常伴随着暴力、有组织犯罪、绑架、纵火和投毒等。^[1]图 1—2 显示,杀人事件 1987 年只有 13 154 件,到了 2000 年,增加到 28429 件,翻了 2 倍多;同样地,人身攻击案件也从 1987 年的 18 775 件增加到 2002 年的 354 926 件,增长幅度接近 20 倍。

表 1—2 行政诉讼案件数量 (2002—2008)

案件类型	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	总数
警察	11 707	10 816	11 199	9 514	9 313	9 773	10 347	72 669
工商税务人员	2 892	2 715	3 389	2 970	2 985	2 904	2 953	20 808
资源	13 464	16 750	17 582	18 974	20 752	19 875	18 902	126 299
城市发展	16 287	19 811	18 973	19 197	20 693	21 601	28 324	144 886
社会福利	3 587	4 047	5 559	7 171	7 411	7 839	7 911	43 525

资料来源:《中国法律年鉴》(2003—2009),中国法律年鉴社。

在国家的统计数据中,犯罪事件还包括国家机关工作人员的违法行为,它们是由公民根据法律向司法系统所提起的。1988 年,全国的法院系统只受理了 11 418 件行政诉讼案件,但十年后,这个数字就增加到了 112 680 件,而另外一个十年,也就是 2008 年,数字增加到了 142 861 件。^[2]在这些数量惊人的数字当中,人们对警察和税务工商管理人员的违法或不适当行为意见最大。争议主要集中在乱收费、自然资源的分配(例如矿山、林场等)、城市发展(主要是征地与拆迁)和社会福利(见表 1—2)。另外,还有一些案件涉及国家与政治问题,诉讼者请求国家赔偿和道歉^[3]。

1.5 群体性事件

个体的犯罪事件对政权所造成的政治挑战从来都不是致命的,相对而言,组织化的群体性事件则是任何一个国家都不能忽视的,因为历史上很多看似固若金汤的国家经常被革命和社会运动所推翻,而且即使抗议没有导致政治瓦解,其对政治统治的破坏力仍然是不可小觑的。在中国共产党执政的前三十年里,

[1] Gaofeng Jing, *Annual Report on China's Rule of Law*, No.8, Li Lin(ed.), Beijing: Social Sciences Academic Press, 2010, p.179.

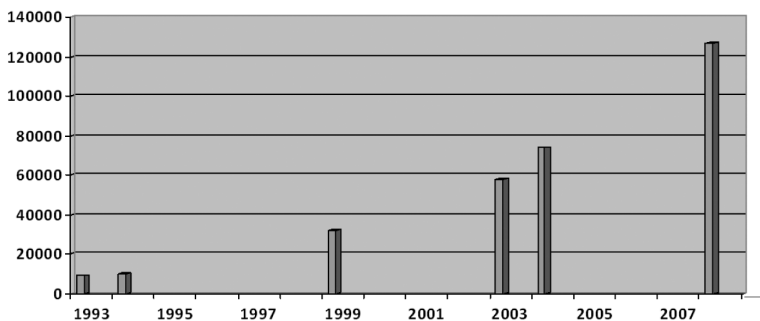
[2] 《中国法律年鉴》(1989、1999、2009),中国法律年鉴社。

[3] Fu Cheng, *Annual Report of Development of Rule of Law in China*, No.5, Li Lin(ed.), Beijing: Social Sciences Academic Press, 2007, p.162.

由于强大的社会控制力量和政治动员能力，中国社会鲜有集体性的抗议行动，然而，当社会控制机制开始松动之后，那些束缚人们横向联络的羁绊逐渐地失去了约束力，同时，经济发展带来的个人财富的积累也为人们独立于国家之外提供了便利，在这种情况下，那些心怀不满的人有了组织自己的条件，向政府或国家公开表达不满。

人们表达不满的趋势是与日俱增的（见图 1—3）。关于抗议事件的规模，公安部的数据被广为引用。公安部称，1993 年，15 人以上的群体性事件为 8 700 起，到了 2005 年，这个数字上升为 87 000 起，13 年增加了将近 10 倍，平均每天发生将近 240 起。2008 年，抗议事件增加到 127 000 起。有学者估算，2010 年，中国的群体性事件已经超过 20 万起。^[1]大量的抗议事件同时意味着参与者众多。群体性事件的参与人次从 1994 年的 73 万人次上升到 2004 年的 376 万人次；2004 年前 10 个月，除西藏外，在全国 31 个省市中，有 337 个地级市和 1 955 个县发生过未经核准的 100 人以上的游行集会活动事件，其中，城市每天发生 120 至 250 起，农村每天发生 90 至 160 起；2006 年 1 月至 9 月，全国公安机关共处置各类群体性事件 1.79 万起。其中，全国有 38.5 万人次农民参与群体性事件。^[2]公安部的数据也承认抗议规模在逐步扩大，平均每个群体性事件的参与者从 1995 年的 10 人左右增加到 2003 年的 52 人，数千人甚至上万人参与的事件变得稀松平常。在辽宁，在 2000 年到 2002 年期间，大约 863 000 人参与了 9 000 多起抗议事件，每个事件平均 90 多人参加。^[3]

图 1—3 中国群体性事件数量（1993—2008）



资料来源：Susan L. Shirk, *China: Fragile Superpower*, London: Oxford University Press, 2007;

[1] http://www.voanews.com/chinese/news/20110202-China_Egypt-115098644.html.

[2] 《2006 年发生超过 9 万起 群体性事件增加趋势明显》，载《领导决策信息》2008 年第 38 期。

[3] Murry S. Tanner, *Chinese Government Responses to Rising Social Unrest*, Testimony presented to the US-China Economic and Security Review Commission on April 14, 2005.



Andrew Jacob, *Dragons, Dancing Ones, Set-off a Riot in China*, *New York Times* (Feb. 10, 2009);
Susan L. Shirk, *China: Fragile Superpower*, London: Oxford University Press, 2007.

农民行动者

尽管从 1978 年到 2000 年，中国农民的收入增加了将近 6 倍，然而，他们的经济状况与社会福利仍然无法与城市人口相提并论，而且从 20 世纪 90 年代后期开始，农民的收入开始迅速下降，在顶峰时期，农村的失业率曾经高达 20%。^[1]另一方面，由于日益加重的税收和乱收费，农民的生活质量直线下降，他们对基层政府产生了很多怨气。在这段时间里，农村的集体抗议行动经常指向地方官员，有时他们使用暴力抵抗。^[2]1993 年 1 月到 6 月，四川仁寿县爆发大规模的农民暴动，数万人抗议政府为了修建高速公路而向农民乱收费。收费标准由省里的人均 40 元增加到乡级政府的人均 70 元，当地农民对政府的乱收费行为以及伴随其中的官员腐败极度不满，最终酿造了 1978 年以来首次大规模集体抗税运动。在谢安乡农民代表张德安的带领下，上万名愤怒的农民包围了区、乡政府，烧毁了检察院的汽车，商店关门，区、乡政府机构瘫痪。

仁寿事件只是个开始，农民抗议行动远远没有结束。据统计，1993 年，农村总共发生了 6 230 件集体暴力事件，其中，500 人和 500 人以上参与的事件达到 830 件，千人以上的抗议事件达到 78 件；这些事件导致 8 200 人受伤、385 人死亡，经济损失达 2 亿元。1995 年秋季，在山西、河南和湖南的 22 个县，总共有 10 万农民参与抗议事件，其中，100 人在对峙中丧生，30 人为干部，70 人为农民。1996—1997 年，在全国 9 个省的 36 个县，总共有 38 万农民参与集体抗议行动，其中，230 个抗议事件被政府定性为“骚乱”。^[3]

为了消除农民的强烈不满，中央迅速地做出回应，采取多项措施，停止大量收费项目。中央还从 2002 年开始试行税费改革，旨在进一步减轻农民负担，税费改革的标志性成果是从 2006 年开始，国家在农村免除农业税。这些改革在农村起到了效果，农民的财政负担大大减轻了，在有些地区，这些改革帮助农民提高 15%—40% 的收入。^[4]但是，改革的措施只是临时性地安抚农民的不满，

[1] Fred Gale and Albert Park, *Can Rural Income Growth Accelerate?* in Fred Gale (ed.), *China's Food and Agriculture: Issues for the 21st Century*, Washington, DC: Economic Research Service, USDA, 2002.

[2] Edwin Chan, *China's Infant Rural Reforms Have a Long Way to Go*, Reuters News, March 8, 2002.

[3] Thomas P. Bernstein and Xiaobo Lü, *Taxation without Representation in Contemporary Rural China*, Cambridge: Cambridge University Press, 2003, pp. 124–125

[4] Peter S. Goodman, *In China's Cities, a Turn from Factories*, Washington Post, September 25, 2004.

因为造成农民贫困的主要原因（例如，腐败、脆弱的司法制度、地方政府的恶性竞争等）并没有得到有效遏制。^[1]

在农村，农民除了抗议来自基层政府的经济压力，他们还是城市工业化的受害者，因为工业化和城市化最敏感的问题就是土地。1998年，学者对信访事件的研究发现，在农民信访当中，约半数涉及土地承包权被侵犯问题。^[2]由于农民对土地没有最终的决定权，地方政府可以轻而易举地拿走农民的土地，并且经常按照农田价格而不是商业价格补偿给农民。非常普遍的情况是，地方政府征用农地根本不用和农民商量，既没有合法手续，也不按照标准赔偿。例如，1999年，陕西省榆林市政府决定在榆阳镇建立玉林开发区，它们以“收回国有土地使用权”为名，强征三岔湾村农民的土地，其补偿价格是，按每亩500元劳务费的标准补偿，而市政府招商时则明文标价，每亩地收费35万元。^[3]非法征地、低价补偿甚至不补偿在农民中间引起了极大的不满。大规模的抗议事件屡见不鲜，以下是几个典型的案例：

- ▲ 2006年1月，广东三角镇蟠龙村数千名抗议者与警察发生了冲突，他们抗议政府将自己的耕地用作工业开发，并且抗议政府低价赔偿。
- ▲ 2005年12月，围绕着发电厂用地的争议在广东东周村爆发大规模的暴力冲突事件，至少3人以上被打死；农民们不满村委会和乡镇政府的补偿方案，在长期的抗议中，村民们先后以上访、堵路、绑架官员的方式表达不满。
- ▲ 2005年7月，广东太石村发生官民冲突，当地村民抗议政府征地拆迁以及征地过程中的官员腐败问题。1500多名农民抗议者围攻政府，与500名防暴警察发生冲突。
- ▲ 2010年12月25日早晨，浙江温州乐清市寨桥村前任村委会主任钱云会被一辆工程车碾压死亡，在全国引起强烈反响。死亡事件的背景是，当地政府为了建设发电厂而向该村征收3000多亩土地，农民对征地补偿严重不满，在钱云会的带领下进行了长期的信访抗议。

工业化与城市化同时还在农村造成新的不满，那就是严重的污染问题。由于国家强调GDP总量和招商引资的规模，地方政府在这种政策导向的鼓舞下，忽视工业投资对环境质量的影响，降低引进项目环境审批的标准，甚至在那些

[1] Thomas Lum, *Social Unrest in China*, Congressional Research Service (RL33416), May 8, 2006.

[2] 党国英：《确立农民的土地财产权》，载《南方周末》1999年4月2日。

[3] 何清涟：《国家角色的嬗变：政府行为的非正当化趋势分析》，载《当代中国研究》2006年第3期，第4—31页。



招商条件缺少优势的地区，个别地方政府则向污染项目开启“绿色通道”，不需要环境评估也不需要行政审批。在这种情况下，大量污染甚至重度污染的工业项目落户城市的边缘地带和农村地区，使得农村地区的环境污染问题变得越来越严重。例如，四川省官员承认，该省农村的污染已经超过城市和工业。截至2009年底，全省农村每年产生生活垃圾约1 697万吨（以每人每年产生0.25吨计算），生活污水10多亿吨，相当部分未经处置；化肥年施用量达220万吨（有效成分），农药使用量达5.63万吨，而利用率仅为30%左右。^[1]

工业化和城市化在农村造成的污染问题远远不止这些。据初步的统计，污染的危害主要表现在：一是破坏农田，农业污染破坏土壤结构和可耕性，全国已有1/5的耕地受到重金属污染，农作物由此减产9%—20%，每年减产粮食1 000多万吨，此外还有1 200万吨粮食被重金属污染；二是污染水体，危害农民健康，全国农村有3亿人饮用水不安全，其中1.9亿是水质问题，土壤污染通过食物链进入人体，农民恶性肿瘤的发病率和死亡率呈现持续升高趋势；三是危及农村稳定，农民成为投诉、反映污染问题的来信来访主体，环保纠纷成为继征地之后影响农村稳定的第二大因素。^[2]

由污染引发的群体性事件在全国各地相当普遍，而且呈快速增长趋势。2000年以来，其增长速度达到年均29%。^[3]尽管无法得到具体的数据，但是，我们可以确信的是，农民抗议污染的事件数量非常惊人。以下是近些年比较有影响的事件，农民经常以信访、堵路、司法诉讼、示威等方式回应环境污染问题：

- ▲ 江苏盛泽的污染企业将污水排放到浙江嘉兴，造成一场10年扯皮跨省河流污染，直接受灾人数15万人，80万人饮用水受污，制造了众多癌症村。2001年11月21日晚嘉兴300个农民，为了抗议10年没有解决的河流污染，民间集资100万，自沉28条大船，动用8台推土机，数万只麻袋，切断了一条大河，堵塞了航道。
- ▲ 2005年4月，浙江东阳市画溪镇2万多村民围堵公路，抗议当地化学工业园的严重污染问题。在堵路期间，村民与警察发生冲突，多人被打伤。
- ▲ 2009年8月3日，在湖南浏阳镇头镇长沙湘和化工厂的正门上，当地农民用油漆写下了“我们要生存”等字样，浏阳市镇头镇部分群众因不满化工厂污染环境而上街游行抗议。

[1] 祝楚华：《农村环境污染已超越工业与城市》，载《成都商报》2010年12月28日。

[2] 任玉奇：《加强农村环境污染防治》，人民网，2008年03月17日。

[3] 胡美灵、肖建华：《农村环境群体性事件与治理——对农民抗议环境污染群体性事件的解读》，载《求索》2008年第12期，第63—65页。

- ▲ 2010年7月13日下午,广西百色市靖西县上千村民欲进入靖西县城游行,被阻挡于县城外,有村民向干部和民警投掷石块。村民此举是抗议当地一家大型铝业企业严重污染生存环境。
- ▲ 2010年,4月23日起,溧阳市别桥镇绸缪化工园区古渎村的百余农民陆续聚集在化工园,就化工园废气排放和农作物补偿等问题提出交涉。23日至27日,当地群众将化工园内两条主要通道封堵,园区内部车辆遂无法通行。

工人与农民工

除了1957年上海工人大罢工之外^[1],被赋予中国政治生活领导地位的工人阶级,一直到1989年才开始进行集体性地向国家表达不满^[2],并且在90年代中期以后大规模地爆发出来。在中国的政治词汇里,工人阶级专门指称被国有企业聘用的城市与城镇人口,他们既享受共产主义政治带来的政治优势,同时也分享计划经济带来的各项好处,不过,到了20世纪80年代,随着国家允许城里的国有企业雇佣农村劳动力,特别是90年代中期开始国家大刀阔斧地改组国有企业,“工人阶级”的内涵就发生了显著的变化,传统意义上的工人阶级作为一个群体逐渐地消失,而从本质上属于农民的工人则慢慢地转变了身份,他们无论在数量上还是工作岗位上,都更像一个阶级。很明显,市场化改革模糊了传统产业工人与现代工人之间的身份边界,但是,由于各种制度和文化性障碍的作用,两大群体之间仍然存在着各种隔阂,使得在新的经济条件下形成的工人阶级内部还处于一种分裂状态。^[3]然而,无论如何,集体抗议是实实在在的,它们几乎每天都在各地上演。

传统产业工人的集体抵抗主要是因对国家在国有企业实施的改革而起的。在国有企业改制中,数以千万计的国有企业工人在根据工龄一次性领取经济补偿金之后,放弃了“国有企业工人”的身份,这种以经济补偿金“置换国有企业工人身份”的做法被俗称为“买断工龄”。工龄买断之后,有一部分工人失去了工作岗位,成为下岗工人、失业人员或者在未达到退休年龄之前被要求“提前退休”。尽管中央政府要求各地政府做好下岗人员的生活补助问题,然而,由于补助标准过低,或者由于企业和地方政府拖欠工人的下岗补贴,那些被解

[1] 详细分析请参见 Elizabeth J. Perry, *Shanghai's Strike Wave of 1957*, *The China Quarterly*, No.137, Mar. 1994, pp.1-27。

[2] 参见 Andrew G. Walder, *Popular Protest in the 1989 Democracy Movement: The Pattern of Grass-Roots Organization*, USC Seminar Series No.8, 1992。

[3] Misagh Parsa, *Economic Development and Political Transformation: A Comparative Analysis of the United States, Russia, Nicaragua, and Iran*, *Theory and Society*, Vol.14, No.5, Sep. 1985, pp.623-675。



聘的工人生活状况一下子陷入了极端无助的状态。^[1]

当国家成批地让一直享受终身制好处的工人失去工作的时候，工人们的愤怒以集体抗议的方式持续性地、大规模地爆发出来。国内媒体的零星报道可以证实这类行动的发展趋势。据《张掖日报》报道，2003年，甘肃省10人以上的群体性事件比2002年翻了一番，2004年第一季度增幅已达到60%以上，其中上百人、几百人围堵省委、省政府机关的群体性事件已经发生10多次。“新华网—新闻中心—新华时评”2003年12月3日报道，在传统工业重镇沈阳市，2003年共发生群体性事件1300余起，参与者达17万余人次，仅10月份就发生112起。《中国青年报》2004年12月报道，1月至7月，广东省政府劳动部门处理过的群体性突发事件达540起，涉及人数5.73万人，比上年同期分别增加了15.4%和17.7%。^[2]

工人的集体行动经常伴随着“激进行为”，例如，围堵工厂和道路，围堵政府机关，扣押厂长经理或者政府官员，实施暴力破坏，等等。然而，研究发现，工人们的过激行动并非工人行动的必然产物，政府和企业的态度经常迫使他们改变行动的策略。^[3]例如，2004年10月24日上午9点40分，陕西省咸阳天王纺织集团约5000多工人结束了为期40天的厂内“静坐”，聚集在陇海铁路上，据称围观者达到2万之多。在此之前，他们的确试过用其他办法解决问题，当静坐逾月仍无法达到目标的情况下，曾经聘请律师代表他们到法院诉讼，但是该律师在赴咸阳的路上一度与家人失去联系，此后在当局的胁迫下放弃了代理资格。最后，工人们不得不以堵塞陇海线的方式“惊动”更高层领导。

不同于传统产业工人的抗议，那些分布在外资企业、私营企业中的农民工行动更多地为权利而战，集体行动大部分与工资诉求有关。例如，要求发还企业拖欠的工资、提高工资支付标准、提高加班工资，等等。集体抗议行动也和工作权利有关，例如，超时上班、工作环境恶劣等。据中华全国总工会的统计，截至2003年底，全国农民工被拖欠的工资高达1000亿元。^[4]2005年1—9月，广州市劳动保障部门共接受和处理涉及工资发放问题的投诉举报36408次，来访人数66281人次；劳动保障部门负责人表示，95%以上的群体性事件都是由企业拖欠员工工资而引发的。^[5]例如，2003年3月26日，广东省深圳市嘉音

[1]Yongshun Cai, *State and Laid-off Workers in Reform China: The Silence and Collective Action of the Retrenched*, New York: Routledge, pp.25-29.

[2]中国劳工观察：《中国工人运动观察报告》（2002—2004），2005年5月。

[3]中国劳工观察：《中国工人运动观察报告》（2002—2004），2005年5月。

[4]中国劳工观察：《中国工人运动观察报告》（2002—2004），2005年5月。

[5]中国劳工观察：《中国工人运动观察报告》（2005—2006），2007年5月。

电子公司（港资企业）被厂方解雇的 300 多名工人到深圳市政府请愿，抗议企业强迫加班、克扣工资、不执行当地最低工资标准的作为。导致农民工集体行动的另一个原因是，公司支付的工资标准过低，据来自劳动和社会保障部的一份报告，在 1992 年至 2004 年的 12 年间，珠江三角洲农民工的月工资只提高了 68 元，与此同时，当地猪肉和大米的价格已上涨 3 倍以上，政府公务员的工资也增长了 5 倍以上。例如，2003 年 4 月 14 日至 17 日，广东省广州市建兴电子（广州）有限公司（合资企业）约 1700 名员工罢工 3 天，要求提高工资待遇。^[1] 农民工的集体行动在 2003 年至 2004 年间达到高潮。

农民工的抗议行动还有的起因于企业违反劳动法等相关法律法规，侵害工人的权利。例如，2005 年，广东深圳宝吉工艺品（深圳）有限公司逾百名工人包围总厂进行抗议，他们不满假期后被厂方无故解雇并不发放遣散费。这些工人在 2004 年 10 月中旬接到厂方“提前放假”的通知，厂方承诺，他们可以在 2005 年 3 月初返回工厂工作。当工人在 3 月 2 日重返工厂时，他们被厂方拒绝入内，并被告知，他们已经被解雇且无遣散费。^[2]

农民工的抗议行动不仅在行动的诉求方面不同于他们的“老大哥”——工人，他们的抗议动因和形式也与他们存在差异。尽管他们也经常诉诸于信访、围堵工厂、围攻政府、堵路、罢工等，但是，就前者而言，他们通常是在司法行动失败之后才会诉诸于这些公开抗议，而后者则一般直接采取街头抗议。^[3] 从 1996 年到 2004 年，全国各级劳动行政部门劳动争议案件受理数呈直线上升趋势，1996 年为 47 951 件，2004 年则达到了 260 471 件，增长了 4 倍以上；集体劳动争议数从 1996 年的 3 150 件增加到 2004 年的 19 241 件，增幅达到 5 倍以上。^[4] 《中华人民共和国合同法》实施以后，劳动争议案件更加层出不穷，2008 年达到前所未有的 69 万多件。^[5] 在庞大的争议事件中，外资企业与民营企业占的比重最大。以 2000 年为例，当年全国总共受理了 135 206 件争议案件，其中涉及外企与私营企业的争议数量为 41 058 件，占了总案件数的 30% 多。^[6] 由于国家在经济领域深刻的利益考虑，使得农民工在进行司法行动的时候，经常面临失败的命运；当农民工对法律途径彻底失去信心之后，他们才会将不

[1] 中国劳工观察：《中国工人运动观察报告》（2002—2004），2005 年 5 月。

[2] 中国劳工观察：《中国工人运动观察报告》（2005—2006），2007 年 5 月。

[3] Ching Kwan Lee, *Against the Law: Labor Protests in China*, Ewing, N. J.: University of California Press, 2007.

[4] 《中国统计年鉴》（2006），中国统计出版社 2007 年版。

[5] 王俊秀、刘梦泽：《劳动合同法实施 2 年劳动争议案井喷》，载《中国青年报》2010 年 2 月 28 日。

[6] 《中国统计年鉴》（2002），中国统计出版社 2003 年版。



满带到大街上。^[1]

房屋拆迁户

2003年前后，中国的房地产行业开始蒸蒸日上，政府和房产开发商密切合作，共同推动房屋市场急速膨胀，在市场上，不仅房屋数量和房屋价格以惊人的速度上涨，而且投资房地产成为中国最有利可图的行业。根据媒体报道，截至2010年3月10日，尽管政府已经对房价实施了种种打压措施，但是，在已经公布的34家地产上市公司当中，近四成企业利润增幅都在50%以上，其中9家公司的利润增幅超过了100%。2009年，中国的房地产开发商从楼市赚取了至少1万亿元的利润，这1万亿利润比整个国家财政收入的1/7还要多。^[2]获利者不仅是开发商，政府也是很大的受益者。据政府官员透露，2010年，全国土地出让金收入达到2.9万亿元，几乎达到了地方财政总收入的1/3，在许多地方，土地使用权出让金收入已占到财政收入的50%以上。^[3]然而，炙手可热的市场背后隐藏着一个巨大的利益受损群体，他们是城市底层的居民，有的居住在城市繁华地带，有的则身处城乡结合部。由于政府和开发商瞄准了他们脚下的土地，他们被迫从自己的房子中搬出，前往其他地方，于是，怨恨和不满就发生在房屋的拆迁之中。

一般情况下，地方政府以两种名义进行拆迁，一是借城市广场、道路、绿地公共基础设施建设之名，二是借“旧城改造”之名。在一些城市里，拆迁成为人们的噩梦，因为一旦被拆迁就意味着，他们可能无法回迁，生活成本也大增，甚至谋生方式也发生变化。有的房地产公司在拆迁地造了高标准住宅或豪华别墅，即便允许拆迁户回迁，但由于补偿标准过低，新售价格太高，他们承担不起回迁的住房差价，因此，在失去住所的威胁下，拆迁户往往会激烈地反抗。^[4]在一些郊区和小城市，拆迁纠纷不仅是因为开发商补偿过低，而且拆迁户发现，很多是在没有合法手续的情况下的违法拆迁。政府没有公布这些年来全国究竟有多少房屋被拆迁，但是，某些零星的报道还是能够说明问题的。例如，在北京，仅仅为了修建奥运会场馆，全市就有40多万人被拆迁，许多人是被迫拆迁或

[1] 谢岳：《从“司法动员”到“街头抗议”》，载《开放时代》2010年第9期，第46—56页。

[2] 中央电视台《第一时间》栏目，2010年3月14日。

[3] 赵燕华：《2.9万亿“土地财政”五大原因导致卖地收入大增》，载《羊城晚报》2011年3月9日。

[4] 何清涟：《国家角色的嬗变：政府行为的非正当化趋势分析》，载《当代中国研究》2006年第3期，第4—31页。

者得不到足够的补偿的。^[1]

面对难以抵挡的拆迁浪潮，当事人通常采取信访的形式表达不满。据国家建设部公布的数据：2002年1月至8月，共受理来信4820件次，上访1730批次，集体上访123批次，其中反映拆迁的分别占28%、70%、83.7%。^[2]2003年，全年受理拆迁上访总量为3929批、18071人，2004年上半年，因征地拆迁上访的人数为4026批、18620人，其中，集体上访905批、13223人，个体上访3121批、5397人，半年就超过2003年地全年总量。^[3]国家信访总局公布的上访数据同样证实了因拆迁而导致的抗议事件的严重程度：2003年8月底与上一年同期比较，拆迁投诉的比例上升50.34%，拆迁户上访人数2002年比2001年增长了64.86%，到2003年8月底，又较2002年同比增长47.19%。^[4]地方的情况与全国的情况完全吻合。据广州的警察估计，2003年和2004年，将近1/3的集体抗议是针对强制拆迁的，它们成为城市社会抗议最大的原因。四川省公安局的官员证实，在四川全省，由房屋拆迁引起的抗议事件从2001年的12%增加到2003年的16.3%，在成都，这个数字是61%。^[5]

政治异议人士

对政府或者政治的不满是政治异议人士的主要诉求，他们是一个成分复杂的群体，抗议的原因也彼此相异。在当代中国社会，政治异议人士主要由两大部分构成：一部分是知识分子，他们分为“左派”和“自由派”，通过口诛笔伐，知识分子向政府表达对改革的不满和批评；另一部分是少数民族的行动者，主要是藏族、维吾尔族和蒙古族，他们的集体行动具有颠覆性，他们的抗议动因不仅来自宗教而且来自政治，既有谋求自治的也有谋求独立的。

经过1989年之后短暂的沉默之后，中国的知识分子在20世纪90年代后期又开始活跃起来，他们主要对改革的方向与策略持有不同意见。这些知识分子主要分为两大阵营，一个是“左派”知识分子，被称作“新左派”，以便区别于“老左派”，或者是自诩与欧洲的“新左派”一脉相承，另一个针锋相对的阵营是“自由派”。有意思的是，以“新左派”与自由主义知识分子为主体

[1] 何清涟：《国家角色的嬗变：政府行为的非正当化趋势分析》，载《当代中国研究》2006年第3期，第4—31页。

[2] 《两个拆迁户的极端行为》，载《南方周末》2003年9月4日。

[3] 《2005年房地产蓝皮书：中国房地产发展报告 No.2》，2005年4月7日，<http://house.sina.com.cn>。

[4] 宋振远、周国洪、崔砺金：《拆迁之痛痛彻民心，记者五省市调查揭露惊人黑幕》，载《中华工商时报》2003年11月13日。

[5] Murry Scott Tanner, *Chinese Government Responses to Rising Social Unrest*, Testimony Presented to the US-China Economic and Security Review Commission, April 14, 2005.



的政治异议人士，不是各自为战，而是在相互的争论之中表达对改革的不同看法。换句话说，他们是借助论战而表达不满，其中，没有任何一方是为现任政府作辩护。双方论战的背景是一致的：20世纪90年代的中国社会问题凸显，权力肆无忌惮地将自己兑换为金钱，本土资本的运作寸步难行，除非投靠和寄生于权力，贫富差距急剧拉大，金钱（资本）作为第二种恶，对许多人而言，显得比第一种恶更难于忍受。^[1]面对这种相似的社会情境，“新左派”和自由主义知识分子分别做出了不同的判断，并且开出了不同的“药方”。自由主义者更多地关心政治问题，他们认为只有实行政治体制改革，建立法治社会，以此来制衡权力，规范市场经济，这才是解决中国问题的根本出路，也是消除社会问题的唯一良药；而“新左派”则认为中国的问题已经转换成资本主义——市场经济的危害，他们认为，中国的出路在于对抗世界经济的现存格局，走一条任何现存文明形态都没有走过的创新之路，在政治上，他们主张中国实行直接选举制度，扩大民众在政治生活和社会生活中的自主权，在民主制度建设过程中充分利用“大跃进”、人民公社等的合理政治资源。^[2]

“新左派”与“自由派”之间的争论是一个引人注目的事件，1998、1999年是争论的最高峰，2000年之后，论战趋于平淡，双方直接交锋的现象越来越少。“新左派”的代表人物主要有崔之元、甘阳、韩毓海和汪晖等人，自由主义的代表人物有徐友渔、朱学勤、李慎之、刘军宁、秦晖等人。两派论战最初主要以《读书》、《天涯》、《二十一世纪》等为阵地，后来逐步地扩散开去，大量的文章在海内外主要中文报刊杂志纷纷亮相，目前，“新左派”以网络媒体“乌有之乡”为主要阵地，但是自由派的文章很少被刊发。

改革开放以来，尽管中央政府在边疆地区不断地改革其政策，例如，增加少数民族干部的任职比例、通过政府投入来带动经济增长等，然而，由于种种原因，少数民族的问题似乎并没有得到有效解决，少数民族特别是藏人和维吾尔人对政府的努力一如既往地表示不满，这些不满在一定条件下会酿成集体暴力。在西藏和新疆，每年都会有藏人和维吾尔人采取一定规模的集体抗议行动，有些行动是和平的，而有些行动则是暴力的。不管是和平的还是暴力的，它们都对这些地区的社会秩序造成了具有威胁性的挑战。20世纪90年代后期以来，

[1] 徐友渔：《评中国九十年代的“新左派”之一：制度创新与国情》，<http://intellectual.members.easyspace.com>。

[2]：《公民个体为本，统一宪政立国》，载《二十一世纪》1996年8月，第4—14页；崔之元：《发挥文革中的合理因素》，载《亚洲周刊》1996年5月26日。

西藏和新疆地区的政治局势越来越不稳定，维稳工作形势严峻。^[1]2008年3月和2009年7月，拉萨和乌鲁木齐分别爆发了大规模骚乱和血腥的群体性种族仇杀，这两大事件显示了民族冲突的尖锐性。

不论是在西藏还是在新疆还是在矛盾相对缓和的内蒙古地区，这些少数民族以集体抗议的形式表达不满，带有很强的政治色彩。在最基本的层次上，他们的不满首先来自于在这些地区实现的民族区域自治制度，尽管这种制度在自治性上远远优越于在汉族人口中实施的制度，但是，不满仍然是无条件的，他们希望制度变革，以便实现真正意义上的民族自治。在温和的政治不满之外，还有一些激进的政治异议人士，他们主张以暴力手段企图从中国彻底分离出去，例如，流亡海外的藏青会。这些激进的政治分离主义分子在全国的部分地区偶尔制造一些规模不等的恐怖活动。

需要指出的是，虽然群体性事件数量惊人、规模庞大，但是，从整体上讲，这些抗议事件的诉求都是很具体的、微观的，缺少政治目的，抗议者在组织动员的时候缺少组织资源，很少能够发起跨阶级、跨地区的联合行动，因此，迄今为止，群体性事件还没有造成对政权构成致命威胁的社会运动。^[2]

[1] June T Dreyer, *The Potential for Instability in Minority Regions*, in *Is China Unstable?* David Shambaugh(ed.), New York: M. E.Sharpe, 2000,p.139.

[2]Kevin J. O'Brien, *Rural Protest*, *The Journal of Democracy*, Vol.20, No.3, July 2009, pp.25-28.

第二部分 行 动

2. “严打”运动：铁腕安邦

在社会治安综合治理的多重对策组合之中，“严打”运动是被国家最为看重的维持公共秩序的有效办法。在运动期间，不论是对待刑事犯罪还是普通的民事纠纷，“严打”机关都会提高打击犯罪的强度和效率，试图让矛盾和冲突在短期内能够得到解决，从而收获社会和谐的政治果实。20世纪80年代初，“严打”政策一经出台，就在公共秩序建设中占据着核心的位置。1982年8月12日，中共中央批转的《全国政法工作会议纪要》中提出，严厉打击严重刑事犯罪是综合治理的首要环节。国家对“严打”的这种政治定位，在后来的综合治理过程中没有得到多大改变。由于“严打”能够带来短期的、即时的成效，一旦社会秩序出现混乱、犯罪率上升，政府首先想到的就是“严打”。“严打”运动与司法改革几乎是同步进行的，但是，在司法改革为中国建立起比较完善的法制体系之后，“严打”运动依然没有从公共秩序的维护中彻底退出，严厉打击仍然是公共安全部门治理社会失序问题的重要手段。

2.1 四次“严打”运动

在“严打”历史上，全国范围内的统一行动先后有过四次，但是，如果从打击力度和打击范围角度来看，第一次“严打”是其余三次难以比拟的。四次“严打”的发动都大致存在一些相似的背景。一般而言，在“严打”之前，社会治安比较差，犯罪率明显上升，特别是恶性刑事案件上升很快，同时，国家将要举行或承办重大活动，对安全的需要空前提高。四次“严打”运动基本上都是在这两个背景之下展开的。

1983年“严打”

“文革”结束以后，全国出现了许多严重的刑事犯罪活动，犯罪分子制造了多起打砸抢、杀人、盗窃和流氓等犯罪行为。这些犯罪行为使得政府感到紧张，因为在1978年之前，中国保持了世界极低的犯罪率，20世纪50年代，每十万人中只有20人犯罪，但是，1981年，犯罪率就一下子飙升到了80多。^[1]促使中央发起“严打”运动的直接动力并非来自日益攀升的犯罪率，而是一些接连发生的恶性案件，这些案件包括“二王”流窜杀人案^[2]、卓长仁劫机案^[3]、北京“北海公园事件”^[4]、上海“控江路滋扰事件”^[5]、唐山“菜刀队”流氓团伙案^[6]。

1983年8月25日，中共中央颁布了《关于严厉打击刑事犯罪活动的决定》，9月2日，全国人大常委会通过了《全国人民代表大会常务委员会关于严惩严重危害社会治安的犯罪分子的决定》和《全国人民代表大会常务委员会关于迅速审判严重危害社会治安的犯罪分子的程序的决定》，标志着严厉打击社会治

- [1] Børge Bakken, *Comparative Perspectives on Crime in China*, in *Crime, Punishment, and Policing in China*, Børge Bakken (ed.), New York: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2005, p.64.
- [2] 1983年2月12日中午时分，王宗（王方）和王宗玮在沈阳463医院开枪杀死四人后向南方流窜，在北京坐开往广州的列车，途经石家庄，郑州，衡阳，后辗转武汉，江阴，广昌。历时7个多月才被解放军在江西广昌密林深处击毙。期间，二王枪杀10多人，包括军人、警察和群众，杀伤10多人，给社会造成了极大的恐慌。“二王案件”是“文革”后公安部发出的第一张A级通缉令，而且是建国以来的第一张悬赏通缉令。
- [3] 1983年5月5日，从沈阳东塔机场起飞的中国民航296号班机，被卓长仁、姜洪军、安卫建、高东萍等6人劫持，飞机被迫在渤海湾、大连和丹东的上空盘旋后，后又飞经北朝鲜、南朝鲜的领空，被南朝鲜的战斗机拦截，迫降在春川军用机场。当时南朝鲜还没有与中国建交，南朝鲜拒绝了中国的引渡请求，按照他们的法律判处，卓长仁、姜洪军入狱6年，安卫建、王彦大入狱4年，吴云飞和高东萍2年。
- [4] 1981年4月2日，北京发生“北海公园”事件，三个女学生在划船时遭到外逃劳教人员的尾随调戏，之后被当众劫持并被强奸。
- [5] 1979年9月9日下午3时左右，在上海市控江路江浦路口，值勤的交通民警施汉培发现一青年抢夺一农民出售的螃蟹，抓获嫌疑人后进行了体罚，引起群众围观。一些流氓分子对施汉培纠缠不休，他们不听劝告，抢夺民警使用的电喇叭，揪打施汉培，一直到7时半左右。当施汉培在其他民警保护下准备离开现场时，这伙流氓分子砸碎汽车玻璃，并围攻在场的治安、交通民警，抢去警帽，拳打脚踢。他们阻拦汽车，砸自行车，向公共汽车内掷石块，阻拦、推翻农民的菜车，乱抛蔬菜，趁机抢夺过路群众的手表、皮包、皮夹，侮辱妇女。最严重的是，当上海化工轻工公司团委副书记吴某骑自行车行之控江路桥上时，一伙流氓分子包围上来，将她连人带车推到在地，拉到路边，抢去手表和皮夹，并对她进行侮辱。直到午夜，骚乱才被平息。
- [6] 1983年夏天，邓小平的车队从北京去秦皇岛避暑办公，途中必经唐山。车队走到唐山市古冶区，开路的警车被几十名手挥菜刀的歹徒围攻，警察当场被砍死两人，警车被砸毁，邓小平的专车虽有警卫的身体保护，也被冲击长达半小时之久。围攻的起因是因为开路的警车不知道过路缴费的规矩。1983年全国范围的第一次“严打”就从剿灭唐山“菜刀队”开始，那一年涉案的菜刀队员600多人被迅速判处死刑，公审之后拉到唐山郊区岳各庄煤矿塌陷区就地正法。



安领域犯罪活动的“严打”运动正式启动。根据上述规定，第一次“严打”重点打击以下几种类型的犯罪，并且都可以判处死刑：

第一，流氓犯罪集团的首要分子或者携带凶器进行流氓犯罪活动，情节严重的，或者进行流氓犯罪活动性质恶劣、危害特别严重的；

第二，采取残忍的手段，故意伤害致人重伤或者死亡的，或者对检举、揭发、拘捕犯罪分子和制止犯罪行为的国家工作人员和公民行凶伤害的；

第三，拐卖人口的犯罪分子往往兼犯有强奸罪行，按照数罪并罚的规定，可以依法判处死刑；

第四，非法制造、买卖、运输或者盗窃、抢夺枪支、弹药、爆炸物，情节特别严重的，或者造成严重后果的；

第五，组织反动会道门，利用封建迷信，进行反革命活动和骗奸妇女、害死人命、扰乱社会秩序等严重危害社会治安的；

第六，引诱、容留、强迫妇女卖淫，情节特别严重的；

第七，有一些老流氓、惯犯、教唆犯猖狂地传授犯罪方法，教唆青少年犯罪，对社会危害极大，更为恶劣的是，他们在劳动教养或者在服刑劳改期间也进行这类犯罪活动，以致一些劳教、劳改场所成了“犯罪技术传习所”。^[1]

1983年开始的第一次“严打”，一直持续到1987年初才告结束，由所谓的“三大战役”构成：

(1) “第一战役”从1983年8月至1984年7月，在全国范围打了三仗，有的地方打了四仗。“第一仗”主要是打击浮在面上的犯罪分子，搜捕了一大批犯罪分子，破获了一批久侦未破的积案；“第二仗”是深挖犯罪，集中搜捕流窜犯、逃犯，打击流氓团伙，侦破大案、要案和重大积案；“第三仗”是巩固前两个战役的成果，挖出一批隐藏较深的大要案。在“第一战役”中，全国公安机关共逮捕杀人、放火、抢劫、强奸、流氓等罪犯102.7万人，检察机关起诉97.5万人，法院判处86.1万人，其中判死刑2.4万人，司法行政部门接收劳改犯68.7万人，劳教人员16.9万人。^[2]

(2) “第二战役”从1984年8月到1985年12月，主要是使“严打”斗争向纵深发展，打击那些最严重的犯罪分子，并广泛深入地发动群众，加强政治攻势，瓦解犯罪分子。

[1]王汉斌：《关于修改“人民法院组织法”、“人民检察院组织法”的决定和“关于严惩严重危害社会治安的犯罪分子的决定”等几个法律案的说明》，1983年9月2日。

[2]1984年10月31日，中共中央政法委员会《关于严厉打击严重刑事犯罪活动第一战役总结和第二战役部署的报告》。

(3) “第三战役”从1986年4月上旬至10月1日，具体是打击流氓、打击流窜和打击盗窃“三仗”，打击的主要对象还是最严重的犯罪分子，但是不搞全国统一行动，不统一规定时间，边打击，边防范；边打击，边建设，逐步过渡到正常。

1983年“严打”的三大战役历时3年5个月，官方的统计数据显示，清理犯罪的运动成果辉煌，在3年多时间里，共查获各种犯罪团伙19.7万个，查处团伙成员87.6万人，全国共逮捕177.2万人，判刑174.7万人，劳动教养32.1万人。^[1]

1996年“严打”

1996年，全国部分地区治安状况趋于恶化，重大抢劫案件增多，接连发生犯罪分子以金融单位、运钞车为抢劫目标，持枪实施抢劫巨额财物的案件。比较有影响的是鹿宪洲、郭松抢劫银行运钞车案^[2]，以及李沛瑶被杀案。1996年2月2日凌晨，全国人大副委员长、民革中央主席李沛瑶在住所被杀害，这是解放以来首次发生的国家领导人遇害事件。李沛瑶遇害不久，适逢中国的“两会”召开，3月两会期间，人大代表、政协委员对治安状况发表了许多尖锐意见，纷纷要求整顿社会治安秩序。在这样的背景下，中国政府进行了第二次全国性的“严打”运动。

从1996年4月到1997年2月，运动在全国范围内统一展开，这是继1983年“严打”之后，规模最大的一次集中打击行动，不过，运动持续的时间要短于第一次“严打”。1996年“严打”运动打击重点为杀人、抢劫、强奸等严重暴力犯罪、流氓犯罪、涉枪犯罪、毒品犯罪、流氓恶势力犯罪以及黑社会性质的犯罪等严重刑事犯罪。第二次“严打”也像第一次那样，由三个部分组成：第一阶段从1996年4月20日至7月末，全国公安机关开展了“严打”夏季攻势；第二阶段是1996年底开展的“严打”冬季攻势；第三阶段发生在1997年初，这一年正好有两件大事，一是中国政府接受香港回归，另一个是中国共产党第十五次代表大会召开，为了给这两件大事创造稳定的治安环境，“严打”运动又展开了“春季整治行动”。

关于第二次“严打”的成果，官方没有予以公布，只有一些地方性的零星报告。

[1]唐明灯：《“严打”的前世今生》，载《时代周报》2010年7月1日。

[2]鹿宪洲，原北京首汽实业股份公司司机，1995年12月13日，1996年2月8日、6月3日，分别在北京市红星城市信用社、甘水桥和海淀工商银行门前蒙面持枪抢劫运钞车，致3死1伤，劫得人民币180余万元。1996年8月27日，鹿宪洲伙同郭松，潜至北京城市合作银行滨河路支行附近，持枪抢劫运钞车，致1人死亡，鹿宪洲因拒捕被击毙，郭松被判处死刑，剥夺政治权利终身。



2001年“严打”

2001年的“严打”同样受到偶然因素的影响，影响特别大的案件包括由刘涌和孟繁胜操纵的沈阳黑社会组织^[1]和石家庄爆炸案^[2]。这些恶性案件通过舆论对国家形成了压力，迫使国家启动“严打”机器。

2001年4月，第三次全国性“严打”活动启动。此次“严打”以“打黑除恶”为重点，政府把分为三个阶段、三条战线：第一个阶段从2001年4月到5月，第二个阶段从2001年6月到2002年6月，第三个阶段从2002年7月至2002年底；第一条战线，以深入开展全国性的“打黑除恶”为龙头，开展打击严重暴力犯罪和多发性侵财犯罪专项斗争；第二条战线包括全国开展治爆缉枪专项行动；第三条战线，整顿和规范市场经济秩序，打击经济领域的犯罪。

政府同样没有提供第三次“严打”的成果，这里只有媒体的报道，真伪性难辨。媒体资料显示，2001年4月至2003年4月，全国公安机关共破获刑事犯罪案件508.7万件，打掉黑社会性质组织629个、恶势力犯罪团伙14768个，成功破获了一批危害严重、影响恶劣的大案要案。^[3]

2010年“严打”

2010年的“严打”是基于为2010年上海世博会和广州亚运会提供安全保障，但是，这两大事件还不足以让国家发起“严打”运动。让最高决策者痛下决心的仍然是少数几件偶然的刑事案件，一件是2010年上半年频繁发生的校园杀童案，从福建南平到江苏泰州，短短数月，数十名学生儿童遭到暴力杀害案；另一件偶发案件是同年的6月份发生在湖南永州的枪杀法官案件，一名当事人持枪冲进零陵区法庭，用枪扫射致3名法官当场死亡，3人受伤，嫌凶当场自杀。

第四次“严打”从2010年6月持续到同年的12月，共7个月时间。运动的打击重点包括个人极端暴力犯罪、涉枪涉爆犯罪、黑恶势力犯罪、电信诈骗

[1] 该黑社会组织与政府官员联系紧密，公安局的个别官员充当它的后台。例如，长春市公安局朝阳区公安局刑警大队侦查员梁笑溟（别名梁旭东），自1994年以来，与孟繁胜等20人组成黑社会组织。他们对外以吉林省吉利亚饮食娱乐有限责任公司员工相称，对内则互称“兄弟”，并设立“帮规”，违者剁手、折腿。他们准备了猎枪、手枪、步枪等作案凶器，以圣罗兰夜总会、吉利亚汽车修配厂、香格里拉大酒店内的包房为集会据点，以暴力手段进行多种违法犯罪活动，抢劫杀人、敲诈勒索、组织卖淫、非法拘禁等。当地人惧怕地称梁笑溟为“流氓警察”。（参见叶燕：《公权领域游荡黑色幽灵：黑社会侵犯政府职能现象透视》，载《大地》，2001年第25期。）

[2] 2001年3月16日4时30分左右，河北省石家庄市四幢居民楼连续发生爆炸，造成108人死亡，多人受伤，案件震惊全国。公安部3月20日向全国发出A级通缉令，3月23日，犯罪嫌疑人靳如超在广西北海市被抓获。法院判处靳如超死刑，判处提供爆炸物的王玉顺、郝凤琴死刑，胡晓洪死缓。

[3] 唐明灯：《“严打”的前世今生》，载《时代周报》2010年7月1日。

犯罪、拐卖儿童妇女犯罪、“两抢一盗”犯罪和“黄赌毒”等违法犯罪。概括地讲，这些犯罪活动具有以下这些特点：恶性犯罪、团体犯罪、暴力犯罪、经济犯罪、极端伦理犯罪以及高科技犯罪。与前三次“严打”运动相比，2010年的“严打”不仅持续时间最短，而且它仅仅由公安系统内部组织，其他司法机关没有参与其中。这也是官方竭力减少“严打”负面影响的一种努力。

2.2 领导与决策模式

由于“严打”是一项高度政治化的运动，因此，其决策模式具有鲜明的政治特征。在领导体制和决策机制的制度化程度逐步完善过程中，个人的作用和集体领导，或者说分权与集权的特征，变化并不十分明显。而且，由于“严打”以运动的形式表现出来，它既需要权力集中又反过来强化集权。

统一领导

“严打”最重要的部分是有关领导权的问题，也就是，谁来领导“严打”。答案自然很容易想到。就像其他领域一样，公共安全的领导权归于中国共产党。这种领导权在“严打”运动中体现为：由党提议并发起“严打”的运动；党同时负责制定具体的“严打”方针，包括打击目标、打击内容、打击的阶段性任务、对运动进行监督、对运动进行评估，等等；党还统一部署和居间协调参与部门和机构之间的分工合作。党对“严打”运动的领导工作主要通过各级党委的政法委员会来完成，在中央层级，最高领导机构是中共中央政法委员会。

为了有效地实施对“严打”运动的领导，政法委通过权力运作，在五个与公共安全关系最为密切的部门（公安局、检察院、法院、司法局和国家安全局）之上，建立起控制力，由这些机构与部门去完成“严打”的各项任务。不过，需要强调的是，从表面上看，政法委之下的五大部门之间似乎没有太大的区别，政治地位和级别相当，但是，实际上，政法委将更多的“严打”权力赋予了公安系统。公安部门的独特地位不仅表现在政策执行过程中，事实上，每次“严打”运动的方案都是由公安系统提出来的，其他四个部门参与的程度要浅得多。这种情况从第一次“严打”开始就已经存在了。1983年，时任公安部部长的刘复之在他后来的回忆录里谈到了第一次“严打”的决策过程，从中可以发现，“严打”的行动方案是由公安部拿出初步方案，经邓小平肯定之后拍板的。^[1]

公安部门的优先地位还表现在对运动的执行上。由于“严打”的主要工作是抓捕犯罪分子、破获各类刑事案件，这就使得公安系统具有了得天独厚的条

[1] 刘复之：《刘复之回忆录》，中央文献出版社2010年版，第347—367页。



件；尽管检察院也有侦查权，但是由于它们的警力十分有限，在实践中，这项任务绝大多数还是由公安系统的警察承担的。

从上述关于四次“严打”运动的描述来看，我们可以发现，各个地方的公安机关都是按照公安部的统一部署，实施阶段性的清理行动，有计划，有组织，有目标。在整个“严打”过程中，由于公安系统的独特地位，它们成为运动中最为风光的角色，它们也从“严打”中收获最多。换句话说，“严打”运动不仅体现了党的领导地位，同时也反映了公安系统的重要地位，在运动中间，党的领导权主要是依靠公安系统来实现的。

个人决断

“严打”决策是一个比较神秘的过程，很难弄清楚究竟谁在做决定。^[1]不过，随着第一次“严打”披露出来的信息不断增多，这个问题渐渐明朗。第一次“严打”事实上是由邓小平发动的。刘复之的评论从反面证实了第一次“严打”的决策模式：“邓小平从实际情况出发，对‘严打’战役做出决策，堪称实事求是、理论联系实际的典范。”^[2]这种个人决策模式也与中国政治的整体性决策模式相吻合。

1983年2月8日，中顾委主任邓小平到无锡视察工作，接见了在无锡休养的中顾委委员江渭清及省、市负责人。江渭清向邓小平汇报说：“现在经济发展，政治稳定，但社会治安情况很不好。城市里女工晚上不敢上班，好人怕坏人，这样下去不得了！这件事情，只有你老人家下决心才行。”当邓小平征求江渭清的意见时，江渭清说：“调查研究，半年准备，打几个战役，一个战役打几仗，该抓的抓，该杀的杀，还有的押送边疆改造。犯罪分子最怕杀头，还有怕吊销户口发配边疆。”

1983年6月16日，在呼伦贝尔盟喜桂图旗，8名十几岁的社会闲散青年无事生非，酒后滋事，残忍杀害了27名无辜者，其中包括75岁的老人和2岁的幼儿，并有多名女青年被强奸、轮奸。这帮犯罪分子同时还犯有抢劫罪、爆炸罪。这是新中国成立以来一起极为罕见的特大凶杀案，在当地引起巨大的混乱，震惊全国，给社会造成极大的危害。“六一六”案件促使邓小平最终下定决心，在全国范围内进行一次全面的打击犯罪活动。

1983年7月16日，新任公安部部长刘复之向中央递交了《关于发挥专政职能改善公安装备的报告》。7月19日上午，刘复之应约来到邓小平在北戴河

[1] 熊剑锋、赵季文：《学者称三十年“严打”决策过程太简单非常神秘化》，载《凤凰周刊》2011年2月14日。

[2] 刘复之：《刘复之回忆录》，中央文献出版社2010年版，第364页。

住处，彭真陪同接见。邓小平开门见山地说：“为什么打击刑事犯罪搞不起来？那一次政治局会议讨论打击经济犯罪问题，讲到从重从快从严时，有同志冒了一句，说还要搞准。我说，没有准不准的问题，经济犯罪就是经济犯罪；打砸抢的、抢劫的、杀人的，有什么准不准的问题？是下不了手！”邓小平批评了公安部呈上的报告：“这样四平八稳，解决不了问题嘛。毛病就在于你们后面讲的‘同时注意不一刀切’，稳稳当当的，就不能解决问题。”邓小平要求必须严厉打击刑事犯罪，态度非常坚决。他系统地谈了严厉打击刑事犯罪活动的方针、步骤和措施。他说：“为什么不可以组织一次、二次、三次严厉打击刑事犯罪活动的战役？每个大、中城市，都要在三年内组织几次战役。”^[1]

在“严打”过程中，个人决策的情况不仅仅局限在中央层面，在各地，都存在不同程度的个别领导说了算的情况。由于公安部在领导“严打”的时候允许地方因地制宜，这就使得地方政法系统的领导在如何实施“严打”任务上，有了很大的自主权。他们经常根据自己的经验来理解来自上级的文件，并将这些理解体现在政策实施中。他们可以插手“严打”运动的每一个环节。由于地方“一把手”对“严打”负有主要责任，他就会利用自己的权力影响公检法的工作，甚至对法院的判决具有领导权，命令法官如何判案。^[2]下面“联合办案”部分中的“童立民案件”，就体现了这种地方领导说了算的现象。

2.3 “严打”的形式

联合办案

《中华人民共和国刑事诉讼法》中对公、检、法之间的关系有明确定义：“对刑事案件的侦查、拘留、执行逮捕、预审，由公安机关负责；检察、批准逮捕、检察机关直接受理的案件的侦查、提起公诉，由人民检察院负责；审判由人民法院负责，除了法律特别规定的以外，其他任何机关、团体和个人都无权行使这些权力。”这些规定反映了公、检、法之间分工负责、互相配合与互相制约的关系。但是，在第一次“严打”当中形成的“联合办案”机制，更多地强调了合作关系而不是制约关系，目的是为了体现运动“从重从快”的原则。

“联合办案”主要由党委部门牵头，由它们组织公、检、法三部门的领导，召开专门的案件讨论会议，集中而迅速地拍板定案；在联合办案过程中，如果

[1] 何立波：《1983：党中央“严打”决策始末》，载《检察风云》2008年第17期。

[2] 曲新久：《“严打”的刑事政策分析》，载陈兴良主编：《中国刑事政策检讨》，中国检察出版社2004年版，第17页。



出现办案分歧，经过协商讨论，主要意见由党委部门负责人拿出。毫无疑问，党委（后来演变为政法委）主导了案件的审理程序与判决结果。

在1996年第二次“严打”运动中，重庆市“童立民杀人案件”的审理，能够生动地反映“联合办案”机制是如何运转的。在该案中，由于证据互相矛盾，而且童立民本人的“交代”与现场勘验及法医鉴定的结果严重不吻合，因此，检察机关作出不批准逮捕的决定。警方向市政法委领导提出报告，要求批准逮捕童立民。1998年，重庆市政法委多次召开公、检、法三家单位主要领导会议，研究此案。政法委领导拍板决定“疑案从轻”，要求人民法院对童作出有罪判决，但留其性命以备今后纠错。1998年，根据政法委的意见，重庆市检察一分院以故意杀人罪对童立民提起公诉，1999年10月，重庆市一中院判处童立民死刑，缓期两年执行。^[1]但是，后来事实证明这是一个错案。

通常情况下，在涉及重大案件时，“联合办案”会被采用，凡是遇到那些在当地有重大社会影响的案件，同时也是上级领导机关督办的案件，地方政府往往将公、检、法三方拉到一起来，一是为了快速侦破与了解案件，保证办案效率，另一方面，“联合办案”也是地方政府向上级表明态度的一种方式，这样做说明当地领导足够重视。由于“严打”是一项国家政策，地方党委与政府都不得怠慢，因此，当他们寻求办案效率，同时也为了政治表态的时候，公、检、法三方会采取联合行动。不过，这种联合行动，协调的多、制约的少，因为除了三方必须听取党委的意见外，它们彼此之间也需要相互尊重，特别是当一方需要否定另一方已经做出的决定的时候。在这种情况下，检察机关做出不起诉的决定不得不考虑公安机关的态度，法院作出无罪判决不可能不考虑公、检两家的态度。^[2]

公判游街

第一次“严打”中普遍使用“公审公判”与“游行示众”的形式，这种做法被以后的“严打”运动反复使用。不过，这种形式并不是1983年“严打”运动提出来的。历史上的公审公判运动达致顶峰，是在“文化大革命”时期。在打击“反革命分子”、震慑“阶级敌人”、提高革命群众“阶级斗争觉悟”等口号的指导之下，“公审公判”在全国各地轰轰烈烈地进行。例如，1970年，“一打三反”运动在全国如火如荼地进行，南京在五台山体育场召开一次大规

[1] 郭欣阳、张李丽：《“公检法联合办案”机制检讨》，载《中国检察官》2009年第11期，第50—52页。

[2] 郭欣阳、张李丽：《“公检法联合办案”机制检讨》，载《中国检察官》2009年第11期，第50—52页。

模的“公判大会”，当场对几十人宣判，当时全城可谓万人空巷。全城戒严、交通中断、商店停业，上百万人被组织列队“观摩”，警车、军车押解“现行反革命分子”游街示众。“公审公判”被设计出来之初，其目的是试图通过集中、公开的审判方式，借助国家司法力量的强制性和权威性，“震慑社会不良分子”和打击犯罪，同时也为了“彰显国家机关除暴安良、匡扶正义的决心”。除了对犯罪者或者犯罪嫌疑人实施惩罚，“公审公判”往往还被赋予“以儆效尤”的任务，即通过大造声势，警示“潜在不稳定人员”、宣示整治的决心，是用非法治的手段达到治理社会的目的。^[1]

1978年之后，随着中国社会走向常规化，公民权利意识渐渐复苏，有悖人权的“公审公判”受到国家的保护，1979年，国家将“执行死刑应当公布，不应示众”写入《中华人民共和国刑事诉讼法》。但是，法律上的确认并没有变成现实，在紧接着的“严厉打击刑事犯罪分子活动”需求之下，“公审公判”并没有退出历史舞台，而是在“扭转日渐恶化的社会治安形势”的任务下继续扮演重要角色。第一次“严打”运动后期，基于对现代法制观念的考虑和对一些过激现象的反思，最高人民法院、最高人民检察院和公安部分别在1986年和1988年下达通知，明确和重申“严禁将死刑罪犯游街示众”。2003年，最高人民法院再一次发布通知，再度明确“不得为了营造声势而延期宣判和执行”，否定了“集中公审公判”等审判活动。

但是，公审公判与游街并没有得到有效禁止。2006年，深圳警方对百名涉黄人员的“公开处理大会”，曾掀起过围绕人权的热烈讨论，但众多司法文件并未能有效阻止各地采用“公审大会”的形式。在第三次“严打”期间，西安市检察院在其向市人大常委会所做的“严打”工作汇报中透露，该院于同级法院就曾联合召开公捕公判大会40余场，公开宣捕500多人，其中判处死刑的人数为118人。^[2]广东省惠州市在第三次“严打”中，市县两级法院共召开“严打”宣判大会42场、专项宣判大会13场，共宣判案件373件558人，旁听群众达20万人。^[3]地方干部之所以青睐游街与“公审公判”，与他们推崇的“震慑作用”有关。娄底市政法委书记说，对一些治安重灾区“不采取一些非常手段不行”，该市的一名警察直言不讳：“通过牺牲少部分人（被示众者）的面子，

[1]《公审公判的实质是“法外之刑”》，2010年7月17日，<http://lvshi.sz.bendibao.com/news/2010717/223623.shtm>。

[2]《西安市人民检察院两年“严打”整治斗争情况汇报》，<http://www.china-xa.gov.cn/firm/Print.aspx?id=3423>。

[3]《我市严打各类刑事犯罪目标在赫赫战果中实现》，载《惠州日报》2003年4月14日。



来保障大多数人的安定，是可行的。”^[1]

2010年，在第四次“严打”运动中，我们仍然可以找到“游街示众”与“公审公判”的踪迹：

- ▲ 7月3日，广东省东莞市清溪镇警方将4名嫖客和妓女戴上脚镣，套上绳索，去指认现场；
- ▲ 7月6日，湖南湘潭市为了迎接湖南省运动会，对53名犯罪分子进行了公捕公判“示众”，3名嫌疑人被宣判死刑后枪决；
- ▲ 7月14日，在湖南华菱涟钢集团公司足球场上，武警荷枪实弹，约6000娄底人正被组织围观一场公审公判，32名涉嫌盗窃的嫌疑人和刚被判盗窃罪的20名罪犯被押上了足球场看台，站成一排，他们被剃成光头、身着黄色“号服”，双手反剪，麻绳从脖子捆下来，绕过肩膀，直到手腕；
- ▲ 11月1日，三亚市政法部门在三亚市天涯镇召开公捕公判大会，数千名天涯镇群众聚集在天涯镇中心学校公开处理大会现场，近200名武警、公安民警在现场戒严警卫，两名主犯被判处死刑，随后被押赴刑场执行枪决。

游街、“公审公判”这种在“严打”中被广泛使用的形式，也被很多地方政府适用于非犯罪分子身上。例如，2010年3月5日下午，陕西省富平县政府在广场上召开声势浩大的“富平县涉访违法行为公开处理大会”。由于进京上访，两名当地农民由警察押着胳膊，在广场上接受“公开处理”，当时有近万人围观。从3月5日起，富平县电视台滚动播出处理大会的新闻。^[2]

群众参与

在每一次“严打”运动中，中央都鼓励地方的公检法部门动员更多的群众，参与到清理犯罪活动中去，发挥他们的长处，向“严打”机关提供犯罪分子的线索，自发行动起来，协助公安机关抓捕罪犯。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”，因为在他看来，让群众参与“严打”不仅可以有效地清除犯罪，还可以教育群众。^[3]

“严打”之中强调走群众路线，早在1950年前后镇压反革命的运动中就已确定。1951年，毛泽东在修改全国第三次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，统一计划，统一行动，

[1] 黄秀丽：《习惯性游街》，载《南方周末》2010年7月22日。

[2] 吴伟：《陕西富平开万人大会公开处理进京上访农民》，载《新京报》2010年11月8日。

[3] 刘复之：《刘复之回忆录》，中央文献出版社2010年版，第355页。

严格地审查捕人和杀人名单，注意各个时期的斗争策略，广泛地进行宣传教育工作，打破关门主义和神秘主义，坚决地反对草率从事的偏向。”^[1]这段话成为后来政法工作的指导性意见。例如，1957年，公安部制定的第一部《中华人民共和国治安管理处罚条例》中，明确地将群众路线写了进去，该条例指出，“经过充分的群众工作，依靠广大农民的自觉自愿，依靠广大农民的支持来管理坏分子，依靠多数人的支持来约束少数人侵犯他人利益扰乱公共秩序的行为。”虽然1957年《中华人民共和国治安管理处罚条例》的效力维持到1987年新的《中华人民共和国治安管理处罚条例》的施行，但是，“群众路线”的工作方式则一直得以延续。这种路线在“严打”之中体现得特别明显。仅仅在第一次“严打”的第一阶段，群众检举线索150多万件，扭送犯罪分子47000多人。^[2]

“严打”之中的群众路线主要体现在三个方面：一是公安机关直接呼应群众的要求，凡是群众反映比较强烈的行为，也就是“民愤”比较大的，在“严打”中往往成为惩罚的重点，这使得当时对违法犯罪的惩罚具有道德标准性；二是依靠群众来维护治安，包括动员群众检举揭发犯罪分子的行为；三是通过接近群众来维护群众的安全感，保持政法机关对违法犯罪的威慑力，这使得群众对政法机关及其工作具有高度认同。这三个方面在具体实践中往往联系在一起，具有整体性。对群众路线的极度倚重使得治安工作呈现出“群众司法”的样态，使得整个社会被统一动员起来应对治安问题，使得对违法犯罪的惩罚具有群众性和弥散性。^[3]

“严打”当中的群众性在第一次运动中特别明显。在当时，由于公安机关人手不够，“严打”工作高度依赖乡村和城市的单位来完成，那时的村庄和单位组织甚至可以开办“法制学习班”，“帮教”有越轨倾向的青少年，乡村干部、单位干部临时性地成为政法机关的下级组织，在实践中享有扭送越轨分子去政法机关的权力。^[4]

“严打”之中的弥散性表现在，打击的范围过大，以至于很多非犯罪行为被当作犯罪行为对待。1983年的“严打”有一个突出的现象，就是“流氓罪”和“强奸罪”的泛滥。当时给公众留下记忆的大案件中，除去暴力案件，就是跟“生活作风”有关系的案件。西安的马燕秦是家庭舞会的组织者，作风开放。1983年“严打”开始，早已了解她舞会组织情况以及复杂两性关系的公安部门，

[1]《镇压反革命必须实行党的群众路线》，载《毛泽东选集》（第五卷），人民出版社1977年版，第39页。

[2]刘复之：《“严打”就是专政》，载《中国检察报》1992年1月13日。

[3]陈柏峰：《政法工作如何与时俱进地走群众路线》，载《文化纵横》2008年第12期。

[4]陈柏峰：《政法工作如何与时俱进地走群众路线》，载《文化纵横》2008年第12期。



不仅将马燕秦收监，而且陆续抓审了 300 多人，成为轰动三秦的特大案件，《陕西日报》以整版的显要位置多次报道案情。最后，枪毙了以马燕秦为首的三个人，而另外几名被指控而不承认与她有性关系的人，以及晚会的乐队指挥，则被判处死缓或无期徒刑，涉案者被判有期徒刑的则为数不少。^[1]

在市场经济的大背景下，“严打”之中的群众路线的效力逐渐地式微，人们对不付任何报酬的义务劳动不再感兴趣，在这种情况下，各级地方政府普遍地采用悬赏的办法，试图激活群众的参与热情。

在河南省，各级党委、政府先后组织多次拉网式排查，广泛动员群众积极参与。2010 年 1 月至 10 月，全省共受理群众举报线索 12 789 条，核实奖励群众 1 870 多万元，侦破各类刑事案件 6 755 起。^[2]

在山东省，公安机关对重特大案件的举报人给予经济奖励。2010 年 4 月 15 日，烟台市公安局成立了刑事犯罪举报中心，筹集奖励资金 100 万元，截止到 6 月 7 日，已有 46 位群众受到奖励，奖励总额为 2.3 万元。5 月 28 日，青岛市公安局向社会公布 8 起重大刑事案件案情，并公开承诺，对破案发挥重要作用的线索举报人给予 1—5 万元奖励。^[3]

战役模式

由于各级把“严打”本身就看作是人民与“敌人”之间的你死我活的阶级斗争，“严打”机关在实施“严打”运动时频繁地使用共产党在战争时代发明的各种词汇与行动模式。在“严打”当中，战争模式的使用与国家政权的性质相吻合。人民民主专政的国家性质，对人民实行民主，而对“敌人”实行专政，即使在维持社会治安方面，国家的专政职能也是必要的，而战争模式恰恰能够显示专政的威力，因为战争式“严打”就是要给予犯罪分子和潜在的犯罪人员以强大的威慑力。

战争式“严打”模式还具有重要的执行功能，一方面，它适应了“严打”政策对整治犯罪的效率的需要，因为“严打”的基本方针就是要对刑事犯罪分子实行“从重从快”的打击，只有战争才能够体现“狠”和“快”；另一方面，战争式“严打”还能对人民产生教育效果，既能够培养人民辨别敌我的能力和对“敌人”的仇恨，也能够帮助人民遵纪守法。

[1] 李军：《1983“严打”的波澜》，载《南方都市报》2008 年 11 月 8 日。

[2] 张杰：《动员群众参与治安管理十个月奖励有功群众 1 870 万》，载《河南法制报》2010 年 11 月 24 日。

[3] 《举报线索一万七从中破案七千起 山东省群众积极参与“严打”》，2001 年 6 月 8 日，<http://unn.people.com.cn/GB/channel326/327/739/200106/08/69648.html>。

在四次“严打”当中，我们都可以找到类似于战争的语言与行为。通常情况下，“严打”的组织机构会制定详细的“战争”方案，战争目标由阶段性的任务构成，执行者根据方案执行第一、第二、第三等不同时期的“战役”，“战争”的组织者同时会制定每次“战役”的预定目标，包括打击犯罪的人数、清剿犯罪团伙的数量、起诉罪犯的数量、破案率、收缴“战利品”的数量（例如，枪支弹药），等等。行动的模式也与战争类似：由一名“指挥官”（通常是主要领导）在某个特定时刻发出“攻击”的命令，“战斗”在很短时间内胜利结束，指挥者在最后发出结束“战斗”的命令，战斗最终取得丰硕成果。下面是一篇有关“严打”的媒体报道，从中可见一斑：

2007年6月5日，河北省委、省政府部署在全省范围内开展一场为期三个月的严打整治专项斗争。从这天开始，河北5万余名公安民警全力投入到严打整治专项斗争中来。从坝上高原，到燕山脚下，从繁华都市，到偏远乡村，一场轰轰烈烈的严打整治狂飙，席卷燕赵大地，所到之处，犯罪分子纷纷落网，人民群众无不拍手称快……

2007年6月5日晚上，省委、省政府召开“严打整治大会”的当天，省委常委、政法委书记王其江，政法委常务副书记傅剑仁，政法委副书记王雁飞、高金浩亲临省公安厅电视电话会议室。21时，随着厅长刘玉顺一声令下，全省各地公安民警开始了严打整治专项斗争第一战役——“收网行动”……

由于战前准备充分，组织得当，措施有力，“收网行动”取得了突出战果。事后的数据显示，6月5日晚，全省各级公安机关共出动警力49197人，清查复杂场所、治安乱点1764处，共抓获人犯1406名，其中现行犯517名，杀人犯罪嫌疑人13名，抢劫犯罪嫌疑人154名，涉枪犯罪嫌疑人1名，涉毒犯罪嫌疑人15名，破获案件2581起，打掉犯罪团伙128个。^[1]

2.4 “严打”的保障机制

经费投入

“严打”是一件花钱费力的事情，它需要各级党委和政府投入更多的经费，才能确保运动正常进行。随着治安压力的不断加大，公检法系统的人力资源越来越紧张，而经费与治安压力之间的张力也越来越严重。这种情况的恶化还有另一个重要原因，那就是，20世纪90年代，政府在公检法系统推行市场化改革，

[1]《“严打”狂飙起燕赵》，2009年11月3日，http://www.yzjs.com.cn/ztbd/gdzt/ydzzxxdz/200911/t20091103_2622.htm。



实行财政包干，减少财政投入，鼓励这些机构在业务中增加创收。在第一次“严打”中，由于犯罪形势还不算特别严重，再加上很多的政府部门被动员起来参与运动，所以，在那个时候，警力与经费的问题并没有显得突出。经费紧张在第三次“严打”中被不断暴露出来。在这种背景之下，各地为了完成“严打”这项政治任务而不断增加专门的经费投入。

在2001年的“严打”当中，西安市政府增加了对检察院的经费投入，检察机关的人员工资、办公、办案经费被纳入到当地政府财政预算，投入幅度逐年增加，政府还投入相当的经费用于检查系统的技术装备更新。2001年全市检察机关预算为2 657万元，2002年预算为2 970万元，年平均增长率在12%左右。另外，政府逐步确保检察院在“严打”期间的办案经费，2000年下拨市检察院业务经费430万元，2001年为480万元，2002年为555万元。财政部门还经常批准检察院对一些重大案件的专项办案费用的申请。^[1]

在第三次“严打”期间，广东省惠州市各级财政两年来共拨出专项经费2 139万多元，此外，全市先后投入6亿多元解决政法系统办公大楼建设、装备等硬件。^[2]在福建漳州，市财政局、市委政法委联合出台《关于做好政法经费保障工作有关事项的通知》和《关于部、省、市挂牌督办的专案经费拨付办法》，打破市、县两级财政“分灶吃饭”的常规，对部、省挂牌督办案件挤出经费给予贴补。在“严打”整治斗争期间，各级财政筹措“严打”整治斗争经费463万元，其中市级财政320万元。^[3]

“严打”经费投入在乡镇也很普遍。2011年1月，安徽省阜阳市方集镇，为确保“严打”工作所需经费，镇政府一次拨付“严打”经费30 000元，用于购置各种硬件设施和人员办案。^[4]

考核奖惩

“严打”政策实施的效果如何很大程度上取决于地方政府的执行情况，因此，公检法系统特别是公安系统，设计了十分全面而复杂的责任考核制度，规范与监督执法者的行为，奖勤罚懒。

[1]《西安市人民检察院两年“严打”整治斗争情况汇报》，<http://www.china-xa.gov.cn/fm/Print.aspx?id=3423>。

[2]《我市严打各类刑事犯罪目标在赫赫战果中实现》，载《惠州日报》2003年4月14日。

[3]漳州市公安局：《全市公安机关严打整治斗争情况报告》，2003年5月27日，http://www.fjzrd.gov.cn/web/viewdetail.asp?news_id=78。

[4]《方集镇冬防冬治工作小结》，2011年1月14日，<http://www.fypaw.org.cn/2/Article/ShowInfo.asp?InfoID=103>。

考核制度的第一项内容是制定考评指标体系，利用定性评估与定量统计相结合的办法，反映“严打”政策的实际执行状况。通常情况下，考评内容包括：对当地治安形势的评估，“严打”的决策部署情况，严重刑事案件是否得以及时侦破，严重刑事犯罪分子是否得到及时批捕、起诉并被依法从重从快惩处，刑事政策法律是否得到正确适用，群众对治安状况的满意率是否有所提高等。

考核制度的第二项内容就是实施督查考评。在各级党委、政府的统一部署下，政法各部门对本系统贯彻“严打”方针的情况进行自查、督查和考评。在考评基础上，政法委系统内部提出奖励与惩罚的基本结论。

考核制度的第三项内容是关于“严打”奖惩。政法委，或者公检法自身对贯彻“严打”运动成效显著的单位和个人，进行表彰奖励，对执行“严打”方针不力，严重刑事犯罪长期得不到惩治、社会治安秩序长期混乱，或发生严重影响稳定的治安问题的地方和部门，追究相关部门、人员的责任。考评结果还作为评定工作实绩、晋职晋级和奖惩的重要依据，保留在个人的档案之中。

2010年，为了能够调动基层警察的“严打”工作积极性，沈阳市东陵公安分局制定《2010年严打整治行动奖励办法》。根据“严打”工作的难易程度，该办法划分了三种类型的奖励项目：

第一，命案侦破：破获命案积案每起奖励20000元（破命案积案与抓获命案逃犯奖金不兼得）；外协破命案每起奖励20000元；外协抓获命案逃犯每名奖励20000元；

第二，打击处理：每逮捕、教养、直诉1人奖励500元；

第三，追逃：抓获命案逃犯每名奖励20000元；每抓获1名省厅督捕逃犯奖励3000元；每抓获1名历年逃犯奖励2000元；每抓获1名外省逃犯奖励1000元；每抓获1名一般逃犯奖励500元。^[1]

在第四次“严打”中，四川省资阳市雁江公安分局制定了详细的考核细则，分工与责任明确，奖罚并重。《禁毒严打整治行动目标任务考核及奖惩办法》规定，在2010年7月1日至2011年11月30日期间，分局各相关部门、警种根据考核得分情况，设立三个奖励等级：一等奖1个，奖励单位人民币8000元，二等奖2个，奖励单位人民币6000元，三等奖3个，奖励单位人民币4000元。对未完成目标任务的综合排名倒数第一、二、三名进行惩罚，分别扣减单位业务经费3000元、2000元、1000元。该办法承诺，对超出目标任务完成的部分项目进行单独奖励：多破获一起毒品刑事案件，奖励人民币

[1]《细致关怀聚警心 从优待警强警力》，2011年1月10日，<http://www.dongling.gov.cn/Article/downsoft/201101/289.html>。



500 元；多起诉毒品犯罪嫌疑人一名，奖励人民币 500 元；多追逃涉毒在逃人员一名，奖励人民币 500 元；多强制隔离戒毒一人，奖励人民币 100 元；多办理一起上裁涉毒行政案件，奖励人民币 100 元；主动查处制造毒品窝点或加工厂一个，奖励人民币 1 000 元。办法还规定，对参与禁毒严打工作积极主动、表现突出的单位和个人，符合分局《禁毒严打整治行动目标任务考核及奖惩办法》规定的，按程序进行奖励；符合市局《办理涉毒违法犯罪案件奖励办法》的，按程序申报奖励。^[1]

2.5 专政之下的“从重从快”原则

“严打”最重要的原则来自于国家如何定性社会治安问题或者犯罪活动，1983 年“严打”运动的主要组织者时任公安部部长刘复之在 1992 年的署名文章中公开指出，“严打”就是专政。^[2]换句话说，国家将日常犯罪活动定义为“敌人”对“人民”的阶级斗争，因此，对待它们必须发动国家机器，以专政来待之。专政的简单逻辑是，国家将犯罪行为当作“敌人”、“坏分子”对社会主义秩序的破坏，严重犯罪者是人民群众的敌人，当然要严厉打击。

对犯罪活动启用专政模式，最重要的原因来自于国家政权的性质——人民民主专政。用毛泽东的话说，这种政权是对“人民”实行民主，对“敌人”实行专政。他在 1949 年那篇著名的《论人民民主专政》的讲话中，将“人民”定义为工人阶级、农民阶级、城市小资产阶级和民族资产阶级。但是，在第一次“严打”之中，邓小平并没有按照阶级出身来划定，究竟谁是“敌人”、谁是“人民”。不过，根据他当时的讲话，可以发现，那些破坏经济秩序的人、对社会治安造成冲击的人以及违背传统社会道德的人，统统被划定为“敌人”了，只不过在执行过程中，这些“敌人”的惩罚强度与国家定义真正的“敌人”（反革命分子）稍有区别。在 1983 年“严打”前夕，邓小平说：“解决刑事犯罪问题是长期的斗争，需要从各方面做工作。现在是非常状态，必须依法从重从快集中打击，严才能治住。搞得不痛不痒，不得人心。我们说加强人民民主专政，这就是人民民主专政。要讲人道主义，我们保护大多数人的安全，这就是人道主义！严厉打击刑事犯罪活动是一件大快人心的事。”^[3]一旦将专政模式运用于维护社会治安，那么，“严打”当中的从重从快原则也就不难理解了。

[1] 四川省资阳市雁江区禁毒办：《资阳雁江公安分局制定〈禁毒严打整治行动目标任务考核及奖惩办法〉》，2010 年 8 月 30 日，<http://www.scncc.org/html/2010-08/5950.html>。

[2] 刘复之：《“严打”就是专政》，载《中国检察报》1992 年 1 月 13 日。

[3] 刘复之：《刘复之回忆录》，中央文献出版社 2010 年版，第 356 页。

1980年，彭真复出工作不久，就提出了对严重刑事犯罪要实行依法从重从快惩处的方针，有些人不理解，甚至有人用“四个共产党员”的名义给中央写信，反对依法从重从快。邓小平对此很快作了批示，指出：依法从重从快是正确的，应继续贯彻。^[1]邓小平还在多个场合表达了从重从快的必要性。第一次“严打”后期，邓小平在1986年1月的时候说，“死刑不能废除，有些罪犯就是要判死刑。我最近看了一些材料，屡教屡犯的多得很，劳改几年放出来以后继续犯罪，而且很熟练，更会对付公安司法机关了。对这样的罪犯为什么不依法杀一些？还有贩卖妇女、儿童，搞迷信职业活动和反动会道门，屡教不改的，为什么不依法加重判处？”“对严重的经济犯罪、刑事犯罪，总要依法杀一些人。现在总的表现是手软。判死刑也是一种必不可少的教育手段。”^[2]

从重从快的原则使得“严打”特别是第一次“严打”产生了许多违背法治的事情，例如，打击范围过大，定罪过重，司法程序被破坏等。人民民主专政被用过了头，打击范围过大、定罪过重特别反映在那些“道德犯罪”上，它们在当时被命名为“流氓犯罪”。第一次“严打”过后，大量案例证实了上述问题。

▲ 1983，郑州市上街区。男女谈恋爱，由于双方家庭条件悬殊过大，女方家长一直不同意婚事，无奈女方毅然决然和恋人半公开同居以此来要挟父母就犯，女方家长闻之大怒，叫来众多亲朋好友强行把女儿抢回并对男青年大打出手。谁知男青年对此女是一往情深，尽管受到如此待遇也对女方痴心一片，仍隔三差五“骚扰”女方。女方家长终于下了毒心，把女儿关在家中洗脑一月有余，硬是诱逼着女儿告男方，并拿出了之前准备好的“证据”……凭着女方家的社会关系，不出一月，男青年命丧刑场。

▲ 某工厂有500多人，那一年下达的“严打”指标是30人，超过了5%，据说是给人数少的小厂子分摊了1%的指标。为了完成任务，把在厕所写脏话的都抓了起来。还有一个工人更倒霉，他本来在厂子里没什么事，便把他在学生时代的老底翻了出来，他在学校偷了同学十几元钱，其实已经被学校处理过了，这次为了凑数，送进了拘留所，最后被判了2年徒刑。

▲ 第一次“严打”高潮期间，一名没有着警服的警察见到一个人在自行车棚转悠，喊其“站住”并对其搜身，发现该人带有螺丝刀一把，所以认定其为盗窃自行车的小偷，准备将其带回派出所，该人不从，在反抗警

[1] 刘复之：《“严打”就是专政》，载《中国检察报》1992年1月13日。

[2] 刘复之：《“严打”就是专政》，载《中国检察报》1992年1月13日。



察揪住其衣服时，螺丝刀划破警察胳膊，结果归案后被判处死刑。对其定罪的罪名前面加上“反革命”三个字。

- ▲ 严厉打击偷、抢机动车运动中，一入室盗窃的小偷两次以顺手牵羊的方式偷走失主的摩托车车证、摩托车钥匙然后按图索骥将摩托车开走（一部本田 125CC 男庄、一部本田 125CC 踏板式）。案发后，两部摩托车均没有销赃被追回发还失主。公安机关委托评估部门将赃物价值提高至 30 000 元以上，结果以该小偷盗窃罪数额特别巨大判处死刑。
- ▲ 1982 年，迟志强到南京拍摄影片《月到中秋》时，“……男孩和女孩经常在一起玩，听着邓丽君的《甜蜜蜜》，跳贴面舞，看内部小电影”（迟志强语）。当时，他们根本没在意这种“超前”的行为是否影响到邻居休息，更没有想到是否引起了邻居们的反感，迟志强甚至还轻率地与一个女孩子发生了性关系。结果，当 1983 年席卷全国的“严打”运动开始后，正在河北完县外景地拍摄《金不换》的迟志强突然被南京市公安局拘捕。原来，迟志强他们几个年轻人在南京时的行为，被邻居告发为“跳光屁股舞”、“集体搞不正当男女关系”了！此事被媒体披露后，一时间全国哗然。江苏省审判委员会迅速做出决定：迟志强一案，所有涉案人员均按“流氓罪”论处；迟志强的行为已构成流氓罪，监禁 4 年！^[1]

从重从快还必然伴随着突破司法程序的事情。在第一次“严打”之初，彭真对司法原则的解释，代表了国家在“严打”之中对待法律的态度。资料记载，当时有公安干部反映，“我们的干警不适应《中华人民共和国刑事诉讼法》的工作程序。有个持刀抢劫案件，我们抓到歹徒，也找到了犯罪工具，可是检察院说证据不全，不能起诉。那歹徒抢了个皮包，拿出钱以后把皮包扔了。我们破案只能找到刀子，却找不到那个皮包，这样证据怎么也找不全。”彭真说：“我们的司法原则是以事实为依据，以法律为准绳。找证据，当然十分重要，但是《中华人民共和国刑事诉讼法》并没有要求找到全部证据。我们可以这样规定：找到基本证据，认定基本事实，就可以起诉、定罪。”^[2] 1981 年 5 月，他明确提出：“一个案件，只要有确实的基本的证据，基本的情节清楚，就可以判，一个案件几桩罪行，只要主要罪行证据确凿也可以判。”^[3] 为了配合第一次“严打”，全国人大对已有的法律进行了修改，为“严打”达到从重从快的效果而开了方便之门。1983 年 9 月，时任全国人大常委会秘书长和法制委员会副主任

[1] 这些案例引自天涯网站公共论坛。

[2] 何立波：《1983：党中央决策“严打”始末》，载《检查风云》2008 年第 17 期。

[3] 彭真：《彭真文选》（1941—1990），人民出版社 1991 年版，第 409 页。

的王汉斌向常委会作了《关于修改“人民法院组织法”、“人民检察院组织法”的决定和“关于严惩严重危害社会治安的犯罪分子的决定”等几个法律案的说明》，该说明在该届委员会上通过，以《全国人民代表大会常务委员会关于迅速审判严重危害社会治安的犯罪分子的程序的决定》公开发布。对“严打”而言，程序的修改集中在以下几个方面：

第一，《中华人民共和国人民法院组织法》第十条第二款规定，第一审案件的合议庭都要有陪审员参加，在实践中有许多困难，特别是请有法律知识的陪审员困难很大，严重影响审判工作的进行，要求作比较灵活的规定。根据这种情况，《中华人民共和国民事诉讼法（试行）》已经规定第一审民事案件的合议庭可以单独由审判员组成，也可以由审判员和陪审员共同组成。新宪法也已不再规定实行陪审制度。决定草案将该款修改为“人民法院审判第一审案件，由审判员组成合议庭或者由审判员和人民陪审员组成合议庭进行；简单的民事案件、轻微的刑事案件和法律另有规定的案件，可以由审判员一人独任审判。”并相应删去第九条关于人民法院审判第一审案件实行人民陪审员陪审的制度的规定。

第二，《中华人民共和国人民法院组织法》第十三条规定，死刑案件由最高人民法院判决或者核准，但是，为了有利于及时打击严重破坏社会治安的刑事犯罪分子，《全国人民代表大会常务委员会关于迅速审判严重危害社会治安的犯罪分子的程序的决定》（草案）将这一条修改为：“死刑案件除由最高人民法院判决的以外，应当报请最高人民法院核准。杀人、强奸、抢劫、爆炸以及其他严重危害公共安全和社会治安判处死刑的案件的核准权，最高人民法院在必要的时候，得授权省、自治区、直辖市的高级人民法院行使。”至于反革命案件和贪污等严重经济犯罪案件判处死刑的，仍然由最高人民法院核准，不能授权地方高级人民法院核准。

第三，《中华人民共和国刑事诉讼法》第一百一十条规定，法院必须在开庭审判七日以前将起诉书副本送达被告人，在开庭三日以前将传票、通知书分别送达当事人和检察院、辩护人等；第一百三十一条规定，不服判决的上诉和抗诉的期限为十日。这些规定对于反革命案件和贪污等一般刑事案件，仍然是适用的。但是，对于杀人、强奸、抢劫、爆炸和其他严重危害公共安全应当判处死刑的犯罪分子，如果仍然都按照这两条规定去办，一些需要并且可以迅速审判的案件，就不能迅速及时审判，不利于及时打击犯罪分子的凶恶气焰，发



挥刑罚的威慑作用，不利于维护社会治安和保护人民生命财产的安全。因此，上述规定修改为：对杀人、强奸、抢劫、爆炸和其他严重危害公共安全应当判处死刑的犯罪分子，主要犯罪事实清楚，证据确凿，民愤极大的，可以不受《中华人民共和国刑事诉讼法》第一百一十条规定的限制；被告人的上诉期限和人民检察院的抗诉期限，由十日改为三日。

片面地追求“从重”带来了严重的后果。有些司法人员将“严打”理解成多判、重判甚至多杀，唯恐受到“打击不力”的指责，由此不当地加重了行为人应负的刑事责任，一些不该判刑的被判了刑，一些该判缓刑的判了监禁，一些可杀可不杀的判了死刑（立即执行）。有些地方甚至采取定指标的办法，以行政手段直接干预司法，如有的地方提出“判重刑的要占刑事案件的70%以上”，有的地方规定“重点打击对象要在法定刑中间线以上判刑”，等等。片面理解“从快”也带来相似的后果。由于“严打”基本上是采取自上而下的集中统一行动的模式，一些地方的党政领导为了显示本地“严打”的成果和自己的政绩，不顾当地实际，随意下指标、压任务，如不顾犯罪规律而硬性规定破案数量和破案期限，导致一些基层部门疲于应付，加之警力不足、经费有限、装备落后等原因，致使办案过程中忽视诉讼程序，重办案数量而轻办案质量的现象。^[1]

尽管从重从快的原则在第一次“严打”之后被学术界普遍地批评，但是，政法机关从没有放弃使用这一原则，只要“严打”运动存在，体现“严打”魅力的从重从快就很难消失。在刚刚结束的第四次“严打”中，我们仍然可以很容易地找到实例，即使在“严打”专项斗争中，各个地方也普遍沿用这一原则。2007年，山东平度市综治委在编号为“平综治委〔2007〕6号”的文件中，明确要求公检法系统执行从重从快的原则，严厉打击严重暴力犯罪、痞霸恶势力犯罪、“两抢一盗”犯罪等。^[2]

[1]汪明亮：《现实基础与理性思辨：评严打刑事政策》，参见陈兴良主编：《中国刑事政策检讨》，中国检察出版社2004年版，第218—219页。

[2]《平度市社会治安综合治理委员会关于印发〈关于深入开展严打整治斗争的实施方案〉的通知》，2007年3月19日，<http://www.pingdu.gov.cn/html/2007-03/07032006313499752.html>。

3. 警务巡防：洋为中用

由于第一次“严打”打击犯罪的方式和效果受到社会的广泛质疑，政府在后来执行“社会治安综合治理”政策的时候，采取了一种折中的办法，将治安的防范提升到更高的高度，希望在打击与预防之间保持一种均衡。2001年，国家补充了1991年的文件^[1]，提出了“打防结合、预防为主”的口号，声称打击是治标，而防范则是治本。^[2]此后，打击与防范之间的均衡化，在政策执行过程中不断显现出来，一方面，“严打”的声势与强度渐次弱化与下降，而另一方面，治安预防则被不断强化。

“社会治安综合治理”政策的强化在两个阶段有不同的表现，它们构成了治安预防的策略性转型。在第一阶段（20世纪90年代的前十年），策略性转型包括从非正式公众参与向更加专业化控制转型，从集体领导向个人负责制转型，从社区警务向指令性警务转型，从无偿志愿向经济激励转型。^[3]不过，在这段时期内，由于社会流动性增大以及其他社会结构的变化，传统的社会控制手段（例如，城市居委会、农村村委会以及单位内部保卫组织等）受到了很大的削弱。而在第二阶段（21世纪的新十年），政策的强化沿着两个方向进行，一个方向是继续深化前十年的转型，另一个方向则是强化过去被弱化的社会控制手段和制度，试图恢复20世纪80年代之前的制度遗产，例如，改革与强化了居委会、村委会以及治保会的功能。后十年的策略转型具有混合的特点，它综合了专业主义和群众路线的要素。

3.1 选择性监控

正如在第1章中描述的那样，1978年之后，改革为中国的公民和社会带来了前所未有的自由，诸如单位制度和户籍制度那样的传统社会控制手段逐渐地失去效力，人们的自由流动机会大大增加。自由化在为社会松绑的同时，也为犯罪行为提供了机会，众多的犯罪行为正是社会控制降低的结果；另一方面，

[1]《中共中央、国务院关于加强社会治安综合治理的决定》，1991年2月19日。

[2]《中共中央、国务院关于进一步加强对社会治安综合治理的意见》，2001年9月5日。

[3]Yingyi Situ and Liu Weizheng, *Restoring the Neighborhood, Fighting against Crime: A Case Study in Guangzhou City, People's Republic of China*, *International Criminal Justice Review*, N0.6, 1996, pp.89-102.



经济发展的差距也使得犯罪行为在地区之间表现出不同，经济发达的城市地区犯罪率要高得多。在这种形势下，中国政府将犯罪预防集中在“社会控制面”上，也就是关键地区，同时，将预防目标锁定在“重点人口”。

在宏观的层次上，“社会控制面”主要包括城市和东部沿海地区，它们被国家定义为犯罪预防的重点地区。这些地区之所以被定义为重点地区，原因很简单，因为这些地区的犯罪率要高于农村和中西部地区。1984年，29.8%的严重犯罪发生在城市，而1988年，这个比率上升到43.1%，而且这个比率还在上升之中。需要指出的是，城市之间犯罪率也存在差异，在东部地区的城市，严重犯罪行为最为集中。1988年，40%的严重刑事犯罪事件发生在11个东部主要城市。^[1]时至今日，刑事犯罪的区域特点有了一些新的变化，中西部城市的犯罪率也在急剧上升，它们正在接近东部沿海城市。

农村地区的犯罪形势也在发生新的变化，它们不再是和谐的天堂。调查资料显示，湖南农村刑事犯罪1996年所占刑事犯罪比例为18%，到1999年上升到31%，2002年上升到33%，2004年上升到约35%；这些年来，农村刑事案件明显增多，民事纠纷激化而酿成刑事犯罪的占很大比重，在凶杀案件中属于因民事纠纷激化而酿成刑事犯罪的这种情况，有的地方高达80%。根据湖南省的湘西、常德、株洲、浏阳等地法院已审结的200件刑事案件，刑事发案率一年比一年上升，严重犯罪如杀人、抢劫、强奸案所占比例为11%，中度犯罪占70%，一般性刑事犯罪案件占19%；另外，农村未成年人犯罪比例上升，但主要的犯罪年龄段还是25岁至45岁之间；侵财犯罪率明显高于非侵财犯罪。^[2]

即使新疆和西藏的犯罪率相对而言并不高，由于经常性的发生集体抗议事件而使它们成为治安预防的重点区域。根据官方公布的数据测算，2008年，全国公安机关刑事案件立案数为4 884 960起，平均36.7起/万人，治安案件共受理9 411 956起，平均72.8起/万人，而2008年全新疆治安案件共受理121 842起，破获刑事案件48 705起；根据官方公布的72.58%破案率计算，这样，新疆治安事件发案率为21.86起/万人，而刑事案件案发率为31.2起/万人。两项数据都大大低于全国平均水平。宁夏地区的发案率比新疆还要低，2008年刑事案件立案率大约为19.8起/万人。^[3]2008年3月，拉萨发生了大规模的骚乱事件，2009年7月5日，乌鲁木齐同样上演了致命的集体骚乱。这两大事件

[1] Michael Dutton and Lee Tianfu, *Missing the Target? Policing Strategies in the Period of Economic Reform, Crime and Delinquency*, Vol.39, No.3, July 1993, pp.316-336.

[2] 孙喜峰、丁艳：《湖南省农村犯罪情况调查与思考》，载《怀化学院学报》2006年第4期，第95—97页。

[3] 田小穹：《民族地区社会治安综合治理研究》，中央民族大学出版社2010年版，第153页。

加重了国家对西藏和新疆的治安防控的强度。

从微观的层次上，国家将城乡结合地带定义为犯罪预防的重点地区。出于经济上的考虑，那些来自农村的流动人口大多选择在城市近郊居住，那里往往集中的大量的流动人口。例如，截至2004年9月30日，北京的城乡结合部区域主要包括海淀区山前、朝阳区的中西部、丰台区的河东地区和石景山区，外来人口远远超过本地人口，达到1 370 400人。由于城乡结合部处于城市和乡村的夹缝之中，居民结构复杂，人际关系松散，社会控制松弛，管理混乱，它们为各种犯罪活动提供了诸多便利条件。就像国内学者发现的那样，城乡结合部集中了很多制假贩假窝点、制售有毒有害食品和在食品中使用非法添加物的窝点；它们还是色情业的积聚区，多以发廊、洗浴中心、歌舞厅等作掩护从事卖淫嫖娼活动；毒品和赌博在这些区域也比较集中；国家特别关注的枪支、弹药、危险品等问题在这些地区也是频繁出现。^[1]

在更加微观的层次上，重点区域包括的范围更广。2011年1月，中央综合治理委员会颁布了《关于进一步加强社会治安重点地区排查整治工作若干意见》，该意见粗略地列举了集中治安预防的重点区域，例如，城乡结合部、“城中村”和治安复杂的村、街巷以及高发案地区。从2012年3月起，重庆市将八大区域作为治安预防的重点区域，它们包括：城乡结合部、“城中村”；抢劫、抢夺、盗窃等多发性侵财犯罪、严重暴力犯罪突出地区；黄赌毒等违法犯罪突出地区；非法制贩枪支、爆炸等危险物品突出地区；盗窃破坏“三电”设施设备突出地区；网吧、音像、游艺娱乐等重点场所；车站、码头、港口、学校、幼儿园等案件高发地区。^[2]通常情况下，流动人口集中居住区、治安高发区域、繁华闹市区、重要的公共场所、金融机构、交通要道口、学校、重要的机关事业单位、居民集中居住小区等，目前都被列入重点防范的范围。

重点人群的类型随着时间的变化而经常地做出调整。1985年3月，公安部内部管理规定中，列举了当时预防犯罪的重点人口，共有六类：第一类是反革命嫌疑犯；第二类是那些共同刑事犯罪的人；第三类人是指那些危害公共秩序的人，包括从事流氓犯罪活动或者继续从事其他扰乱秩序的活动；第四类是指那些可能导致潜在犯罪活动甚至谋杀的民事纠纷的嫌疑人；第五类那些被宣判监视居住、被剥夺政治权利、被延期判刑的、假释的或者保释人员；第六类包括那些劳改释放的、劳教释放的和犯罪矫正中心释放的人群。^[3]由于治安形势

[1] 颜九红：《城乡结合部犯罪问题治理方略》，载《北京政法职业学院学报》2007年第2期，第14—18页。

[2] 何青枚：《重庆新挂牌445个社会治安重点地区 21日起集中整治》，华龙网，2011年4月19日。

[3] Michael Dutton and Lee Tianfu, *Missing the Target? Policing Strategies in the Period of Economic Reform, Crime and Delinquency*, Vol.39, No.3, July 1993, pp.316-336.



以及法律法规的变化与调整，上述六类重点人群有的被保留至今，例如，刑满释放人员，有的已经不再成为重点，例如，反革命嫌疑分子。特别明显的变化是，国家根据治安形势的需要，增加了若干类新的重点人群。

1995年，流动人口的管理与控制被列为重点对象。在中共中央和国务院转发中央综治委的《关于加强流动人口管理工作的意见》之后，一些省、区、市相应地制定了地方性法规和行政规章，1997年，中央综治委成立了流动人口治安管理工作领导小组；2007年，中共中央办公厅、国务院办公厅再一次转发了中央综治委的《关于进一步加强流动人口服务和管理工作的意见》，进一步强化了对这个庞大人群的管理。由于流动人口的高犯罪率，他们对治安预防的意义非同寻常。以北京市为例。1990年，外来人口犯罪人数占全北京全部犯罪人数的比例达到22.5%；到了1996年，这个数字飙升到54.3%（见表3—1）。外来人口的犯罪活动大多涉及以下几种类型：侵犯财产，偷盗与抢劫；结伙、团伙犯罪；暴力犯罪；黄赌毒犯罪。^[1]

表 3—1 北京市外来人口犯罪情况（1990—1996）^[2]

年 份	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
外来人口占总犯罪率	22.5	30	37.6	43	45.1	49.4	54.3

青少年违法犯罪成为治安预防的又一个新的重点人群。2000年11月，中央综治委制定了《关于进一步加强预防青少年违法犯罪工作的意见》；2001年1月，中央综治委成立预防青少年违法犯罪工作领导小组；2006年1月，民政部、中央综治办等19个部门联合下发了《关于加强流浪未成年人工作的意见》，明确了有关部门在保护流浪未成年人工作中的职责。根据司法界定，青少年是指14—25周岁的人群。由于多方面的原因，这个群体在过去30年里犯罪率呈现增高趋势，给社会治安带来较大的麻烦。学者对于山东垦利县的调查研究，证实了这种趋势（见表3—2），从2004年到2007年，不论是犯罪案件数还是团伙犯罪人数都占有相当高的比例：2004年，青少年犯罪人数占总人数比例达到34.5%，2005年为36.7%，2006年为34.9%，2007年则为39.5%。青少年犯罪主要涉及抢劫、抢夺、盗窃、故意伤害、强奸等，故意杀人、绑架、敲诈等恶性案件也时有发生，而且暴力犯罪在增多。^[3]

[1] 黄京平：《北京地区外来人口犯罪及其预防》，载《法制日报》2003年4月3日。

[2] 黄京平：《北京地区外来人口犯罪及其预防》，载《法制日报》2003年4月3日。

[3] 顾国云：《对青少年犯罪发展趋势的调查及预防》，中国法院网，<http://www.chinacourt.org/html/article/200805/06/299873.shtml>。

表 3—2 山东垦利县青少年犯罪情况 (2004—2007) [1]

年份 \ 案件和人数	总案件数及人数	青少年犯罪案件和人数	未成年人犯罪案件和人数
2004	77 件 110 人	26 件 38 人	2 件 5 人
2005	70 件 90 人	21 件 33 人	1 件 1 人
2006	67 件 109 人	17 件 38 人	2 件 8 人
2007	84 件 134 人	25 件 53 人	8 件 8 人

在城市和农村，由于没有固定经济来源、社会地位低下，那些失业者或者无业者（被称作“社会闲散人员”）构成犯罪活动的另一个主体（见表 3—3），他们也成为治安预防的新重点人口。他们大量从事各种违法行为，主要集中在侵犯财产，以盗窃和抢劫为主。据统计，2002 年，实施抢劫的城市无业犯罪者的人数占到 24.1%，实施盗窃的人占到 18.1%，两者合计 42.2%。在农村地区，闲散人员犯抢劫罪的人占到 44.4%。犯盗窃罪的人占到 38.9%，两者合计高达 83.3%。^[2] 闲散人员的犯罪通常实施团伙犯罪，犯罪时经常使用暴力手段，有预谋和计划。^[3]

表 3—3 工人、农民和社会闲散人员的犯罪人数占犯罪总人数的百分比 (1991—1993) [4]

年份	社会闲散人员	工人	农民
1991	15.81	11.51	59.94
1992	16.90	11.35	58.08
1993	17.44	10.37	57.55

新型的治安预防重点人口还在不断增加之中。过去十年里，迫于来自上级的政治压力，全国各地都把进京和赴省上访的人员列为重点监控对象。在地方上，那些处于各种矛盾纠纷漩涡中的人，大多选择到各级政府信访部门反映问题，希望得到公正解决。他们通常采取来信与走访的形式，单个或者集体地表达不满或冤屈。据统计，2003 年全国党政信访部门共受理 1 272.3 万人（件）

[1] 顾国云：《对青少年犯罪发展趋势的调查及预防》，中国法院网，<http://www.chinacourt.org/html/article/200805/06/299873.shtml>。

[2] 丛梅：《构建和谐社会进程中社区犯罪防控的重点人群》，载《中国犯罪学研究会第十五届学术研讨会论文集（第一辑）》2006 年，第 229—248 页。

[3] 王洗尘：《公安机关应当高度重视社会闲散人员犯罪预防》，载《公安研究》2001 年第 8 期，第 56—59 页。

[4] 邵道生：《中国社会的困惑》，社会科学文献出版社 1996 年版，第 98 页。



次公民来信来访，比2002年上升了4.1%，其中，中央和国家机关受理公民信访量上升46%，国家信访总局受理公民信访量上升了14%；全国党政信访部门共接待公民集体上访31.5万批次、712万人次，分别比上一年上升了41%和44.8%，其中，50人以上的集体上访批次和人次分别比上一年上升了33.3%和39%，单批集体上访人数最多的达到800余人。2004年，第一季度，国家信访总局受理来信同比上升20.2%，接待群众上访批次、人次分别上升99.4%和94.9%。^[1]上访者的诉求五花八门，纠纷和矛盾大部分集中在以下一些方面：征地拆迁、下岗失业安置、企业转制、司法不公、干部腐败、农村选举舞弊、环境污染、合同纠纷、乱收费，等等。

国家之所以把上访者特别是进京上访者作为治安预防的重点人口，并非完全出于治安的考虑，因为进京上访者很少违反有关刑事法律的规定。事实上，在政府看来，上访者制造的麻烦主要表现在两个方面：一是进京上访，特别是在公共场合上访，有损国家和政府形象；二是国家担心集体上访演变成大规模群体性事件。政府对上访者的上述担忧可以通过深圳市政府的有关规定得到证实。2009年11月29日，深圳市中级人民法院、检察院、公安局、司法局联合发布了《关于依法处理非正常上访行为的通知》，将以下十四种行为定义为非正常上访：

(1) 到北京中南海、天安门、新华门、外国驻华使(领)馆等政治敏感地区和省、市、区党政机关等非《信访条例》规定的信访场所信访的行为；

(2) 未经批准在市委、市民中心等国家机关办公场所及其周边地区、市民广场等重要场所或会展中心等重大活动期间的主要场所，非法聚集、滞留、围堵出入口、游行、示威或者其他扰乱公共秩序的行为；

(3) 信访时采取呼喊口号、打横幅、穿状衣、出示状纸、散发上访材料、静坐等方式扰乱公共秩序的行为；

(4) 滞留、占据信访接待场所，或者将老人、病人、残疾人、婴幼儿及生活不能自理的人弃留在信访接待场所的行为；

(5) 以信访为名，阻挠干扰企事业单位生产、工作、教学、科研等正常活动的行为；

(6) 信访时出现拦截、强登机动车辆，影响交通工具正常行驶或者堵塞道路、阻断交通等破坏交通秩序的行为；

(7) 信访时采取自伤、自残、自杀、跳楼，或采取传播艾滋病等传染性疾病、摆放尸体、骨灰盒等容易造成公众心理恐慌的手段相要挟的行为；

(8) 信访时非法携带枪支、弹药、管制器具和爆炸物品、剧毒物品、易

[1] 于建嵘：《信访制度改革与宪政建设》，载《二十一世纪》2005年6月，第71—78页。

燃易爆物品、放射性物品、传染性物品等危险物品的行为；

(9) 信访时纠缠、侮辱、围攻、殴打国家机关工作人员，或者扬言实施杀人、绑架、放火、爆炸、投放危险物品等恐吓威胁国家机关工作人员及其家属人身安全，或者非法限制他人人身自由、伤害他人的行为；

(10) 信访时无理取闹、扰乱工作秩序，拒绝、阻碍国家机关工作人员依法执行职务或者强行冲闯公安机关设置的警戒带、警戒区的行为；

(11) 煽动、串联、胁迫，以财物诱使、教唆、幕后操纵他人上访的行为；

(12) 信访时捏造、歪曲事实，诬告、陷害他人的行为；

(13) 信访时故意损坏公私财物的行为；

(14) 扰乱公共秩序，妨害国家和公共安全的其他行为。

另外，各个地方政府还根据辖区内的实际情况，制定了不同的防控重点人群，这些人群通常包括法轮功练习者、吸毒者、群体性事件的牵头人和积极参与者，特别是第三种人，他们经常被政府定义为治安的“高危人群”。

3.2 流动式巡防

从20世纪90年代早期，对治安秩序的控制，政府就着眼于从被动到主动的改革。一系列有关警务的体制被陆续建立起来，迄今为止，这种改革仍然在进行当中。特别是在过去十年中，从中央到地方，警察机关都在花很大的力气，精心布置庞大的防控网络，例如，江苏南通提出建立“闭合型”城市设防系统。这些网络不是简单地停留在字面上，而是由实实在在的组织、人员和制度构成的复杂系统，负责全国城市与乡村、街道与邻里、中心与边缘的信息收集、治安预警报告以及现场案情处置。

尽管全国各地在建设防控网络的时候，给予这些网络以不同的命名，但是，它们具备了一些基本相同的目标和相似的特点。将更多的警力投入到治安预防上，警察机构的根本目的是要提高治安预防的能力，减少犯罪以及更加危险的集体抗议事件发生的可能性，将各种治安的潜在因素纳入到政府的控制范围之内。围绕着这个大目标，国家在建设防控网络的时候，着重强化以下几个方面的工作：第一，将网络沿着纵向和横向全面扩张，在纵向上，防控网络向下延伸，特别将农村和城市社区作为网络建设的重点，在横向上，防控网络扩大了重点单位与人员监控的范围；第二，防控网络从静态向动态转型，转变过去那种“守株待兔”式的治安预防，强调警察主动走出去，实行24小时道路巡逻；第三，扩大治安预防的工作范围，不仅对街道进行巡逻，而且对社区潜在的治安隐患、



社会矛盾进行定期与不定期地全面查访；第四，将治安预防落实到个人，不管是正式警察还是辅助警察，他们都有明确的责任区域和责任事项，甚至重点防控人员。

警察巡逻在中国还是一个比较新鲜的事物，尽管早在1902年天津就进行了这样的尝试，但是，直到20世纪80、90年代，中国政府才让这一制度重新恢复。建立警察巡逻制度在1984年的公安部会议上被提出，会议呼吁将更多的警力放到街面上。1988年，时任公安部部长王芳在视察山西时建议，公安部门应当主动出击而不是被动应付，应当在街道上巡逻，而不是待在办公室里坐等事情的发生。1993年，公安部长陶驷驹决定在全国正式推行警察巡逻制度。1993年6月26日，陶驷驹在会议上指出了警察巡逻的必要性和重要性。他认为，警察巡逻是一种创新性措施，是应对因经济改革和市场发展带来的新的公共安全问题的有效手段。在改革时期，将近一亿的农民工离开家乡，到城市里寻找工作；他们当中的相当一部分人成为治安的隐患。警察巡逻能够提供大量的服务和紧急处置，帮助“110”系统提供街面治安信息，更重要的是，他们能够在紧急情况发生前对可能存在的问题心中有数，还可以对人民群众的呼求迅速做出反应。^[1]1993年，公安部下达指令之后，所有大城市——例如，北京、上海、天津、广州——都迅速地执行上级的命令，成立治安巡逻队伍，开始在街道上巡逻。截至1993年10月，全国共有88个城市初步建立了警察巡逻制度。^[2]如今，在全国各地，不仅城市全部推行警察巡逻制度，在农村地区，政府也在积极推进这一制度的施行。

在城市里，各级警察机构都建立起专职的巡逻队伍。在2003年之前，全国各地警察巡逻队伍基本上采取交通警察和巡逻警察分离的模式，前者负责道路的交通安全，后者负责路面上的治安问题；2003年之后，全国陆续地采取两者合一的模式。为了克服交巡警分离带来的弊端，例如，分工过细、职责交叉、任务单一，不利于街面警力的科学配置和交通治安的统一管理^[3]，2003年11月，第二十次全国公安工作会议正式提出对警务制度实行改革，在全国推行交巡警合一的模式。目前，在各个城市，甚至在农村，承担街道巡逻任务的警力不再是交巡警各自为政，而是由交巡警合一构成的机构。这个合一的机构设置在市、县（区）一级的公安机关，多数地方称为巡逻大队，巡逻大队由若干个巡逻中

[1] 陶驷驹：《建立城市巡警体制是改革的重要突破口》，载《人民公安报》1993年7月1日。

[2] 《人民巡警开始起步》，载《人民公安报》1993年7月1日。

[3] 张跃进：《关于进一步实行交巡合一新警务体制的实践与思考》，载《公安研究》2004年第5期，第52—57页。

队构成，规模不等。

在街面上，参与执行巡逻任务的远不止警察本身，公安内部的其他警种也经常出现在街道上。在公安系统里，除了巡警之外，特警和刑警是另外两支重要的力量，前者主要负责处置紧急治安事件，例如，群体性事件，而后者负责日常的刑事案件的侦查和调查。由于巡警的力量有限，街道巡逻任务越来越重，公安部门普遍让特警和刑警也分担部分巡逻任务，加大治安预防的力度。即便如此，各个地方的公安机关仍然感觉到巡逻队伍人手不够，于是，它们经常使用辅警执行巡逻。辅警是辅助执法、维持社会治安的力量，他们本身没有执法权，必须在职业警察的带领下，协助履行部分警察职能。2004年，全国各级公安机关共聘用了200多万辅警。^[1]在特殊时刻（例如，全国“两会”召开期间或者其他重大节假日期间），有些地方甚至动用武装警察参与巡逻。例如，江苏省南京市建立了5支巡逻队伍。第一支队伍是特警，他们主要负责城市主干道的巡防工作；第二支队伍是职业警察；第三支队伍是由派出所牵头的专职治安巡逻队；第四支队伍是便衣巡逻队，他们主要盯防案件高发地段；第五支队伍是武装警察，他们主要参与突发事件的处置，在重要目标、重点时段和路段进行巡逻。^[2]2002年起，北京市将参与街面治安巡逻防范的专业民警、派出所治安民警、派出所社区民警、武警、交警、保安员、联防员、协管员等七种力量统一纳入巡逻防控网络，初步形成了以巡逻业务主管部门为龙头，以派出所巡逻民警为主体，以派出所社区民警为基础，以社会治安辅助力量为补充，与交警、武警紧密结合、协同作战的动态巡逻控制网络。^[3]

由于公安部并没有对地方巡逻机构规定统一的结构模式，因此，治安巡逻组织在各个地方存在一些差异性，即使在同一个行政区域内，巡逻机构的组织结构与功能都有所区别。宁夏存在着三种不同的结构模式，每一种模式不仅结构有所不同，功能也存在细微的差异^[4]：

第一种，银川模式。银川市公安局巡逻警察支队属市公安局局内设机构，下设4个大队6个科室，共有民警133人，辅警29人。其中，4个大队民警103人，占支队总警力的77.4%，辅警专职驾驶警车，不参与执法活动，4个大队的民

[1] 朱振甫、杜剑虹、张应立：《辅协警问题研究》，载《公安研究》2009年第9期，第27—35页。

[2] 孙文德：《强行入轨 强力推进 强势出击 打好巡防攻坚战 实现防控能力新提升》，载《公安研究》2006年第4期，第15—19页。

[3] 马振川：《确立巡逻在公安工作中的主业地位 努力提高首都社会面动态控制能力》，载《公安研究》2003年第3期，第16—23页。

[4] 田丰、李青宁：《关于改进巡警勤务机制问题的调研》，载《公安研究》2008年第8期，第20—23页。



警分布在7辆处警车上,实行四班三运制,按每班3名民警,全天每车需民警12人,共需警力84人。

第二种,石嘴山模式。石嘴山市中心城区巡警的名称为市公安局防暴巡警支队,属市公安局内设机构。防暴巡警支队下设4个大队和1个科室,共有民警51人,辅警33人。其中,大队民警31人,占支队总警力的60.8%,辅警协助民警参与执法活动。支队负责全市中心城区接处警任务、机动巡逻任务和防暴处突任务。

第三种,中卫模式。中卫城市中心城区巡警名称为公安局巡警大队,属公安局内设机构。巡警大队由5名民警和向社会公开招聘的60名辅警组建成沙陂头区公安分局巡警大队,大队下设3个中队。1个中队负责110接处警,1个中队负责主要街道巡逻,1个中队负责处突防暴和适时便衣巡逻。

警察街道巡逻并非不分重点地到达每个角落、每个街道,而是根据每个街道在治安防范中的重要性,区别对待。巡逻重点一般集中在繁华街道、居民集中居住区、公路干线、人员密集场所、重点建设工地以及案件多发的部位、区域。例如,湖北黄梅县根据巡防重点划分了若干个巡区。公安局将全县16个乡镇划分为118个巡片,将县城中心城区划分为6个重点巡逻区域,将国道、省道和县级主干公路划分8条巡线;在城乡结合部和重要出入通道设立18个卡点。^[1]2001年,上海开始试行“网格化”街面治安巡逻,将市区与各主要城镇划分为218个“网格状”巡逻区。^[2]在上海市虹口区,公安局在划分巡区的时候,根据每个派出所所辖区的综合发案率、治安复杂程度以及重点和要害场所、单位的分布等情况,作为设定“网格化”巡区的标准,以1平方公里左右的面积划分巡区(一般每个派出所所辖区划分为2—3个巡区)。至于巡逻警力的设置上,虹口区公安局规定,在每个巡区配置9名警察(早、中、晚各2人,休息2人,机动1人)。^[3]2002年,北京市公安局从市局机关和各分局局机关抽调1600名警力,采取徒步巡逻的方式,对全市341个重点繁华路段进行公开巡逻;每天组织职业巡逻民警7000人,针对高发案类型,在高发案时段对全市91处高发案部位进行集中巡逻;组织社区民警带领社区保安加强辖区内重点街巷、重点部位的巡逻控制,同时发动单位保安、治保积极分子加强看门护院;组织武警、

[1] 陈伯章:《构建“三巡”治安防控机制的实践与探索》,载《公安研究》2006年第9期,第15—19页。

[2] 吴志明:《构建打防控一体化社会治安防控体系 提高大城市公安机关驾驭社会治安能力》,载《公安研究》2002年第10期,第5—8页。

[3] 上海市公安局虹口分局:《关于推行街面“网格化”治安巡逻机制的探索》,载《公安研究》2002年第12期,第35—37页。

交警 3 000 余人，加强固定部位、固定岗口和路段的控制；组织城市巡逻力量在对辖区的重点繁华地区、金融网点、治安乱点及要害目标进行重点看护的行动的同时，重点加大对“两会”期间大会会场、代表驻地、行车路线、代表可能涉足的驻京办事处、旅游景点、购物场所周边 200 米以内范围的巡逻控制。^[1]

按照事先划定的巡逻区域，巡逻队伍执行严格的执勤制度和特定的执勤方式。通常情况下，各个地方的巡逻队伍都会 24 小时执勤，每个执勤班组会有 8 个小时的工作时间，不间断地在巡区内巡逻。如果遇到特殊情况，例如，群体性事件，街面巡逻的密集程度会更高。根据城区道路、人流、治安状况等特点，巡逻主要有步巡、自行车和机动车（上海还用了摩托车、GPS 巡逻车）三种形式：在闹市地带，以步巡为主，其他地区采用自行车（或电瓶车）、摩托车（或汽车）巡逻，而 GPS 巡逻车主要负责在整个区域范围内巡逻。^[2]南京市白下区采取“繁华地区步巡、次繁华地区自行车巡逻、相对偏僻和不繁华地区机动车巡逻”的方法，在高发案地区重点投入步巡警力。^[3]

为了实现动态巡逻、有效地提高治安预防的能力，各级公安机关在构建治安巡逻队的同时，花很大的力气建设电子信息网络，让各个巡防单位能够共享信息、行动一致。许多城市都建立了覆盖面广的警用集群通信系统、公安信息网络、“三台合一”报警系统、旅馆网吧信息管理等系统，配备了大批警用对讲机。^[4]南京市白下区专门在公安内网开辟情报信息网页，由公安局指挥室、刑警大队、治安大队等职能部门牵头，通过每日监测、实时跟踪、详细分析 110 警情和刑事发案，并及时在网上发布“红橙黄绿”四色预警信息，根据警情变化投入相应的巡逻力量。^[5]在上海市虹口区，公安局成立了治安指挥中心，将巡逻指挥、地区指挥、交通指挥纳入一个大系统，采取 350 兆集群通讯系统，通过其组呼、群呼、个呼功能，实现了指挥中心与各巡区、巡视员之间的人机对话，并将市公安局 GPS 车辆定位系统接入指挥中心。指挥中心实行“条块结合”的运作体系，使巡逻工作与派出所警务活动紧密结合起来，同时还能在分局的统一指挥下，进行更大范围的巡逻支援和机动化行动。^[6]

[1] 马振川：《确立巡逻在公安工作中的主业地位 努力提高首都社会面动态控制能力》，载《公安研究》2003 年第 3 期，第 16—23 页。

[2] 上海市公安局虹口分局：《关于推行街面“网格化”治安巡逻机制的探索》，载《公安研究》2002 年第 12 期，第 35—37 页。

[3] 裴军：《巡防机制改革的实践与探索》，载《公安研究》2007 年第 1 期，第 57—61 页。

[4] 黄戟：《加强和改进治安巡逻工作的思考》，载《公安研究》2008 年第 9 期，第 31—36 页。

[5] 裴军：《巡防机制改革的实践与探索》，载《公安研究》2007 年第 1 期，第 57—61 页。

[6] 上海市公安局虹口分局：《关于推行街面“网格化”治安巡逻机制的探索》，载《公安研究》2002 年第 12 期，第 35—37 页。



在信息系统的帮助下，各级公安机关要求治安巡逻人员，必须行动迅速，在尽量短的时间内到达现场。例如，在上海虹口区，公安指挥中心接到报警之后，直接向巡逻民警或 GPS 巡逻车发出处警指令，巡逻民警和巡逻车在 5 分钟之内可以到达现场；如果遇到重大案（事）件、需要调集增援警力时，指挥中心按三级调度进行策应：巡区之间在 5 分钟内增加 2—4 名警察，相邻派出所之间在 10 分钟内增加 6—8 名警力，全区范围内的警力调度，第一梯队可在 15 分钟内到达 30 名警力，第二梯队可在 20 分钟内到达 50 名警力。

3.3 警务草根化

街道巡逻与防控只是涉及治安预防的“线”上的事情，而社区警务则关系到治安预防的“点”与“面”，它是国家精心设计的防控系统的重要一环。自 1997 年以来，公安部强化了基层派出所的功能，积极推行社区警务工作，将派出所的功能向防范、管理与群众工作转移。^[1]在大力推进社会治安综合治理的过程中，各级政府以派出所为中心，对基层警务工作进行改革，特别在城市社区与农村地区，大量的组织与制度被建立起来，越来越多的人被动员起来，参与到基层的治安防范之中。与街道巡逻稍有不同，社区警务不仅要从事社区内的治安巡逻，更重要的是，它们需要更大的精力进行治安的排查。社区警务的改革主要集中在以下几个方面：一是赋予派出所治安巡逻的任务，二是在城市社区和农村建立各种警务室，三是在基层派驻大量的警察。

2006 年以来，公安部在全国公安系统中广泛地推行“抓基层、打基础、苦练基本功”的“三基工程”，工程的基本目标是精简机关、充实基层、下沉警力，其中，一项重要决定是，在派出所内部，公安机关增设了巡警编制，以确保有专人负责治安巡逻任务。例如，在江苏南京市，公安局增加了巡逻民警在派出所警力中的比重，让派出所巡警主要负责派出所辖区内主次干道、公共复杂地区、治安秩序混乱场所等的巡防工作。在郊区与农村，派出所根据实际情况成立由民警带队、联防为主的专职治安巡逻队。派出所巡逻力量布防以满足属地治安实际为原则，根据所处城区、城郊、农村位置投放警力，组织巡防工作。在坚持“警力跟着警情走”和“四班三运转”的前提下，因地制宜、因情制宜，把辖区巡防工作的主动权交给派出所。^[2]

[1] 吴志明：《构建打防控一体化社会治安防控体系 提高大城市公安机关驾驭社会治安能力》，载《公安研究》2002 年第 10 期，第 5—8 页。

[2] 孙文德：《强行入轨 强力推进 强势出击 打好巡防攻坚战 实现防控能力新提升》，载《公安研究》2006 年第 4 期，第 15—19 页。

为了提高社区警务的效率与能力，2006年9月，公安部下发了《关于实施社区与农村警务战略的决定》。该决定要求，各级公安机关在城市社区与农村的行政村里建立警务室。它将“巡逻守护”定义为社区警务室的重要职能之一：“依靠基层组织，组织指导辖区单位和群众开展护村、护厂、护校、护楼、护院等治安巡逻守护活动，预防和减少发案。”^[1]建立社区警务室的第一个步骤是划定警务区，它要求，“市、县公安机关要综合考虑辖区规模大小、人口多少、治安状况、警力数量等因素，科学划分警务区，合理配置警力。”其次，建立警务室遵循以下原则：“在城市，原则上以社区为单位划分警务区。对于规模较小、治安平稳的警务区，实行一区一警，并以相邻警务区联勤的形式，加强协作配合；对于规模较大、治安复杂的警务区，实行一区多警。在农村，可以1个或多个行政村划分1个警务区，实行一区一警。有条件的地方，特别是对于城镇化水平比较高、治安复杂的地区，可以实行一区多警。”^[2]

早在2000年，南京市就着手社区警务的改革。南京市公安局按照社区规模、地域大小、治安状况、人口因素、警力情况、民警素质以及民警的实际承受能力等因素，以一个社区民警负责管理1000户左右或实有人口3000人为标准，分别实行了一区一警、一区两警、一区三警的模式。特别在省、市委、政府和要害部门所在地、治安复杂地段等重点地区，每600—800户配置一名社区民警。在郊县农村，根据地域特点、治安状况、人口密度、社区功能结构及经济社会发展水平等情况，将相邻的若干行政村化为一个警务区，每个警务区配置1—2名民警。^[3]

截至2008年5月底，江苏省公安机关按照“一个警务区设立一个中心警务室和若干个一般警务室”的原则，已经建立城市社区警务室3622个，占社区总数的97.4%，配备社区民警4461名、专职保安15057人；在农村，17414个行政村共划分5586个警务区，建成中心警务室5476个，占警务区总数的98%，配备驻村民警7625名、专职保安17579人。农村中心警务室主要建在常住人口、外来人员、劳动力流出、案件纠纷、重点人员、企事业单位较多，或者有重要交通干道的行政村。除了中心警务室之外，全省还建成一般警务室11618个，配备专职保安14353人。在农村，警务区内的治安巡逻和防范工作由中心警务室统一组织、统筹安排，驻村民警带领专职保安对辖区房屋内出租户、网吧、娱乐场所等治安复杂场所的盘查与检查，指导义务巡逻队、治安志愿者等自防互防活动。^[4]

[1]《关于实施社区与农村警务战略的决定》（公安部），2006年9月19日。

[2]《关于实施社区和农村警务战略的决定》（公安部），2006年9月19日。

[3]吕庆继：《论社区警务战略及其可持续发展》，载《公安研究》2001年第8期，第67—70页。

[4]王永生、袁廷华：《建立“星座”型农村警务模式的实践与思考》，载《公安研究》2008年第10期，第19—23页。



除了“巡逻守护”之外，社区警务中的民警还被赋予了其他职能。《关于实施社区与农村警务战略的决定》规定，社区和驻村民警还要从事治安形势的“走访调查”工作，“走进社区、村庄，深入机关、学校、企事业单位和居民家中，详细登记、了解实有人口、行业场所、出租房屋等情况；物建信息员，建立群众性情报信息网络；掌握重点人员的现实表现与动态；对发案的单位、居民进行回访，了解最新线索，征求意见和建议。”^[1]2006年，湖北梅县公安机关开展了“巡逻、巡查、巡防”的“三巡”活动，将“走访调查”作为新的警务工作的范围。在派出所内部，他们积极推行“六访六问”和“五个一工作法”。“六访六问”指的是：一是巡访辖区厂矿企业的法人代表、厂长经理及保卫干部，问企业内部不稳定因素及周边治安状况；二是巡访辖区住户，问群众关注的治安热点、难点问题，对发现的违法线索及时调查、调解、查证；三是巡访辖区重点人口及工作对象，问近期活动及交往人员等情况，着重了解重点人员的思想动态，适时做好稳控、帮教等工作；四是巡访辖区中小学校，问是否存在影响教书育人环境的突出治安问题，着重掌握学校内部及周边治安状况，及时解决突出治安问题；五是巡访辖区党政领导及人大代表政协委员，问其对公安工作的意见及建议；六是巡访辖区治调人员和村组干部，问辖区舆情动态及治安状况，重点了解社情民意，核实重点人口的现实表现及有关案件线索，调查“法轮功”等重点工作对象的情况，落实监管控制措施。

“五个一工作法”指的是：一日至少到责任区开展一次治安巡逻、巡访一个居民户；一周至少办理一起刑事案件、治安案件或调处一起矛盾纠纷，巡访一次责任区内所有招商引资的重点工程与场所；一句巡访一次责任区内挂牌保护企业、学校、列管的重点单位负责人及辖区内基层单位治保人员；一月巡访一次责任区内所有重点人口及重点工作对象，巡查一次责任区内所有民爆化危物品场所、消防重点单位、金融网点、出租房屋、特殊行业、娱乐场所；一季至少巡访1名人大代表、政协委员和警风监督员，考察考核一次责任区内所列管的五种人及重点人口。^[2]

警务工作范围的扩大还远远没有停止。2011年1月，公安部在全国公安系统部署“大走访”开门评警活动，目的是将社区民警的“走访调查”工作扩大到整个公安系统，“走访调查”不仅查访与治安有关的信息，也注重解决与治安无关的群众事务。4月21日，国务委员、公安部长孟建柱撰文指出，“要

[1] 《关于实施社区和农村警务战略的决定》（公安部），2006年9月19日。

[2] 陈伯章：《构建‘三巡’治安防控机制的实践与探索》，载《公安研究》2006年第9期，第15—19页。

组织广大民警走千家、进万户，听民声、访民意，送温暖、送服务，实事求是、力所能及地帮助群众解决一些急事、难事、忧心事，以实际行动向群众传送党和政府的关爱与温暖……要广泛收集社情民意，深入开展矛盾纠纷排查调处活动，积极配合党委、政府和有关部门，及时疏导群众情绪、化解社会矛盾……要深入走访社区、农村特别是治安重点地区、隐患集中区域，深入了解群众对辖区治安的真实感受，全面掌握当前影响群众安全感的突出问题，进一步摸排群众反映突出的治安乱点，查找治安防范管理中存在的薄弱环节，有针对性地落实打击整治措施。要始终坚持‘严打’方针不动摇，按照‘群众反映什么犯罪突出就重点打击什么犯罪、哪里治安混乱就集中整治哪里’的原则，把开展严打整治行动与推进社会治安防控体系有机结合起来，全面推进网上网下打防管控一体化，进一步增强打击和预防犯罪的针对性、实效性，坚决遏制突出的治安问题，坚决整治突出的治安乱点，确保社会治安大局持续稳定，确保人民群众安全感不断增强。”^[1]事实上，“大走访”活动对警察的治安预防工作提出了更进一步的要求，警察被告知，治安预防工作必须更加主动，治安巡防不能仅仅局限在治安问题上，对那些有可能转化为治安问题的矛盾和纠纷也需要加以控制，同时，治安预防工作不能按部就班地走专业化道路，群众路线更有利于完成治安预防的任务。

3.4 内保与保安

单位内部保卫制度起源于20世纪50年代。1950年，政务院颁布了《关于在国家财政经济部门中建立保卫工作的决定》，制定了对某些经济部门的安全由公安机关负责的政策。该决定对经济保卫工作的性质、任务、组织设置、经费、工作制度等做了明确的规定，由此奠定了中国保卫工作的基本模式。1980年，国务院批转了公安部关于《全国经济文化保卫工作会议纪要》，1985年，公安部发布了《机关、团体、企业、事业单位保卫组织工作细则（试行）》。这两个文件进一步丰富了单位的内保制度。根据这些文件，单位内保实行“政企合一”的体制，公安机关把内部单位保卫机构作为自己的派出机构，内部单位保卫机构可以执行公安机关一定的执法权，因而它也被称作基层保卫组织。全国性内保机构的建立大多依据这几个文件。事实上，在维护单位内部安全方面，内保的确发挥了很重要的作用。20世纪80年代的研究发现，大约70%—80%的单位的行政与

[1] 孟建柱：《开展“大走访”开门评警活动 积极探索群众工作新途》，载《人民日报》2011年4月21日。



刑事案件由内部机构解决，因此，公安机关对它们具有很大的依附性。^[1]

然而，到了90年代中后期，经济改革的形势已经严重地不利于内保制度的存在与发展。这些不利因素概括起来大致包括：其一，由于非国营经济的迅猛发展，过去将工作范围仅仅局限在国有企事业单位的内保制度，显然不能满足于现实的需要；其二，单位内保机构既是单位的职能部门又是公安机关的派出机构，并实行单位和公安的双重管理，这种做法已不符合政企政事分开的改革要求；其三，刑事司法制度和行政处罚制度已经停止了单位保卫机构行使公安机关的一般刑事案件的侦查权和警告、罚款等治安管理处罚权。^[2]

上述这些不利因素导致了单位内部保卫组织严重衰退。在公安部，原先主管单位内保组织的经济文化保卫局，在1998年被撤销，其承担的政保职能归口到国内安全保卫局，对机关、社会团体、企业、事业组织保卫工作的指导职能归口到治安管理局；各地公安机关也进行了相应的调整，把绝大部分企业的保卫工作一律交给派出所管辖。^[3]在国有企业内部，由于大规模的企业重组，人事改革首当其冲的就是内保机构，大量的内保组织被精简、裁员甚至撤销。^[4]在云南省昆明市，交通、工商、农业、建设等6家金融单位，1997年以前有保卫机构124个、保卫人员1039人，到了2003年底保卫机构减少到108个、保卫人员只剩下393人，分别比1997年减少14%和63%。^[5]在江苏省，截至2002年，内部单位中设立专、兼职保卫机构仅36171家，仅占单位总数的17%左右，且其中70%以上的保卫机构为合署办公。^[6]

作为回应，内保组织的衰退伴随着单位内部社会治安的不断恶化。在江苏省，1993年和2002年，全省单位内部发生各类不安定事端分别为385起和1492起，上升了3倍；发生各类刑事案件分别为2529起和23879起，上升了8倍；2002年，全省共立各类经济案件4314起，涉案总值达26.48亿元，其中，80%以上的案件发生在单位内部。^[7]单位内保制度的削弱其直接的后果是大量

[1]Michael Dutton, *Policing Chinese Politics: A History*, Durham: Duke University Press, 2005, p.292.

[2]姜秀园：《内保条例》，中国法制信息网，2008年8月19日。

[3]彭华：《论内保工作发展趋势》，载《铁道警官高等专科学校学报》2004年第1期第14卷，第60—62页。

[4]徐志林、伏天：《当前形势与单位内部治安保卫工作改革》，载《上海公安高等专科学校学报》2004年第6期，第52—57页。

[5]云南省调研组：《加强企业内部安全保卫工作浅析》，载《云南警官学院学报》2004年第4期，第39—41页。

[6]闵剑：《市场经济条件下单位内部治安保卫的新构想》，载《上海公安高等专科学校学报》2006年第16卷第1期，第64—67页。

[7]徐祥高：《市场经济条件下单位内部治安保卫工作的思考》，载《公安研究》2004年第3期，第55—59页。

群体性事件在单位内部发生。据不完全统计，2004年1至6月，云南省因企业转制和劳动关系处理等利益调整引发的不安定事件214起，涉及具有一定规模的企业88家，参与人数达到13584人，其中上访171起，参与人数达到10533人。^[1]

为了克服单位内保工作的缺陷、弥补单位治安预防的真空，中国政府重建了单位内部保卫组织。2004年9月13日，全国人大通过了《企业事业单位内部治安保卫条例》。在原有制度基础上，该条例改进了许多不能适应形势发展需要的地方，调整了单位、公安局与内部组织之间的关系。概括地讲，它涉及改革的地方包括如下几个方面：一是公安机关由领导单位内部转变为指导与监督；二是单位内保工作由公安机关领导转变为地方政府领导；三是单位内部的治安责任由公安机关负责转变为单位负责；单位保卫机构由公安机关的基层组织转变为单位治安自治组织，由公安机关的派出机构变为单纯单位职能部门，由双重领导变为单位单一领导。

《企业事业单位内部治安保卫条例》将重点单位列为单位内部保卫的重点对象。重点单位的标准是，凡是关系到全国或者所在地区国计民生、国家安全和公共安全的单位是治安保卫重点单位。治安保卫重点单位由县级以上地方各级人民政府公安机关按照下列范围提出，报本级人民政府确定：

- (1) 广播电台、电视台、通讯社等重要新闻单位；
- (2) 机场、港口、大型车站等重要交通枢纽；
- (3) 国防科技工业重要产品的研制、生产单位；
- (4) 电信、邮政、金融单位；
- (5) 大型能源动力设施、水利设施和城市水、电、燃气、热力供应设施；
- (6) 大型物资储备单位和大型商贸中心；
- (7) 教育、科研、医疗单位和大型文化、体育场所；
- (8) 博物馆、档案馆和重点文物保护单位；
- (9) 研制、生产、销售、储存危险物品或者实验、保藏传染性菌种、毒种的单位；
- (10) 国家重点建设工程单位；
- (11) 其他需要列为治安保卫重点的单位。

按照此类标准，仅上海一地，截至2008年7月，就划定了3060个内保重点单位，其中有单列建制保卫机构的791家，占25.8%，合署办公或归属其他部门的有2269家，占74.2%。治安保卫人员12359人，专职治安保卫人员8

[1] 云南省调研组：《加强企业内部安全保卫工作浅析》，载《云南警官学院学报》2004年第4期，第39—41页。



495人，占总数的68.7%，兼职保卫人员3864人，占总数的31.3%。^[1]

根据《企业事业单位内部治安保卫条例》，单位内部保卫组织的治安管理工作主要涉及管好辖区内的人、地、物和事。单位内部的“人”包括：一是重点人员，即可能对社会造成危害的人；二是有轻微违法犯罪行为的人；三是本单位的流动人口。单位内部的“地”，指的是单位内部管理的场所，包括单位内部的生产区、生活区、公共场所。单位内部的“物”，是指治安管理的物品，包括生产资料等。单位内部的“事”，是指治安案件、治安事件和单位内部发生的生产事故。^[2]

新的《企业事业单位内部治安保卫条例》颁布之后，全国企事业单位内部纷纷建立起内保组织，不过，由于没有统一的规定，内保组织建立的模式存在很多的差异。单位内部组织的模式主要是通过市场化的方式实现的，即单位到市场上招聘安全保卫人员，很少再像过去那样，由公安机关直接派出安保人员。内部组织的市场化趋势，同时促进了保安行业的蒸蒸日上。这种行业的发展既满足了单位的内保需求，同时又能够在一定程度上体现公安对保安市场以及对单位内保工作的控制。

1999年3月和2000年3月，中央政府先后出台了《政法机关保留企业规范管理若干规定》和《公安部关于保安服务公司规范管理的若干规定》，允许地方公安机关成立保安公司。事实上，早在1985年，第一家保安公司就已经在深圳挂牌了，1986年，继深圳之后，北京市公安局也成立了相应的保安公司。截至1998年，全国大部分城市都建立了保安公司，雇佣保安总人数30多万人。^[3]截至2005年12月，中国从事保安服务的人员已经达到400万人，其中，在经济比较发达的地区，广东专职保安员达到了13.5万人，北京也已经达到了7.6万人，远远超过了当地警察的数量；2004年，各地保安员为公安机关提供的破案线索就有9.4万余条，保安员直接抓获犯罪嫌疑人10.7万余人。^[4]

根据《公安部关于保安服务公司规范管理的若干规定》，只有县以上（包括县）才能组建相应的保安服务公司。保安公司由公安机关统一领导和管理，公安机关是保安服务公司的主管部门，代表公安机关对保安服务业实施管理和

[1] 杨洁：《上海所有3060家重点单位加强内保》，载《东方早报》2008年7月2日。

[2] 闵剑：《市场经济条件下单位内部治安保卫的新构想》，载《上海公安高等专科学校学报》2006年第16卷第1期，第64—67页。

[3] Michael Dutton, *Policing Chinese Politics: A History*, Durham: Duke University Press, 2005, pp.294-295.

[4] 根据公安部治安管理局副局长马维亚2005年12月6日在新闻发布会上透露，中国网，2005年12月6日，http://www.china.com.cn/news/txt/2005-12/06/content_6051886.htm。

监督，规范保安服务业的经营方向，指导保安队伍建设。尽管该规定给予保安公司在经济上和人事上的独立性，但是事实上，保安公司完全隶属于各级公安机关。不仅如此，保安公司对于公安机关的依赖性还表现在保安公司的职能定位上。该规定指出了保安人员的基本职责，包括“对发生在执勤区域内的刑事案件、治安案件和治安灾害事故，及时报告当地公安机关和客户单位，采取措施保护发案现场，协助公安机关维护发案现场秩序；落实防火、防盗、防爆炸、防破坏等治安防范措施，发现执勤区域内的治安隐患，立即报告客户单位和公安机关主管部门，并协助予以处置。”

如今，保安公司在全国各地的发展存在多种模式。除了在公安机关登记注册的正规保安公司之外，一些社会组织或者居民社区自己聘用保安人员维持秩序，而许多未经公安机关批准的企业也陆续地介入保安服务市场。在北京，在北京市保安服务总公司名下的保安人员约 11 万左右，而非正规的保安人员远远超过正规的保安人数。非正规的保安公司通常有几种情况：一种是在工商局注册但没有经过公安机关批准的，2004 年初，北京市这样的公司大约 100 家；另一种是居民小区物业公司自己聘用的保安，他们只负责小区内的保安服务，2005 年，北京市共有 2500 家物业公司，雇佣保安人员达到 5 万人；第三种形式是企事业单位内部不雇佣正规保安公司的商业保安，它们自己从社会上招聘或使用自己的职工从事单位内部的保安服务，2005 年，这些人员在北京大约有 6 万人；第四种形式是娱乐场所老板自己雇佣的保安人员，2005 年，这部分人在北京大约有 2 万多人。^[1]

经过几十年的演变，保安公司的服务范围越来越广。根据《公安部关于保安服务公司规范管理的若干规定》，保安服务公司的经营范围包括：企事业单位、机关团体、居民住宅区、公共场所的安全守护；货币、有价证券、金银珠宝、文物、艺术品及其他贵重物资和爆炸、化学等危险品的押运；展览、展销、文体、商业等活动的安全保卫；研制开发、推广应用各类安全技术防范产品，承接各类安全技术防范系统工程，并提供相应的技术服务；安全防范咨询服务。该规定同时禁止保安公司以下几种行为：提供个人人身保安服务；经营各类枪支、弹药、管制刀具等器械；经营人民警察的警用标志、制式服装和警械。

2010 年，北京的部分保安公司涉足遣送进京上访人员被媒体曝光，在社会上引起很大反响。根据《南方都市报》2010 年 9 月 24 日的报道，北京安元鼎保安公司以关押和押送进京上访人员为主业，在北京设置多处“黑监狱”，非法关押访民，向地方政府收受遣返佣金。公司按照各地政府驻京办事处的要求，

[1] 莫纪宏：《保安服务法律制度研究（上）》，载《法学杂志》2006 年第 6 期，第 14—17 页。



采取哄骗与暴力的方式，将指定的上访者强行关押到公司的“黑监狱”，等候驻京办的押解通知，一旦通知下达，公司立即安排车辆与保安人员，将上访者从“黑监狱”直接押送回户籍所在地，交由当地政府处理。安元鼎公司根据押解人数与里程收取不等的费用。例如，从北京押送一名上访者到广西北海市，安元鼎公司收取3万元的“押解费”。^[1]

3.5 数字化防控

当数字技术越来越频繁地应用到治安预防的时候，中国政府很快地采取行动，改变依靠“人海战术”的传统经验，在很短的时间内，建立起庞大的公共安全技术防控系统。这种做法被政府作为维稳工作的一条重要经验在推广，即“人防、物防、技防相结合”。大约在20世纪90年代末，全国各地开始大规模建立这种技术防控系统，并且通过地方立法加以约束，要求下一级政府、部门和相关单位强制执行。经过十几年的发展，技防系统的建设被进一步地扩展和强化，越来越多的区域被纳入到数字监视系统的视野之中，警察机构也越来越依赖技防系统维持社会治安，警务巡防因监控系统的运用而提高了效率。各个技防系统的建设主要由当地综治委和公安局负责组织与实施。

在地方政府有关技术防控系统管理的规范性文件中，它们都对公共安全技术防范、公共安全技术防范产品和公共安全技术防范系统，做出了相似的定义。公共安全技术防范指的是，运用公共安全技术防范产品、公共安全技术防范系统等技术手段，预防、发现、制止违法犯罪和治安事故，维护公共安全和社会治安秩序的活动。而公共安全技术防范产品特指用于防入侵、防盗窃、防抢劫、防破坏以及防爆安全检查等公共安全所需的特种器材或者设备。公共安全技术防范系统主要包括入侵报警系统、视频监控系统、出入口控制系统、防爆安全检查系统等，或者由这些系统为子系统组合、集成的系统或网络。实际上，治安技防系统主要由两大类型组成，一个是社会治安公共视频监控网，另一个是单位内部和居民小区防控网络。

在技防系统建设过程中，地方政府并不是不加区分地随意安装，它们大致上会按照以下的标准，在这些区域构筑两大类型的技防监控系统^[2]：

(1) 武器、弹药、易燃、易爆、剧毒、放射性物品和易制毒化学品的生产、销售、存放场所，实验、保藏传染性菌种、毒种单位的重要部位；

[1] 龙志：《安元鼎：北京截访“黑监狱”调查（上）》，载《南方都市报》2010年9月24日。

[2] 《南京市社会治安公共安全技术防范管理规定》（征求意见稿），2010年12月7日发布。

(2) 博物馆、档案馆、图书馆、纪念馆、展览馆、美术馆等集中陈列、存放重要文物、资料和贵重物品的场所，重点文物保护单位的重要部位；

(3) 货币、有价证券、票据、金银珠宝等贵重物品的制造及集中存放场所，金银珠宝经营场所，金融单位的营业场所和金融信息的运行、存储场所；

(4) 国家机关、广播电台、电视台、通讯社、报社等单位的重要部位；

(5) 电信、邮政、大型能源动力、供水、供电、供气等单位的重要部位或者经营场所；

(6) 国家重点建设工程的重要部位；

(7) 货币、票据押运等专用护送车辆，城市公共交通、客运车辆和客轮等公共交通工具；

(8) 机场、港口、隧道、大型桥梁、大型车站、码头、停车场、加油（气）站的重要部位，高速公路、城市道路、中心城镇和城市轨道交通的重要路段、路口；

(9) 旅馆、公共娱乐场所、互联网上网以及其他公共服务场所的大厅、通道、出入口等重要部位；

(10) 文化体育场所、公园、广场、医院、学校和其他公众聚集场所，商住楼、居民住宅区的重要部位；

(11) 大型物资储备单位、大中型商场、大型农贸市场的重要部位；

(12) 江河堤防、水库、重点防洪排涝区域以及其他重要水利设施；

(13) 集中式饮用水源地、二次供水增压站的重要部位；

(14) 县(区)级以上人民政府确定的治安保卫重点单位的相关场所和区域。

治安技术防控系统的建设还在不断地扩张之中。除了城市的网络越来越密集之外，在农村地区，大量的监控系统也开始光顾那里的村庄、道路、车站与商店。许多地方和基层政府都制定了详细而具体的安装计划，它们的目标是要把监控系统覆盖到农村的主要治安区域。例如，截止到2008年11月26日，山东省青岛市崂山区已经为辖区内所有的社区安装了电子视频监控系统，安装视频探头1300多个。^[1]根据《中国社会治安综合治理年鉴》（2008）的统计，截止到2008年底，山东省全省共安装了40多万个电视监控探头，经济发展相对落后的湖北省安装的电视监控探头也达到30多万个，安徽省安装的电视监控探头也达到了30万个，基本实现了全省重点单位、要害部位和新建居民小区100%覆盖。^[2]

[1] 《我区扎实推进农村社区视频监控体系建设》，崂山电视台，2008年11月26日。

[2] 中央社会治安综合治理委员会办公室编：《中国社会治安综合治理年鉴》（2008），中国长安出版社2009年版，第451、478、403页。



在推进治安技防监控系统建设的过程中,政府的作用是异乎寻常的全面,它主导着这个过程的所有方面:第一,政府以强制性命令,要求相关单位执行系统工程的安装;第二,政府并不负责系统安装的全部经费投入,只负责公共场所的系统安装,其他地方则由所在单位和机构自行解决;第三,政府的作用还表现在,为系统安装工程制定详细的方案。这种异乎寻常的作用,在江苏省昆山市政府对居民小区的技防系统建设中,得到淋漓尽致的反映。

2009年11月,昆山市政府出台《昆山市居民住宅小区安全技术防范设施建设要求》,要求所有住宅小区(含动迁小区)应设置周界报警系统、视频监控系统、楼宇对讲系统、住户防盗报警系统(紧急报警或求助装置)、电子巡更系统,防盗门(楼宇对讲电控防盗门、进户的防盗安全门)以及安全技术防范系统中心控制室。这些系统必须与居住小区开发建设同时进行,一同设计、一同施工,必须经过政府验收合格后才能交付使用。该要求详细规定了居民小区系统安装的产品项目、安装位置以及配置要求(见表3—4)

表 3—4 昆山市居民小区安全技术防范设施基本配置

序号	项目	安装区域或覆盖范围	配置要求
1	周界报警系统	小区的围墙或栅栏	强制
2	视频监控系统	小区出入口	强制
3		楼栋出入口或电梯厅	推荐
4		停车场(库)出入口	强制
5		主要通道、周界	推荐
6		电梯轿厢内	推荐
7	楼宇对讲(可视)系统	小区出入口、中心控制室、楼栋口与用户之间	强制
		单元电控防盗门	强制
		多方位锁定的防盗安全门	强制
8	电子巡更系统	小区周界、主要设施、主要通道	强制

(续表)

序号	项目	安装区域或覆盖范围	配置要求
9	紧急报警(求助)装置	住户的客厅、卧室	强制
10	住户报警系统	报警层住户重要部位	强制
11	安全技术防范中心、控制室(值班室)	小区或大楼内	强制
12	报警信息自动搜索控制室	中心控制室	强制
13	报警显示		强制
14	监控和录像		强制
15	与区域报警中心联网		强制
16	有线、无线专用通讯工具		强制

4. 群防群治：维稳人民战争

由于治安压力越来越大，职业警察应付日常治安预防工作的难度也越来越大，事实上，他们只能将有限的人力更多地投入到具体的治安事件处理上，而不是防控。在这种情况下，政府将治安的预防向“人民群众”开放。政府认为，“警力有限，民力无限”，如果能够动员群众实行“群防群治”，社会治安才能得到可靠保证。在中国，“群防群治”不是一个新鲜的做法，早在建国初期，它就被国家所推崇，只是到了经济改革时期，由于社会控制的松动、个人权利意识的崛起以及集体意识的日渐淡薄，人们的社会参与热情才大幅度地下滑。20世纪90年代后期，这个带有很强政治色彩的政策又重新受到重视，2008年，北京奥运会的安保模式将“群防群治”推向了顶峰。政府在总结“北京模式”的成功经验时，特别指出了“人海战术”的独特优势。这种模式也被各地政府广泛复制，专门用于大型社会活动的治安维护。

4.1 治保委员会

治安保卫委员会简称“治保会”，是“群防群治”的一个正式组织。1952年8月11日，国务院颁布了《治安保卫委员会暂行组织条例》，对治保会做出了专门的规定。迄今为止，治保会都是作为群众性自治组织而存在的。在50年代，治保会的职能主要是政治性的，它被定义为“发动群众，协助人民政府防奸、防谍、防盗、防火，肃清反革命活动，以保卫国家和公众治安”，具体地讲包括：“①密切联系群众，对群众经常进行防奸、防谍、防火、防盗与镇压反革命活动的宣传教育，以提高群众的政治警惕性；②组织与领导群众协助政府、公安机关检举、监督和管制反革命分子，以严防反革命破坏活动；③组织与领导群众协助政府、公安机关对反革命家属进行教育和思想改造工作，争取他们拥护政府的政策措施；④发动群众共同制定防奸的爱国公约，并组织群众认真执行，以维护社会治安。”^[1]不过，到了90年代，随着全能主义政治的逐步消退，治保会的职能发生了转型，它被更多地强调维护基层社会治安。在1994年颁布的《关于加强农村治保会工作的意见》中，农村治保会的职能被调整为如下几项：“宣传、教育群众，增强法律观念和安全防范意识，组织

[1]《治安保卫委员会暂行组织条例》（公安部），1952年8月11日。

群众开展治安巡逻、安全检查等项群防群治工作，落实防盗、防火、防破坏和防其他治安灾害事故的安全防范措施；及时向政府及公安机关反映敌情、社情动态和有可能危害社会治安的民间纠纷和闹事苗头，并协助政府和有关部门做好教育疏导工作；对有违法犯罪行为的人进行帮助、教育、监督、考察；协助公安机关保护案件现场，积极提供破案线索，对现行违法犯罪分子进行控制或扭送公安机关；向政府及公安机关反映群众对社会治安管理工作意见、建议和要求。”

根据 1952 年的《治安保卫委员会暂行组织条例》，治保会的建立，城市一般以机关、工厂、企业、学校、街道为单位，农村以行政村为单位，其委员的名额视各单位人数多寡、情况繁简，由 3 人至 11 组成，设主任 1 人、设副主任 1 人至 2 人。^[1]直到改革开放前，治保会才被广泛地建立起来。在实践中，治保会在城市主要依托街道，将其机构建立在居委会之中，在农村主要依托乡镇政府，其机构建立在村委会里。居委会和村委会下设治保主任一职。在国家机关和大型的企事业单位，治保会由单位内保机构（保卫处或保卫科）组织。不管是在城镇还是在农村，治保会都接受当地公安机关的指导和监督，该条例规定：“各机关、工厂、企业、学校之治安保卫委员会，受该单位行政机关及公安保卫部门领导；城市街道之治安保卫委员会，受公安派出所领导，有居民委员会者受派出所及居民委员会双重领导，郊区无派出所者受公安分局、区公安助理员领导；农村行政村之治安保卫委员会，受村政府、村公安员领导；沿海村庄之治安保卫委员会，由海防派出所、海防公安员领导。”

表 4—1 全国治保会与人员数量

	年份	单位内保	居委会(城镇)	村委会(农村)	总数
治保会数量	1986	291 548	154 804	728 824	1 174 456
	1989	309 366	170 525	695 619	1 175 510
	1990	319 382	163 560	711 668	1 194 610
	1991	317 867	216 087	717 074	1 251 028
人员数量	1986	1 580 426	858 943	2 86 078	5 305 447
	1989	1 574 887	951 519	2 656 167	5 182 573
	1990	1 64 592	884 810	2 728 069	5 277 471
	1991	1 564 331	857 719	3 464 249	5 886 299

来源：《中国法律年鉴》（1989、1991—1993），1993 年之后，该年鉴没有列出此项数据。

[1]《治安保卫委员会暂行组织条例》（公安部），1952 年 8 月 11 日。



表 4—1 显示，治保会的组织数量和雇佣人员的数量在 1986—1991 期间都有所增加，不过，数量并不能说明全部问题。事实上，在此期间以及整个 90 年代，治保会组织的功能日益衰落，几乎无人负责地方的治安防护工作。治保会的主要问题可以通过观察湖南省的情况而得到反映：一是治保人员年龄老化，文化程度偏低，在湖南，50 岁以上占了 62.4%，50 到 30 岁之间的占了 28.8%，67% 是初中以下文化程度；二是专业化程度太低，兼职居多，同样在湖南，治保成员 89.7% 为兼职；三是保障机制不到位，在湖南，治保人员的月工资最多不超过 300 元，少的只有 50 元。^[1] 这些问题导致了治保会成员对治保工作缺乏热情，他们或者消极怠工，或者退出治保会。^[2] 这种颓势直到 90 年代后期才开始得到扭转。

90 年代以来，重建治保会的努力体现在三个方面：首先，国家命令地方给予治保会以更多的政治地位，提升治保会主任的政治待遇；其次，国家要求地方政府加大对治保会的经济投入，以金钱激励更多的人恢复参与热情；再次，国家要求，在条件许可的情况下，治保会应当向职业化和专业化方向发展。

1994 年，中央综合治理委员会、公安部、民政部和农业部联合发出《关于加强农村治保会工作的意见》通知。该意见规定，“专职治保主任享受同级村民委员会副村级干部待遇。对多年积极从事治保工作，现因年老体弱不能继续任职，生活困难的治保会成员，除在政治上要给予一定的待遇外，地方政府在经济上应给予适当的补助。”该意见也同时要求地方政府提高治保委员会成员的经济待遇：“治保人员因维护社会治安同违法犯罪分子进行斗争而致死的，应依照审批烈士的有关规定办理。对符合烈士审批条件的，授予革命烈士称号，对不符合烈士审批条件的，按照因公牺牲的有关规定办理，其家属享受革命烈士家属或因公牺牲民兵家属的有关抚恤和优待；治保人员因维护社会治安致残的，应按有关规定办理评残手续，并享受相应的伤残抚恤待遇，其医疗、生活补助费用，由当地政府拨给或从见义勇为基金中解决。各地应积极组织治保人员参加农村社会养老等保险，以解决治保人员的后顾之忧……”

治保会重建的另一个方向是吸收更加年轻和职业的人员参与。1995 年有关治保会的调查报告显示，在北京市，治保成员的文化水平较低，117 名治保成员中，小学以下的占到 70 人，初中以上的为 47 人；在这 117 人之中，参加治保工作 10 年以下的为 96 人，占治保人员的 82%，这部分人基本上是离退

[1] 何亦新：《城市治保会的现状分析》，载《湖南公安高等专科学校学报》2000 年第 2 期，第 51—53 页。

[2] Michael Dutton, *Policing Chinese Politics: A History*, Durham: Duke University Press, 2005, p.284.

体干部职工，他们缺乏治保经验。^[1]针对治保会成员素质较低的现状，《关于加强农村治保会工作的意见》要求，治保人员应有一定文化水平、法律知识。治保会可以吸收一部分复员、退伍军人和表现好的农村青年及其他符合条件的人参加治保工作，治保会主任可以是专职的，也可以由村委会主任、副主任或委员兼任。经过改革，不论是农村还是城市，治保会成员越来越年轻化和专业化，文化层次有了较大幅度的提高。例如，在福建省，浦城县治保主任平均年龄 36.7 岁，党团员占 80%；建宁县治保主任平均年龄 40 岁；长泰县治保主任平均年龄从 42 岁降到 35 岁；他们能够经常地受到公安机关组织的专业培训。^[2]

4.2 治安联防队

迄今为止，在国家层面上，治安联防队都没有一个全国性的管理规定，只有一些地方性的文件。它可能起源于 1949 年全国主要城市建立的“人民纠察队”。例如，1951 年，福州市委发布《福州市居民委员会人民纠察队组织暂行条例》，该条例规定：人民纠察队属于群众性自治组织，为各居民委员会组成部分，其业务归当地派出所领导；纠察队的主要任务是：在辖区内巡逻，配合军警维护社会治安。在《福州市志》里，人民纠察队被作为今天的治安联防队的前身对待。^[3]大约在 80 年代中后期，各个大城市先后建立其治安联防队组织，中小城市在 90 年代紧随其后，至于农村地区，村委会所属的联防队建置直到 21 世纪之后才提上议事日程。

1988 年，上海市人民政府颁布了《上海市治安联防组织暂行条例》。该条例规定，市区以街道为单位建立地区治安联防队，在商业闹市区、集贸市场、旅馆和车站、码头等公共场所可根据实际需要设立分队。郊县可以县属镇、乡为单位建立地区治安联防队。公共交通、航运等系统，经市公安机关批准，可建立跨区、县的专业性治安联防队。联防队的领导体制按照，“地区治安联防队，由街道办事处或乡（镇）人民政府领导，区、县公安机关负责业务指导，在公安派出所的具体组织下进行工作。派出所应有一名领导分管，并确定一名专职治安民警负责，包括对治安联防队员的思想教育和业务培训。”治安联防队成员按照以下原则产生：“地区治安联防队员由单位、地区推荐或从退休男职工

[1] 余嵩谦、李继宁：《关于七个治保会情况的调查与分析》，载《北京警院学报》1995 年第 4 期，第 14—18 页。

[2] 傅毓堃：《大力加强治保会建设切实维护社会稳定》，载《福建警察学院学报》2001 年第 1 期，第 27—33 页。

[3] 《福州市志》（第六册），方志出版社 2000 年版，“治安联防”条目。



中招聘，并须经街道办事处、乡（镇）人民政府或公安派出所审核批准。男性年龄在 65 岁以内，女性年龄在 55 岁以内。聘用时应签订合同。专业性治安联防队员一般由有关单位选派职工参加，每半年轮换一次，经单位和本人同意也可延续。”

该条例将联防队的职能定义为以下几个方面：

- （1）协助公安部门向人民群众进行安全防范和遵守公共秩序的宣传教育；
- （2）在公安派出所的统一组织安排下，进行驻点值勤和流动巡逻，做好安全防范检查；
- （3）协助公安部门做好外宾和港澳台同胞的安全保卫工作；
- （4）协助公安部门堵截、查缉公安部门通缉、通报的各类人犯；
- （5）发现刑事、治安案件，应立即保护现场，并迅速报告公安部门；
- （6）协助公安部门集中整顿公共场所治安秩序；
- （7）制止违反治安管理的行为，并将违法人员送交公安部门处理；
- （8）参加抢险救灾活动，维护公私财产和人民群众的人身安全，帮助群众排忧解难。

1996 年，安徽省人大常委会发布第 34 号公告，颁布了《安徽省乡镇治安联防队管理条例》。该条例对乡镇联防队的定性、职能定位、组织结构、活动方式等与《上海市治安联防组织暂行条例》相似。不同之处在于，前者规定了联防队的建置标准，联防队的成员不能少于 3 人，在辖区人口多、区域面积大的地方，人数不得超过 10 人；另外，前者要求联防队员的条件更高，以中青年为主，联防队员的年龄在 20 周岁以上 40 周岁以下。

不过，在改革的初始阶段，义务性的治安联防队在治安预防过程中功能的衰退，与治安预防体系的整体性命运是一致的，因为它所依托的两大制度（单位制度与居委会制度）在改革中逐渐地被解体与削弱，致使治安联防活动在很多地方几乎不存在。即使在治安联防工作做得较出色的上海，由于以下几个原因，工人纠察在 20 世纪 90 年代也出现了严重倒退的现象：第一，由于企事业单位实行自负盈亏，它们出于经济效益的考虑，不愿意派工人参加工人纠察队，即使推脱不了，它们也是派遣一些老、弱、病的职工滥竽充数；第二，工人纠察队员的待遇太低，影响到参与者的积极性；第三，工人纠察队的经费缺乏，装备落后，那些义务参与治安巡逻的群众也是出工不出力，责任意识较差。^[1]

为了挽救治安联防工作不断衰退的趋势，各级政府在 90 年代进行过不间

[1] 杨均海：《上海群防群治队伍的现状及发展模式》，载《青少年犯罪问题》1998 年第 2 期，第 7—9 页。

断的努力，其中一项重要工作是，公安机关实行收取“群防群治费用”办法，来代替联防队员的派遣。1992年10月30日，昆明市人民政府同意公安局的请求，发布了《昆明市治安联防总指挥部、市公安局“关于昆明市治安联防收费问题请示”的通知》。公安局的请示报告要求，凡是住地在昆明市的各级各类机关、企事业单位、社会团体、个体工商户及省内外驻昆明的各个机构（除学校、幼儿园、托儿所外）应按以下原则每年派人参加当地治安联防工作：50人至200人以下单位，每年1人；200人至500人的单位，每年2人；500人至1000人的单位，每年3人；1000人至2000人的单位，每年4人；2000人以上的单位，每年5人。如果这些单位派遣联防队员有困难，可以按照以下标准缴纳群防群治费用：50人以上单位，以每人每月120元至150元的标准向当地治安联防大队交付治安联防集资费；10人至50人的，每月50至100元，10人以下的每月10元至40元，个体户摊点每月5至10元。

治安联防经费筹集也没有将个人排除在外。1997年3月10日，吉林省白山市人民政府发布了《白山市人民政府关于对征收社会治安群防群治集资款有关规定的补充通知》。该通知详细规定了个人出资的标准：

（一）居民户（含农村居民在城镇的混居户）：每户每月1元；各单位建楼已雇看护人员的不再收取本楼居民的集资款。

（二）个体工商户：

1. 一般个体工业、修理业、服务业按每月交税额的10%集资；个体出租三轮摩托车每月集资10元；人力三轮车每月集资5元；个体机动车修理、发廊、浴池、照相馆按每月交税额的20%集资。

2. 经商个体户在商场、市场内有正式摊位的，按每月交税额的10%集资；未确定税额的每月集资10元；在户外指定位置的经商个体户每月集资5元；个体小卖店、商店、书摊、出售音像制品、药店、精品屋、议价粮店等经商个体户按每月交税额的10%集资；流动商贩每天集资1元。

3. 个体自行车修理业每月集资10元；电脑配钥匙每月集资20元。

（三）歌厅、歌舞、餐厅、夜总会、卡拉OK厅、啤酒屋、洗头房、的士高、旱冰场等，按每月交纳税额的20%集资，录像厅按每月税额的20%集资；影剧院按每年营业额的11%集资；游艺室按每月每台机器20元集资；台球厅按每月每张台案10元集资。

（四）旅馆业：住招待所和个体旅店的旅客每人每天集资2元；个体旅店按每月纳税额的20%集资；国营、集体、机关招待所、宾馆、饭店的旅馆业按每月交纳税额的10%集资。



(五) 餐饮业: 各类饭店、酒店按每月交税额的 10% 集资。

(六) 特种行业:

1. 经销火工品、烟花爆竹的企业按每月营业额的 1% 集资;
2. 寄卖典当业、铸刻业按每月交税额的 20% 集资;
3. 个体收购废旧金属业每月集资 100 元, 收购其他废旧物品的每月集资 20 元。

(七) 营运车辆:

1. 中巴、面的、轿车、吉普车等各类出租车按每月交税额的 10% 集资;
2. 从事营运的货车, 按每辆每吨位每月集资 5 元。

(八) 私营、个体煤矿(窑)每井口每月按 500 元集资; 私营、个体经销、加工木材或木制品每月按 100 元集资。

(九) 每个房屋出租户房主, 按租金的 2% 集资。

向辖区内的单位与个人收缴群防群治费用的做法, 是目前仍然十分盛行的做法, 也是国家强化社会治安工作的一个方面。群防群治收费的新的法律依据是中共中央和国务院 2001 年发布的《中共中央、国务院关于进一步加强的社会治安综合治理的意见》。该意见对群防群治的经费来源做出如下规定: 多渠道筹集群防群治队伍建设所需的经费, 除政府财政适当补贴外, 应根据“谁受益谁出资”、“取之于民、用之于民”的原则, 由受益单位和个人适当投入一定的人力、物力、财力, 建立适应社会主义市场经济要求的群防群治经费保障机制。^[1] 这个文件成为地方各级政府收取费用的法律依据。

在地方上, 经费收取主要由各级综治办和公安局负责执行, 收缴的费用由各级政府的财政部门统一管理, 实行“专款专用”。重庆市大足县龙港街道办事处 2009 年收取的群防群治经费的收取范围十分广泛, 金额也较大, 66 个单位共缴纳了 33.4 万元。

表 4—2 龙岗街道办事处 2009 年度群防群治工作经费收取一览表^[2]

单 位	金 额 (元)	单 位	金 额 (元)	单 位	金 额 (元)
县法院	8 000.00	中国银行	4 000.00	公路局	5 000.00
县建委	8 000.00	建设银行	2 000.00	石油公司	4 000.00
县公安局	10 000.00	工商银行	2 000.00	大足宾馆	4 000.00
县教委	8 000.00	县医院	8 000.00	水利农机局	8 000.00

[1] 《中共中央、国务院关于进一步加强的社会治安综合治理的意见》, 2001 年 9 月 5 日。

[2] 本表是《中共龙岗街道工作委员会龙岗街道办事处关于收取群防群治经费的通知》(龙岗工委发〔2009〕12 号)的附件。

(续表)

单 位	金 额 (元)	单 位	金 额 (元)	单 位	金 额 (元)
县财政局	8 000.00	中医院	6 000.00	老干部局	3 000.00
农业局	5 000.00	卫生监督所	4 000.00	工商联	3 000.00
市政局	5 000.00	农开办	5 000.00	交警大队	5 000.00
县民政局	8 000.00	气象局	2 000.00	网通公司	3 000.00
县卫生局	8 000.00	地税局	5 000.00	电视传输公司	5 000.00
县工商局	5 000.00	社保局	4 000.00	实验小学	3 000.00
自来水公司	8 000.00	邮政局	2 000.00	一幼	1 000.00
电力公司	8 000.00	贸易局	5 000.00	二幼	1 000.00
天然气公司	6 000.00	计生委	6 000.00	新华书店	3 000.00
爆竹公司	3 000.00	环保局	4 000.00	一小	4 000.00
供销社	4 000.00	林业局	4 000.00	稽征所	2 000.00
烟草公司	5 000.00	明爆器材公司	3 000.00	长途汽车站	3 000.00
博物馆	7 000.00	实验中学	8 000.00	速达运输公司	4 000.00
药监局	4 000.00	足中校	10 000.00	客运中心	4 000.00
畜牧局	5 000.00	西禅小学	2 000.00	万隆有限公司	4 000.00
人民保险	2 000.00	明星中心校	1 000.00	汽车检测站	2 000.00
人寿保险	2 000.00	西中	4 000.00		
农业银行	5 000.00	移动公司	30 000.00		
信用联社	6 000.00	联通公司	4 000.00		

治安联防队工作的强化不仅仅局限在发展专业联防队，事实上，在全国基层组织，特别是城市居委会、农村村委会以及企业，已经建立了或者正在建立大量的业余治安联防队伍。这些联防队队员主要由两种人组成：一种是社区离退休干部职工和农村上年纪的人，另一种人员来源是低收入者，主要是那些失业者或者社会闲散人员。例如，为了保卫2009年的国庆，北京市公安局动员了大量的退休人员，组成治安联防队伍。这些联防队员一半以上年龄超过50岁，他们身着黄色长袖T恤，佩戴统一红袖标，头戴小红帽，在街巷胡同、老旧平房小区、流动人口聚居区等地区巡逻和守望，在全市2890个社区里，这些业余或者义务治安巡防员分布在每个楼门、每个街巷、每个场所以及每个重要场地。^[1]在天津汉沽区，当地公安局成立了一个由“4050”人员（女性40岁、

[1]于立霄：《北京动员近百万民众参与国庆安保 人数超过奥运》，中国新闻网，2009年9月25日。



男性 50 岁下岗失业人员)组成的业余治安联防队,这支联防队总共解决了 300 多人的就业问题。^[1]

业余治安联防队的形式五花八门。在农村,由村委会组织起来的联防队通常叫做护村队,有的地方叫做“打更队”^[2];在城市社区,治安联防队覆盖几乎所有的居住小区、每栋楼房、每个弄堂、每个街口,这些人或者被命名为“楼长”,或者被叫做“栋长”或“院长”;在企业内部,治保会组织单位职工,组成义务联防队员,他们被称作护厂队。早在 2001 年,南京市鼓楼区公安分局就组建了多种业余治安巡逻队伍,例如,下岗职工治安巡逻队、“夕阳红”离退休老党员治安巡逻队、大学生周末义务巡逻队、军警民联合治安巡逻队、机关干部夜间义务巡逻队等。^[3]

4.3 平安志愿者

2008 年的北京奥运会开创了安全保卫的新模式,同时丰富了“群防群治”的形式与内容。北京奥运会安保模式的经验之一,就是动员千千万万的治安志愿者,走出家门,到街道上、广场上、公园里、居民小区内、弄堂口、天桥下等治安重点部位,监督社会秩序的遵守情况,同时向公安机关及时报告治安动态。在北京奥运会期间,北京市每天平均投入各种看护防控志愿力量 12 万余人次,总共动员 110 万平安志愿者参加安全保卫。在后奥运时代,安全保卫的新尝试被作为一种模式延续下去。在接下来的 2009 年,北京为保卫建国 60 周年庆祝活动,总共动员了 140 万志愿者。^[4]2010 年,新模式在上海世博会上得到更进一步地巩固与完善,平安志愿者的组织结构、角色定位与运作机制更加系统与明晰。下面,以上海市浦东新区(世博会主场馆所在地)世博平安志愿者为例,说明一下这种新型治安预防网络的结构与特征。

根据《中国 2010 年上海世博会浦东新区安全保卫群防群治工作方案》和《关于组建浦东新区平安志愿者服务队的实施意见》两个文件,平安志愿者服务队分为四个层次:

第一个层次是区政府建立的服务队,由区综治办组织、协调,区文明办、公安分局指导相关业务;

第二个层次是乡镇政府建立的服务队,下设社区治安巡逻、辖区内重点部位(地面公共交通站点、公共广场、地下通道、过街天桥和其他需重点守护的

[1] 《“4050”治安联防队连摧团伙破大案》,载《每日新报》2004 年 1 月 19 日。

[2] 《当涂县新丰乡村民组织打更队群防群治》,载《马鞍山日报》2002 年 12 月 5 日。

[3] 吕庆继:《论社区警务战略及其可持续发展》,载《公安研究》2001 年第 8 期,第 67—70 页。

[4] 赖仁琼:《北京:百万志愿者勇当平安卫士》,载《人民日报》2010 年 6 月 1 日。

目标)驻点守护小组,街镇综治办为其业务主管部门,各街镇文明办、公安派出所等单位为相关业务指导单位;

第三个层次是行业服务队,为了做好事关国计民生的重点单位的治安安全管理,重点人员帮教转化和应对突发事件等工作,公共(轨道)交通、旅游景点、宾馆饭店、大型商场超市、学校、医院等公共服务性行业以及金融、通信、供水、供电、供气等单位,成立相应的行业平安志愿者服务分队,主管单位为区经济和信息化委员会、商务委员会、教育局、建设和交通委员会、环境保护和市容卫生管理局、卫生局、金融服务局、质监分局、食药监分局、团区委、禁毒办、610办公室、社区矫正办公室等;

第四个层次是应急服务队,由区综治办协调组建,协助处置应急突发事件,并听从区世博安保社会面防控工作部的调遣,应急服务分队人员从区人民法院、检察院、司法局和不承担世博安保重点任务的一般区域的街镇中抽调。

平安志愿者服务队成员的年龄在18—65岁之间,必须是本市户籍人员及在本市居住时间一年以上的外省市人员和境外人员。各街镇志愿者服务分队的招募对象应以本辖区居民和辖区内的企事业单位职工为主,各行业志愿者服务队招募对象以本行业、本系统机关工作人员、职工和聘用人员为主。

平安志愿者服务队分为10个服务分队,每个分队都有自己的职责任务,都有自己不同的服务范围与服务对象,受到不同政府机构的领导。以下以街镇平安志愿者服务分队为例。

街镇平安志愿者服务分队的职责任务:一是开展社区治安巡防和维护社会稳定志愿服务。以居民小区、村落的看家护院、邻里守望和安全检查为重点,兼顾与居民小区、村落接壤区域的治安巡逻;及时发现所在社区各类治安隐患及不安定因素等工作;发现可疑情况及时向居(村)委干部或社区民警报告。二是根据区世博安保指挥部发布的具体安保工作等级(共分为四级:一级为最高等级),组织相应志愿者力量开展驻点守护志愿服务。世博会举办期间,根据区世博安保指挥部的防控等级要求,协助维护地面公共交通站点(含停车场)、公共广场、地下通道、过街天桥和其他需重点守护目标的治安秩序,协查重点可疑对象、物品。三是开展世博安保治安防范宣传,劝导违法行为和不文明行为。结合日常社区治安巡防,开展世博安保治安防范知识宣传,维护小区的日常秩序,提高居民群众的治安防范意识和参与世博安保的工作热情。

志愿服务分队的规模:各街道、镇应根据下述力量配置要求,并结合地区治安和需要驻点守护的目标数量,组建相应规模的平安志愿者队伍,其中,世博核心区域和重点区域的街道、镇的平安志愿者总人数应不少于本地区实有人



口的3%，其他区域街道、镇的平安志愿者总人数应不少于本地区实有人口的2%（平安志愿者总人数中包含辖区内重点人员帮教、人民调解、消防安全、物业管理、社区单位内部安保平安志愿者服务分队的人数）。具体地讲：

（1）社区平安志愿者治安巡防小组力量配置。以封闭小区和村民小组（或自然村落）为基本单位，根据每个小区和村民小组的实际情况（一般以每半个月参加一次平安志愿服务活动为基准），由居村委组建若干个社区平安志愿者治安巡防小组。单个平安志愿者治安巡防小组人数不少于3人，巡防时间除执行一级、二级安保工作等级时另有规定外，其余时段平安志愿者的巡防时间从上午9时至夜间9时，原则上每次治安巡防志愿服务的时间一般一次不超过4小时。

（2）驻点守护平安志愿者队伍的配置。在世博安保指挥部发布实施一级、二级安保工作等级时，组织开展驻点守护志愿服务。驻点守护工作由街镇综治办会同公安派出所组织实施，要根据辖区内的地面公共交通站点（含停车场）、公共广场、地下通道、过街天桥等重点部位的数量，按“一级防控”时每个需守护的重点部位平均每天12人的要求配置。

（3）世博园区周边核心区域平安志愿者配置。周家渡、上钢新村、南码头路街道平安志愿者队伍在按上述要求进行配置的基础上，要重点加强世博会浦东园区相邻部位社区及楼宇控制的平安志愿者力量配置。同时，在世博会营运期间要配置一定数量的平安志愿者队伍，在公安等专业部门的带领下，协助开展售票点秩序维护、停车场巡逻、公共区域网格化巡逻、重点部位驻守、园区相邻部位社区楼宇控制、现场维稳处置等工作。不承担世博安保重点任务的一般区域街镇（非世博核心区域街镇），要储备一定数量的平安志愿者应急力量，随时听从区世博安保社会面防控工作组的调遣，以增援世博核心区域的社会面控制工作。

北京奥运和上海世博之后，政府所开创的群防群治安全保卫模式，正在被全国各地的城市陆续地加以模仿与推广。在城市里，凡是遇到重大活动，当地政府都会借用北京与上海的模式，试图以“志愿者”这个国际时尚名称，将治安预防的网络覆盖到所有的角落。不过，尽管这些志愿者名义上是“义务”的，很多地方仍然引入了经济激励的办法，鼓励更多的人参与到治安防控之中。2010年11月，江苏省宿迁市公安局制定了《宿迁市治安志愿者积分考核奖励管理办法》，推行“治安积分制”，根据积分的多少，由公安局决定给予经济奖励。“治安积分制”的考核与积分标准如下：

（1）治安志愿者有下列情形之一，并经公安机关查证属实的，予以计分：每及时提供一起治安事件的线索和苗头的信息，记0.1—1分；为预防、制止聚众冲击政府机关、阻塞交通要道或者去省进京滋事等严重事件提供关键信息的，

每起记1—10分；每提供一起因各类民事纠纷可能铤而走险、制造事端的信息，记0.2分；积极参与民事纠纷调解工作，每成功调处一起民事纠纷记0.1分；每成功制止一起民转刑案件的记0.5分。

(2) 治安志愿者在参与社会治安管理方面有下列情形之一，并经公安机关查证属实的，予以计分：每参加一次不少于2小时的治安巡逻和看楼护院、邻里守望等活动的，记0.5分；每协助公安机关登记20户出租房屋或10名暂住人口信息的，记0.1分；每提供一名形迹可疑的常住人口信息、流动人口及其中可疑人员信息、散居社会境外人员，房屋出租及其中可疑人员信息等，记0.2分；每提供一起旅馆业、废旧物品收购、典当行、机动车修理、二手机收购、印章刻制、网吧等行业发生的不如实登记、不按规定报备案等违法线索的，记0.1分；每提供一起非法生产、储存、运输、销售危险化学品和涉枪涉爆案（事）件的，记0.5分；每提供一起发生在旅店、发廊、洗浴、棋牌室等复杂场所的黄、赌、毒、娼等违法犯罪信息的，记1分；每现场抓获一名违法嫌疑人，记0.5分。

(3) 治安志愿者有下列情形之一，并经公安机关查证属实的，予以计分：每提供一条可疑物品、可疑车辆信息，记0.2分；每提供一条涉恶情报线索，记1—5分；每提供一条涉黑情报线索，记5—10分；每提供一起故意杀人、抢劫等案件情报线索或关键线索对破获案件起关键作用的，记10—50分；每提供一起经济类犯罪线索经查证属实的，记1—5分；每提供一起盗窃等案件线索对破获案件或抓获犯罪嫌疑人起关键作用的，记5—10分；破获系列案件或团伙案件的，在原记分基础上，加记5—10分；每提供一条线索抓获网上在逃犯罪嫌疑人的，记2分；抓获市局督捕的网上在逃犯罪嫌疑人的，记5分；抓获省厅督捕、通缉的网上在逃犯罪嫌疑人记10分；抓获公安部A级、B级通缉的在逃犯罪嫌疑人分别记100分、50分；每现场协助公安机关抓获一名一般刑事案件犯罪嫌疑人的，记2分，抓获重大刑事案件犯罪嫌疑人的，记10分；抓获正在实施杀人、爆炸、涉枪、绑架、投放危险物质、袭击金融机构等重大犯罪嫌疑人，记20—50分。

(4) 治安志愿者在参与交通管理方面有下列情形之一，并经公安机关查证属实的，属沭阳县、泗阳县、泗洪县及宿豫区的人员分别由沭阳、泗阳、泗洪县局及宿豫分局记分，属宿城区、经济开发区、湖滨新城开发区的人员由交巡警支队计分：每提供一起机动车驾驶员不戴头盔、不系安全带，机动车闯红灯、不按标志标线行使、不按规定停泊机动车等轻微交通违法行为的，记0.01分；每提供一起无证驾驶、酒后驾驶、驾驶假牌、套牌机动车以及严重超载、超员等严重交通违法行为的，记0.2分；主动提供线索，每协助交巡警部门破



获一起一般交通肇事逃逸案件的记1—5分,重大交通肇事逃逸案件记5—10分,特大交通肇事逃逸案件记10—20分;主动提供走私、盗抢嫌疑车辆线索,每辆摩托车记1—5分,每辆轿车记5—10分。

(5) 治安志愿者在协助消防管理方面有下列情形之一,并经公安机关查证属实的,予以计分:每提供一起涉及场所行业、建筑工地及重点单位内消防隐患线索避免重大火灾事故的,记0.5—2分;每参与一次一般性的灭火、抢险活动,记0.1—1分。

该办法要求,市局及所辖各县、分局应当建立治安志愿者奖励专项经费,纳入财政专户管理,实行专款专用,其中市局30万元,沐阳、泗阳、泗洪不少于20万,宿豫、宿城分局不少于10万元,经济开发区、湖滨新城分局不少于3万元。

4.4 维稳信息员

维稳信息员过去一直叫做线人,有时也叫特情或耳目,是指公安机关发展的为其获取情报信息的人。1984年,公安部专门制定了针对线人的《刑事特情侦查工作细则》。线人中除了少数是有正义感、爱打抱不平的人外,大多数本身就是混在圈子中的人。他们起初犯有治安方面的案件,情节轻微,警方依法可以从轻处罚。于是民警找他谈话,如果愿意与警方合作,充当线人,警方就直接将他释放。有极少数线人可能已涉及犯罪,但警方想让他们“戴罪立功”,从而将他们发展为线人。线人会经常与警方联系,反映情况。警察也会定期或不定期与线人联系,联络感情。警察平常还会给线人办一些力所能及范围之内的事。20世纪80年代中后期开始,警方一直强调群众路线与线人制度相结合,20世纪90年代开始,公安机关越来越重视线人制度的建设,不断宣传利用线人破案的成功经验。现在,线人制度早已成为派出所的基本制度,上级公安机关以此对基层派出所进行考核。^[1]在执行社会治安综合治理政策过程中,维稳信息员制度被极大地强化了。

第一,维稳信息员不再局限于过去线人的角色,他们不仅要报告社区内各种犯罪信息,更重要的是,他们被赋予了更加重大的任务,那就是帮助政府维护社会与政治秩序。凡是与治安和秩序有关的信息,信息员都有义务向政府(主要是公安机关)报告。通常情况下,信息员报告如下几种信息:(1)敌情、社情动态,包括境内外敌对势力、民族宗教势力、暴力恐怖势力、宗教极端势

[1] 陈柏峰:《政法工作如何与时俱进地走群众路线》,载《文化纵横》2010年第12期。

力渗透破坏的信息，正在酝酿策划的骚乱、非法集会、游行示威和大规模群体性事件的信息，其他可能影响社会稳定的敌情、社情动态；（2）突出矛盾纠纷，包括国有困难企业中的矛盾纠纷和隐患，国有企业关闭破产中的矛盾纠纷和隐患，重点工程移民安置中存在的矛盾纠纷和隐患，涉及金融风险方面的矛盾纠纷和隐患，特殊群体中存在的不稳定因素，人为地质灾害和环境污染造成的矛盾纠纷和隐患，其他方面影响稳定的矛盾纠纷和隐患；（3）正在发生的事件，包括正在发生的骚乱事件，较大规模的非法集会、游行示威、罢工罢课等事件，较大规模的围堵冲击党政机关事件，聚众阻断公路干线、城区交通干线等事件，较大规模的械斗事件，其他影响稳定的重大事件。^[1]

由此可见，在基层，政府要求维稳信息员特别关注两个方面的信息：一项任务是监控本辖区内赴省进京上访人员的动态，密切注意这些人的一举一动，因为这些上访者都被各个地方政府定性为“重点稳控对象”；另一项任务是密切关注任何可能引发群体性事件的因素。例如，在广东江门市蓬江区潮连街道办事处，2008年，大量股民因土地开发而上街游行，2009年，社区粮站工作人员对养老金的额度不满而集资准备集体上访，由于义务维稳信息员及时向综治信访维稳中心报送相关信息，使得维稳中心能够即时启动“联调”机制，把群体性上访事件的苗头化解在萌芽状态，保住了街道办事处“无集体越级上访”这一集体名誉。^[2]

第二，维稳信息员的来源不再仅仅局限在过去的社区“小混混”，各种各样的人员，只要他们愿意，都可以成为信息员。例如，还是在江门市蓬江区，潮连街道办事处综治信访维稳中心从2006年开始发展义务信息员，截至2010年6月，共吸纳了100多人成为维稳信息员。这些信息员来源广泛，有的来自村小组长、妇女干部、教师、退休党员干部，也有的是退伍军人、道路清扫员等，人员遍布社会的各个行业和各个领域。^[3]2009年9月15日，江西靖安县宝峰镇党委下文（宝字〔2009〕24号），要求本镇的人大代表加入维稳信息员行列，及时排查不稳定因素和矛盾纠纷，特别注意上访苗头、火灾火警、偷盗林木、环境保护等4个方面情况，并及时上报镇人大主席团。

第三，与过去线人制度松散的管理形式不同，政府在维稳信息员中间建立

[1] 《瓮安县人民政府办公室关于印发“瓮安县维稳信息员管理奖励办法（试行）”的通知》，2010年8月30日。

[2] 马子达：《浅谈义务治安维稳信息员队伍建设》，广东政法网，2010年6月23日，http://www.gdzf.org.cn/ztzl/zwtz/jm/201006/t20100623_99912.htm。

[3] 马子达：《浅谈义务治安维稳信息员队伍建设》，广东政法网，2010年6月23日，http://www.gdzf.org.cn/ztzl/zwtz/jm/201006/t20100623_99912.htm。



起严格而系统的管理制度。对信息员的管理制度大致包括信息报送制度、信息排查制度、例会工作制度等。福建延平县水南街道出台通知，对信息员的行为表现做出如下几个方面的规定：

一是信息报送处置制度：实行维稳情报信息一日一报、一事一报、重大情况随时报告、特急情报当场直报、一般问题综合汇报和“零报告”制度。搜集到情报信息后，治保会、调委会组成人员、综治协管员和平安中心户长第一时间报告给街道综治信访维稳中心；派出所布建的维稳信息员第一时间报告给联系民警，由联系民警核查后报告给单位主要领导。凡涉及维稳工作的重要情况信息和影响社会安定稳定的重大隐患，特别是突发群体性事件信息，要及时准确报告，并尽快续报处置结果，杜绝瞒报、迟报、误报和漏报现象发生。

二是定期排查工作制度：坚持经常性排查与专项排查相结合，村（委会）居（委会）一周一排查，街道每半月集中排查一次，并做好记录工作。每逢重大节日、重要会议、重大活动，都要组织维稳信息员开展社会矛盾纠纷和不稳定因素专项大排查。

三是月例会工作制度：村居综治服务站每月召开维稳情报信息员工作例会，将维稳工作信息员日常排查收集到的矛盾纠纷信息整理后，报告给街道综治信访服务中心，街道综治信访服务中心要将辖区内各村居的矛盾纠纷信息逐一列项登记，及时掌握化解不稳定因素。坚持每日一汇总、每周一小结、每月一分析、每半年一通报，形成长效工作机制。

四是选拔考评制度：公安派出所布建的维稳信息员由物建（即物色建立）民警初选、单位主要领导审定；公安派出所布建的维稳信息员实行“谁物建、谁管理”的办法，由物建民警负责做好思想教育、业务指导、任务交办、跟踪考核等工作。^[1]

第四，除了为政府收集维稳信息之外，维稳信息员还被要求盯防被政府列为重点的“稳控对象”，根据“稳控对象”的危险程度，实施不同级别的控制。在盯防过程中，政府对信息员有明确的责任要求，让每个信息员都明确自己的责任对象。通常情况下，1名“重点稳控人员”会配置2—3名信息员。例如，为了保障2011年3月在北京召开的全国人大与全国政协“两会”的安全，杜绝上访户进京上访，安徽省六安市金安区中市街道综合治理委员会下发文件（中综〔2011〕2号），将辖区内“重点稳控人员”的责任分解到每个信息员，责任分工明确。^[2]

并要求责任人采取一切措施，坚决防止越级集体上访和个人极端行为，每

[1]《中共水南街道社会治安综合治理委员会关于建立维稳信息员和维稳群众工作分队的实施意见》（延南综治〔2010〕20号），2010年11月18日。

[2]在安徽省，责任制被称作“包保制”。

天下午 15:30—16:00 向街道综治办报告稳控情况。

第五，与线人制度不同，维稳信息员被布置在更加广泛的范围内，而不是仅仅局限在城市社区。凡是被政府列为治安防范重点区域、重点行业 and 重点单位，都必须建立信息员队伍。针对 2010 年上半年校园系列杀童案件，在全国很多地方，学校内部成立信息员组织，负责收集校园及周边的不稳定因素和各类治安苗头，发现有关不稳定信息，及时报告相关领导机构和人员。2010 年 5 月，安徽省安溪县维护稳定工作领导小组办公室下发通知，要求在全县所有中学、中（职）专科学校、中心学校、县直学校、民办学校，建立信息员队伍，收集并上报维稳信息。^[1]在江苏省海安县，当地综治委在全县招募了 250 名宗教信息员。这些信息员分布在全县各村、社区、寺观教堂和少数民族外来务工人员企业。政府要求信息员，及时了解和掌握本村、本单位民族宗教领域发生重大事情、民族宗教领域的动态，遇有突发情况及时向县、镇主管部门报告。^[2]

第六，与线人制度不同，维稳信息员不再仅仅由公安系统负责（实际上，主要是由基层派出所负责），而是由政治地位更高、权力更大的社会治安综合治理委员会和政法委负责领导。例如，江西省德兴市在建设维稳信息员的过程中，为了加强此项工作的组织领导，专门成立维稳信息员工作领导小组，市委副书记、市综治委主任任组长，市委常委、政法委书记任常务副组长，相关公检法部门领导、政法委分管领导为副组长，综治委成员单位主要负责人为小组成员。领导小组下设办公室，办公室设在市委政法委，市委政法委分管领导兼任办公室主任，办公室成员从政法、综治、维稳部门抽调。另外，为了加强维稳信息员的日常工作，该市决定成立信息员工作办公室，办公室设在市公安局，与 110 指挥中心合署办公，人员从公安局相关科室中调配，专业技术人员从其他岗位上调任或从社会上聘任，办公室具体负责信息员的录用、建设、信息录入、考核和申报奖励等工作。^[3]

第七，不同于线人制度下的义务劳动，政府引入了经济激励方法，刺激维稳信息员的工作积极性。地方政府根据信息员提供信息的重要性以及他们在维稳工作中的表现，按照贡献大小，给予不同级别的奖励。根据贵州省瓮安县人民政府办公室下发的通知，在下列几种情况下，维稳信息员将受到政府的经济奖励：

（1）所提供的维稳信息及时报送至乡镇、部门后，乡镇、部门及时将信

[1]《关于开展校园维稳信息员队伍建设的通知》（安维稳办〔2010〕5号），2010年5月20日。

[2]《南通海安县民宗局注重发挥民族宗教信息员在维稳中的积极作用》，2010年7月1日，http://www.nantong.gov.cn/art/2010/7/1/art_27_506647.html。

[3]中共德兴市委办公室、德兴市人民政府办公室：《关于德兴市民众维稳信息员队伍建设工程实施方案》，2010年12月22日。



息报送县维护社会稳定领导小组办公室（也可以直接向县维稳领导小组办公室报送），经县维护社会稳定领导小组办公室确认为有价值的信息，报县政法委员会研究审批后，根据所提供的维稳信息的价值，每条给予 50 元、80 元、100 元、200 元不等的奖励；

（2）所提供的信息重大、并在第一时间内迅速上报，并及时防止了重大群体性事件发生或重大事故发生的，或特别重大贡献的维稳信息，视贡献大小，可予以重奖，原则上不低于 500 元 / 条；

（3）凡提供维稳信息的人员，能积极主动做好矛盾化解调处工作，将不稳定因素解决在基层，解决在萌芽状态的，视贡献大小予以奖励；

（4）凡多人提供同一维稳信息的人员，奖励最先提供维稳信息的人员，或视提供维稳信息人员的贡献大小，分别予以不同的奖励，总额不超过第一次所规定的数额；

（5）凡提供其他方面维稳信息的有功人员，视情况予以奖励。^[1]

[1]《瓮安县人民政府办公室关于印发“瓮安县维稳信息员管理奖励办法（试行）”的通知》，2010 年 8 月 30 日。

5. 从调解到大调解：以柔克刚

在社会治安综合治理的一系列对策之中，“严打”和预防都不是着眼于从根本上消除矛盾和冲突，在应对社会不稳定因素的时候，它们通常是事后的和被动的，因此很难有效地降低危害公共安全的事件发生。相反，在国家看来，调解行动却能够毕其功于一役，因为它追求当事人的和解与矛盾的解决，将社会冲突化解在萌芽状态，以低成本的形式实现政治与社会的稳定。基于上述考虑，国家把调解作为数十年的治理经验，在全国范围内的基层社区里大力推行。通过组织化与制度化的建设，国家不仅要提高调解行动化解社会矛盾的能力，而且赋予它更加重要的政治使命——维稳。

新中国建国后的前30年，由于政权既排斥源于西方国家的法治精神，在极端情况下，也排斥历史上传承下来的法制传统，对于政治与社会秩序的维系，国家不是依靠法律，而是采取两种泾渭分明的办法——对敌人实行专政、对人民实行民主。后一种办法强调，对于那些人民内部矛盾，主要的解决办法不是对抗，而是通过说服教育的形式。形成于根据地时期的调解行动，正好吻合了“人民民主”的政治标准，满足了国家统治社会的政治需求。不过，革命政治在向法制社会转型的同时，也削弱了调解在化解矛盾方面的作用。特别是在20世纪90年代，国家推动的法制现代化建设，客观上导致了公民权利意识的兴起，同时，法律的地位与作用在公民生活中也得到迅速提高。结果，在日常生活中，那些矛盾的当事人越来越频繁地寻求法律来解决问题，而不是委屈地接受调解，对自己的利益做出让步。

然而，法治主义的追求却使国家陷入另一种苦恼之中，司法机关难以应对迅速增长的如潮般的诉讼案件，更重要的是，由于司法效能较低，应接不暇的社会矛盾会经常驱使一般性冲突升级为恶性的治安事件和群体性抗议。出于政治上的考量，国家并没有沿着司法改革的路径做更进一步的努力，而是重新拾起革命时期的制度遗产，试图用调解来减轻司法的压力。新时期的调解行动被冠以大调解的名称，目的是为了与传统的做法加以区分。事实上，大调解的确包含着一些新鲜的要素，但是，从本质上讲，它并未超越以前的制度，它继续执行着统御社会、维护稳定的功能。^[1]

[1] 关于毛泽东时期调解制度所扮演的政治功能，陆思礼（Stanley B. Lubman）在20世纪60年代做出了开创性研究。他的这一重要贡献集中反映在他的1999年的作品之中，特别是书中第3章和第8章。参见 *Bird in a Cage, Stanford: Legal Reform in China after Mao*, C.A.: Stanford University Press, 1999。



5.1 调解的类型

盛行于当今社会的调解制度，并非共产党人的独创，而是扎根于源远流长的儒家文化之中。这种文化的传承性反映的又不单单是一种简单的历史关联，而是表明，当代的政权与历史上的所有政权一样，都追求“无诉”理想。^[1]正如柯恩指出的那样，即使儒家与毛泽东思想之间存在重大区别，两种意识形态显然都对诉讼怀有恶感，并且高度倚重“批评—教育”、自我批评与自愿；新政权的“地方警力精英、党员、共青团员、官僚、工会积极分子、调解委员会成员以及其他半官方的人物，正是解决村庄、宗族和行会大多数纠纷的士绅和特权人物的继任者。”^[2]盛行于今天的调解制度最早在陕甘宁边区的“精兵简政”运动中实践过，它当时的目的是为了减轻法院的负担与诉讼成本。1954年，政务院颁布的《人民调解委员会暂行组织通则》，标志着此项制度被沿袭下来。

调解制度本身包含着复杂的内容，通常情况下，它的两种类型最为人关注，一种是人民调解，另一种是司法调解。这两种类型之所以备受关注，是因为前者反映的是国家与社会的关系，而后者则主要反映了政治与司法的关系以及司法与社会的关系。在国家致力于构建大调解的背景之下，新的调解类型不断涌现出来，政府最推崇的调解类型则是“行政调解”。除此之外，还有另外一种类型的调解制度值得关注，那就是，民间调解。从本质上讲，民间调解虽然不符合共产主义的政治逻辑，但是，解决纠纷的有效性使得政府不得不允许它有条件地存在下去。

人民调解

人民调解的制度化最早是由1954年的《人民调解委员会暂行组织通则》得以确定。在该通则中，人民调解委员会被定性为群众性组织，调解工作受到基层人民政府与基层人民法院的双重指导。这两项规定为后来的人民调解委员会奠定了基本体制。但是，关于人民调解委员会的组织属性规定得比较模糊，通则并没有说明调解委员会如何建制，只是含糊地表达为“调解委员会的建立，城市一般以派出所辖区或街道为单位，农村以乡为单位”。直到1982年的《中华人民共和国宪法》才明确了调解委员会的组织建制。《中华人民共和国宪法》

[1] 强世功：《调解、法制与现代性：中国调解制度研究》，中国法制出版社2001年版，第2页，导言。

[2] [美]柯恩：《现代化前夕的中国调解》，王笑红译，载强世功主编：《调解、法制与现代性：中国调解制度研究》，中国法制出版社2001年版，第116页。

第 111 条规定，人民调解委员会依托于居委会和村委会，是群众的自治组织，由辖区内居民选举产生，设立主任 1 名，必要时设副主任。1989 年 5 月 5 日，国务院第 40 次常务会议通过了新的《人民调解委员会组织条例》，该条例明确规定，调解委员会是居委会和村委会的下设机构。人民调解委员会的组织属性、领导体制、委员产生方式以及组织形式，在 2008 年 8 月 28 日第十一届全国人民代表大会常务委员会第十六次会议通过的《中华人民共和国人民调解法》中，都被继承下来。

调解工作的制度化努力带来了调解组织的急速膨胀，在城市、农村以及企事业单位，人民调解委员会和调解员得到了迅速发展。1982 年，农村、城市和企事业单位拥有调解委员会的数量为 860 049 个，到了 1988 年，这个数字增加到了 1 002 635 个；调解员的增加也是十分明显的，1982 年，农村、城市和企事业单位调解员的人数为 5 339 498 人，到了 1988 年，除了农村之外，城市与企事业单位的调解员人数都出现大幅度的增加，总数为 6 370 396 人。

表 5—1 调解委员会和调解员的数量（1982—1988）^[1]

年 份	调解委员会数量	调解员数量
1982	860 049	5 339 498
1983	927 134	5 557 721
1984	939 561	4 576 335
1985	977 499	4 738 738
1986	957 589	6 087 349
1987	980 325	6 205 813
1988	1 002 635	6 370 396

围绕着调解委员会，国家在基层形成了自上而下的权力结构：在村（居）委会之上，调解委员会接受乡镇政府（街道办事处）的工作指导，具体指导工作由司法协理员负责，而在乡镇政府（办事处）之上，县（区）司法局负责通过司法助理来指导基层的调解工作，在同一层级上，县（区）级法院也拥有对基层法庭的调解工作进行指导的权利；在村（居）委会之下，调解委员会设立若干个调解小组和调解员，由他们具体负责纠纷的处理。按照政府的规定和相

[1] 季卫东：《调解制度的法律发展机制》，载强世功主编：《调解、法制与现代性：中国调解制度研究》，中国法制出版社 2001 年版，第 11—12 页。



关的法律,尽管这些组织之间不存在正式的权力关系,而仅仅是指导关系,但是,实际上,上级机构对下级机构仍然存在着很大的影响。

在大调解改革之前,人民调解遵循着自愿的原则,只有当事人双方愿意接受调解,调解机构才能介入矛盾纠纷;而且,双方达成的调解协议并不具有任何的约束力,当事人可以拒绝执行调解协议,法院也无权剥夺当事人的诉讼权,只要他们愿意诉诸法律,法院不应当以拒绝执行调解协议为理由,将诉讼拒之门外。政府以及法律对调解的上述定义,体现了调解的民间性和自治性,在不受到任何强制的情况下,这种调解与法治主义的目标不存在根本的冲突。

调解的范围发生过一些细微的变化。在1954年的《人民调解委员会暂行组织通则》中,国家规定,调解委员会的任务是,调解民间一般民事纠纷与轻微刑事案件。“一般民事纠纷”主要指家庭、婚姻与邻里之间的纠纷。但是,到了1989年,《人民调解委员会组织条例》将调解的任务修改为“调解民间纠纷”,2002年的《人民调解工作若干规定》则进一步解释了什么是“民间纠纷”。该规定指出,调解的民间纠纷包括发生在公民与公民之间、公民与法人和其他社会组织之间涉及民事权利义务争议的各种纠纷。上述变化主要在两个方面:一是将刑事案件从调解范围之中剔除出去;二是扩大了民间纠纷的调解范围,从过去的家庭、婚姻和邻里矛盾调处扩大到民间纠纷的所有方面。

尽管调解制度仅仅着眼于解决“鸡毛蒜皮”的琐事,但是,在中国特色社会主义社会中,调解还是被赋予了特别重要的政治职能。陆思礼在20世纪60年代的开创性研究,为观察调解的政治职能提供了十分有价值的参考。他发现,调解是中国共产党贯彻自己政治主张的重要途径,调解制度贯彻共产党改造社会的政治功能远远超过了调解制度解决纠纷的社会功能;通过建立普遍的调解制度,国家和社会很紧密地整合在一起,使得国家机构较之传统中国进行着更有力的控制。^[1]1954年的《人民调解委员会暂行组织通则》的具体内容是可以支持陆思礼的上述结论的。该通则第一条定义了调解制度的基本目的,即“加强人民中的爱国守法教育,增进人民内部团结,以利人民生产和国家建设”;第三条规定,“通过调解进行政策法令的宣传教育”。即使在1989年的《人民调解委员会组织条例》中,调解的政治任务仍然没有被改变,其中,第五条规定,“通过调解宣传法律、法规、规章和政策,教育公民遵纪守法,尊重社

[1][美]陆思礼:《毛泽东与调解:共产主义中国的政治和纠纷解决》,许旭译,载强世功主编:《调解、法制与现代性:中国调解制度研究》,中国法制出版社2001年版,第199页。

会公德。”^[1] 调解职能的政治定位，要求调解员在调解工作中，主要依靠国家的意识形态和政策，对当事人进行说服与劝解；当事人常常被要求以国家利益、社会主义价值以及党的重大方针政策为重，舍弃个人利益和小团体利益。

法院调解

法院调解被定义为“在诉讼过程中，由人民法院主持，说服和教育当事人互谅互让，解决纠纷的一种诉讼活动”^[2]。法院调解方法主要适用于民事纠纷。通常情况下，法院调解的调解员由基层法庭的法官担任，不过，最近几年，有些地方尝试新的调解员制度，让法官助理、律师、人民陪审员以及特邀调解员参与调解。例如，深圳市中级人民法院推行法官助理参与调解、诉讼委托调解和协助调解、诉讼外调解等新的调解形式。^[3] 法官既可以在诉前进行调解，也可以在诉中和诉后进行调解。法官调解遵循自愿原则，以法律和国家政策为根据。

法院调解的重要性是相对于审判而言的，多年以来，司法审判的实践不断强化“调解优先、调判结合”的原则。1958年，国家制定了“调查研究，调解为主，就地解决”的审判方针，1964年，这个方针被发展为“依靠群众，调查研究，就地解决，调解为主”的十六字方针。1982年，《中华人民共和国民事诉讼法（试行）》将“调解为主”的提法改为“着重调解”，1991年的《中华人民共和国民事诉讼法》则进一步有意降低调解在审判活动中的优先地位，将“着重调解”改为“根据自愿和合法原则进行调解”。但是，由于在整个90年代法院审判案件的压力空前增大，调解的作用又被重新评估。2006年，最高人民法院提出“能调则调，当判则判，调判结合，案结了事”的十六字方针。2009年，调解的作用被进一步强化，最高人民法院在《关于建立健全诉讼与非诉讼相衔接的矛盾解决机制的若干意见》中，提出了“调解优先，调判结合”的口号，用以指导地方法院的审判工作。

调解优先的原则并不仅仅停留在文件上，在具体的司法审判活动中，调解的案件大大超过审判的案件。与法院判决案件数量相比，调解案件的数量占法院结案数量的比例，在不同时期有所不同。总的趋势是：在20世纪80年代末到2003年之前，调解的比重越来越低，而判决的比例在不断上升；但是，当调解改革展开之后，特别是在2004年之后，调解的地位在回升，而判决的作用在下降。1984年，法院运用调解方法一审处理民事纠纷的比例高达66.4%，

[1] Lubman, B. Stanely, *Bird in a Cage, Stanford: Legal Reform in China After Mao*, C.A.: Stanford University Press, 1999, p.59.

[2] 成锋童：《浅谈三种调解的相互区别》，载《中国法制报》1987年10月16日。

[3] 徐新宽：《深圳市中院全力构建大调解工作格局》，载《今日信息报》2009年12月1日。



而裁定和判决则分别只占到 9.8% 和 23.8%；^[1]1999 年，调解在法院处理民事案件中的比例保持在 42.7%，而判决的比例则为 35.8%，2004 年，判决处理民事案件的比例在上升，达到 40.8%，而调解则下降到了 31%。^[2]不过，在大调解改革过程中，司法调解在处理一审民事案件中的作用得到了明显提高。例如，2004 年，在一审民事案件中，法院以判决的方式结案的比例为 40.8%，调解为 31%；到了 2007 年，这个比例发生了较小的变化，判决降低到 38.7%，而调解上升到 33.4%；2010 年，这个变化的趋势仍然没有改变，判决所占比例下降到了 31%，而调解则上升到了 38.8%。^[3]

法院调解不同于上述的人民调解，而它们之间的差异对调解行动和调解后果构成了实质性的影响。国内学者曾经对法院调解与人民调解做出过如下甄别，他们发现，两种调解制度至少存在三个方面的差别^[4]：

第一，法院调解和人民调解的性质不同。人民调解本质上是“群众性质”，调解员缺乏正式的法律资格，没有权力强制其结果，因此，他们可以采取“灵活的”调解策略。而法院调解由法官主导，是审判工作的重要组成部分，具有“诉讼性质”的诉讼活动。

第二，调解人员的地位和责任的不同。一般来说，人民调解员不是国家公务人员，他们不负有终局且全面地解决纠纷的责任。如果他们不能平息纠纷，他们能做的不过是建议当事人向人民法院提起诉讼。而在法院调解中，法官负有国家赋予的职责，行使的是国家审判权。对于解决纠纷，他们承担终局性的责任。如有必要，他们可诉诸判决。

第三，调解达成的协议的性质也有重要区别。人民调解达成的协议，只是导致契约性的权利和义务，而法院调解达成的协议的约束力，等同于法院的判决或命令。

在法院调解中，调解员居于主导地位，他们有能力控制着调解的方向与结果，他们通常采取引导性的方式，使当事人达成协议。虽然引导性的方式被《中华人民共和国民事诉讼法》所明确限制，该法要求法院，“调解达成协议，必须双方自愿，不得强迫”，但是，法官由于三个方面的原因，巩固了他们在调解中的主导地位：发现事实的责任；司法权威；他们的法律知识；若调解无效，

[1] 季卫东：《调解制度的法律发展机制》，载强世功主编：《调解、法制与现代性：中国调解制度研究》，中国法制出版社 2001 年版，第 28 页。

[2] 《中国法律年鉴》（2000、2004），中国法律年鉴社。

[3] 《中国法律年鉴》（2005、2008、2011），中国法律年鉴社。

[4] 彭树彬：《人民调解和法院调解的不同与联系》，载郭襄、许倩、李春林等主编：《人民调解在中国》，中国画报出版社 1986 年版，第 250—254 页。

这些法官们仍然可能成为案件裁判者的事实；以及当地的解决纠纷的模式。在多数民事案件中，当事人都不熟悉法律，这些诉讼当事人可能比那些在职务中经常与法律打交道的人更容易受压力影响。如果他或她非要诉诸判决，不愿参与法院的调解，不愿接受法官的解决方案，那么这种做法会被理解为好讼、不合作，这不是法官所欣赏的。^[1]

行政调解

行政调解指的是，“由行政机关在履行行政职能的过程中，对具有民事争议的纷争进行的调处；行政机关可以依法直接进行这种调解活动，而无需事先获得当事人的同意。”^[2]按照此种定义，凡是那些拥有行政管理权限的政府部门，都有可能成为行政调解的主体。

地方政府在进行行政调解的时候，通常会遵循以下几个原则：（1）自愿原则，行政调解要充分尊重当事人意愿，不得强迫当事人接受调解方式或调解结果；（2）合法原则，行政调解要符合法律、法规和国家政策，不得侵犯国家利益，不得侵犯公民、法人和其他组织的合法权益；（3）平等原则，行政调解机关应当充分尊重行政管理相对人自愿、充分、真实地表达自己意愿和诉求的权利，公正、公平地调处争议纠纷。行政机关在作为被调解一方时，与管理相对人在调解过程中地位平等；（4）积极主动原则，行政机关应增强行政调解意识，主动排查、化解行政争议，探索研究化解行政争议的新机制，主动加强与人民调解、司法调解和信访调解组织的沟通配合；（5）谁主管谁负责原则，行政机关对与本机关行政管理职权有关的纠纷负责调解；（6）中立原则，行政机关不得偏向任何一方，既要兼顾各方当事人的合法权益，又要说服各方当事人互谅互让，相互理解；（7）依法处理原则，对不属于行政调解范畴的纠纷以及经行政调解不能达成协议的纠纷，行政机关应及时做出处理决定；（8）便民高效原则，行政机关要便民、高效地化解矛盾纠纷，使各方当事人的矛盾纠纷获得快捷、简便、有效、成本低廉的解决。^[3]

行政调解不是无的放矢。国家会根据不同时期矛盾纠纷的特点，有选择地布置行政调解的工作重点。例如，北京市人民政府针对2011年社会矛盾与群体性抗议比较集中的几个领域，确定了两大类调解重点：一是行政机关或者法律法规授权的具有管理公共事务职能的组织，与公民、法人或者其他组织之间产

[1] 彭文浩：《中国调解制度的复兴：法院调解》，载强世功主编：《调解、法制与现代性：中国调解制度研究》，中国法制出版社2001年版，第347—374页。

[2] 汤维建：《论中国调解制度的现代化转型》，载徐昕主编：《调解的中国经验》，厦门大学出版社2010年版，第51—63页。

[3] 《河南省安阳市行政调解工作暂行规定》，2011年4月23日。



生的法律法规规定可以调解的行政争议，重点解决好土地征收、城镇房屋拆迁、人力资源和社会保障、治安管理等方面的行政争议。二是公民、法人或者其他组织之间产生的与行政管理有直接或间接关联的民事纠纷，重点解决好交通损害赔偿、医疗卫生、消费者权益保护、物业管理、劳动争议等与行政管理有关的民事纠纷。对于涉及资源开发、环境污染、公共安全事故等方面的民事纠纷，以及涉及人数较多、社会影响大、可能影响社会稳定的纠纷要主动进行调解。^[1]

民间调解

“民间调解是指官方调解之外的调解民间纠纷的各种方式，传统社会里通常称之为息事或和息。传统社会民间调解的类型有宗族调解、亲友调解、邻里调解、乡里调解和行会调解等方式。”^[2]当代中国的民间调解则有了很大的变化，不论是调解的主体还是调解的原则，都与传统民间调解存在根本性的差异。目前比较盛行的民间调解主要包括各种中介机构进行的调解，例如，法律服务所的调解、律师事务所的调解、各种行业协会的调解、散布在各种企事业单位内部的调解，以及近期比较流行的委托调解。当代民间调解与传统民间调解之间最大的区别在于，前者以不同形式地隶属于国家系统，主要依靠法律、国家政策为基准进行调解，而后者则完全游离于国家之外，调解者主要采取情感、习俗来化解争议当事人之间的矛盾。

在众多的民间调解组织中，城市社区与农村的法律服务所以及律师事务所发挥着越来越大的作用。1987年5月，司法部发布了《关于乡镇法律服务所的暂行规定》。按照该规定，乡镇法律服务所的业务范围之一是，协助司法助理员，调解民间疑难纠纷，指导、管理本地区的人民调解工作。乡镇法律服务所不是国家行政机构，而是一种社会服务机构。司法部1992年发布的《关于基层法律服务工作改革的意见》中规定：“基层法律服务机构属于事业性机构。在业务、人事、财务上实行‘自主经营、自负盈亏、自我约束、自我发展’的机制。”这是判断乡镇法律服务所对民间纠纷的调解工作是否属于民间调解范畴的依据。然而，由于乡镇法律服务所一般都由司法助理员任所长，而司法助理员是基层政权的司法行政工作人员，因此，在此架构下进行的调解又带有行政调解的性质。

律师事务所的律师所进行的调解，也是民间调解的范畴。由于国家要求各种调解工作必须依法进行，因此，律师在调解过程中的作用被逐步强化。在人民

[1]《北京市人民政府办公厅关于进一步加强本市行政调解工作的意见》，2011年5月12日。

[2]刘广安、李存捧：《民间调解与权利保护》，参见夏勇主编：《走向权利的时代：中国公民权利法制研究》，中国政法大学出版社2000年版，第251—292页。

调解、司法调解以及行政调解中，全国各个地方都热衷于邀请具有专业优势的律师参与其中，以便增加调解的专业性与功效。乡镇的法律服务所聘请相对固定的律师，为调解工作提供法律援助。2004年8月，最高人民法院颁布的《关于人民法院民事调解工作若干问题的规定》设置了协助调解和委托调解两种在调解中引入社会力量的新机制。该规定第3条指出：“根据民事诉讼法第87条的规定，人民法院可以邀请与当事人有特定关系或者与案件有一定联系的企业事业单位、社会团体或者其他组织，和具有专门知识、特定社会经验、与当事人有特定关系并有利于促成调解的个人协助调解工作。经各方当事人同意，人民法院可以委托前款规定的单位或者个人对案件进行调解，达成调解协议后，人民法院应当依法予以确认。”这个规定为地方法院以及政府机构推行委托调解，奠定了法律依据。在许多大城市，政府尝试将调解任务交给具有律师背景的各种“调解工作室”，这些工作室的优势在于，它们拥有专业的律师和法律工作者。例如，上海的林乐人民调解工作室就是一个由律师组织成立的一个专门的调解工作机构。工作室与街道政府签订协议，愿意接受来自政府有关调解的委托。2008年，街道办事处以18万元的价格，向工作室购买全年的调解服务。作为回报，工作室向政府承诺，每年承当街道40%的普通民事纠纷的调解，成功率需要达到95%以上，另外，工作室需要完成90%疑难纠纷的化解，成功率要达到80%以上。^[1]

5.2 大调解的改革目标

在20世纪90年代，法制现代化建设以及GDP主义政策导致了调解组织日益衰落，调解工作出现严重的停滞。人民调解委员会从1990年的102.05万个，减少到1999年的97.41万个，调解员的数量也相应减少。^[2]与此同时，法院系统受理的案件数量不断攀升，而调解案件数量却不断减少：1980年，人民调解委员会调解的纠纷数为1245.6万件，而人民法院一审民事案件受案数为67.3万件，比例为18.5 : 1；1986年，人民调解委员会调解的纠纷数为847.9万件，法院一审民事案件受案数为98.9万件，比例为8.6 : 1；1995年，人民调解委员会调解的纠纷数为691.2万件，法院一审民事案件收案数为271.8万件，比例为2.5 : 1；2001年，人民调解委员会调解的纠纷数为603万件，法院一审民事案件收案数为345.9万件，比例仅为1.7 : 1。1984年，调解人员平均每

[1]胡洁人：《群体性纠纷的“救生艇”——新型城市社区人民调解工作室研究》，载《法治论坛》2009年第2期，第78—100页。

[2]《中国法律年鉴》（1991、2000），中国法律年鉴社。



人每年所调解的民间纠纷是 1.47 件，而 1999 年已下降为 0.59 件。^[1]司法系统不堪重负，成为调解制度改革的一个动因，但是，更深层次的原因则主要来自于国家对社会秩序的担忧。大调解改革可以被看作是，政府对日益严峻的治安问题的一种积极回应。

所谓大调解指的是，“在党委、政府的统一领导下，由政法委综合治理部门牵头协调、司法行政部门业务指导、调解中心具体运作、职能部门共同参与，整合各种调解资源，对社会矛盾纠纷的协调处理。其目的是将民间调解、行政调解、司法调解等其他各种调解资源整合在一起，把纠纷化解在基层。”^[2]在地方上，最早进行大调解改革的是江苏省南通市。2003 年 7 月，南通市设立了“社会矛盾纠纷调处指导委员会”，在县、乡两级设立社会矛盾纠纷调处中心，在村或社区设立调解站、村（居）委会小组调解员和每十户的信息员，在市直部门和行业协会设立调解办公室等六级组织网络，“统一受理、集中疏导、归口管理和限期处理”社会矛盾纠纷。此后，这一经验受到省委和中央综治委的肯定，中共江苏省委办公厅、江苏省人民政府办公厅于 2004 年 6 月转发《省政法委关于进一步加强社会矛盾纠纷调解工作的意见》，在全省建立大调解机制。江苏省的经验很快得到推广。随着中共中央相关文件的下发和推广，大调解作为一场运动在全国范围内相继展开。按照学者的理解，基于南通经验的大调解，它与传统调解的不同之处在于，“突破了过去人民调解由司法行政部门归口管理的体制限制，形成了党委政府统一领导、政法综治牵头协调、调处中心具体负责、司法行政部门业务指导、职能部门共同参与、社会各方面整体联动的社会矛盾调解新格局。”^[3]2011 年 4 月 22 日，中共中央社会治安综合治理委员会、最高人民法院、最高人民检察院、国务院法制办、公安部、司法部、人力资源和社会保障部、卫生部、国土资源部、住房和城乡建设部、民政部、国家工商行政管理总局、国家信访局、全国总工会、全国妇联、共青团中央等 16 部门联合印发《关于深入推进矛盾纠纷大调解工作的指导意见》，标志着大调解工作被全国化和制度化。

从改革的实践看，国家试图通过大调解的组织与制度建设，提高政府化解矛盾纠纷的能力。围绕着这个总目标，在中央的统一部署之下，各级党委和政府部门作了大量的创新与试点，这些创新与试点大多没有超出以下三个方面的内容，它们也因此构成了大调解改革的具体目标。

[1] 于语和、刘志松：《我国人民调解及其重构：简论民间调解对犯罪的预防》，载《浙江大学学报》2007 年第 2 期，第 35—42 页。

[2] 康怀宇：《人民调解的两条道路》，载《理论与改革》2006 年第 3 期，第 137—138 页。

[3] 毋爱斌：《人民调解的中国经验》，参见徐昕主编：《调解的中国经验》，厦门大学出版社 2010 年版第 37—50 页。

整合调解资源

中共中央综合治理委员会和最高人民法院的官员在解释《关于深入推进矛盾纠纷大调解工作的指导意见》的时候强调，大调解的基本目标就是，将各种化解矛盾纠纷的各种机制整合起来，“齐抓共管、相互配合、形成合力，才能发挥最佳作用”。^[1]在政策制定者看来，大调解恰恰能够克服其他三种调解的弱点和不足，因为行政调解、司法调解、人民调解尽管能够各自发挥作用，但是它们在基层力量相对分散，彼此之间的衔接问题，让各个部门都感到举步维艰。^[2]

基层法律工作者也发现，整合前的三大调解制度具有自身难以克服的缺点：“人民调解的方法方式灵活多样，但缺乏权威，明确性和规范性不足，当事人一旦反悔而诉至法院，法院对调解协议的合同效力重视不够，往往另辟蹊径提出新的调解方案，不利于节约资源和树立人民调解的权威；行政机关人员专业素质好，但法律素质偏弱，由于缺乏与司法机关的沟通、交流，不能进行优势互补。各机关缺乏沟通、交流，不能进行信息共享、资源共享，不利于对纠纷进行预测、排查、规划防范措施及开展复查回访，工作上往往重复劳动，浪费人力、物力。”^[3]

在实践中，地方政府初步尝到了资源整合之后的甜头。下面这个案例来自广东省汕头市石炮台街道，并被作为人民调解与行政调解相结合的一个积极典范而备受赞扬：

2007年11月12日凌晨，广东省汕头市石炮台街道辖区华侨新村步行街38号1座104室华利盛商铺突然起火，大火迅速蔓延并烧毁了楼下105商铺的商品、凶猛火势及滚滚浓烟直冲楼上，造成楼上六住户人身和财产不同程度的损害和损失，11人受伤、1人死亡。楼上304房黄××一家在火灾事故伤亡3人，其女儿由于智障无法逃生，经抢救无效，于当天晚上10时多死亡。405房郑××病情较为严重，在汕头大学第一附属医院住院，其他伤者分别被送到汕头大学第一附属医院、市中心医院、妇幼保健院的等住院治疗。受害居民情绪非常激动，多次去找起火商铺经营者吴××进行吵闹，有的扬言若不赔偿将要采取极端手段。十多人纠集在一起多次上访到区、市、省。死者的父母不同意将死者火化，眼看一场大的矛盾纠纷难以避免，如处理不当，可能引起民转刑案件的发生。石炮台街道办事处将该情况及时向区政府报告，区政府立即

[1] 李娜：《中央综治办、最高人民法院解读大调解工作指导意见》，载《法制日报》2011年5月19日。

[2] 李娜：《中央综治办、最高人民法院解读大调解工作指导意见》，载《法制日报》2011年5月19日。

[3] 谭日照：《如何构建人民调解、司法调解、行政调解三位一体的社会矛盾纠纷调解工作体系》，2009年5月4日，<http://gxfy.chinacourt.org/public/detail.php?id=10247>。



指令石炮台街道成立了有消防、公安、司法、工商、民政、卫生、综治、居委、商店所在的物业管理处等单位抽调的人员组成了“11·12”火灾事故协调领导小组，与石炮台人民调解委员会人员密切配合，由调委会的同志与相关当事人联系，及时地稳定了他们的情绪。同时，请消防部门及时对火灾的起因进行调查，认定责任主体，对现场进行封锁，并对有关的财产损失进行登记核实；由公安派出所传唤104室经营者吴××到派出所接受调查，要求其先支付部分资金给住院伤者垫付医疗费；对相关人员进行调查，做好笔录；由卫生局通知伤者住院的医院，不管押金是否到位都要先尽力对伤者进行抢救。向民政部门申请拨给救助款，由调解委员会人员上门进行慰问、安抚。特别对死者的父母在生活上、经济上的救济和关心，让他们感受到政府对他们的关怀，同意将死者火化，费用由存心善堂给予支付。就这样彼此互相配合、互相衔接，控制了事态向恶性方面转化。^[1]

正是由于大调解能够克服其他三种调解制度的弱点，有利于提高调解工作在矛盾纠纷处理中的权威性、效率，保证调解工作更加制度化与常规化，全国各地纷纷建立起专门的矛盾纠纷处理中心。通过中心的运转，地方政府不仅能够及时发现冲突问题，而且能够调集所有的资源，通过部门之间的协作，将矛盾保持在政府能够控制的状态。

突出重点问题

大调解改革的另一个次级目标是，通过强调社会矛盾的重点问题与重点区域，调集所有的手段，集中消解对社会治安构成更大威胁的矛盾和纠纷，减轻维稳的压力。这种改革思路在《关于深入推进矛盾纠纷大调解工作的指导意见》中生动地体现出来。该意见列举了影响社会稳定的主要问题以及涉及的重点部门，敦促它们运用大调解的机制，有效地缓解这些领域的治安压力^[2]：

(1) 人力资源和社会保障部门会同工会、企业代表组织，通过大调解工作平台，推动乡镇（街道）特别是劳动保障服务所（站）劳动争议调解组织建设，将调解重心向企业相对集中的村（社区）延伸。探索建立健全人力资源和社会保障部门主导的，工会、企业代表组织、人民调解组织及主管部门共同参与的处置突发性、集体性劳动人事争议案件的应急调解机制。推动企业劳动争议调解组织建设，建立有效的劳动争议协商解决机制。推动事业单位及其主管部门建立人事争议调解组织。做好劳动人事争议调解、仲裁与诉讼衔接的工作。

[1] 石炮台综治维稳信访中心：《人民调解与行政调解相结合案例》，广东政法网，2010年3月25日，http://www.gdzf.org.cn/ztlz/zwtz/st/201003/t20100325_84358.htm。

[2] 《关于深入推进矛盾纠纷大调解工作的指导意见》，2011年4月22日。

(2) 卫生行政部门积极协调、配合司法行政及保险监督等部门，推广建立规范的医疗纠纷人民调解委员会，推动建立健全医疗纠纷人民调解工作保障机制，推进医疗责任保险，规范专业鉴定机构，统一医疗损害、医疗事故的鉴定程序和标准，加强对医疗纠纷的化解和处理。

(3) 国土资源部门通过大调解工作平台设立土地纠纷调解工作小组，在人民调解员队伍中培养乡村土地纠纷调解员，因势利导，就近受理、及时调解涉及土地权属、征地补偿安置等引发的矛盾纠纷。

(4) 工商行政管理部门通过大调解工作平台，加强工商行政执法体系建设，发挥消费者协会作用，推进消费维权网络建设。依托乡镇（街道）综治工作中心建立消费者协会分会，在村（居）设立消费者投诉站，方便广大城乡消费者就近申（投）诉、解决消费纠纷。进一步建立健全消费者咨询和申诉、投诉的受理、查办、反馈等制度，全面推进消费者与企业的纠纷和解制度、消费纠纷的调解制度和申诉举报制度建设，提高消费纠纷的解决效率。

(5) 民政部门充分运用调解办法处理民政行政纠纷和与民政行政管理相关的民事纠纷，加快和谐社区建设，加强村（居）民委员会建设、社区管理、养老服务和专职社会工作者队伍建设，建立延伸到社区、村组的调解组织网络。利用大调解工作平台的机制优势，调处养老服务纠纷，依法调处行政区域界限纠纷，与国土资源、林业等部门共同参与边界地区调解土地、山林、草场等纠纷，推动平安边界建设。维护孤儿基本权益，与有关部门一道调解孤儿收养、监护纠纷等。

(6) 住房和城乡建设部门通过大调解工作平台，建立日常工作联系网络和联络员制度，加快制定完善本部门行政调解的程序性规定，会同相关部门，实行联席会议制度，重点调解因城市房屋拆迁、建筑施工等引发的矛盾纠纷。

(7) 信访部门在办理人民群众来信、接待人民群众来访和协调处理重要信访事项、督促检查信访事项时，进一步健全与大调解工作平台衔接的工作机制，组织协调和大力推动用调解的方式解决信访人的诉求。

对政府而言，上述这些问题所隐含的矛盾特别尖锐，以至于传统的人民调解、行政调解以及司法调解很难实质性地解决问题，因此，国家希望通过大调解的改革，以更加有力的机制，将社会稳定的威胁根除掉。

强化责任追究

在传统的调解制度下，由于国家对各种调解组织没有约束性的规定，结果，调解行动在基层长期处于无人负责的散漫状态：一方面，人民调解因为与政府的GDP主义关系不大，基层政府几乎没有动力去过问那些“鸡毛蒜皮”的社会纠纷；另一方面，由于法院很长一段时间内鼓励法官接受更多的诉讼案件，法



官的绩效考核以立案率为标准,这样,司法调解在诉讼过程中变得越来越少见。^[1]大调解则是力图克服调解动力不足的问题,既强化基层干部的责任压力,又转变法院的考核机制,让调解业绩等同于案件审判。为此,《关于深入推进矛盾纠纷大调解工作的指导意见》专门对调解工作的责任制作出规定:

建立由各级政府负总责、政府法制机构牵头、各职能部门为主体的行政调解工作体制,并纳入同级大调解工作平台。部门受理的矛盾纠纷,实行首问责任制,对依法属于本部门调解范围的矛盾纠纷,根据法律、法规和政策规定进行调解,同时,将调解情况通报同级大调解工作平台;对依法不属于本部门调解范围的矛盾纠纷,要报同级大调解工作平台登记受理,确定调解责任单位和责任人;对涉及多个部门的矛盾纠纷,由政府法制机构或者大调解工作平台指定的部门牵头调解;对跨地区的矛盾纠纷,由涉及地区的上一级大调解工作平台负责组织调解。对调解不成的矛盾纠纷,要引导当事人运用行政复议、仲裁、诉讼等方式进行解决。对行政争议,行政复议机构要先行调解,推进行政调解与行政复议的衔接。

事实上,地方政府先于中共中央综合治理委员会的文件,而广泛地以责任制来推动大调解的展开。四川省委在各个地方推行所谓的“一把手”工程,把化解社会矛盾纳入到考评单位主要负责人的评价体系之中。“一把手”工程的目的是,以此来推动社会矛盾排查、预警、化解的一体化、常态化、规范化。省委、省政府多次发文和召开会议,强调把推进社会矛盾化解纳入党政目标管理,作为综合治理、维稳工作考评的重要内容,记入领导干部的工作政绩档案中。以此类推,基层党委、政府和有关部门在执行“一把手”工程的时候,将工作责任落实到具体部门、机构,甚至落实到人头。^[2]

表5—2进一步展现了地方政府调解考核的基本面貌。调解考核项目是如此的详细而具体,使得单位负责人很难应付了事,因为实实在在的考核分值,既能够反映某个部门调解工作的水准,也是部门之间竞争的一个指标。这种考核机制迫使单位或部门的领导不得不对调解工作投入相当多的精力,以便在政治考评中能够获得不错的评价。

[1]周源:《法官考评制度的检讨与完善》,中国法院网,2006年7月4日, <http://www.chinacourt.org/html/article/200607/04/210389.shtml>。

[2]《四川:把化解社会矛盾纳入“一把手”工程》,载《人民公安报》2010年6月17日。

表 5—2 山东省泰安市 2008 年人民调解工作重点目标考核细则^[1]

项目	基本分	考核项目分解	考核检查内容	单项计分	打分说明（每一小项扣完为止）
健全三级调解组织网络体系	20 分	1. 区（市）人民调解工作指导委员会及办公室机构健全、工作有力	成立文件、会议记录；办公室工作记录	3 分	成员领导不及时调整或领导不到位的，扣 1—2 分；年度没有召开会议或不研究、解决工作问题的，扣 1—2 分；办公室不能很好地发挥作用的，扣 1—2 分
		2. 乡镇（街道）人民调解工作委员会及办公室机构健全、工作有力	成立文件、会议记录；办公室工作记录	2 分	成员领导不及时调整或领导不到位的，扣 1 分；年度没有召开会议或不研究、解决工作问题的，扣 1 分；办公室不能很好地发挥作用的，扣 1 分
		3. 村（居）调解组织健全，作用发挥明显，一、二类调委会 95% 以上	备案材料、办公场所、纠纷排查登记、调解工作记录	5 分	缺少 1 个调委会的，扣 1 分；存在 1 个三级调委会的，扣 1 分；缺少办公场所，纠纷排查登记、调解工作记录不规范的，扣 1—2 分
		4. 50 人以上非公有制企业全部建立调解组织	工作措施、调查报告；办公场所、工作记录	5 分	工作措施不力的，扣 1—2 分；没有调查报告或内容不缜密的，扣 1—2 分；设立数量达不到要求的，扣 1—3 分。
		5. 行业性、区域性或联合调解组织达到 8 家以上	工作措施、调查报告；成立文件、工作记录	5 分	工作措施不力的，扣 1—2 分；没有调查报告或内容不缜密的，扣 1—2 分；设立数量达不到要求的，扣 1—3 分
创新工作机制	20 分	1. 乡镇（街道）调解中心“四位一体”机制健全完善，司法所发挥主体作用	工作措施、内部机制与工作制度，接访、调解场所，各项工作记录	10 分	缺乏有力措施的，扣 2—3 分；机制制度不完善的，扣 2—3 分；接访、调解场所设置不规范的，扣 1—2 分；“四位一体”办公室作用发挥不明显的，扣 1—5 分
		2. 推动人民调解与民事诉讼有机衔接	工作措施，衔接机制，工作经验总结材料	4 分	没有开展衔接工作的，扣 4 分；有工作措施和制度，但没有展开试点的，扣 1—3 分；工作效果不好或经验总结不缜密的，扣 1—2 分
		3. 与公安、劳动等部门建立衔接联动机制，推动人民调解与行政调解衔接	工作措施，衔接机制，工作经验总结材料	4 分	没有开展衔接工作的，扣 4 分；有工作措施和制度，但没有展开试点的，扣 1—3 分；工作效果不好或经验总结不缜密的，扣 1—2 分
		4. 召开现场会总结、推广工作经验	召开现场会的通知、领导讲话、经验材料	2 分	没有召开现场会的，扣 2 分；现场会效果不好的，扣 1 分。

[1] 泰安市司法局网站，2009 年 2 月 5 日，<http://www.tasfj.com/contents/30/89.html>。



(续表)

项目	基本分	考核项目分解	考核检查内容	单项计分	打分说明(每一小项扣完为止)
加强队伍建设	20分	1. 规范调解员选举与聘任相结合制度、持证上岗制度和等级考核评定制度	工作制度与相关的实施文件、材料	5分	每缺少1项制度的,扣2分;每存在1项制度不落实或落实不好的,扣1—2分
		2. 乡镇(街道)调委会委员学历:三区五市达高中以上,专职调解员2人以上;市内四区高中以上学历,并1名大专以上学历,专职调解员1人;其他调解员达初中以上学历。	备案材料与专职调解员聘任文书	4分	调委会委员达不到学历要求的,每1名扣1分(最多扣3分);专职调解员达不到数量要求的,每缺1名扣1分(最多扣2分)
		3. 调解员年度培训集中培训时间3天以上,新任调解员岗前集中培训时间2天以上。	培训的通知、方案,培训记录,考试试卷、记录等	4分	培训时间达不到要求时间的,分别扣1—2分;没有培训通知、方案、培训记录、考试资料的,分别扣1分
		4. 按照“十户三员”要求,健全纠纷信息员队伍	纠纷信息员担任文书、名册,学习、工作记录	4分	没有纠纷信息员的,扣4分;纠纷信息员达不到每10户1人的扣1—2分,纠纷信息员发挥作用不好的,扣1—2分
		5. 推动调解员担任陪审员、参与民事诉讼工作	推动调解员担任陪审员的工作措施,陪审员任命、培训等材料	3分	没有工作措施的,扣2分;有工作措施,但没有调解员担任陪审员的,扣1分
规范组织建设	20分	1. 全和落实信息预警制度、排查调处制度、联调联处制度和应急处置预案	各项工作制度、排查调处档案、工作记录	6分	每项制度不完善的,扣1—2分;每项制度不落实或落实不好的,扣1—2分;档案、工作记录不完善的,扣1—2分
		2. 健全和落实民间纠纷激化案件责任追究制度	(综治委或部门联合制定)工作制度,责任追究工作档案、情况通报、案件查究报告	6分	没有责任追究制度的,扣6分;制度不完善或没有组织实施责任追究的,扣1—3分;没有情况通报、案件查究报告,或内容不缜密的,扣1—2分;每漏查1起“四类案件”的,扣1分;
		3. 对调委会完成年度备案(微机数据库管理)和公示工作	备案通知、总结及档案材料(微机数据库管理),公示方式	4分	没有备案通知、总结的,扣1—2分;每存在1个调委会不备案的扣1分;备案的档案材料不完备的,扣1分;没有实现微机数据库管理的,扣1分;没有公示的,扣1分
		4. 调委会建设达到“六统一”(标牌、徽章、工作制度、调解文书、调解程序和统计资料)	标牌、徽章、工作制度、调解文书、调解程序和统计资料	4分	每存在1项不符合要求的,扣1分

(续表)

项目	基本分	考核项目分解	考核检查内容	单项计分	打分说明(每一小项扣完为止)
发挥维护稳定职能作用	20分	1. 重大节日和敏感时期集中组织大排查和专项治理5次以上	排查的通知、方案、排查总结、年度各种统计报表	5分	每缺一次排查的,扣2分;每次缺少通知、方案、总结、统计报表的,扣1分
		2. 民间纠纷调解率95%以上,成功率98%以上;调解笔录与调解协议书规范完整,协议书有效率100%	具体的统计资料;调解档案、文书,调解文书规范情况调查报告(包括涉及协议书诉讼案件情况)	5分	民间纠纷调解率达不到95%以上的,扣1—2分;调解成功率达不到98%以上的,扣1—2分;调解档案、文书不规范或不按规定制作调解协议书的,扣1—2分;没有调查报告或内容不缜密的,扣1—2分;每发生1起协议书被认定无效的,扣1分
		3. “四无”村居达到98%以上,民间纠纷激化案件有效降低	“四无”村居统计名单(注明无民转刑案件、无自杀案件、无群体械斗、无群体性上访,经乡镇、街道公安、信访、司法部门确认)	5分	“四无”村居达不到90%的,扣5分;达不到93%的,扣4分;达不到95%的,扣3分;达不到96%的,扣2分;达不到98%的,扣1分;“四无”村居未经联合确认的,扣1—2分;每发生1起民间纠纷激化案件的,扣1分;每发生1起民间纠纷激化案件不报告的,扣2分
		4. 加强信息宣传调研工作,按规定召开表彰会议,半年及年终有工作总结	信息、宣传、调研材料、图片及音像资料;工作总结材料;会议通知、领导讲话、表彰决定、经验材料	5分	调研文章没有被市、区市会议、刊物采用的,扣1分;信息没有被市、区市采用的,扣1分;宣传稿件没有被市、区级以上报刊采用的,扣1分;没有图片、音像资料的,扣1分;没有半年及年终有工作总结的,扣1分;没有召开表彰会的,扣2分

5.3 大调解的运作模式

与传统的调解制度相比,尽管大调解的改革并没有废除原有的制度框架与基础,但是,它的出现还是夹带着一些新鲜的要素和内容,而这些新鲜的要素和内容则可以通过观察大调解的运作模式得到体现。

组织网络化、科层化

在地方党委与政府,领导大调解的机构与组织被广泛地建立起来,同时,通过大调解领导机构的统一部署,新的调解组织在基层构成庞大的、密不透风的网络。这些组织不是简单地重复或复制原有的调解机构,而是由党委和政府直接领导之下的新生事物。它们包含一些创新的元素,例如,调解组织变得更加组



织化和实体化,新的调解行动涉及更加广泛的政府管理部门和机构,上下级调解组织之间具有更加明显的科层制特征。下文以四川大邑县^[1]和江苏南京市^[2]为例,说明这种覆盖广泛的大调解组织网络以及它们之间的组织关系。

2009年,四川大邑县成立了大调解联动机制工作领导小组,县委常委、政法委书记任小组组长,县委副书记、县公安局长、县人民法院院长任副组长,县综治办、维稳办、司法局、信访局、民政局、劳动局等十几家单位为成员单位。综治办牵头,成立了大邑县矛盾纠纷联动排查调处中心。

在上述组织结构和领导体制下,大邑县基层社区组建了三个层次的大调解分支机构:

(1)在县、乡(镇)两级政府,成立矛盾纠纷大调解联动机制工作领导小组,领导小组办公室设在综治办,由综治办负责日常工作,村(社区)成立领导小组,由村党支部书记任组长。

(2)成立县、乡(镇)两级矛盾纠纷大调解协调中心,在领导小组的领导下开展调解工作,中心主要负责排查矛盾纠纷、收集掌握工作信息、整合调解力量、协调处理重大矛盾纠纷;县级协调中心主任由县委分管政法综治工作的领导兼任,并按县级部门副职配备一名专职副主任;乡(镇)中心主任由党委书记兼任,按同级副职配备一名专职副主任,负责日常工作。中心工作人员从大调解领导小组成员单位抽调。

(3)由县法院牵头,联合县司法局、信访局,共同成立矛盾纠纷大调解工作服务指导中心,在领导小组的领导下开展工作。中心主要负责以下事项:调解人员的法律、政策业务培训;研讨、分析矛盾纠纷发生规律和发展趋势;讨论重大或者疑难、复杂矛盾纠纷个案,提供指导性意见;总结、交流调解经验,共享信息资源。在县委、县政府统一领导下,在政法综治机构综合统一协调下,县法院、县政府法制办、县司法局分别负责司法调解、行政调解、人民调解的具体实施、组织管理和业务指导。

2004年4月,南京市成立了以市委、市政府分管领导共同负责,市综治办、司法局、信访局和法院、公安、民政、国土、环保、建委等19个部门领导为成员的南京市市社会矛盾纠纷调解工作联席会议。联席会议办公室设在市司法局,由司法局分管领导担任主任。联席会议制定了《社会矛盾纠纷调解规则检查考核暂行办法》,以便加强对调解的指导、检查和督促。在区县一级政府,

[1] 潘伊川、洪磊:《大调解行动与大调解机制》,载《西南政法大学学报》2009年第6期,第114—121页。

[2] 吴英姿:《大调解的功能与限度》,载《中外法学》2008年第2期,第309—319页。

南京市普遍建立了社会矛盾纠纷调解工作领导小组和指导委员会，负责大调解工作的指导、协调和日常事务。各区县、街（镇）分别依托当地司法行政、信访办、维稳办、司法所和基层人民调解委员会等基层组织，全部设立了社会矛盾纠纷调处中心，建立起覆盖全市的大调解工作组织网络和工作机构。

动员式调解

尽管中央要求各级调解组织依法调解，并且通过制度建设以便保证调解工作的常规化，但是，大调解行动仍然免不了带有政治运动的色彩。这种调解方式一般是由党委和政府自上而下发起，较多依靠行政方式和政治意识形态，由各级政府职能部门实施。^[1]动员式调解通常发生在维稳的敏感时期或者上级党委和政府重点强调的背景之下，并且上级政府给予下级调解组织下达较高的调解率指标任务。政府推行动员式调解的目的是，希望集中一切力量，在短期内化解主要的社会矛盾，消除那些潜在的政治不稳定因素。

2011年，司法部在全国范围内组织了“人民调解化解矛盾纠纷专项攻坚活动”。此项活动就是一个显著的动员式调解案例。根据中华全国人民调解员协会官员介绍，此项活动的目标是，指导人民调解组织、人民调解员在做好常见性、多发性矛盾纠纷调解工作的基础上，针对一定区域内比较突出的、群众反映比较强烈的矛盾纠纷，多年积累的、长期未得到有效解决的矛盾纠纷，以及党委、政府交办的矛盾纠纷，集中开展排查调处。攻坚活动在地方上表现为不同的形式，例如，“人民调解百日会战”、“人民调解进万家”、“春风化雨促和谐”、“人民调解进万村大服务”、“化解矛盾在基层”、“迎国庆促和谐”、“争当矛盾纠纷化解能手”，等等。动员式调解在短期内取得了不菲的成绩：专项攻坚期间，全国人民调解组织共参与矛盾纠纷排查843万多人次，排查各类纠纷300余万件，防止群体性上访4.9万件，制止群体性械斗2.6万件，发现治安隐患11.8万条，发现案件线索7万余条，有效地预防和化解了一大批社会矛盾。^[2]

动员式调解不仅发生在专门的调解机构，事实上，那些与维稳关系紧密的部门都成为调解动员的对象，大量的干部被动员起来，放下自己的专业工作，到基层充当为期一年的调解员角色。2010年6月，内蒙古自治区党委与政府动员了21320名机关干部，参与基层矛盾调解。为了能够让此次大范围的动员顺利进行，内蒙古自治区成立了由党委副书记任组长的推进社会矛盾化解工作领导小组，下设突出矛盾化解、综合协调、考核督查三个专项工作组，分别由5

[1] 范愉：《调解年与调解运动》，载《河南社会科学》2010年第1期，第10—14页。

[2] 《郝赤勇会长在第三届中华全国人民调解员协会第四次理事会议上的讲话》，2011年1月18日，<http://www.rmtj.org.cn/content.php?id=421>。



位自治区党委常委、4位自治区副主席担任组长、副组长，确定了12名副省级领导分别包联12个盟市。各级政府也相应成立了工作机构，制订了实施方案，组成了督导组^[1]。

2008年5月至11月，重庆市以“化解积案、疏解民怨”为目标，在全市开展了“干部大走访攻坚行动”。市委、市政府成立了7位领导参加的领导小组，各级、各部门按照“既要扬汤止沸、更要釜底抽薪”的工作思路，组织动员20万名干部参加“干部大走访攻坚行动”。在历时半年的攻坚行动中，通过领导包案、带案下访、主动约访、上门走访等形式，深入排查和化解了一大批信访积案，其中相当一部分是多年没能解决的“信访老账”。在攻坚活动期间，下派的干部共走访接访群众92万人次，解决各类信访问题8.5万余件，受益人口达到200万人。政府提供的信息显示，2009年，重庆市信访总量和人次同比分别下降26.7%、32.4%^[2]。

动员式调解的另一个表现是，地方和基层政府招募大量的义务调解员，让他们担当社区内的矛盾化解。这些调解员大多来自退休人员，极少部分是律师和司法干部，绝大部分退休前是教师、工人、机关干部等非法律专业人士。司法部宣称，截至2010年6月，全国人民调解员数量已经达到近500万人。^[3]在500万左右的调解员中，具备专门法律知识的专业人士寥寥无几，初中以下文化水平的调解员近200万。^[4]调解员的专业知识与文化水平之所以不高，与国家推行的动员式调解方式有关，因为全国各地需要在短期内把调解员布置到社会网络的每个节点上。因此，国家在聘用调解员的时候所把持的标准就很低。例如，山东省即墨市对调解员的招聘条件做出如下规定：为人公正，联系群众，热心人民调解工作，有一定的法律、政策水平；镇（街）调解委员会委员需具备高中以上学历，其他调解员应具备初中以上学历，并具有一定的群众工作经验；身体状况良好，年龄在23岁以上65岁以下；确因工作需要超龄的，年龄可适当放宽，但最高不宜超过70岁。^[5]

调解司法化

不同于传统的调解制度，大调解改革的一个重要目标就是要转变调解效力不高的现状，让调解的协议以及调解行动本身更加具有权威性，否则，调解不

[1]周英锋：《内蒙古抽调2万多名干部深入基层化解社会矛盾》，新华网，2010年6月20日。

[2]徐伟：《重庆20万干部大走访有效化解矛盾 信访总量下降26.7%》，载《法制日报》2010年6月3日。

[3]周英锋：《我国拥有人民调解员近500万》，新华网，2010年6月22日。

[4]孙展：《调解：没落还是复兴？》，载《中国新闻周刊》2007年4月20日。

[5]《即墨市人民调解员队伍建设暂行办法》，2010年9月9日。

仅耗费政府的财力与人力，而且经过调解的矛盾纠纷经常会出现反复，有时会升级为刑事案件甚至群体性事件。这样，大调解改革就出现了一个新特点，那就是，调解的司法化。在中国，“调解已经越来越类似于审判了”。^[1]

调解的司法化主要表现为调解的程序化。程序化既表现在调解过程之中，也表现在调解机构的内部管理上。程序化的努力其实反映了大调解改革的初衷，即克服传统调解的非正式性和非程序性，因为它们是导致调解缺乏权威性的部分原因。学者在对农村司法所的田野调查中发现了如下倾向：

如今的乡镇司法所不仅在调解过程中比以前更为讲究程序，而且在接案、结案过程中也很注重程序和规范。每当有农民来司法所要求调解纠纷时，都要求司法助理员做好登记备案工作，然后根据司法所的工作日程安排具体开庭调解时间。在调解过程中，司法助理员也必须做好笔录。调解结束后，必须由司法助理员做好案卷的整理善后工作，填写上级司法局下发的各类统计表格，所有的统计表格必须一五一十地、整齐规范地填写。这些程序性工作一方面是为了给日后纠纷处理提供依据，另一方面则是应对上级的各种检查。上级来乡镇司法所检查时，主要就是看看办公设备是否齐全、案件卷宗是否摆放整齐、各类表格数据是否按时按量填报，等等。迫于迎检的压力，司法所不能不做好卷宗整理、表格填报之类的规范化工作，在这些方面花费的精力、资源过多，自然也就影响本就有限的资源投入到调解纠纷、解决问题上面。此外，如今的司法所工作人员也不再像以前那样常常采用“送法下乡”的方式，深入群众了解案情，调查事实真相，而更多的是坐在司法所办公室里等候纠纷当事人上门求助，根据当事人陈述的事由开展调解工作。^[2]

调解协议权威性的增加，更能够反映调解的司法化倾向。2002年最高人民法院下发了《关于审理涉及人民调解协议民事案件的若干规定》，以司法解释的形式，明确了人民调解协议具有民事合同的性质和法律约束力。这个文件是调解司法化的最重要的标志之一。此外，各个地方还以文件的形式规定了人民调解的程序与效力，调解协议的合同效力得到了确定。^[3]

调解联动

大调解相异于传统调解制度的另一个地方是，在党委和政府的统一领导下，

[1] Donald Clarke, *Dispute Resolution in China*, Journal of Chinese Law, No.5, 1991, p.427.

[2] 田先红：《乡镇司法所纠纷解决机制的变化及其原因探析》，载《当代法学》2010年第5期，第32—41页。

[3] 毋爱斌：《人民调解的中国经验》，参见徐昕主编：《调解的中国经验》，厦门大学出版社2010年版，第37—50页。



不仅相关的调解组织和调解人员会共同参与到矛盾纠纷的调处之中，而且政府的相关部门和相关人员也会被要求参与到解纷之中。这种共同参与的调解模式是为了克服过去调解组织单兵作战的缺点，提高调解的有效性。这种新模式在实践中被称作调解的联动机制。根据大调解的运转经验，联动机制的基本目标是：加强人民调解、司法调解、行政调解等之间的信息沟通、效力衔接；完善调解当中的决策咨询、公开听证、领导接访、联合接访制度，从源头上化解矛盾纠纷。在地方政府上，联动机制的普遍运作模式包括如下几个环节：县委政法委和县综治委（办）负责组织协调和指导管理大调解工作；对于那些法律关系单一、单个职能部门就能解决的矛盾纠纷，政法委和政府责成该职能部门负责解决；对于那些法律关系复杂、涉及多个部门的矛盾纠纷，县委与县政府要求，由最初受理的部门邀请相关部门参与协调解决，如果协调不成，该部门可以提请大调解协调中心，协调有关部门，共同解决问题。按照职责分工，积极引导和规范各种民间调解及其他调解，有效发挥其在化解矛盾纠纷中的积极作用。^[1]联动模式的一个重要后果是，必然导致整个政府机关都介入到矛盾纠纷的调处之中。

上海市徐汇区的做法，为大调解的联动模式提供了一个很好的案例。2008年4月，徐汇区司法局在徐汇区交警支队设立了交通事故争议人民调解委员会（以下简称“交调委”），尝试与法院、公安联手，发挥街道司法所、律师事务所作用，对常见的交通事故争议案件实行调解联动。调解联动机制的实施后，过去的相关简单的交通事故争议民事纠纷，经过交调委，由三方机构协同办理。新的联动机制，由单一化解一般性矛盾纠纷转变为既调处一般性矛盾纠纷又化解群体性事件；将调解委员会前置到纠纷发生点，由坐等上门调解转变为积极主动登门化解矛盾纠纷；新的联动机制，通过法院委托人民调解的形式，使行政、司法等社会资源的利用率有较大的提高。行政、司法和人民调解各司其职，力量互补，交警发挥事故取证、责任认定的优势，法院在程序等方面依法把关，而人民调解则在法院刚性原则下充分发挥调解的柔性作用，通过整合三方力量，使调解效率大大提高。另外，人民法院吸纳人民调解员参与司法调解，将案情简单、争议不大的民事纠纷及执行案件分流到徐汇区联合人民调解委员会（简称联调委）调解工作室，也起到了事半功倍的作用。^[2]

[1] 潘伊川、洪磊：《大调解行动与大调解机制》，载《西南政法大学学报》2009年第6期，第114—121页。

[2] 张喆、赵美蓉：《人民调解的作用及现行调解联动机制存在的问题及分析》，2009年11月25日，<http://sfzx.xh.sh.cn/word.aspx?id=1703>。

在推行联动模式时，国家还提倡诉讼与调解的相互衔接（俗称“诉调衔接”机制）：一是人民法院在日常工作中，对于一些案件，可以邀请协助或委托相关单位或个人进行调解；二是对于行政机关、人民调解委员会、社会团体、行业协会、中介机构等调解组织调解达成的有民事权利义务内容，并经双方当事人签字或盖章的调解协议，人民法院依法确认其法律效力；三是加强对其他单位调解工作的指导，加强调解人员的业务培训，实现调解人员的衔接。例如，在四川大邑县，县法院不但对人民调解员组织培训，还选派具有丰富法律知识和审判经验的法官担任人民调解指导员，负责指导、培训工作；县法院各审判业务庭将有关法官的联系方式，以联系卡的形式发放，随时接受人民调解员的法律咨询。除此之外，县法院还不定期邀请人民调解员旁听庭审，县司法局定期向法院推荐调解经验丰富、调解威信高的人民调解员担任人民陪审员，等等。^[1]

党政驱动

大调解的改革转变了过去政府消极等待解纷的做法，转而演变成主动出击的模式。能动式调解模式的运行并不是依靠司法机构与民间的自觉行动，而是通过党委与政府的共同驱使实现的。党委与政府出于维稳的政治战略考虑，迫使整个官僚机器，在矛盾纠纷发生的任何环节积极主动介入，避免冲突升级。下面这个案例正是反映了党委与政府在大调解当中的主动作用。

2008年5月，建筑承包商Y与S村30户村民签订了建房协议。合同约定，工程必须于2008年9月底完工。但是，由于S村村民委员会拒不给付前期的20万元基础处理工程款，Y和村民们在奥运期间频繁上访。为了平息纠纷，在相关政府机构的协调下，S村村委会给付了20万元前期基础处理工程款。2009年4月，Y到D区人民法院起诉S村村委会拖欠工程款。诉称2008年5月，S村村委会与其口头达成协议，同意Y接手该村新农村建设项目中的村民住宅工程，让其与村民自行签订合同并由村民用国家补贴的建房款自行支付，但建房场地填方、平整工程和农户的基础处理费用由村委会承担，并承诺，除了村民自己负担的费用外，其余的工程款由村委会按照国家预算规定给付。但是，至起诉之日止，该村委会除了给付20万元前期基础处理工程款之外，其余工程款均未结算，因此，Y请求法院委托相关机构，评估工程量，并且要求，村委会依评估量给付工程欠款。一审法院以证据不足驳回了Y的诉讼请求。Y不服提起上诉，二审法院同样以证据不足为由维持了原判，终审判决书于2010年3

[1] 潘伊川、洪磊：《大调解行动与大调解机制》，载《西南政法大学学报》2009年第6期，第114—121页。



月12日正式下达。建筑商Y由于不服判决,以消极怠工的方式拒不建设余下的收尾工程;村民则认为是村委会把Y撵走了,所以要村委会负责;而村委会认为自己是胜诉一方,一分钱也不想出。三方的僵持给当地政府制造了维稳压力。为了平息上述纷争,当地乡党委与乡政府不得不出面,动员各方力量,寻求以调解的方式解决问题。^[1]

在党政的驱动之下,司法机关在调解之中也逐渐变得更加主动。这种现象被法学家称作“能动司法”,意思是,法院放弃通行的“不告不理”的原则,在党委政府的推动下,主动出击,更加积极地运用调解而不是审判手段来化解矛盾。^[2]其实,“能动司法”是法院系统服从政治需要而做出的一种司法调整。^[3]

在以能动司法的方式进行调解的时候,法院主动收集矛盾信息,“送法下乡”,执行“调解优先”的原则。例如,云南省楚州市洒鸡口法庭,“通过对案件走访调查,开展巡回审理、执行工作,就地化解矛盾纠纷,就案进行法律宣教,就黄金季节狠抓执行。不论案情繁简、标的大小、路途远近,法庭干警均能努力做到想群众之所想,急群众之所急,帮群众之所需。”“在案件数量连年攀升,办案压力逐年增大的情况下,法庭的审判工作则牢牢把握‘调解优先、调判结合’原则。从立案审查开始便加强诉前调解,对离婚案件、‘三养’案件、欠款纠纷案件和邻里纠纷案件等及时疏导相关当事人的思想,尽量在立案前促成和解,为涉诉群众提供了一条经济、便捷、和谐的司法救济新路。在庭审中注重法庭调解,耐心对双方当事人进行法律知识的宣传,促使双方当事人互谅互让,尽量以和解的方式化解矛盾纠纷。对于一些案件事实清楚的案件,由于双方当事人执拗不能当庭和解,承办人有时也会再次召集双方进行调解,分别找双方当事人谈心,从人情世故入手,晓之以理、动之以情、明之以法,不放过任何一个机会促成案件调解。”^[4]

5.4 大调解的基准

作为维护政治稳定的一项基本政策,大调解所遵循的解纷标准以及因此而扮演的社会功能,没有发生实质性的变化。从调解制度的诞生一直到今天的大调解,解纷机制的改革其实很明显地贯彻了国家的政治目的。这个目的包括两

[1] 艾佳慧:《大调解的运作模式与适用边界》,载《法商研究》2011年第1期,第19—27页。

[2] 朱苏力:《关于能动司法与大调解》,载《中国法学》2010年第1期,第5—16页。

[3] 王胜俊:《把握司法规律 坚持能动司法 努力推动人民法院工作科学发展》,载《人民法院报》2010年5月6日。

[4] 王中强:《能动司法解决纠纷的新模式》,云南法院网,2010年8月31日, <http://www.gy.yn.gov.cn/Article/sflt/fgl/201008/20123.html>。

个方面：一方面，国家试图将社会矛盾掌控在自己的手中；另一方面，希望通过由国家组织的调解行动来化解社会矛盾和政治压力。在大调解过程中，调解机构与人员所运用的调解标准，真实地反映了调解行动对于国家的价值。

调解基准之一：稳定压倒一切

在中国，强化法院调解，其实反映了法院要抑制因社会转型而引发大量纠纷的政治和政策意图。^[1] 调解之所以能进入中国正式的司法制度，成为一道法定程序，也绝非仅因为它是民众“喜闻乐见”的形式，更重要的原因在于，它是实施权力的有效工具。既然社会稳定是中国最大的政治问题，那么，调解行动则必须与这个目标相互吻合，不管是法院实施的司法调解，还是政府推行的行政调解与人民调解，它们都无一例外地服从这个目标。换句话说，由于国家特别重视政治稳定问题，因此，大调解制度的首要功能就是为维护政治稳定服务，而维护公民权利则在其次。

司法调解执行“稳定压倒一切”的标准，是因为国家对司法机关做出了政治定义。2010年12月26日，胡锦涛总书记在全国政法工作会议代表和全国大法官、大检察官座谈会上要求，司法机关必须贯彻“三个至上”的指导思想，即“始终坚持党的事业至上、人民利益至上、宪法法律至上。同时，司法机关还被要求，必须履行“两为”（为大局服务，为人民司法）和“三保”（保增长、保民生、保稳定）的职能。^[2] 2006年，最高人民法院院长肖扬撰文指出，“人民法院作为国家审判机关，贯彻党中央关于构建社会主义和谐社会的重大部署，加强民商事案件司法调解的力度，有效化解各种社会矛盾，不仅是职责所在，也是应当承担的重大政治责任。”^[3]

为了贯彻“稳定压倒一切”的调解标准，最高人民法院还根据矛盾纠纷对稳定可能造成的危害程度，制定调解工作的重点范围与对象。2010年6月27日，最高人民法院下发了《进一步贯彻“调解优先、调判结合”工作原则的若干意见》，明确提出人民法院要重点做好9类民事案件的调解工作。这9类民事案件分别是：事关民生和群体利益、需要政府和相关部门配合的案件；可能影响社会和谐稳定的群体性案件、集团诉讼案件、破产案件；民间债务、婚姻家庭继承等民事纠纷案件；案情复杂、难以形成证据优势的案件；当事人之间情绪严重对

[1] 季卫东：《调解制度的法律发展机制》，载强世功主编：《调解、法制与现代性：中国调解制度研究》，中国法制出版社2001年版，第2页。

[2] 王胜俊：《把握司法规律，坚持能动司法，努力推动人民法院工作科学发展》，载《人民法院报》2010年5月6日。

[3] 肖扬：《充分发挥司法调解在构建社会主义和谐社会中的积极作用》，载《求是》2006年第19期，第5—8页。



立的案件；相关法律法规没有规定或者规定不明确、适用法律有一定困难的案件；判决后难以执行的案件；社会普遍关注的敏感性案件；当事人情绪激烈、矛盾激化的再审案件、信访案件。在司法机关看来，这些矛盾纠纷最有可能形成政治不稳定因素。

行政调解与人民调解同样遵循“稳定压倒一切”的标准。在此项标准之下，国家要求政府部门对任何矛盾纠纷不得掉以轻心，并以政治责任约束各个机关的行政首脑，让他们在行政调解过程中，提高矛盾纠纷处理的政治敏感度。类似于司法机关，政府部门也根据矛盾的尖锐程度，列举了调解的重点领域与问题。例如，北京市公布了2011年行政调解的工作重点：一是行政机关或者法律法规授权的具有管理公共事务职能的组织，与公民、法人或者其他组织之间产生的法律法规规定可以调解的行政争议，重点解决好土地征收、城镇房屋拆迁、人力资源和社会保障、治安管理等方面的行政争议。二是公民、法人或者其他组织之间产生的与行政管理有直接或间接关联的民事纠纷，重点解决好交通损害赔偿、医疗卫生、消费者权益保护、物业管理、劳动争议等与行政管理有关的民事纠纷。对于涉及资源开发、环境污染、公共安全事故等方面的民事纠纷，以及涉及人数较多、社会影响大、可能影响社会稳定的纠纷要主动进行调解。^[1]

大调解的政治标准还可以通过各地调解工作的政绩得到证实。它们通常都会从消除政治稳定隐患的角度，来为自己的调解政绩做宣传。例如，四川省在宣传其调解成绩的时候，特别把调解与稳定问题联系起来：2009年以来，四川省共调解矛盾纠纷95.2万件，多年未解决的46个涉稳突出问题，全部得到稳控化解；2009，全省群体性事件同比下降23.5%、涉诉信访案件减少47.3%；2010年1月至5月，全省群体性事件同比下降40.8%，为四川加快建设灾后美好新家园、加快建设西部经济发展高地营造了和谐的社会环境。^[2]

大调解的基准之二：依法调解

在1949—1978年之间，由于法制建设几乎一片空白，传统的调解行动并不是在法律基础之上展开的，而是主要依据政治意识形态、政府内部的政策以及道德情感。不过，20世纪80年代以来司法改革的成就为调解行动带来了转型的机会。与传统调解活动不同，国家要求大调解行动必须更多地依照法律进行。调解基准向依法方向的转变，是中国调解制度的一大进步，这种进步被

[1] 《北京市人民政府办公厅关于进一步加强本市行政调解工作的意见》，载《北京日报》2011年6月7日。

[2] 《民心顺、根基牢——四川深入推进社会矛盾化解纪实》，新华网，2010年6月17日。

2011年《中华人民共和国人民调解法》的颁布更进一步地强化了。依法调解同时反映了国家构建调解行动的努力方向。国家之所以积极地倡导“依法调解”，是因为一方面可以用法律来解决纠纷，从而保证秩序；另一方面，可以通过调解来宣传党和政府的法律政策。

由于调解员在调解过程中运用了《中华人民共和国民法通则》的相关条款以及其他法律条款，下面这个案例被看作是“依法调解”的典型：

2006年7月28日，新疆维吾尔自治区额敏县老台乡养殖小区的纪某夫妇从田里干活回到家中，发现5岁的儿子不见了。经过寻找，家长在住家附近的饮水管道发现了孩子。不过，孩子早已死亡。父母为此悲痛不已。

老台乡司法所所长兼人民调解员老高闻讯后，马上赶到现场，及时安抚死者父母及亲属的情绪，同时进行实地勘查，并拍摄了现场照片，对相关人员作了谈话笔录。经过调查，这条管道是老台乡政府解决农牧民饮水的民心工程。该工程承包给了石某。石某把管道挖开后，还未来得及铺设水管，也没有设置明显的警示标志。村民梁某和张某在浇地过程中，又不慎将水流进了管道，造成了管道积水，导致孩子的不幸溺水死亡。2006年8月8日，老台乡调委会通知施工方、浇水方、纪某夫妇及纪某的主要亲属、以及乡政府的代表，对此事进行调解。调解开始时各方意见差距较大。施工方的意见是如果浇水的人把水管好，也不至于水流进水管造成孩子的死亡，最多是摔伤。浇水方认为，施工方开挖管道，就应考虑到安全问题，应该设置明显标志，更应把自己的管道管好，不要让水流进管道。由于双方不能达成一致意见，调解人员当着当事人的面，对这起案件进行了法律分析：该案是典型的间接结合的侵权案件，要根据当事人在侵权结果产生中的作用大小来划定应承担责任的范围，而非全部责任。随后，调委会又多次找到当事人进行协商，并进行了五、六次调解。各方都认识到了自己的过错，明确了自己在本案中应承担的责任。8月26日，在调解人员的说服下，双方最终达成了调解协议：施工方石某给予纪某夫妇3.3万元的赔偿、浇水方赔偿0.5万元、乡政府补偿0.6万元。由于纪某夫妇在对孩子的监管照顾方面也存在过错，因此也应承担一定的责任。^[1]

调解员在调解过程中，依据相关法律，对每个当事人的责任做出了法律解释。依据《中华人民共和国民法通则》第125条，在公共场所、道旁或者通道上挖坑、修缮安装地下设施等，没有设置明显标志和采取安全措施造成他人损害，施工人应当承担民事责任。在案例中，管道工程承包人（施工方）在管道

[1]《儿童落水遭不幸 依法调处获赔偿》，2009年2月17日，<http://www.rmtj.org.cn/content.php?id=150>。



挖开后，没有设置明显的警示标志，也没有采取相应的安全防护措施，对造成小孩掉进管道负有不可推卸的责任，应承担主要的赔偿责任；而老台村村民梁某和张某（浇水方）在浇地过程中，未尽到注意义务，大量的水流进了管道，对小孩致死也负有一定责任。孩子父母所承担的责任体现在《中华人民共和国民法通则》第12条、14条、16条、18条规定：不满十周岁的未成年人是无民事行为能力人，无民事行为能力人的监护人是他的法定代理人，未成年人的父母是未成年人的监护人，监护人应当履行监护职责。根据《最高人民法院关于审理人身损害赔偿案件适用法律若干问题的解释》第17条、20条、29条等，基层政府应赔偿受害方家属丧葬费、被扶养人生活费、死亡补偿费以及受害人亲属办理丧葬事宜支出的误工损失等其他合理费用。

大调解基准之三：伦理道德

由于调解从本质上讲不是诉讼，因此，“依法调解”并不能代表调解行动的主流方向。事实上，在大调解运动中，国家在鼓励调解员“依法调解”的同时，也对运用伦理道德化解矛盾的行为给予积极的肯定。对伦理道德的偏好不仅反映了中国司法现代化与传统之间的矛盾，而且反映了国家处理某些民事纠纷的价值取向。在某些民事纠纷上，如婚姻问题，国家并不鼓励司法机关和调解组织，运用法律来保护当事人的个人权利，相反，在婚姻调解时，调解员会优先运用伦理标准而不是法律标准，即“劝和不劝离”。

法学家苏力曾经解析过优秀法官金桂兰的案例。该案例同样能够帮助说明“以德调解”的情形。在苏力的案例中，金桂兰是一位来自农村的基层法官。当她面对一对要求离婚的中年夫妻时，尽管双方对孩子抚养、财产归属等问题都没有争议，但是金桂兰却不愿草率出具调解书。相反，金桂兰进行了中国式的“离婚调解”：

在询问得知男方与其连襟有矛盾、夫妻双方是赌气离婚后，金桂兰首先从母亲对孩子的感情入手，劝说女方别离婚，并告诫双方一旦离了“后悔就来不及了”。她先把案子压了两天，然后劝说男方“哪家过日子没有吵架拌嘴的”，别让这没多大的事儿影响了家庭。经劝说，男方同意不离，却坚持要女方认错，理由是“女方先提离婚”，还要求女方今后不再和她姐姐来往。对此，金桂兰说的理是“一切同胞怎能不来往呢”以及“你作为男同志，心胸还得再开阔点儿”；但转过脸来，金桂兰又要女方替男方想想，因为男方是“一个有身份要脸面的人”，不能动不动就提离婚。此后，金桂兰每天都给他们打电话询问情况并继

续劝说，终于有一天男方拿着撤诉书来到法庭，双方和好了。^[1]

正如苏力分析的那样，在这起纠纷中，金桂兰没有“辨法”而是“析理”了，而且辨的是家常道理，而不是法理。调解使用的语言也简单明了、生动活泼、贴近生活，而不是刻板的法言法语。更重要的是，在这个案例中，伦理道德被调解员置于个人权利之上了。在中国，区分法与德之间的界限，是调解行动的一大难题，不过，关键取决于国家的态度。

调解行动依赖于伦理道德不仅仅基于传统的原因，也不仅仅是国家的政治目的，而是基于中国独特的“熟人社会”所固有的排斥现代法律的事实。特别是在乡村社会，按照国家意志所颁布的法律并不能在那里有效地化解纠纷，它们远远没有内化为村民自己的知识，对村民来说，这些法律是一种异己的和难以理解的知识。这种正式法律在乡村社会的不适应，使得政府不得不更多地依赖以道德说服为主的调解行动。^[2]

[1] 苏力：《司法制度的合成理论》，载《清华法律评论》2007年第1期，第6—18页。

[2] 梁治平：《乡土社会中的法律与秩序》，参见王铭铭、王斯福主编：《乡土社会的秩序、公正与权威》，中国政法大学出版社1997年版，第415—487页。

第三部分 机制

6. 党的全面领导：纲举目张

由于政策面几乎涵盖了政府的所有职能部门，同时，很多社会组织和网络也被纳入到政策之中，或作为治安管理的一个支持部门，或作为治安管理的一个对象，因此，社会治安综合治理极大地依赖于众多的政治与社会机制来共同协作。在众多的机制之中，党对社会治安综合治理的全面领导是最重要的一个政治机制。《中共中央、国务院关于加强社会治安综合治理的决定》明确地指出，“社会治安综合治理工作涉及全党全社会各个方面，必须由党委统一领导”。通过建立起自上而下的党委组织架构，并设计了复杂的制度安排，党以创制、法制、动员与监督的方式，将各项综合治理的政策在政府的所有相关机构中间进行分工，鼓励彼此之间的合作，以便这些政策能够得到有效执行。

党对社会治安综合治理的全面领导并非体制创新，而是延续了原有体制在管理政府与社会时所采用的传统手法。这些手法盛行于计划经济时代，集中地反映了国家全能主义政治的内在特性。不过，在致力于建设市场经济的条件下，国家仍然沿用这些传统的手法，不仅允许党对行政部门的渗透，而且鼓励地方政权积极地在民间推进社会治安综合治理工程。作为社会治安综合治理的一个基本机制，党的全方位领导表明，国家努力以举国体制来捍卫社会秩序，有时，这种做法难免对市场经济与法治建设产生消极的影响。

6.1 综合治理的领导架构

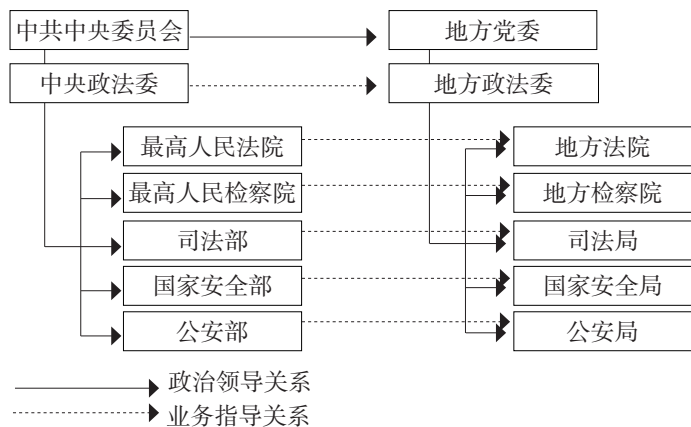
为了有力地推进社会治安综合治理的各项政策，党在中央、地方与基层设立了自上而下、权责明晰的领导关系。在中央一级，这种关系主要通过三个综

合领导机构得以贯彻与体现：中共中央政法委员会，中共中央社会治安综合治理委员会和中共中央维护稳定工作领导小组；在地方一级，三个机构的权力划分、职能界定与领导方式完全对应和类似于中央。三大领导机构凭借着党对政府与社会的全面统治力，对社会秩序的相关组织发布命令，组织与动员这些机构不折不扣地执行命令。

中共中央政法委员会

1966年到1976年的“文化大革命”给中国造成了严重的社会混乱，“革命的”激进分子将行动的目标直接指向了维持法律与秩序的公检法机构，当时，大批在位的高级官员吃尽了苦头。1978年，标志着政治上全面“拨乱反正”的十一届三中全会，将社会秩序的恢复与重建提上重要的议事日程，其中，作为党领导政法工作的机构，政法委以及它管辖下的公检法司机关，很快在全国建立起来。1980年，中共中央政法委员会在北京成立，党内元老彭真担任第一任政法委书记。中共中央政法委是中央领导和管理政法工作的职能部门，从宏观上组织领导中央政法各部门的工作，指导各省、自治区、直辖市党委政法委的工作。全国政法系统的简单结构见图6—1：

图6—1 全国政法系统结构简图



政法委员会由中共中央到各省（区）、市、县四级，均有相应机构设置，一般基层乡镇党组织则不设此机构，但是乡镇党委有专职的政法委书记。在各地方党委的政法委员会，设书记、副书记、委员、秘书长、副秘书长等领导职位，其中，书记由同级党委常委兼任。

中共中央政法委书记是负责领导政法委工作。通过建立政治领导与业务指



导关系，政法委实现了横向的领导和纵向的指导关系。政法委首先是对横向公检法机构的领导，然后通过上级党委对下级党委的纵向领导关系，实施对地方政法委的工作控制。

尽管中共中央没有公开中央政法委的职能，但是，通过零星地观察，我们仍然能够大致了解政法委的以下几项职能：

(1) 根据中央的路线、方针、政策和部署，统一政法系统各部门的思想和行动；

(2) 协助中央研究制定政法工作的方针、政策，对一定时期内的政法工作做出全局性部署，并督促贯彻落实；

(3) 组织、协调、指导维护社会稳定的工作；

(4) 支持和监督政法各部门依法行使职权，指导和协调政法各部门依法互相制约、密切配合；

(5) 督促、推动大要案的查处工作，研究和协调有争议的重大、疑难案件；

(6) 组织推动社会治安综合治理工作；

(7) 组织推动政法系统的调查研究工作，推动政法工作改革；

(8) 研究、指导政法队伍建设和政法各部门领导班子建设，协助党中央和中组部考察、管理中央和地方政法部门的有关领导干部；

(9) 协助纪检、监察部门查处政法部门领导干部违法犯罪的案件；

(10) 指导地方政法委员会的工作；

(11) 完成党中央交办的其他任务。

20世纪80年代之后，中央越来越重视政法委的工作，其中一个重要的标志是政法委书记的政治地位越来越高，从彭真、陈丕显时期的政治局委员提升到乔石时期的政治局常委，尽管期间有过反复，政法委书记降格为政治局委员，但是，从罗干一直到今天，政法委书记始终为政治局常委（见表6—1）。

表 6—1 历任与现任的中央政法委书记

书 记	党内职务	任 期
彭真	政治局委员	1980年—1982年9月
陈丕显	政治局委员	1982年9月—1985年9月
乔石	政治局常委	1985年9月—1992年10月
任建新	政治局委员	1992年10月—1998年3月
罗干	政治局常委	1998年3月—2007年10月
周永康	政治局常委	2007年10月—至今

注：本章未注明具体时间的表格里关于现任领导人员名单的截止时间为2011年8月。

从罗干开始，政法委形成了一个相对固定的人事格局，即书记由政治局常委担任，副书记为公安部部长^[1]。另外，政法委的委员构成也相对固定，一般包括最高法院院长、最高检察院检察长、国家安全部部长、司法部部长、总政治部副主任、中共中央综治办主任、武警总部司令员、中央纪律检查委员会副主任。委员的排序首先按照各个委员单位最高领导的政治地位这个原则，政治地位越高（包括政治资历），单位排序就越靠前；如果各个委员单位的最高领导政治地位相当，那么，委员单位的排序则遵循另一个原则，即最高人民法院排在第一位，而最高人民检察院则排在第二位，后面依次为国家安全局和司法部等。表6—2是截止到2011年1月的中央政法委的成员结构图。

表 6—2 中央政法委现任成员

姓 名	政法委任职	其他单位任职
周永康	书记	政治局常委、中央综治委主任
王乐泉	副书记	政治局委员
孟建柱	副书记	国务委员、公安部长
王胜俊	委员	最高人民法院院长
曹建明	委员	最高人民检察院院长
耿惠昌	委员	国家安全局局长
吴爱英	委员	司法部部长
孙忠同	委员	中央纪律检查委员会副主任
周本顺	秘书长	中央综治委副主任
王建平	委员	武警总队司令员
陈翼平	副秘书长	中央综治委副主任、中央综治办主任

中共中央社会治安综合治理委员会

由于社会治安综合治理涉及的单位过多，政法委的领导作用不仅会存在效率低下的问题，而且它的领导作用有可能因此受到削弱，因此，1991年3月21日，中共中央成立了一个专门负责社会治安综合治理的机构，即中共中央社会治安综合治理委员会（简称中央综治委）。委员会是负责社会治安综合治理的常设

[1]2011年初，原新疆维吾尔自治区党委书记王乐泉调任政法委第一书记，排序在公安部长孟建柱之前。这种排序与已形成的人事格局不冲突，一方面，因为王的职位可能是个临时性安排，另一方面，即使不是临时安排，王由于是政治局委员，他的任职恰恰是提升了政法委的政治地位。



机构。中央综治委的领导机构，由主任、副主任、委员组成；下设中央社会治安综合治理委员会办公室（简称中央综治办）。它是中央综治委的办事机构，与中央政法委机关合署办公。

中央综治委与政法委的领导构成存在着很强的重复性，主要领导交叉任职，主任由周永康一个人担任，王乐泉和孟建柱既是政法委的副书记，又是综治委的副主任（见表6—3）。政法委与综治委的最高领导由同一批人重复与交叉任职，反映了党对政法工作的重视，希望通过由党统管的机构，既能够有力地支配政法系统，又能够有效地动员政府其他部门，不折不扣地贯彻与执行党有关维护社会稳定的各项方针政策。

表 6—3 中央综治委现任领导成员

姓 名	综治委任职	其他单位任职
周永康	主任	政治局常委、中央政法委书记
王乐泉	副主任	政治局委员、中央政法委副书记
李建国 孟建柱	副主任 副主任	全国人大常委会副委员长、秘书长 国务委员、公安部长、中央政法委副书记
王胜俊	副主任	最高人民法院院长、中央政法委委员
曹建明	副主任	最高人民检察院院长、中央政法委委员
周本顺	副主任	中央政法委秘书长
陈翼平	副主任	中央综治办主任、中央政法委委员
……(成员单位)		

不同于中央政法委的是，中央综治委涉及的成员单位特别多，几乎政府的所有部门都是综治委的成员单位（见表6—3）。1991年，中央综治委刚刚成立的时候，共有党、政、军和人民团体有关部门负责人31人成为它的委员；1993年7月1日，在原有基础上，中央综治委决定增加邮电部、交通部、中国人民银行、人事部、邮电部、中国人民保险公司、民航总局、国家旅游局、武警总队9个单位为新的成员单位；1995年6月13日，中纪委、监察部、全国政协法制委员会、国家计生委、海关总署被批准为新的成员单位；2003年，610办公室被吸纳为新的成员单位。

在各级地方综治委，主任职务一般由同级党委书记或副书记兼任；副主任则由党委、政府主要分管领导兼任。一般情况下，同级的党委纪委、组织、宣

传以及人大常委会、检察、法院、公安、司法、国家安全、人事、文化、工商、民政、交通、劳动保障等有关部门主要领导担任委员。

从1996年开始，中央综治委根据工作需要，先后设立了五个专门工作领导小组：中央综治委铁路护路联防工作领导小组；流动人口治安管理工作领导小组；刑释解教人员安置帮教工作领导小组；预防青少年违法犯罪工作领导小组；学校及周边治安综合治理工作领导小组。各领导小组办公室分别设在铁道部、公安部、司法部、共青团中央和教育部，具体负责领导小组的日常工作。

根据中共中央的文件，中央综治委被赋予以下几个方面的职能：根据全国社会治安状况，研究提出社会治安综合治理的方针、政策和重大措施；对一个时期全国社会治安综合治理工作做出部署，并督促实施；指导、协调、推动各地区、各部门落实各项重大措施；总结推广实践经验，表彰先进，组织有关部门加强社会治安综合治理的理论研究，探索和逐步完善维护社会治安的新途径；办理党中央、国务院交办的有关事项。^[1]

中共中央维护社会稳定工作领导小组

1999年，在中央政法委和中央综治委之外，中共中央又成立了中央维护社会稳定工作领导小组，作为中共中央的议事协调机构，专门负责危及公共秩序的突发性事件。

自建政以来，中国共产党就重大问题在党内建立起多个专门工作小组，因此，被学者称作“小组政治”^[2]。迄今为止，影响比较大、持续时间比较长的6个工作小组分别是中央财经领导小组、中央党的建设工作领导小组、中央人才工作协调小组、中央外事工作领导小组、中央对台工作领导小组、中央农村工作领导小组。中央维稳工作领导小组成立时间相对较晚，但是，影响日益扩大。

“工作小组”介于党内最高决策层与政府执行层次之间的角色，既有强有力的决策建议权，又有强大的政策推动力。^[3]

在中国，“领导小组”办公室是“小组政治”的枢纽和权力重心。一般情况下领导小组办公室设在哪个部门，办公室主任由什么系统的负责人担任，就表明那个系统承担更为重要的职责，需要在日常工作中担负直接的、具体的业务指导和协调作用。例如，中共中央对外宣传办公室设在中宣部，中央财经领导小组办公室主任由国家发改委领导担任，中央外事工作领导小组办公室主任

[1] 《中共中央关于成立中央社会治安综合治理委员会的通知》，1991年3月21日。

[2] 吴晓林：《“小组政治”研究》，载《求实》2009年第3期，第64—69页。

[3] 邵宗海：《中共中央工作领导小组的组织定位》，载《中国大陆研究》第48卷第3期，2005年9月。



一般由外交部系统主要领导担任，中央对台工作领导小组办公室主任一般由国台办（中台办）主任担任。领导小组办公室一般承担：草拟和实施相关规划、制度、文件，筹备领导小组会议，向领导小组会议汇报工作情况，检查、落实各项任务，指导和协调各部门业务工作，信息交流、落实和管理日常工作经费等责任，总体而言就是“综合协调、督促检查、信息交流、业务指导、后勤服务”，在“小组政治”中发挥着枢纽作用。办公室挂靠的行政部门一般就是完成小组政治任务的权力重心所在，其他部门在这个过程中大部分发挥辅助和配合作用。^[1]

像其他工作小组一样，中央维稳工作领导小组下设办公室，中央维护稳定工作办公室，简称中央“维稳办”。中央“维稳办”负责调查研究，掌握全国维稳动态，分析社会稳定形势；组织、协调和指导全国的维稳工作；提出维护社会稳定的措施与对策；负责中央维护稳定工作方面文件的起草工作，等等。在地方上，“维稳办”的职能似乎更加明确，群体性事件以及各种危及公共秩序的突发事件是它们重点关注的目标。例如，内蒙古自治区在总结“维稳办”的工作成绩的时候，重点列举了以下几个方面：一是加强隐蔽战线斗争，防范和打击各种敌对势力、民族分裂势力、宗教极端势力、暴力恐怖势力和“法轮功”等邪教组织的渗透破坏活动；二是加强情报信息的收集、整理、分析、研判工作，牢牢掌握维护稳定工作的主动权；三是组织协调各地及有关部门，采取积极有效的措施，妥善处理影响自治区社会稳定的重大事件，切实维护全区社会政治稳定；四是按照中央“维稳办”和自治区党委的要求，围绕国内政治生活的重大事件和敏感时期，严格落实各项防范措施；五是积极妥善协调处理重大群体性事件和影响稳定的其他重大事件。^[2]

中央维护社会稳定工作领导小组在党内具有很高的政治地位，组长由中央政法委书记和综治委主任周永康担任，副组长由政法委副书记、综治委副主任、公安部长孟建柱担任。中央“维稳办”设在公安部，办公室主任由公安部常务副部长刘京担任。成员单位少于中央政法委和中央综治委，包括中宣部、广电总局和公安部（见表6—4）。另外，中央“维稳办”下设两个职能部门，调研室和协调督办室，现任中央“维稳办”调研室主任为夏诚华、协调督办室主任为狄珊。中共中央将中央“维稳办”设置在公安部，符合其对“维稳办”的职能定位，因为公安部被认为是紧急事件处置的最佳部门。

[1] 吴晓林：《“小组政治”研究》，载《求实》2009年第3期，第64—69页。

[2] 参见：《内蒙古统计年鉴》（2005），内蒙古人民出版社2005年版，“政法”部分。

表 6—4 中央维护社会稳定工作领导小组构成（2010 年）

姓 名	职 务	其他单位任职
周永康	组长	政治局常委、中央政法委书记、综治委主任
孟建柱	副组长	国务委员、公安部长、中央政法委副书记、 综治委副主任
王太华	成员	中宣部副部长兼国家广电总局局长
刘京	办公室主任	公安部常务副部长兼党委副书记
陆志谦	办公室副主任	公安部办公厅副主任

在地方上，维稳工作领导小组设置到县一级，小组组长或由市委书记担任，或由分管政法工作的副书记担任，或者由政法委书记担任。“维稳办”的设置也不尽相同，有些地方是设置在政法委，有的地方设在公安局。办公室主任大多由公安局的局长或副局长担任。

尽管中央维护社会稳定工作领导小组的职能与中央综治委有所不同——前者侧重重大治安事件和大规模群体性事件的预报与处置，而后者主要是犯罪和群体性事件的预防——但是，维护稳定工作的广泛性使得两者之间经常出现职能交叉的现象。这种特征要求两大领导机构之间进行必要地重叠与整合。从上述分析当中，我们已经发现，最主要的重叠之处表现在，两大机构的最高领导都由政法委书记周永康一人担任，同时，公安部长在三大领导机构当中也是一个高度重叠的领导角色。在中央政法委、中央综治委以及中央维护社会稳定工作领导小组之中，孟建柱基本上都充当了第二号领导角色。这不仅反映了公安部在维护稳定工作中至高无上的地位，而且，工作范围的高度重叠与高度关联，使得政法工作、综治工作以及维稳工作之间形成了相互渗透、相互依赖的关系。

6.2 基层政治组织网络

党对社会治安综合治理的全面领导依托于党在政治系统和行政系统中的横向和纵向关系。在纵向上，在中央之下，党在省、市、县三级地方党委与政府系统内建立起对应的下级组织；在县级以下，党还将其庞大的网络渗透到乡镇与村这样的基层组织。党对政法系统、整个政府系统以及社会的领导关系，正是通过县和县以下草根组织维系的。凡是有党组织存在的地方，党对社会秩序的领导关系就在那里被建立起来。由于在省、市和县一级，党对治安工作的领导架构完全仿效中央的做法，差异不大，因此，我们重点考察党在县以下的组



织网络，包括乡镇（街道）、村（社区）、基层政府职能部门以及企业。

早在 1996 年，中央综治委就下发文件，要求各地加强社会治安综合治理的基层基础工作，特别是强化党委对基层社会治安综合治理工作的领导。文件要求，“配齐配强乡镇、街道专抓社会治安综合治理工作的副职，有条件的乡镇、街道可配专抓社会治安综合治理的党委副书记，乡镇、街道的社会治安综合治理领导机构应由党政主要领导负责”。^[1]上述政治要求被基层党委和政府广泛地执行，只是情况不同于上级党委。

作为中国官僚系统的末梢，乡镇政府的机构设置完全不同于上级的政府，因为政府层级越高，政府内部的职能划分越精细，机构设置越复杂。但是，在乡镇一级，情况正好相反。由于乡镇政府必须要对应上从中央到县级政府的职责分工，同时，由于规模的限制，乡镇政府的很多机构和人员是高度重叠的。人们常常发现，很多相近的工作被合并到一起，由同一批干部执行。另外，同样一位干部同时兼任多个职位。社会治安综合治理在乡镇的情况就是如此。由于缺少专门的人员编制和机构设置，乡镇党委和政府通常将综治办和“维稳办”与信访办合并，名称上也是合并的，例如，维稳综治信访中心。中心的领导也是高度重叠的。和中央的情况一致，维稳、综治和信访小组的“一把手”都是由党委书记兼任的，镇长或副书记担任副职。这种职务配置表明了，党通过领导政府，来实现对基层社会治安工作的全面领导。

在强化社会治安综合治理的过程中，基层党委的末梢被下移到村一级。如今，在全国范围内，围绕着社会治安综合治理、维稳工作和信访工作，党在各个行政村中建立起综治、维稳与信访组织网络。领导关系和领导岗位设置完全仿照乡镇党委与政府的做法，成立各种维稳综治信访工作站，多数情况下，三站合一。

在广东云安县，县委建立了大综治维稳网络。网络由三级组织构成：在县一级，党委设立县综治信访维稳中心，负责处理“难事”；8 个镇设镇级综治信访维稳中心，负责处理“大事”；121 个村和社区设村级综治信访维稳工作站，负责处理“小事”。县中心共有固定工作人员约 20 人，另有一支 200 多人的应急队，统筹应对群体性、突发性事件；8 个镇维稳中心各有 10 多人。县委副书记兼任县中心主任。每个村的维稳工作站成员，按照人口规模配备人数，站长由村委委员兼任。^[2]

[1]《中央社会治安综合治理委员会关于加强社会治安综合治理基层基础工作的意见》，1996 年 9 月 19 日。

[2]徐凯、李微敖：《维稳机器》，载《财经》2011 年 6 月 7 日。

在福建宁化县城郊乡，综治委主任、第一副主任分别由乡党委、政府主要领导担任，综治办主任由乡党委副书记兼任，按照县委要求配备1名副科级专职副主任；综治办专职工作人员2人。乡综治服务中心由综治办牵头协调，主任由乡镇党委副书记兼任，副主任由相关基层办（站、所）的负责人担任。各村设立综治服务站，站长由村支部书记担任，服务站集警务室、治保会、调委会、治安巡逻队和综治协管员等力量，实行一体化运作。^[1]

综治委和维稳工作领导小组的基层网络还扩大到某些重要的政府职能部门，例如，工商、税务、财政、土地、环保等。这些基层组织网络的建立类似于乡镇的做法，由单位内最高政治地位的领导担任“一把手”，目的是为了确保党在这些组织中的领导地位。不过，在基层单位，综治委和维稳工作领导小组大多没有下设专门的办公室，而是由本单位的行政办公室或者其他部门代为办理相关事宜。

南平市国土资源局延平分局
关于成立 2010 年社会治安综合治理工作领导小组的通知
延分国土资〔2010〕64 号

各乡（镇）国土资源所，分局机关各股（室）：

为了做好 2010 年延平分局的社会治安综合治理工作，切实维护延平区的社会稳定，经研究决定：成立南平市国土资源局延平分局社会治安综合治理工作领导小组，成员由郑耀明、薛书樑、黄革、郑伙生、谢斌、刘海宏、陈友权等七位同志组成，郑耀明同志任组长，薛书樑、谢斌俩同志任副组长。领导小组下设办公室，成员由谢斌、林永森、蔡熾、张新贻等四位同志组成，谢斌同志兼任办公室主任，林永森同志兼任办公室副主任。

特此通知

南平市国土资源局延平分局
二〇一〇年六月二十六日

上面这个文件是福建省《南平市国土资源局延平分局关于成立综治工作领导小组的通知》。该通知反映了政府职能部门建立综治组织网络的基本情况以

[1]《关于贯彻落实县综治委“关于进一步加强社会治安综合治理基层基础工作”的实施意见》（宁城委〔2009〕55号），2009年10月4日。



及基本特点。其中，综治工作领导小组组长郑耀明，是该局的局长；薛书樑任副局长，谢斌是副科级干部；在领导小组成员构成中，黄革、郑伙生是该局的两位副局长。延平分局的机构设置相对正规，因为领导小组之下设立了专门的办公室，由负责国土局党务工作的主要领导谢斌担任办公室主任，并配备了副主任一名，该名副主任林永森是本局的办公室主任。

市场经济改革使得私营经济组织成为一个相对独立于政治之外的领域，因为不同于国有经济组织，它们需要更多地依赖于市场才能生存。正是由于自主性越来越大，再加上政府规范企业的力量不强，这些企业积累了大量十分突出的社会矛盾，特别是因劳资纠纷、经营管理等问题引发的不稳定因素不断增多，工人违法犯罪问题比较严重，安全生产事故、治安事故、消防事故频繁发生。例如，在浙江嘉兴平湖市，调查显示，2004年，该市涉及企业劳资纠纷占当地劳资纠纷总量的82.1%，企业中发生盗窃财物的案件占盗窃案件总量的12.37%，企业中外来务工人员犯罪案件占全部作案人员的11.47%，发生在企业内的火灾事故占全部火灾事故的32.26%，工伤事故大部分发生在企业中。^[1]这些潜在的不稳定因素促使党，在新的形势下重新强化对企业的控制。

2001年9月5日，在中共中央、国务院发布的《关于进一步加强社会治安综合治理的意见》文件中，私营企业的社会治安综合治理问题被提上议事日程。文件强调，企事业单位包括非公经济组织要按照“属地管理”的原则，自觉服从所在地党委、政府的统一领导，接受社会治安综合治理机构的指导、协调和监督，加强单位内部的安全管理和防范工作，同时要积极参与所在地的社会治安综合治理工作。2006年11月，中央综治委在福建泉州召开全国非公有制经济组织综治工作座谈会。中央综治委副主任、中央综治办主任陈冀平在会上要求，各地、各部门把非公有制经济组织的治安综合治理工作纳入平安建设的总体部署，通过建立一系列行之有效的措施，推进“综治进民企”。^[2]随后，全国很多地方陆续展开“综治进民企”的建设活动，其中，浙江省的做法最具代表性。

按照浙江省政法委的定义，“综治进民企”指的是，在当地党委、政府的统一领导下，在综治等有关部门的具体指导、协调和配合下，按照“属地管理”和“谁主管、谁负责”、“谁经营、谁负责”的原则，把社会治安综合治理的网络引入民营企业。^[3]“综治进民企”的重点是具有员工100人以上或年销售

[1] 陈嘉：《“综治进民企”：嘉兴的创新之举》，载《嘉兴日报》2006年5月10日。

[2] 郑良：《陈冀平：推进“综治进民企”促进社会和谐稳定》，新华社，2006年11月9日。

[3] 中共浙江省委政法委研究室：《关于浙江省“综治进民企”工作的调查与思考》，载中共浙江省委政法委研究室：《浙江政法系统2005年优秀调研报告选》，2006年，第13—22页。

额 500 万元以上的规模企业。在这些企业，当地党委和政府要求它们建立综治工作领导小组，由企业法人代表担任组长，下设综治室，主要承担企业治安保卫、矛盾化解、安全生产、职工教育、权益保障等职能。综治室根据企业大小配备 1—5 人专兼职人员。规模较小的企业建立综治工作小组，或设立兼职的综治联络员。企业综治组织实行双重管理，既向本企业领导负责，又受所在镇、街道综治委管理，企业选配的综合干部，报乡镇、街道综治委审核并备案。^[1]

在湖南韶山银田镇，民营企业综治工作的组织建设情况类似于浙江省。从下面这个文件中，我们可以发现，党组织在民间的延伸与渗透十分明显，其目的是要建立起党对此项工作的全面领导。

企业综治工作室要按照企业规模及管理需要，配备相应力量的综治专门工作人员，固定从业人员在 50—100 名的企业要配备 1 名，100—300 名的企业要配备 1—2 名，300—400 名的企业要配备 3—5 名，人员在 500 人以上的企业要配备 5 名以上综治专门工作人员。固定从业人员在 50 人以下的企业可以设立一名兼职的综治联络员。企业单位综治工作室设主任一名，由企业分管安全保卫的专门负责人担任；设专职副主任一名，由具体负责安全保卫的专门人员担任；综治工作室其他成员由安全员、消防员、调解员、环保人员、保卫干部等组成；根据企业规模大小设置保卫、调解、安全生产、宣教、维权等专项配套组织。企业综治室专门工作人员和联络员名册报镇综治办备案。企业综治队伍实行双重管理，人员由企业领导和管理，业务上受镇综治办和相关部门的指导。

为确保“综治进民企”工作的进一步推进和深化，镇建立“综治进民企”工作领导小组，由镇党委书记李红波任组长，镇长曾品德，分管政法委员赵尚荣任副组长，杨兴旺、欧奇志、刘志秋、汤煦和、毛志明、彭科峰、钟晓春、庞俊为成员。下设办公室（设在镇综治办），具体负责“综治进民企”工作的组织协调和检查指导。^[2]

6.3 政治领导的制度性资源：宏观层面

党在内部建立起来的上述组织网络，为党对社会治安综合治理的全面领导提供了前提条件，但是，仅仅通过这些组织网络，党不会自动地能够驾驭政府和社会的，甚至动员党内各部门之间的协作都是一件困难的事情。在组织网络这个“硬件”条件之外，党还建立了很多具有“软件”作用的各种制度。只有

[1] 嘉兴市委政法委：《新形势下加强民营企业综治工作的初步探索》，载中共浙江省委政法研究室编：《浙江政法系统 2005 年优秀调研报告选》，2006 年，第 66—71 页。

[2] 《关于进一步推进与深化“综治进民企”工作的实施意见》（银政发〔2008〕22 号）。



通过这些制度，党才能使其政治意愿成为各个组织网络行动的指令，党对政府和社会的领导关系才能够被建立起来。党、国、社会的政治整合主要是借助于党的大量组织网络和各种制度性的联接机制实现的。这也是全能主义政治的基本特点。

党委制

为了对政府实行有效的控制与管理，共产党在每个政府层级上设置了相应的党的分支机构——党委。^[1]政府的所有重大决定都是通过上级和同级党委做出的。党委与政府之间这种事实上的从属关系一直是过去几十年中国政治与行政改革的焦点问题。在改革开放时代，以党代政的现象有所改善，党委的决定一般通过人民代表大会的形式加以制度化和法治化，政府官员的更替一般也交由人民代表大会完成，不过，党政改革并没有改变党委领导政府的事实。

在党委内部，中央与地方的关系、上级党组织与下级党组织之间、党组织与党员之间的关系遵循着民主集中制的原则。《中国共产党党章》规定，地方党组织服从中央，下级党组织服从上级党组织，而党员一律服从党组织。因此，在中国社会，凡是与党存在着隶属关系的组织与个人，都必须遵守这个原则。在中央一级，党将党代表大会作为它的最高权力机关，并授权由代表大会选举产生的中央委员会行使大会在闭会期间的权力。通过定期或不定期地召开代表大会，党选举产生它的中央委员会、中央政治局、书记处、政治局常委会和总书记。这些机构以及在其中任职的官员拥有中国最重要的决策权力。

党的中央委员会代行党代会职权，是中国最重要的代表团体。它负责讨论和制定最重大的方针政策，选举产生党的最高级别的干部和核心的领导集体——中央政治局和政治局委员。党的中央委员会的成员大致保持在 200 人左右。十七届中央委员会有委员 204 人，委员主要由党和国家领导人，中央主要负责人、国务院组成部门中共籍行政首长，中国人民解放军各总部、各兵种、各大军区、军事院校军事主官（主任、司令员、校长、院长）、政治委员，各省、自治区、直辖市党委书记、省长（自治区主席、市长），各人民团体主要负责人等。这些委员的构成涵盖了党、政、军和人民团体的所有领域，表明了中央委员会的政治地位。

由中央委员会产生的政治局、常委会、书记处以及总书记，具体负责党政日常工作，会议由总书记主持。中央政治局和中央书记处成员都在全国人大、

[1] 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 242 页。

国务院、全国政协、中央军委等国家机构，中共中央各部门及各个省（直辖市）担任主要职务，他们有资格被称为“党和国家领导人”。政治局常委之中有相对明确的分工，随着政治生活的日益制度化，常委会的某些职位相对固定，例如，总理、全国人大委员长和分管党务的第一副书记都有一个常委会位置，分管党内纪律的中纪委主任、分管宣传的最高领导和国务院分管经济的第一副总理也留有一席之地。从乔石时期开始，由于中央越来越强调政法工作，常委会开始为政法工作留下一个固定的位置。这些常委会委员在他们分管的领域之中具有至高无上的权威。

在地方上，党委的结构复制了中央的结构，只是规模有所减小，层级越低，规模越小。在省、市、县三级党组织中，代表大会、委员会以及常委会也被建立起来，这些机构产生的程序 and 标准都类似于中央。常委会的成员也依照中央常委会的标准而定。每一级党的常委会机关都配备一名常委具体负责地方党委的政法工作。

干部任命制度

在中国，除了军队之外，所有的干部，不论是党内的还是党外的，也不论是中央的还是地方的，都由党的组织部门任命、管理、选拔和考核。党对干部的任命制度反映了共产党一贯坚持的“党管干部原则”。

党对干部的任命与管理经历了一个变化的过程，这种变化是因党所处的外部环境而做出的调整。1949年之前，革命与战争形势迫使党必须垄断所有的干部任命权。管理实行简单化的模式，由党委和组织部门统一任命、统一调配干部。1949年之后，社会建设逐渐地代替了革命与战争，成为党的日常工作。和平与建设时代也带来了干部种类复杂化和专业化的趋势。根据这种变化，党改变了过去由党委和组织部门统一管理干部的制度，实行分级、分部管理干部的制度，使干部管理工作同检查业务的工作结合起来。但在1960年以后，干部管理工作又重新收归党委，在组织部内部设立对各类干部分别管理的部门。1978年之后，市场导向的改革开放使得集权式的干部管理制度，越来越不适应经济与社会发展的需要。1989年8月28日，《中共中央关于加强党的建设的通知》指出党管干部原则的主要内容为：“加强对干部工作的领导，制定干部工作的方针、政策，推荐和管理好重要干部，指导干部人事制度的改革，做好对干部人事工作的宏观管理和监督。”这一原则成为党管干部制度改革的政治指导。在20世纪80年代后期，比较有影响的干部制度改革包括：改革干部管理权限，实行下管一级的体制；在干部



分类方面，将“国家干部”分为党政干部、企业领导人员、事业单位领导人员三大类，实行分类管理；在管理方法上，打破党委组织部垄断干部任命的局面，实行相对公开、平等、竞争的制度，采取推荐、考核、决定、选举等多种方法选拔干部。这些改革被一直延续到今天，但是，需要说明的是，高层次干部和重要岗位仍然由党委统一安排。

在党的政法系统和综治委中，党对干部的领导与控制以及在此基础上实行的党对政法系统的领导与控制一目了然。在本章的第一和第二部分，我们已经清楚地知道，无论是政法委、综治委还是维稳工作领导小组，它们的最高领导都来自于分管政法系统的党内高级官员，并且第二负责人通常也是由党内的高级干部担任的，例如，中央政法委员会副书记是中央政治局委员王乐泉。在地方上，这种干部配置通常情况下实行以下模式：政法委和综治委的“一把手”通常为党委副书记担任，也有地方实行专职政法委书记，但是政法委书记都为党委常委。

政法委在干部任命中也扮演着十分重要的作用。1982年1月颁布的《中共中央关于加强政法工作的指示》（中发〔1982〕5号）文件明确规定，各级党委的政法委“协助党委和组织部门考察、管理干部”。1995年6月颁布的《中共中央政法委员会关于加强各级政法委员会工作的通知》重申，“各级政法委员会协助同级党委及其组织部门考察、管理政法部门的领导干部”。这些规定表明，地方党委政法委在政法系统干部管理中具有举足轻重的作用，政法委领导对公检法司，特别是公安局和司法局的干部任命，通常情况下是决定性的。

党组工作制度

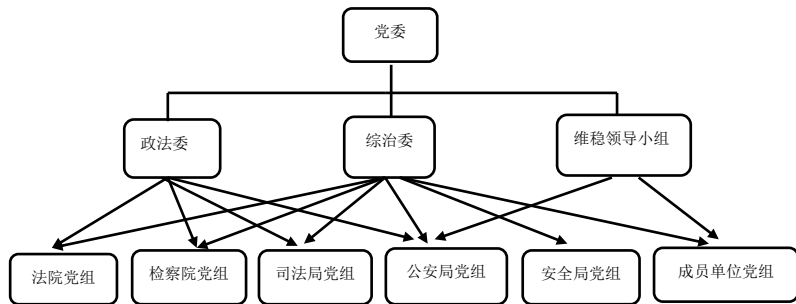
党委是一种对应于行政机构的组织，党委制则是党对政府实施领导与控制的一种制度。它采用一定的制度与程序吸纳行政、事业单位与企业的领导，成为党委的一员，从而实现对这些组织的领导与控制。不过，即便如此，党对行政、事业单位以及企业还是增加了一种新的领导制度——党组制，强化它对这些组织的直接控制与调控。与党委制相比，党组制对非党组织的调控与领导更加有力与直接，因为它不像党委制那样遵循着复杂的程序。

关于党组，《中国共产党党章》规定，在中央和地方国家机关、人民团体、经济组织、文化组织或其他非党组织的领导机关中成立党组。党组的基本任务是，主要负责实现党的方针、政策，团结非党干部和人民群众，完成党的和国家交给的任务，指导机关党组织的工作。这些组织包括：国家机关各部门、国务院直属机构，以及各人民团体；省、自治区、直辖市国家机关厅局，以及各人民团体；省辖市国家机关的委、办、局和各人民团体；州、县人大、

政府、政协机关和政法部门，以及各人民团体。《中国共产党党章》还规定，党组的成员，由批准成立党组的党组织决定。党组设书记，必要时还可以设副书记。党组必须服从批准它成立的党组织领导。由于党组不是党组织，只是党组织的派出工作机构，因此，党组的产生办法、职权和工作任务，由中央另行规定。它不像党委制那样，必须按照严格的程序，选举或者以投票做决定。

在政法系统或综治系统，党对公检法司以及它们的成员单位实施领导，正是通过这种党组制度实现的。这些党组是党委在这些组织的下派机构，负责对本单位进行全面的控制。在图 6—2 中，除了党委制之外，党组制度也是三大领导机构主导公检法司和它的成员单位的主要机制。值得说明的是，党组书记一般都由本单位的行政“一把手”担任，实行党政合一，目的是加强党对行政机构的支配力。在目前中央一级的公检法司机关中，最高行政首长各自担任本单位的党组书记：最高人民法院院长王胜俊担任党组书记；公安部部长孟建柱同时担任公安部的部长与党组书记；曹建明既是最高人民检察院检察长，同时也是检察院的党组书记；司法部长吴爱英担任司法部的党组书记。在地方上，各级公检法司也按照中央的设置将行政职务与党组职务结合起来。

图 6—2 政法、综治系统中的党组



在《中国共产党党章》中，党组的作用比较抽象，而在实际工作中，它的作用明确的，也是绝对的。在法院系统，党组的作用被定义为，“各级法院党组作为党委派驻到各级法院的党的组织，必须不断增强政治意识和党的领导观念，深入落实民主集中制原则，建立健全决策机制、监督机制和责任落实机制，确保党的路线方针政策和重大决策部署在人民法院工作中得到贯彻实



施。”^[1] 党组与党组书记的最高权威还可以通过县一级的情况加以说明。湖北仙桃市规划局在其公布的《党组议事会议制度》中指出，党组会议议事内容包括：（1）传达贯彻上级重要会议和文件精神；（2）研究部署仙桃城乡规划管理方面的重要工作；（3）审定需要向上级上报的重要文件；（4）讨论决定本局干部的任免、调配及奖励、处分事项，依照干部管理权限，按组织程序讨论副局级干部的任免意见，并上报审批；（5）研究决定局年度经费预（决）算，审定重大开支事项；（6）其他需要在党组会议上研究决定的事项。该制度还规定，党组书记在党组中起核心作用，在集体领导下负主要责任，在重大问题的决策上应提出意见和见解，同时又要善于听取和集中与会人员发表的各种意见，自觉接受集体的监督；党组成员要顾全大局，敢于负责，自觉维护班子团结。^[2]

归口管理制度

为了有效地对政府实施管理与控制，共产党在建国后不久，按行业将政府划分为几个不同的领域，例如，1953年，政府管理范围被划分为公交口、财贸口、文教口、政法口等。然后针对这些归口，党在内部设立了相应的机构，例如，计划工作部、财政贸易工业部、交通运输部、农村工作部等，由同级党委的常委（有的是分管书记）负责。这些工作部与政府的几个相关的行政部门相对应，进行对口管理。^[3]

共产党内部的政法委正是归口管理制度的产物。1958年6月，中共中央设置了中央政法领导小组，1980年，演变为中央政法委员会。政法委具体负责公检法司和国家安全部门的工作。它由党内的一名常委委员担任书记，在较高的层级上，还设有副书记一职。归口管理制度解释了为什么政法委能够对公检法司机关发号施令。由于前面部分已经对政法委的结构与职能做出了较为详细的说明，在此不再赘述。

6.4 政治领导的制度性资源：微观层面

为了将党对社会治安综合治理的政治优势变成为现实，实现党对社会治安的全面领导，共产党还在宏观的制度安排之外，精心地设计微观的制度，使得综合治理委员会的各个成员单位能够被有效地动员起来，能够确保综合治理的各项政治指令被真正地执行。在那些微观的制度资源背后，反映的是宏观制度

[1] 评论员：《坚定不移地坚持党的领导》，载《人民法院报》2009年7月8日。

[2] 湖北仙桃市规划局：《党组议事制度》，2011年11月4日，http://xtgh.xiantao.gov.cn/dwgk/zdjs/201011/t20101104_35330.htm。

[3] 杨光斌：《中国政府与政治》，中国人民大学出版社2003年版，第28—34页。

的政治逻辑，即党对行政、事业单位以及社会的全面领导；而对于宏观的制度资源而言，微观制度属于日常的工作机制，它们在一定程度上承担将宏观制度转化为现实的功能。

有关综治委的日常工作机制，从中央到地方都没有专门的规定，只有一些经验性的做法。在经验观察的基础上，有的学者将这些制度概括为以下几个方面：

（1）综治委全体委员会制度：各级综治委每季度召开一次全体会议，主要是研究贯彻党和国家有关社会治安和社会稳定方面的方针政策，决策部署当地社会治安综合治理的阶段性工作，针对本地社会治安和社会稳定的热点、难点问题议定相应的工作方针，协调有关部门间与之相关的工作关系，通过有关社会治安综合治理的地方性规章制度和奖惩事宜；

（2）“五部委”联席会议制度：各级综治委、纪检部门、组织部门、人事部门、监察部门，由综治委牵头，每半年召开一次联席会议；

（3）成员单位联络员工作制度：综治委各成员单位指定一名与本系统（部门）综治工作相关的负责人为各级综治委联络员，由各级综治办牵头，不定期召开会议；

（4）成员单位年度目标管理制度：各级综治委成员单位每年与同级综治委主任签订系统（部门）“社会治安综合治理年度目标管理责任书”；

（5）综治委委员年度工作述职制度：各综治委成员单位每年对照《社会治安综合治理委员会成员单位的职责任务》和“年度目标管理责任书”以及综治委的工作部署，进行年底工作述职。^[1]

事实上，各个地方的经验性做法十分多样，有的制度与上述的描述相似，有的制度具有独创性。江苏省如皋市委政法委对综治委的内部工作制度，进行了比较详细的规定。^[2]在它们提供的材料中，总共涉及9项制度，其中，严格意义上的综治委工作制度有6项。下面的描述仅限于其中的6项。

第一，全体委员会议制度。

（1）市综治委全体委员会议主要研究、决定和部署全市社会治安综合治理重大事项。其任务是：贯彻落实党中央、国务院、省委、省政府和市委、市政府关于加强社会治安综合治理的方针、政策、指示；研究部署一个时期全市社会治安综合治理工作，并督促实施；根据全市社会治安状况，研究提出社会

[1] 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251—252页。

[2] 中共如皋市委政法委：《如皋市社会治安综合治理委员会工作制度》，2010年3月11日，http://www.rgzfw.gov.cn/Item/429_10_12.aspx。



治安综合治理的政策、措施，为市委、市政府决策提供依据；听取市综治办、各镇（区）综治委和市综治委各成员单位开展社会治安综合治理工作情况的汇报；听取市综治委专门工作领导小组关于综合治理重点、难点工作的汇报；听取市综治办关于各镇（区）、市综治委各成员单位社会治安综合治理领导责任制检查考核情况的汇报；讨论决定全市社会治安综合治理工作先进表彰和实施一票否决、领导责任查究等事宜。

（2）全体委员会会议由市综治委主任召集，或由主任委托副主任召集，市综治委全体委员出席。

（3）全体委员会原则上每年不少于三次。如遇特殊情况，可随时召开。

（4）全体委员会议题由市综治办负责收集，并根据全市综合治理工作情况、各成员单位意见综合拟定，送召集人确定。

（5）会议所需文件材料由市综治办和有关部门（单位）准备，于会前三天分送各委员审阅。

（6）全体委员会会议决定事项由市综治办起草会议纪要。会议纪要由会议召集人签发。有关成员单位要根据会议纪要抓好落实。市综治办根据需要可就会议决定事项向承办单位发出《督办通知》。

（7）各成员单位应确定一个科室与市综治办保持经常性联系，并指定一名科室负责同志为联络员，负责信息传递、材料报送等工作。

第二，综治委主任会议。

（1）综治委主任会议由市综治委主任召集，全体副主任参加。其主要任务是：研究决定各专门工作领导小组组成人员的调整；审议有关社会治安综合治理和平安建设的重要文件；审查决定督办意见；审议决定一票否决警示。

（2）主任会议不定期召开。

（3）主任会议的有关会务和材料准备工作由市综治办负责。

（4）主任会议议定的事项由市综治办商有关部门抓好落实。

第三，专题会议制度。

（1）综治委专题会议由市综治委主任或副主任召集，参加人员根据会议的内容确定。其主要任务是：听取市综治委专门工作领导小组关于全市社会治安综合治理重点、难点工作的汇报，并就某项重要工作进行专门研究；研究分析影响社会稳定的突出问题，对全市社会治安综合治理阶段性重点工作提出指导性意见。

（2）专题会议不定期召开。

（3）专题会议的会务和材料准备工作由市综治办负责。

(4) 专题会议议定的事项由市综治办商有关部门抓好落实。

第四，维护社会稳定和社会治安形势定期分析研判制度。

(1) 维护社会稳定和社会治安形势定期分析研判会议由市综治办主任或副主任召集，市维稳办、610办、公安、安监、信访、民族宗教等相关单位参加。其主要任务是：听取相关单位关于前一阶段全市社会稳定和社会治安形势的汇报；就一段时间的稳定和治安形势进行分析研判，并就某项重要工作进行专门研究；布置下一阶段全市维稳和治安工作的对策和措施。

(2) 会议每月召开一次。

(3) 会议议定的事项由市维稳办、综治办共同商有关部门抓好落实。

第五，专门工作领导小组工作制度。

(1) 在市综治委内成立的流动人口服务管理工作领导小组、刑释解教人员帮教安置工作领导小组、预防青少年违法犯罪工作领导小组、学校及周边治安综合治理工作领导小组、铁路护路联防工作领导小组是负责综合治理重点难点工作的议事协调机构，下设办公室。其主要任务是：学习传达上级综治委专门工作领导小组有关会议精神；研究全市社会治安综合治理重点难点问题形势，提出有针对性的对策、措施；研究制定专门工作领导小组的年度工作计划、工作要点；研究总结推广经验，探索做好社会治安综合治理重点难点工作的新路子；研究有关专门工作的检查考核和评先评优、表彰奖励、领导责任查究等工作。

(2) 专门工作领导小组会议原则上每年不少于三次。如遇特殊情况，可随时召开。

(3) 各专门工作领导小组对市综治委和上级综治委相应专门工作领导小组交办的事项，要认真研究、抓好落实，并按要求及时报告结果。

(4) 各专门工作领导小组每年要制定工作计划，年终进行工作总结，并及时向市综治委和上级综治委相应专门工作领导小组报告。

(5) 各专门工作领导小组办公室要抓好自身规范化建设，健全各项工作制度。

(6) 各专门工作领导小组要挂牌办公，落实办公场所、人员和经费，台账资料规范齐全。

(7) 各专门工作领导小组办公室要加强与市综治办的工作联系，沟通信息，及时报送有关材料；市综治办要加强对专门工作领导小组办公室的业务指导。

第六，述职制度。

(1) 述职对象：各镇（区）主要领导、市综治委各委员。

(2) 述职内容：各镇（区）主要领导就本辖区社会治安综合治理和平安



建设工作情况进行述职；市综治委各委员结合本单位工作职责就参与社会治安综合治理和平安建设工作情况进行述职。述职报告可就全市社会治安综合治理和平安建设工作提出意见和建议。

(3) 述职方式：述职以书面汇报为主，亦可采取会议发言交流的方式。

(4) 述职时间：各镇（区）主要领导每年年终述职一次；市综治委各委员每半年述职一次。

在全国各地，尽管这些微观的制度存在一定的差异，有的地方制定了周详的综治委工作制度，有的地方的制度相对简单一些，但是，这些制度都指向一个共同的目标，那就是，强化党对社会治安的领导。作为党的一个分支机构，综治委借助于政法委的权威性，通过复杂而全面的内部工作机制，将社会治安的相关行政机构与人民团体甚至包括各种社会组织整合到一个由党领导与控制的大系统里面来。

6.5 全面领导的方式

领导架构与各项制度为党实施政治领导提供了前提条件，不过，党还需要一系列具体的方法，确保它的政治意志能够被充分地得到贯彻。这些方式方法本身就是党实施政治领导的一个组成部分，其中包含着改革的政治元素，例如，依法调解。不过，从整体与本质上讲，对社会治安综合治理所采取的领导方式，仍然是共产主义政治传统在当代的延续。

决 策

对社会治安综合治理的全面领导首先体现在，党拥有至高无上的决策权威。不论是“严打”、预防还是大调解，社会治安综合治理涉及的每个环节与每个部分，都由党进行规划，提出决策倡议，自上而下发布指令，然后指导各个方面展开执行行动。垄断决策权是党对国家与社会实施政治领导的一个基本做法，社会治安综合治理也概莫能外。当然，决策的最初发起者有时由某个政治权威发起，有时是由中央政法、综治或中央维稳工作领导小组发起，有时由中央综治委下属的领导小组发起。

在第2章里，我们讨论过第一次“严打”的出台过程，其中，邓小平扮演了政策创制者的角色。他根据个人的经验判断，认为社会治安形势非常不稳定，需要采取政治运动的方式，对犯罪活动展开彻底的清除。在邓小平的倡议下，1983年8月25日，共产党以中共中央的名义发布了《关于严厉打击刑事犯罪活动的决定》。这个文件颁布一周之后，全国人大迅速地将此项决定合法化，

以难得一见的高政治规格通过了两个决定，《全国人民代表大会常务委员会关于严惩严重危害社会治安的犯罪分子的决定》和《全国人民代表大会常务委员会关于迅速审判严重危害社会治安的犯罪分子的程序的决定》。这两个决定标志着严厉打击社会治安领域犯罪活动的“严打”运动正式启动。在第一次“严打”之后，全国性打击犯罪活动的政治运动越来越常规化，公安部甚至以年度专项斗争代替过去的“严打”，但是，“严打”运动的决策权仍然在中央政法委手中，而不是公安部。

在治安预防上，党的决策地位同样不容置疑。1995年，中共中央和国务院转发了中央综治委的《关于加强流动人口管理工作的意见》，一些省、区、市也相应地制定了地方性法规和行政规章；1997年，中央综治委成立了流动人口治安管理工作领导小组；2007年，中共中央办公厅、国务院办公厅再一次转发了中央综治委的《关于进一步加强流动人口服务和管理工作的意见》。这些决定的最终意义是，国家将流动人口的管理与控制列为重点对象。再比如，在党的领导下，青少年违法犯罪成为治安预防的又一个新的重点人群。这个决策通过中央综治委的两个主要文件得以确立：2000年11月，中央综治委制定了《关于进一步加强预防青少年违法犯罪工作的意见》；2006年1月，民政部、中央综治办等19个部门联合下发了《关于加强流浪未成年人工作的意见》，明确了有关部门在保护流浪未成年人工作中的职责。

在江苏南通的经验得到中央综治委的认可之后，大调解在全国被推广。与传统的调解制度相比，大调解本身就包含着强化党委领导地位的意图。按照大调解的定义，这种制度指的是，“在党委、政府的统一领导下，由政法委综合治理部门牵头协调、司法行政部门业务指导、调解中心具体运作、职能部门共同参与，整合各种调解资源，对社会矛盾纠纷的协调处理。其目的是将民间调解、行政调解、司法调解等其他各种调解资源整合在一起，把纠纷化解在基层。”^[1]既然大调解具有诸多明显的优势，中共中央随之决定将它全国化与制度化。2011年4月22日，中央社会治安综合治理委员会联合最高人民法院、最高人民检察院、国务院法制办、公安部、司法部、人力资源和社会保障部、卫生部、国土资源部、住房和城乡建设部、民政部、国家工商行政管理总局、国家信访局、全国总工会、全国妇联、共青团中央等16部门，印发《关于深入推进矛盾纠纷大调解工作的指导意见》。这个意见成为各地开展大调解运动的行动指南。

[1] 康怀宇：《人民调解的两条道路》，载《理论与改革》2006年第3期，第137—138页。



依 法

党政关系问题自改革开放之后，一直是困扰共产党的一个大问题。在1987年党的第十三次代表大会上，《工作报告》明确地提出，将党政分开作为今后政治体制改革的一个重点。改革的原则是：“党领导人民制定了宪法和法律，党应当在宪法和法律的范围内活动。党领导人民建立了国家政权、群众团体和各种经济文化组织，党应当保证政权组织充分发挥职能，应当充分尊重而不是包办群众团体以及企事业单位的工作。党的领导是政治领导，即政治原则、政治方向、重大决策的领导和向国家政权机关推荐重要干部。党对国家事务实行政治领导的主要方式是：使党的主张经过法定程序变成国家意志，通过党组织的活动和党员的模范作用带动广大人民群众，实现党的路线、方针、政策。党和国家政权机关的性质不同，职能不同，组织形式和工作方式不同。应当改革党的领导制度，划清党组织和国家政权的职能，理顺党组织与人民代表大会、政府、司法机关、群众团体、企事业单位和其他各种社会组织之间的关系，做到各司其职，并且逐步走向制度化。”换句话说，在日常工作中，党的领导需要依照法律进行。

党对社会治安综合治理的政治领导或依法领导，突出地表现在党委与司法机关的关系上。长期以来，党与法院、检察院的关系被定义为，中国的司法机关与司法活动必须受共产党的领导，受本级人大的监督。因此，中国的“司法独立”原则被解读为“中国共产党领导下的司法独立”。党对司法的领导主要表现在，“党把握司法工作的方向，制定并提出有关司法工作的路线、方针、政策；向人大推荐司法机关负责人的人选；通过在司法机关的中共党组织加强对司法人员中的中共党员进行教育与监督，要求党员依法正确行使审判权与检察权，全心全意为人民服务，发挥先锋模范作用。”^[1]

党对司法机关的政治领导试图依照法律，不干预司法机关的具体业务，通过政法委，只提出一些原则性要求。例如，为了维护政治稳定，中央政法委要求各地法院尽量少受理那些有可能进一步引发社会矛盾的案件，转而采用调解的办法来化解矛盾与冲突。根据中央政法委和最高人民法院的要求，2006年，山东省法院系统开始执行由省高级人民法院下发的《山东省高级人民法院新类型、敏感疑难案件受理意见》（试行）。该意见共提出19条建议，其中，比较具有政治意义的建议包括如下几条：

第一条 新类型、敏感、疑难案件是指法律界定不清或难以界定，政治性、

[1] 浦兴祖主编：《中华人民共和国政治制度》，上海人民出版社1999年版，第543页。

政策性强，社会敏感度高，司法难以控制和解决的案件。常常表现为与国家宏观调控政策有关的劳动争议、证券等金融公司破产案件、与政府管理和行政行为有关的侵权损害赔偿案件、与文化建设有关的网络媒体名誉侵权案件，以及与对外开放有关的知识产权纠纷案件、集团诉讼或群体诉讼、涉及社会弱势群体、涉农、涉港澳台等案件。

第二条 新类型、敏感、疑难案件的受理应当坚持慎重受理、适时立案、上下协调和统筹兼顾的原则。

第三条 受理新类型、敏感、疑难案件必须树立大局意识，提高立案审判工作的敏感性、前瞻性，避免因立案不当，陷入司法困境。

第七条 对不符合诉讼利益和效益原则之诉，受理后社会效果不好或受理后难以裁判和执行，甚至造成审判资源浪费的，一般不予受理。

第八条 案件虽属人民法院管辖，但涉及国家安全、社会稳定、经济发展，以及受理后即使做出裁判也难以执行，造成法院工作被动的，受理应当谨慎……

第九条 对于法院受理后执行难度较大，由党委政府处理更利于矛盾化解的案件，可以不予受理，但应与相关部门做好协调工作，妥善化解矛盾。

第十条 慎重把握敏感案件的受理时机，追求法律效果与社会效果的最佳统一，防止个案立案不当引起工作被动。

第十一条 对新类型、敏感、疑难案件的受理审查、处理，原则上实行合议制，由集体研究决定……

第十三条 对群体性诉讼事实统一、请求近似、当事人众多时，应化整为零，分案处理，尽量降低当事人的诉讼风险和费用，减轻压力。

第十五条 加强对下级法院的指导和上下级法院之间的交流沟通，下级法院对新类型、敏感、疑难案件把握不准的要及时请示汇报，不得自行其是。

第十六条 为方便当事人参加诉讼，有利于人民法院对群体性诉讼案件的审理，根据最高法院的要求，群体性诉讼一般由基层人民法院或中级人民法院一审。

动 员

政治动员是共产主义政权培养政治忠诚与促进政策执行的常见形式。虽然被动员对象相当广泛，既有党内干部，又包括党外的群众，但是，目的其实只



有一个，即获取资源（主要是人的资源）来为政治权威服务。^[1]当然，与革命时代相比，在更加理性的社会里，中国政治动员的方式已经发生了许多变化，人们参与的动机不再是纯粹的政治热情和政治忠诚，有时候会表现得很市侩，往往是为了金钱才成为运动中的一员。

1951年，毛泽东在修改全国第三次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，统一计划，统一行动，严格地审查捕人和杀人名单，注意各个时期的斗争策略，广泛地进行宣传教育工作，打破关门主义和神秘主义，坚决地反对草率从事的偏向。”^[2]这段话成为后来政法工作的指导性意见。在每一次“严打”运动中，中央都鼓励地方的公检法部门动员更多的群众，参与到清理犯罪活动中去，发挥他们的长处，向“严打”机关提供犯罪分子的线索，自发行动起来，协助公安机关抓捕罪犯。

在治安预防中，党通过政治动员，发动那些退休、下岗人员以及农民，组成义务联防队、义务信息员以及义务调解员。在农村里，他们被党组织动员起来，成为护村队或“打更队”的一员。在城市社区，由辖区内退休人员组成的治安联防队覆盖所有的居住小区、每栋楼房、每个弄堂、每个街口，这些人或者被命名为“楼长”，或者被叫做“栋长”或“院长”；在企业内部，治保会组织单位职工，组成义务联防队员，他们被称作护厂队。在大调解的背景之下，越来越多的人充当义务调解员。他们由基层党委和政府出面招募。党委要求他们担当社区内的矛盾化解。这些调解员大多来自退休人员，极少部分是律师和司法干部，绝大部分退休前为教师、工人、机关干部等非法律专业人士。

日益理性化的政治生活也彻底改变了政治动员的方式，使得过去对政治热情的依靠日益转变为利益驱动下的政治参与。在本书的第4章和第5章，我们已经描述了这种利益驱动下的政治动员。事实上，所有类型的义务参与者，包括义务治安联防队员、治安巡逻队员、义务调解员、义务信息员以及平安志愿者，党委和政府通常都会向参与者提供一定数量的经济补偿或奖励，以便调动这些参与者的积极性。

监 督

既然党拥有绝对的权力，它就会通过颁布行动标准，定期或不定期地考核下属机构与人员的工作。根据考核的情况，党会做出奖励或处罚的决定。这些

[1] [美]詹姆斯·汤森、布兰特利·沃马克：《中国政治》，顾速、董方译，江苏人民出版社1994年版，第102页。

[2] 毛泽东：《镇压反革命必须实行党的群众路线》，载《毛泽东选集》（第五卷），人民出版社1977年版，第39页。

决定是迫使下级组织和干部，自觉接受党的领导、认真执行党的政策的强大而有效的动力。党对社会治安综合治理的领导，同样是建立在党委监督一切的基础之上的。由于后面会有专章分析治安责任机制问题，因此，我们在此只是简单地加以说明。

1991年，中央综治委发布《关于社会治安综合治理工作实行“属地管理”原则的规定》。该规定成为约束所有机构与人员的一个关键性文件。不同于过去治安无人分担的情况，该规定的独特之处在于，将社会治安的维护责任分解到每个单位与部门的主要领导那里，让政治系统中的每一个人都成为责任相关者。在此规定的指导下，各个地方党委和部门迅速地制订出详细的治安责任考核细则，覆盖到社会治安综合治理的方方面面，并且给予在社会治安中具有举足轻重的要素特别大的权重。权重特别大的治安要素被列入“一票否决”的范围之中。每年年初，各级综治委都会与相关单位与部门签订责任书，下达治安维护的任务，然后，在每年年终，综治委会对每个相关单位与部门进行考核，对照年初的任务书，对任务完成情况给予评价。对于那些执行情况特别差的单位与部门，综治委会提出相应的处罚措施。治安责任制的确是约束干部的一个重要的“杀手锏”，它们给执行者制造了有效的心理压力，强迫这些组织和个人认真对待党委的政治决定。

7. 专政与民主：刚柔相济

尽管在过去“法律与秩序”对强制机关依赖性较强，不过，在社会大转型的时代，以打击、预防、调解为内容的综合治理，对强制机关的职能提出了一些新的要求。国家意识到了，一味的“专政”可能会激化细小的矛盾和纠纷，甚至会引起更严重的社会冲突；如果采用相对缓和的手段，或者作为专政的补充手段，矛盾与冲突或许可能向着和谐方向转变。对强制机关而言，国家强调大局稳定、社会和谐，意味着改革势在必行。

由于强制机关是按照“人民民主专政”的原则建立起来的，所以，不论是规模、内部领导体制还是职能，它都具有“民主与专政”的特点。1978年之前，全能主义政治的盛行给强制机关涂抹上浓重的政治色彩，维持公共秩序的公安机关被卷入到了长期的政治运动之中；到了改革时代，当整个社会从革命激情回归到政治理性之后，政权着手改造公安机关，使其逐步地去政治化，主要职责逐步地向执行法律与维持公共秩序转变。尽管警察文化还没有演变到“维护公民权为中心”的阶段，但是，强制机关的机构安排与职能重置，很明显地在围绕着国家的民主与法制建设的大方向而发生悄悄的变化。

警察机关改革的方向是多方面的。最基本的改革措施是规范警察权力的行使，在公安机关内部引入越来越复杂的约束制度，并让警察为自己的行动负起责任来；其次，中央警察领导机构在全国公安系统内大面积地推行职业化建设，这些建设内容甚至包括警察执法时的语言要求；警察机关改革还有一点值得注意，改革旨在削弱县级公安机关的权力，将警察权的行使向上集中；同时，在面对群体性事件的时候，警察机关被要求慎用警力和警械，严格区分集体抗议行动的性质和可能带来的后果。这些改革措施追求警察机构的专业化与职业化，不过，改革的前提条件是，对警察机关的政治化特性必须被强化而不是削弱。因此，改革只有维持职业化与政治化之间的平衡，才能进行下去。当然，两者之间的平衡点取决于政治秩序与个人权利之间孰轻孰重的问题，如果政治秩序越是被看重，职业化改革的政治空间就会越小，反之亦然。

7.1 强制机关的结构

在西方的概念“警察”被引入之前，中国的社会控制主要不是由政府提供的公共机构承担的，在封建帝国时代，家庭和家族成扮演着社会控制的最基本

的单元，而到了共产主义政权时代，社会控制的基本单元家庭则被各种各样的“单位”所代替。1889年，“警察”概念经由日本传到中国，在中国沿海的若干个城市曾经短暂地出现过，不过，真正西方意义上的警察机构、警察文化和警察行为直到1979年之后，才在中国广泛地扎下根来。需要指出的是，尽管中国的警察机构被赋予了科层制特征，但是，由于政治制度、文化传统以及风俗习惯的差异，使得中国的警察文化、警察职能以及警察机构的运作方式都明显不同于西方国家，虽然在过去的三十年里这种差异性通过改革在不断地减少。^[1]最基本的差异就表现在警察机构的类型方面，因为中国至少包括两大类警察，一种是正式的职业警察，另一种是非正式的业余警察，而前者当中还包括其他国家所没有的武装警察。

人民警察

在中国，警察统称为“人民警察”，但是，事实上，人民警察至少包括四种类型的职业警察。《中华人民共和国人民警察法》规定，“人民警察包括公安机关、国家安全机关、监狱、劳动教养管理机关的人民警察和人民法院、人民检察院的司法警察”，也就是公安警察、国家安全警察、监狱警察和司法警察。第一种警察隶属于公安部和各地的公安局，它的数量最多；国家安全警察归口国家安全部领导，专门负责国家安全，在地方上的分支机构设立到地级市一级；狱警是司法部系统的警察，专门负责各地监狱的安全和对犯人实施管理，在地方上，司法局包括省、市、县三级机构；司法警察由两种类型构成，一种是人民法院系统的警察，另一种是人民检察院系统的警察，他们分别隶属于中央和地方的法院与检察院。尽管四种类型的警察分布在不同的政府部门，但是，公安系统的警察数量占据了全部警察的86%，而其他三种警察的数量只有14%。^[2]根据官方的统计年鉴和学者的研究，在过去的三十年里，全部类型的警察数量呈现出大规模增长的势头，1988年，全国总共只有76.9万名警察，而到了2008年，警察数量增加到了200万。^[3]

公安机关构成了警察机构的主体，它是由中央一级的公安部和地方公安机关共同构成。在中华人民共和国的行政系统中，公安部是国务院的一个职能部门，是警察机关的最高机构，代表国家执行相关的法律；在中央层级之下，公

[1] David Bayley, *Patterns of Policing: A Comparative International Analysis*, New Brunswick, N.J.: Rutgers University Press, 1985.

[2] Kam C. Wong, *Chinese Policing: History and Reform*, New York: Peter Lang Publishing, Inc., 2009, p.158.

[3] 《中国法律年鉴》（1989、2009），中国法律年鉴社；谢晓、于荣萍：《善治理论下的我国治安管理模式研究》，载《法制与社会》2008年第9期，第197、206页。



安部还领导着省、市、县的地方机构和它们的派出机构，这些下属部分组成庞大的警察官僚机构。在公安机关系统内部，由公安部和各级地方政府共同领导的公安机关，按照行政属地关系执行法律，也就是在划定的行政区域内执行法律。在公安部系统内，特殊行业的公安机关也是其组成部分，这些特殊行业包括森林、消防、铁路、民航和交通。特殊行业的警察而由公安部与国务院职能部门共同领导的行业警察，负责各自行业中的秩序问题，例如，铁路警察的工作在业务上接受公安部的统一领导，而在行政关系上则受到铁道部的领导。不管是地方公安机关还是行业公安机关，它们都在双重领导体制之下行使权力，既接受公安部的业务领导，又受到地方政府或国务院职能部门的行政领导。

对公安机关而言，履行广泛的公共安全职能意味着，机构必须科层化和专业化，否则，效率难以保障。1978年以来，随着公安机关逐渐地淡化政治职能，公安系统内部的一系列机构改革不断地朝向专业化和科层化迈进，以便适应市场经济建设和“依法治国”建设的需要。这种变化反映在公安部的内部机构设置上。为了分解公共安全的任务，公安部建立了一个庞大而复杂的官僚系统，这些内设机构包括办公厅、警务督察、人事训练、宣传、经济犯罪侦查、治安管理、边防管理、刑事侦查、出入境管理、消防、警卫、公共信息网络安全监察、监所管理、交通管理、法制、国际合作、装备财务、禁毒、科技、反恐怖、信息通信等局级机构。

警察机构的另一个组成部分是国家安全机关、司法行政管理机关以及司法机关。这些机关在警察管理和权力行使上都独立于公安机关，特别是国家安全部门具有很强的相对独立性。除了国家安全机构之外，其他警察机关分别隶属于司法局、法院和检察院。尽管这些机构与公安机关之间没有行政隶属和业务指导关系，但是，它们仍然是国家强制机关的组成部分，承担维持秩序的职能，只是在业务分工和管辖范围上区别于公安机关。不过，从组织规模、权力行使范围和政治地位上看，公安机关都要优先于其他强制机关，在公共安全维护方面发挥着更大的作用。

公安机关在公共安全维护方面的优先地位，在《中华人民共和国人民警察法》中有所体现。1995年，《中华人民共和国人民警察法》赋予公安机关人民警察十三项职权：预防、制止和侦查违法犯罪活动；维护社会治安秩序，制止危害社会治安秩序的行为；维护交通安全和交通秩序，处理交通事故；组织、实施消防工作，实行消防监督；管理枪支弹药、管制刀具和易燃易爆、剧毒、放射性等危险物品；对法律、法规规定的特种行业进行管理；警卫国家规定的特定人员，守卫重要的场所和设施；管理集会、游行、示威活动；管理户政、

国籍、入境出境事务和外国人在中国境内居留、旅行的有关事务；维护国（边）境地区的治安秩序；对被判处管制、拘役、剥夺政治权利的罪犯和监外执行的罪犯执行刑罚，对被宣告缓刑、假释的罪犯实行监督、考察；监督管理计算机信息系统的安全保护工作；指导和监督国家机关、社会团体、企业事业组织和重点建设工程的治安保卫工作，指导治安保卫委员会等群众性组织的治安防范工作。这些职权专属于公安机关的警察，其他警察则无权分享。

在公安系统内部，为了便于实行人民民主专政，长期以来，执政党坚定地贯彻“党的绝对领导”的原则。党对公安机关的绝对领导这个原则，早在建国初期就已经成型。1951年9月在关于“镇反运动”的批示中，毛泽东强调，“整个镇压反革命的工作必须在各级党委的统一领导之下，一切公安机关和有关镇压反革命的机关的负责同志都必须和过去一样坚决接受党委的领导。”^[1]1964年毛泽东又重申，“人民公安机关必须永远置于无产阶级政党的领导和人民群众的监督之下。”^[2]第一任公安部长罗瑞卿进一步发展了毛泽东的上述思想。他指出，公安机关接受党的领导应当是全面的、直接的和无条件的。为了贯彻这一原则，公安系统必须实行双重领导，而不是实行公安机关的垂直领导；在各级公安机关内部，实行党组集体领导和首长负责相结合的制度。正是在坚持党对公安工作绝对领导的基础上，公安工作才逐步形成了统一领导、分级管理、条块结合、以块为主的运行体制，“公安机关的政治工作，其领导关系主要是块块，不是条条。”^[3]在公安部内部，公安部长在党内有很高的政治地位。公安部部长不仅在党的领导机构——中共中央政法委、中央社会综合治理委员会和中央维护稳定工作领导小组中担任主要领导职务，同时，他还是公安部党组的“一把手”职务。各级地方公安机关实行类似的政治领导结构。

在公安系统内部，“条条”原则赋予上级公安机关对下级以一定的领导权，特别是业务上的领导权。例如，公安部制定的《公安机关处置群体性治安事件规定》要求，在动用警力处置大规模群体性事件的时候，下级公安机关必须遵照严格的上报程序，经过上级公安机关批准才能获得合法的调用警力的权力。公安部对地方公安机关的领导还通过人员编制的控制实施。20世纪90年代，机构精简的改革也波及到公安机关，在这种改革背景之下，公安部联合人事部大规模压缩地方公安机关的编制数量。“条条”的原则还表现在中央公安机关对地方公安机关具有行政监督权，例如，2006年，公安部建立实行派驻督察专

[1]《毛泽东选集》（第五卷），人民出版社1977年版，第45页。

[2]转引自黎津平：《论毛泽东公安思想》，载《毛泽东思想研究》2007年第4期，第27—30页。

[3]罗瑞卿：《论人民公安工作》，群众出版社1994年版，第330页。



员和督导组制度，2009年底，将派驻督导组制度调整为派驻督察队。这种临时性制度的目的是为了，督促各地公安机关校园安全保卫、警车和涉案车辆违规治理、涉案人员非正常死亡问题集中整治以及“奥运”和“世博”等安全保卫工作。不过，“块块”的原则似乎在主导地方公安机关方面作用更大。^[1]按照公安机关运作的实践，地方政府对公安机关施加的影响主要在两个方面，即公安干部的任命权和公安财政划拨权。这两个至关重要的权力使得地方党委比公安部对公安机关获得更大的影响力。

为了减少地方公安机关对地方党委与政府的依附，减少警察机关的非警务活动，在过去十年里，公安部尝试了许多改革的措施，其中，引人注目的改革措施有两项：一是撤销县（区）级公安机关派出所，设立公安分局，行政上隶属于上级公安机关而不是同级政府；二是增加中西部地区县级公安机关的财政投入，办公办案经费与基础建设费用由中央与省级财政负担。但是，正如党与行政方面的中央与地方关系一样，在公安系统内部，中央对地方领导权的调整与变化，总是面临着效率与效益之间的矛盾：如果中央统得太多，地方公安机关就会失去自主权，难以满足地方经济与社会发展的需要，而如果地方的自主权太多，中央就会失去对其有效的控制，警察滥用职权的事情就会层出不穷，以至于削弱了党和政府的合法性。迄今为止的强化中央公安机关领导的改革，在学者看来，基本没有改变公安机关对地方党委政府的依附性。^[2]也就是说，公安机关的领导体制仍然维持“统一领导、分级管理、条块结合、以块为主”原则。

武装警察

在过去三十年中，由于公安民警的警力有限，维稳的强制工作越来越依赖武装警察，特别是大规模群体性事件的处置，武警的作用已经大大超过公安民警。中国人民武装警察部队其前身为人民边防武装警察部队。建国初期，国家建立了全国统一的各级人民公安机关及公安武装，以后其名称和领导体制几经变化。1951年，中央军委曾决定将全国内卫边防、地方公安部队改编为中国人民解放军公安部队，由中央军委管辖。1957年，中共中央决定将“公安军”更名为“中国人民公安部队”。1958年，中共中央和中央军委决定，将中国人民

[1] Murray Scot Tanner and Eric Green, *Principals and Secret Agents: Central Versus Local Control over Policing and Obstacles to 'Rule of Law' in China*, *The China Quarterly*, 191, September 2007, pp.644-670.

[2] Murray Scot Tanner and Eric Green, *Principals and Secret Agents: Central Versus Local Control Over Policing and Obstacles to "Rule of Law" in China*, *The China Quarterly*, 191, Sept. 2007, pp.644-670.

公安部队改编为人民武装警察。1963年，中共中央批准罗瑞卿所作的《关于人民武装警察部队改名为公安部队问题的报告》。改名后，其建制属公安部，由中央军委和公安部双重领导。1979年7月31日，中共中央批转乌兰夫在全国边防工作会议上的报告，报告指出，要把现行的义务兵役制与地方职业民警制两种体制统一起来，一律实行义务兵和志愿兵相结合的体制，组成一支统一的边防武装警察队伍。此后，人民边防武装警察即按人民解放军的条令、条例进行建设。

1982年6月19日，根据《中共中央批转公安部党组〈关于人民武装警察管理体制问题的请示报告〉的通知》精神，中国人民解放军担负地方内卫任务及内卫值勤的部队移交公安部门，同公安部门原来实行义务兵役制的边防、消防等警种统一起来，重新组建中国人民武装警察部队，后来，根据形势需要，将交通、水电、黄金三支基建部队一并编为武警系列。1983年4月，中国人民武装警察部队总部在北京成立，李刚任中国人民武装警察部队首任司令员，时任公安部部长赵苍璧兼任首任政治委员。

武警总部现设司令部、政治部、后勤部和各专业警种指挥部。司令部下设作战部、情报部、警务部、训练部、警种部、通信部、装备部（与解放军各部队单设装备部不同，武警部队的装备部门隶属于司令部）、直属工作部；政治部下辖组织部、干部部、宣传部、联络部、群工部、人民武警出版社；后勤部下设军需部、财务部、军事交通部、营房部、油料部、卫生部。

武警部队经过近些年的调整扩充，已成为一支由内卫部队、警种部队和公安现役部队组成，遍布全国各地、具有相当规模的武装力量。目前，武警部队拥有三类组成：

（一）武警内卫部队：武警内卫部队是武警部队最主要组成部分，受武警总部的直接领导管理。包括各省、自治区、直辖市武警总队、机动师和总部直属单位。其主要任务：一是承担固定目标执勤和城市武装巡逻任务，保障国家重要目标的安全；二是处置各种突发事件，维护国家安全与社会稳定；三是支援国家经济建设和执行抢险救灾任务。武警内卫部队由各大行政区的武警总队和14个武警机动师组成。

（二）警种部队：这些部队受国务院有关业务部门和武警总部双重领导。他们既担负经济建设任务，同时又负有维护国家安全和社会稳定的任务。属于这一类的有：黄金部队、水电部队、交通部队、森林部队。只有这四种部队方能使用“警种部队”这一称呼。

（1）黄金部队：武警黄金部队主要担负黄金地质勘察、黄金生产任务，



武警总部设武警黄金指挥部，下辖有黄金第一总队等部队。

(2) 水电部队：武警水电部队主要承担国家能源重点建设项目，包括大中型水利、水电工程以及其他建设任务，领率机关为武警水电指挥部，下辖有水电第一、第二、第三总队等部队。

(3) 交通部队：武警交通部队主要担负公路、港口及城建等施工任务，领率机关为武警交通指挥部，下辖有第一、第二总队等部队。

(4) 森林部队：武警森林部队主要担负东北、内蒙古、西南、西北、华南森林的防火灭火任务以及维护林区治安、保护森林资源的任务，武警总部设森林指挥部，下辖有内蒙古、辽宁、吉林、黑龙江、云南、四川、甘肃、福建森林总队和武警森林机动部队等部队。

(三) 公安现役部队：公安现役部队是列入武警序列、由公安机关管理的武警现役部队，包括公安边防部队、公安消防部队、公安警卫部队。

(1) 公安边防部队：公安边防部队主要担负边境检查、边境治安管理和部分地段的边界巡逻、打击偷渡以及海上缉私。边防部队由公安部边防管理局管理，各省、自治区和直辖市设有公安边防总队（边防局）。

(2) 公安消防部队：公安消防部队主要担负防火灭火任务、在非暴力意外事件中救援平民。消防部队由公安部消防局管理，各省、自治区和直辖市设有公安消防总队（消防局）。

(3) 公安警卫部队：公安警卫部队主要担负党和国家领导人、省级主要领导人及重要来访外宾警卫任务。警卫部队由公安部警卫局管理，各省、自治区和直辖市公安厅（局）设有警卫局。

武警部队由国务院、中央军事委员会双重领导，实行统一领导与分级指挥相结合的体制，设总部、总队（师）、支队（团）三级领导机关。中国人民武装警察部队总部设在北京，各省（市、区）设有武警总队（师级），各地（市、州、盟）设有武警支队（团级），各县（市）设有武警大队（营级）或中队（连级）。武警总部是武警部队的领导指挥机关，领导管理武警内卫部队和黄金、森林、水电、交通部队。在执行公安任务和相关业务建设方面，武警部队接受同级公安部门的领导和指挥。

国务院主要负责武警部队日常任务赋予、规模和编制定额、指挥、业务建设、经费物资保障。国务院对武警部队的领导，主要通过国务院有关职能部门组织实施。在执行公安任务和相关业务建设方面，武警总部接受公安部的领导和指挥，总队及其以下武警部队接受同级公安部门的领导。公安部部长和省、自治区、直辖市公安厅（局）长，地、市、州、盟公安处（局）长，分别兼任武警

部队和总队、支队第一政委。中央军委主要负责武警部队的组织编制、干部管理、指挥、训练、政治工作。中央军委对武警部队的领导，主要通过总参谋部、总政治部、总后勤部组织实施。

1995年5月3日颁布的《国务院、中央军委关于调整中国人民武装警察部队领导管理体制的决定》规定了调集武警部队的简单程序。该决定指出，武警部队平时执行正常勤务的兵力使用，按照现行规定办理。处置突发事件和抢险救灾需要使用武警部队时，各省、自治区、直辖市党委和政府可按照规定权限调动使用本行政区域内的武警部队；需跨省、自治区、直辖市调动使用武警部队时，报党中央、国务院、中央军委批准。由于很多地方干部经常滥用警力，动辄调用武警部队对付群体性事件，造成不少人员伤亡及财物损失，2009年的《中华人民共和国人民武装警察法》修改了1995年的规定，从严控制地方政府调动武警部队的权力，指出，“调动、使用人民武装警察部队执行安全保卫任务，应当坚持严格审批、依法用警的原则。具体的批准权限和程序由国务院、中央军事委员会规定。”

全国人大表决通过的《中华人民共和国人民武装警察法》，首次对武装警察的任务、职责、义务和权利等，通过法律形式予以明确和规范。主要任务包括，担负国家赋予的安全保卫任务以及防卫作战、抢险救灾、参加国家经济建设等任务，其中，《中华人民共和国人民武装警察法》详细列举了如下有关安全保卫任务的内容：

- (1) 国家规定的警卫对象、目标和重大活动的武装警卫；
- (2) 关系国计民生的重要公共设施、企业、仓库、水源地、水利工程、电力设施、通信枢纽的重要部位的武装守卫；
- (3) 主要交通干线重要位置的桥梁、隧道的武装守护；
- (4) 监狱和看守所的外围武装警戒；
- (5) 直辖市，省、自治区人民政府所在地的市，以及其他重要城市的重点区域、特殊时期的武装巡逻；
- (6) 协助公安机关、国家安全机关、司法行政机关、检察机关、审判机关依法执行逮捕、追捕、押解、押运任务，协助其他有关机关执行重要的押运任务；
- (7) 参加处置暴乱、骚乱、严重暴力犯罪事件、恐怖袭击事件和其他社会安全事件；
- (8) 国家赋予的其他安全保卫任务。

像公安系统一样，武警部队内部也实行严格的党委领导制度。党委的领导



权限主要表现在两个方面，一是干部任命权，另一个是武警军衔的授予权。《国务院、中央军委关于调整中国人民武装警察部队领导管理体制的决定》规定，武警部队干部任免按以下程序办理：正军职以上干部由总政治部提名，经中央军委常务会议审议，由国务院总理、中央军委主席审批，其中，武警总部部门正职以上干部，总政治部在上报前征求中组部意见；副军职和正师职干部由武警总部党委集体讨论，其中，副军职干部由总政治部报中央军委常务会议审议，国务院总理、中央军委主席审批；正师职干部由总政治部代国务院、中央军委审批；副师职以下干部（含专业技术干部）分别由武警部队各级党委集体讨论，其中，副师职、正团职干部和高级专业技术干部，由武警总部任免；副团职、正营职、副营职干部和中、初级专业技术干部，由武警总队任免；正连职以下干部由武警支队任免。总政治部和武警部队各级党委、政治机关考察、提名和任免干部特别是各级领导班子成员时，要听取地方党组织和公安部门的意见。

该决定还规定了军衔授予和晋升的程序：授予或晋升少将以上警衔的，由总政治部报中央军委常务会议审议，国务院总理、中央军委主席审批；首次授予上校、大校和晋升大校警衔的，由总政治部代国务院、中央军委审批；首次授予少校、中校和晋升少校、中校、上校警衔的，由武警总部党委审批；首次授予少尉、中尉、上尉和晋升中尉、上尉警衔的，由武警总队党委审批。

业余警察

20世纪80年代以来，各级地方政府纷纷采用非正式警察来应对治安形势恶化的局面，以便弥补警力不足的局限。在各种非正式警察队伍之中，辅警或协警和保安是数量最为庞大的两个群体，它们在维持治安当中扮演了相当重要的角色。业余警察之所以受到政府的青睐，除了他们能够弥补警力不足的缺陷之外，还因为使用他们的成本低廉，能够大大降低地方政府的财政资源，同时，地方政府还把雇佣业余警察看作是解决劳动力就业的一个途径。^[1]

辅助警力是国家在编警力以外所有的警察辅助力量。在广义上，辅警或协警包括各类社会治安防范组织，他们由居（村）委会或单位组建的治保会、治安联防队、治安巡逻队、护村队、护街队、护校队、工人纠察队等不同形式和所谓的群众性防范组织。他们接受公安机关的业务指导，协助公安机关维护社会治安。1994年，国务院批转公安部《关于企事业单位公安体制改革的意见》明确规定，“企事业单位不应设立公安机关，已设立的按照政企、政事分开的

[1]朱振甫、杜剑虹、张应力：《辅协警问题研究》，载《公安研究》2009年第9期，第27—35页。

原则，从实际出发，分别予以撤销和调整理顺关系”，而“企事业单位内部发生的属于公安机关管辖的违法犯罪案件，均有当地公安机关负责查处”。1995年的《中华人民共和国人民警察法》规定，单位内部的保卫组织不再拥有任何警察权。从警察权这个意义上讲，广义上的辅警或协警事实上已经不具备警察的基本要素，他们通常应当从群防群治或群众路线的角度加以考察，而不应当列入强制机关的范畴。考虑到本书第4章已经有专章论述，广义上的辅警或协警不再重复讨论。

狭义上的辅警是指公安机关内部聘用的人员，他们协助正式的警察维护与治安相关的事项。由于违法犯罪活动和群体性事件日益增多，维稳压力日益加大，警察机关面临着严重的警力不足的问题。但是，警察机关内部的管理制度（例如，编制制度）并不允许各地公安机关根据实际需要及时地补充警力。在这种情况下，为了解决矛盾，公安部允许有条件的地方公安机关雇佣数量不等的辅警。据学者研究，迄今为止，全国公安机关雇佣的辅警或协警总共有四种类型：自筹经费制辅警、合同制辅警、政府雇员制辅警和保安制辅警。^[1]由于辅警与保安之间存在很大的差异性，本章将保安当作独立的群体加以讨论。因此，辅警通常应当只有前三种类型。

自筹经费制辅警是指县级和县级以上公安机关根据自己的需要自行聘用，并且自筹经费解决其待遇问题。公安机关在招聘辅警的时候，因无地方财政的支持，因此不受地方政府限制，通常由县、区公安机关自行招聘。只要有能力支付报酬，派出所也可以根据需要自行招聘和使用辅警。由于地方支付划拨给公安机关的财政经费中并没有专门的“辅警”列支，因此，各地公安机关要么从行政经费中“挤压”部分费用，用于辅警的报酬开支，要么收取“治安联防费”和“治安管理费”，要么通过公安罚款等方式，来解决辅警的报酬问题。

合同制辅警是指公安机关直接与辅警签订劳动合同，以契约的方式约定双方的权利与义务。合同制辅警一般由政府人事代理机构与辅警签订劳动合同，以接受派遣的方式到公安机关做辅助警务工作。在岗期间，由公安机关对合同制辅警进行日常管理和考核。合同制辅警一般协助公安民警从事设卡、巡逻、守候等工作，也有的辅警从事公安内勤工作。不同于自筹经费辅警制度，合同制辅警的经费由地方政府承担，有的由市县乡三级财政共同承担，有的由市县两级财政承担，还有的由县级财政单独承担。

第三种类型是政府雇员制辅警，又叫警察雇员，是指政府以事业编制的形

[1] 杨显达、李勇：《我国辅警模式初探》，载《江西公安专科学校学报》2009年第2期，第38—41页。



式录用雇员，并将雇员分派到公安机关从事警务辅助工作。政府雇员制辅警不是公务员，不占用警察编制，他们只占用事业编制，并享受事业编制人员的待遇和福利。这种模式是一种新型的制度，目前只有少数地方在使用。

不过，不管是自筹经费还是政府资助，辅警的收入与福利待遇千差万别。在西部地区，辅警的待遇最低，公安机关不提供保险金，每月工资仅有500—600元；而在东部沿海地区，辅警的待遇要好一些，保险金缴纳之后每月工资和奖金收入达到2000—3000元，待遇差一些的辅警在缴纳各种保险金之后工资奖金在1000—1500元。待遇过低影响到辅警的工作积极性。在许多地方，辅警为了自己的待遇而向政府信访，他们正在成为不稳定的因素；也有的辅警冒充正式警察，从事非法牟利的活动。^[1]

对于维护秩序，辅警的作用不可低估。在全国范围内，公安机关雇佣的辅警或协警，人员最多时曾经达到200万人以上，2004年，经过整顿治理后，数量有所减少，但是截至2009年9月，全国公安机关仍然雇佣了150万辅警。仅仅就浙江而言，截至2009年5月，全省公安机关雇佣的辅警人数达到8万多，超过了全省在编的职业警察数量，而仅仅宁波市就有辅警2万人，是在编警察的2倍多。^[2]在全国许多地方，警察与辅警的比例达到1：3，有些地方甚至达到1：10。^[3]辅警的数量优势表明，治安秩序的维护在很大程度上依靠这些业余警察的力量。

尽管辅警是业余警察，受过的专业训练很有限，但是，他们在协助警察维持治安的过程中，仍然享有一定的权力。公安机关的内部规定指出，治安辅警在有正式警察在场的情况下，可以行使下列职权：开展街面巡逻；协助维护社会治安秩序和交通管理秩序；协助开展治安检查；协助维持大型活动现场秩序，进行人群控制；进行必要的看守；协助盘查、堵控有违法犯罪嫌疑的人员和相关物品；协助看管违法犯罪嫌疑人等。^[4]然而，正是由于缺少专业训练，再加上福利待遇过低、人员素质过低，辅警在协助执法过程中，经常出现违法乱纪的行为，有时也因为执法行为不当引发大规模的群体性事件。^[5]

为了适应“三资”企业和社会对安全的多样化需要，1984年深圳蛇口成

[1]朱振甫、杜剑虹、张应力：《辅协警问题研究》，载《公安研究》2009年第9期，第27—35页。

[2]朱振甫、杜剑虹、张应力：《辅协警问题研究》，载《公安研究》2009年第9期，第27—35页。

[3]杨旭春：《治安辅警身份与执法权限的法理分析》，载《上海高等公安专科学校学报》2010年12月（第20卷第6期），第75—79页。

[4]杨旭春：《治安辅警身份与执法权限的法理分析》，载《上海高等公安专科学校学报》2010年12月（第20卷第6期），第75—79页。

[5]金诚：《试论我国辅警制度改革》，载《公安研究》2003年第4期，第56—59页。

立了第一家保安服务公司。经过 20 多年的发展，保安服务业有了很大的发展。2004 年，公安部提供的数据显示，全国保安服务公司的营业收入达到 75 亿元，利润近 10 亿元。^[1] 保安公司将安全保卫作为一项产品，满足客户的服务需求。2000 年，公安部发布的《关于保安服务公司规范管理的若干规定》指出了保安公司提供的服务范围：（1）企事业单位、机关团体、居民住宅区、公共场所的安全守护；（2）为展览、展销、营业性文体活动提供安全服务；（3）货币、证券、金银珠宝、文物、艺术品及其他贵重物资和爆炸、化学等危险品的押运；（4）研制开发、推广应用各类安全技术防范产品；（5）安全防范咨询服务。

保安服务公司曾经在很长一段时间内都是依附于公安机关，正式的保安服务公司都是由公安机关组建的，虽然有关法律规定要求其与主办单位实行职能分离，不能成为公安机关的下属单位，但是，截至 2007 年，国家也没有从法律上完全明确两者之间的关系。1988 年，公安部颁布的《公安部关于组建保安服务公司的报告》规定：组建保安服务公司须经县、市公安机关审查批准，并按规定向工商部门申请登记。保安服务公司的主管单位是公安机关，业务活动受公安机关的指导与监督。截至 2005 年底，全国经省级人民政府公安机关批准组建的保安服务公司已达 2 258 家，保安队伍发展到近 103 万人，其中广东、北京、辽宁、上海、山东、江苏、四川等 12 个省、直辖市保安队伍超过 4 万人。2006 年 8 月，广东省、辽宁省、北京市的专职保安员分别达到了 14.1 万人、11 万人和 10 万人。^[2]

2008 年 2 月 25 日，国务院法制办发布了《国务院法制办公室就〈保安服务管理条例（草案）〉公开征求意见的通知》。《保安服务管理条例（草案）》的基本目标是，调整现行的保安服务企业由公安机关统一领导、统一经营、统一管理政策和体制，实行政企分开和管办分离，但是，时至今日，公安机关对保安公司的控制仍然是全方位的。例如，不少地方公安机关把保安公司作为公安机关的内设机构，一般由公安局领导直接管理；公安机关每年从保安公司收取的大量营业收入，把保安公司作为增加公安经费、改善福利的渠道；改革后的保安公司，法人代表仍是公安机关的在职民警，他们的工资福利还在公安机关领取。^[3]

[1] 公安部 2005 年 12 月 6 日新闻发布会，http://live.people.com.cn/note.php?id=308051205163530_ctdzb_035。

[2] 公安部治安管理局副局长马维亚在 2006 北京国际保安研讨会新闻发布会上的发布词，2006 年 8 月 15 日，<http://www.mps.gov.cn/n16/n1237/n1432/n1522/130438.html>。

[3] 陈建武、杜育群：《保安服务民营化的障碍与对策》，载《中国保安》2009 年第 4 期，第 44—46 页。



保安公司的类型大致分为两类，一类是合法的或登记的，另一类是非法的或未登记的。目前，除了登记注册的保安公司提供安全服务外，一些社会组织或者居民社区开始自聘保安人员维持秩序，而许多未经公安机关事先许可的企业组织也介入了保安服务市场。在北京，在正规保安公司名下的保安人员大约 11 万左右，而非正规的保安人员数量大大超过正规保安人数。从事保安业务、属于非正规保安公司的范围在扩大，许多物业公司组建自己的保安公司，为居民小区提供安全服务。截至 2007 年，北京市 2 500 家物业公司聘用保安人员 5 万人。据估计，由公安机关批准和认可的正规保安服务公司提供的保安人员占到实际从事各类保安服务业保安人数的 1/3，还有 2/3 的保安人员属于非正规渠道聘用的。^[1]

虽然保安公司提供的不是公共安全服务，而是侧重于私人安全产品，但是，保安公司在维稳工作中的作用不可低估。由于保安公司与公安机关之间保持着千丝万缕的联系，分布在各个社区的保安们实际上承担了为公安机关提供信息、维持秩序的功能。在本书的前面几章，我们已经讨论过，各地综合治理部门在基层维稳中，雇佣大量的保安人员担任社区的巡逻队员、信息员、治保会成员、平安志愿者、护村队员或护长队员，等等。据公安部公布的信息，2005 年，全国各地合法保安公司的保安人员共为公安机关提供破案线索 9.6 万余条，抓获违法犯罪嫌疑人 11.7 万余人，为国家、集体和个人挽回经济损失 18.7 亿余元。许多保安员在维稳过程中受伤甚至死亡：2005 年，全国共有 3 018 名保安员负伤，34 名保安员死亡；2001 年至 2005 年，全国共有 153 名保安员死亡，13 199 名保安员受伤。^[2]因此，可以这样讲，保安公司成为公安机关在基层社会的延伸部分，尽管国家一直在尝试让两者在体制上实行分离。

7.2 公安机关的职能

当代中国警察机关的原型是 1933 年中国共产党在陕甘宁边区建立的国家政治保卫局。共产主义政权第一部地方政府组织法——《地方苏维埃政府的暂行组织条例》规定，政治保卫局负责调查、逮捕与起诉所有的政治犯罪行为。1949 年之后，公安机关的建立一定程度上复制了延安时期的模式——政治任务 + 高于社会秩序的维护。由于抗日战争和三年内战的原因，警察机关在很长一段时间里履行着军事职能，对外部的防范职能与对内部秩序的维护职能难分彼

[1] 莫纪宏：《保安服务法律制度研究（上）》，载《法学杂志》2007 年第 1 期，第 14—17 页。

[2] 公安部治安管理局副局长马维亚在 2006 北京国际保安研讨会新闻发布会上的发布词，2006 年 8 月 15 日，<http://www.mps.gov.cn/n16/n1237/n1432/n1522/130438.html>。

此了；在 1949 年到 1978 年之间，革命运动要求公安机关将阶级敌人当作专政的对象，以战争的形式防范那些阶级敌人对政权的破坏。因此，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，强制机关首先扮演的是为国家与政党服务，而不是为法律与秩序服务。^[1]

从公安机关人民警察的职权来看，在世界范围内，中国的警察履行着多多的职能。^[2] 警察职能的多重性源于一个基本事实，即中国的警察既要履行政治性职能，也要履行行政性职能，同时还要履行贯彻法律的职能，而在通常情况下，警察一般只负责法律执行、治安维护和公共服务。在毛泽东时代，中国的警察毫无疑问地将政治保卫工作当作首要的职责，在刚刚建立新中国不久，警察甚至被当作军队来对待，镇压和打击反革命行为。警察职能的多重性特征一直被保留下来，一方面，警察继续履行政治职能，预防和打击对政权带来破坏的各种可能性活动，另一方面，警察也被逐渐地要求为社会提供更多的服务。

在邓小平时代，警察的职能经历了剧烈转变。警察原先承担的政治职能被大大削弱了，代之而起的是社会服务功能。国家修改了警察机关的组织任务，要求它们将维持法律与秩序作为首要的工作。公安机关的政治保卫和打击政治势力的工作逐渐地转移到了另外两个强制机关那里，一个是国家安全局，另一个是武装警察。^[3] 强制机关职能转变的趋势可以通过公安部的职能定位得到证实。在其官方网站上可以看到，公安部通常履行以下职能：

(1) 研究拟定公安工作的方针、政策，起草有关法律法规草案，指导、监督、检查全国公安工作；

(2) 掌握影响稳定、危害国内安全和社会治安的情况，指导、监督地方公安机关依法查处危害社会治安秩序行为，依法管理户口、居民身份证、枪支弹药、危险物品和特种行业等工作；

(3) 组织指导侦查工作，协调处置重大案件、治安事故和骚乱，指挥防范、打击恐怖活动；

(4) 依法管理国籍、口岸边防检查工作，指导、监督消防工作、道路交通安全、交通秩序以及机动车辆、驾驶员管理等工作；

(5) 指导、监督地方公安机关对国家机关、社会团体、企事业单位和重点建设工程的治安保卫工作以及群众性治安保卫组织的治安防范工作和公共信

[1]Kam C. Wong, *Chinese Policing: History and Reform*, New York: Peter Lang Publishing, Inc., 2009, pp.91-92.

[2]Kam C. Wong, *Chinese Policing: History and Reform*, New York: Peter Lang Publishing, Inc., 2009, p.161.

[3]Kam C. Wong, *Chinese Policing: History and Reform*, New York: Peter Lang Publishing, Inc., 2009, p.164.



息网络的安全监察工作；

(6) 指导、监督地方公安机关依法承担的执行刑罚和监督、考察工作，指导对看守所、拘留所、强制戒毒所等的管理工作；

(7) 组织实施对党和国家领导人以及重要外宾的安全警卫工作；

(8) 组织实施公安科学技术工作，规划公安信息技术、刑事技术建设，制定公安机关装备、被装配备和经费等警务保障标准和制度；

(9) 组织开展同外国、国际刑警组织和香港、澳门特别行政区及台湾地区警方的交往与业务合作，履行国际条约和合作协议；

(10) 统一领导公安边防、消防、警卫部队建设，对武警总部执行公安任务及相关业务建设实施领导和指挥；

(11) 制定公安机关人员培训、教育及宣传的方针和措施，按规定权限管理干部，指导公安机关法制工作，制定公安队伍监督管理工作规章制度，指导公安机关督察工作，查处或督办公安队伍重大违纪事件，维护公安民警正常执法权益。

为了适应这种转变，各地公安机关纷纷建立起各种社会服务机制，向老百姓开放了许多便利窗口，110 报警电话就是其中最早的尝试。1986 年，第一个 110 报警台在广州建立，各地先后建立起相应的机构。这些服务机构不仅仅是一个摆设，它们在向社会提供服务的过程中，做了许多实实在在的工作。例如，2010 年 1 至 11 月份，全国公安机关 110 报警服务台共接受各类报警 1.27 亿起次，出动警力 1.78 亿人次，破获各类刑事案件 120.7 万起，抓获犯罪嫌疑人 97.8 万余人。^[1]

需要指出的是，以 110 报警电话服务为代表的职能转变，力求将服务的内容扩大到所有方面，例如，110 报警电话服务以“有警必接、有难必帮、有险必救、有求必应”的“四有四必”精神为它们的工作原则。当这种趋势被演绎到极端的情况下，它恰恰反映了警察机构的职能正走向反面：警察机关在试图提供更多的社会服务的时候、转变其政治职能的时候，强调警察服务的“人民性”和全面服务意味着其职能已经被政治化了。按照规定，110 电话报警服务只受理刑事案件、治安案件、公共治安案件、交通事故与交通安全管理等十一类问题，但是，由于警察机关始终强化其“人民性”特征，致使 110 这个警察机关的窗口不得不受理许多职能之外的问题，例如，商品价格纠纷、产品质量纠纷、环

[1] 黄庆畅：《去年前 11 个月全国 110 报警服务台接警 1.27 亿起次》，载《人民日报》2011 年 1 月 11 日。

境污染纠纷、家庭矛盾，等等。^[1]过度的政治化势必降低警察机关的专业能力。

在后邓小平时代，强制机关的政治职能被再一次强化了。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》发布，它对强制机关未来的发展方向起到了关键性的作用。这个文件的核心作用是为强化强制机关的政治性提供了合法性依据。文件强化警察机关政治性的一个重要表现是进一步强调了警察的“人民性”。文件指出：

人民警察来自人民。对人民群众怀有深厚感情，是做好一切公安工作的基础。要从增进同人民群众的感情入手，深入开展宗旨意识和群众观念的教育，打牢执法为民的思想基础，在各项执法工作中，真正把人民群众的呼声作为第一信号，把人民群众的需要作为第一选择，把人民群众的利益作为第一考虑，把人民群众的满意作为第一标准，带着对人民群众的深厚感情去执法、去工作，坚决维护人民群众的合法权益。要满腔热情地为人民群众提供优质高效服务，从人民群众最关心、最急需的事情着手，继续推出便民利民措施。改进户籍管理、出入境管理、边防管理、交通管理、消防管理等公安行政管理工作，更好地为人民群众服务，切实做到人民公安为人民。

为了贯彻中共中央的决定，2011年1月开始，公安机关在全国范围内开展了“大走访”开门评警活动。活动带有典型的政治色彩，“走访调查”不仅仅查访与治安有关的信息，更注重解决与治安无关的群众事务。国务委员、公安部长孟建柱为此撰文指出，“要组织广大民警走千家、进万户，听民声、访民意，送温暖、送服务，实事求是、力所能及地帮助群众解决一些急事、难事、忧心事，以实际行动向群众传送党和政府的关爱与温暖……”^[2]

在后邓小平时代，强制机关职能转变的另一个方向是，更加强调对犯罪的控制。为了减少犯罪、降低犯罪率，强制机关采取了大量的措施。在本书第2章至第5章中，社会治安综合治理的一个核心主题就是降低犯罪率和减少犯罪现象，因为不管是“严打”、犯罪预防、群防群治还是大调解，这些措施都是由公安机关领导实施的，而不是法院或社会组织。公安机关而不是司法机关是社会治安综合治理的主角。这种现象反映了执政党对秩序维持方式的优先选择，即更加偏好强制机关的力量。

优先选择强制机关作为秩序维持的主导力量意味着，国家在维稳过程中，

[1] 杨晓华、高晖、徐娟、侯士田：《“110”警务运作突出矛盾探析》，载《公安研究》2001年第4期，第33—35页。

[2] 孟建柱：《开展“大走访”开门评警活动 积极探索群众工作新途》，载《人民日报》2011年4月21日。



希望通过强制机关的职能行使而优先保证政治秩序，而作为司法保障对象的社会秩序和公民权利则被降低为次要目标。在《中共中央关于进一步加强和改进公安工作的决定》中，公安机关的职能被定义为，“巩固共产党执政地位、维护国家长治久安、保障人民安居乐业。”它表明，政权稳定的重要性超过了社会民生的需求。这种秩序维护的逻辑揭示了一个现实谜团，即当公民向国家表达诉求的时候，公安机关往往会以扰乱公共安全的罪责作为优先回应。上述逻辑不仅表明了国家对秩序维护的偏好，也反映了强制机关至今仍然没有被改变的政治功能，或者说，相对于20世纪90年代，在21世纪初，公安机关的政治职能被进一步强化了，而不是削弱了。

执政党赋予强制机关以维持政治秩序的职能，表现在方方面面。我们仅以一例来说明。1949年新中国成立后，共产党迅速地在全国的公安机关成立了经济文化保卫机构，同年，公安部设立了经济保卫局。1950年3月，政务院发布的《关于在国家财政经济部门中建立保卫工作的决定》规定，各级财政经济部门的领导机关和所有的国营工厂、矿山、银行、电讯、仓库等经济部门，都要设置保卫组织，接受当地公安机关的领导；1953年，公安部成立文化保卫局，正式将文化保卫工作纳入公安工作的范畴，党和国家机关、社会团体、文化事业单位成为安全重点保卫单位。1962年，凡是被列为经济文化保卫对象的机构都成立了相应的安全保卫机构，作为公安机关在这些机构的派出单位，也就是本书第3章和第4章提及的单位内保和治保会。这一做法一直被延续下来，尽管在20世纪90年代一度被忽视，不过，在过去十年中，经济文化保卫工作被重新重视起来。

将经济文化单位列入治安防护的重点超出了一般的治安范畴。一方面，尽管许多经济文化机构十分重要，需要给予重点防护，但是，在所有的经济文化组织成立治安网络并不是国际社会的通行做法。另一方面，保卫经济文化组织的目的不仅仅是出于治安的考虑，而是假设存在着众多的阶级敌人，他们随时都在试图通过破坏这些经济文化组织而颠覆政权。1980年1月，公安部在全国经济文化保卫工作会议上提出了经济文化保卫工作的方针，“预防为主，确保重点，打击敌人，保障安全”。^[1]这个方针很明显地表明了经济文化保卫工作的目的和隐含的假设。在《中共中央关于进一步加强和改进公安工作的决定》中，公安机关仍然被视为人民民主专政的工具，因此，维持国家机构的秩序和安全是强制机关的一个重要职能，相对于维护法律和公民权而言，它们经常具有更

[1] 公安部人事训练局编：《经济文化保卫教程》，群众出版社2005年版，第2—8页。

重要的地位和作用。

国家秩序的重要性优先于法律秩序的另一个表现是，在 20 世纪 80 年代之后，强制机关被要求服从于执政党、国家和政府的政策偏好，为优先性政策服务。改革开放以来，为了吸引更多的外商投资项目，保护外人的生命与财产安全，中央与各级地方政府的强制机关重视社会秩序的维护，把减少犯罪和降低犯罪率作为一项政治任务。在改革开放和经济发展过程中，政府将公安机关的角色定位为“为经济发展保驾护航”。为了“保驾护航”，公安机关优先向企业提供安全服务，全力支持政府的经济增长目标，打击影响经济发展的各种犯罪行为，清除阻碍改革开放和经济发展的各种障碍。例如，在接受媒体采访时，江苏盐城东台县公安局局长表示，“‘保增长、保民生、保稳定、促发展’是今年公安工作的主线，全市冲刺‘双过半’，公安干警既是战斗员，又是服务员，既要确保全市公安工作主要指标实现‘双过半’，又要为全市经济冲刺‘双过半’保驾护航。”为此，公安局大力实施挂钩企业“十百千”工程，大力推进科级干部帮扶新上民营企业工作；加强 30 个警方服务队建设，“一对一”地为重点企业、重点工程、重点项目服务；加大涉企案件侦查力度，严厉打击经济犯罪，切实维护企业合法权益，保障市场主体的公平竞争。^[1]

当劳工与劳资之间发生利益纠纷的时候，强制机关维护政府的优先性政策的功能更进一步表现出来。通常情况下，人们会发现，有些地方政府往往站在企业主的角度和立场上，采取拖延、不执行，甚至打压的方式，目的是让工人降低诉求的标准，甚至放弃利益诉求。地方政府之所以这么做，一方面是因为国家为公安机关界定了服务的重点，另一方面，地方政府包括公安机关和司法机关在很大程度上在经济上依靠投资商和开发商的商业活动，税收对他们而言是根本性的。^[2]

强制机关服从于政府的政策偏好，其实也是一种功能政治化的表现，因为在中国政策制定是由执政党领导和支持的，国家的政策不过是将执政党的意志合法化，而政府不过是执行执政党的意志和国家的法律而已。于是，不论强制机关执行抽象的“人民性”功能，优先维护政治秩序，还是服从于具体的经济发展政策，事实上，它们都根源于一个最基本的政治原则，即党对公安机关的绝对领导。1950 年 9 月 27 日，毛泽东在审阅《全国经济保卫工作会议总结》

[1] 余玲、储进：《为冲刺“双过半”保驾护航——访副市长、市公安局党委书记、局长孙玉东》，载《东台日报》2009 年 6 月 5 日。

[2] Ching Kwan Lee, *Against the Law: Labor Protests in China*, Ewing: University of California Press, 2007, p.183.



时批示，“保卫工作必须特别强调党的绝对领导作用，并在实际上受党委直接领导，否则是危险的”。^[1]这个批示为强制机关的职能定下调来。《中共中央关于进一步加强和改进公安工作的决定》再次强调了原则——“公安工作必须置于党的绝对领导之下”。该决定列举了公安机关的三大职能，其中，“巩固共产党执政地位”是公安机关的首要职能。

7.3 超级警察权及其约束

政党和国家赋予警察机关非常广泛的职能，意味着警察权也是异乎寻常的巨大，否则，保卫政治秩序、促进政府政策执行的任务就难以完成，专政工具有可能变成摆设。超级警察权的形成由来已久，在1949年的政治设计中，人民公安就被当作人民民主专政的主要机关对待；尽管在当前的市场经济改革中，国家尝试很多办法，试图规范和制约警察权的行使，但是，警察机构的权力并没有受到真正地削弱，相反，在某种程度上，这种权力却被强化了。公安机关传统的三大独有的权力——行政拘留权、收容审查权和劳动教养权——实际上都是在改革开放过程中获得的，或者说被逐步合法化的。

行政拘留权的法律依据来源于1986年9月5日第六届全国人民代表大会常务委员会第十七次会议通过的《中华人民共和国治安管理处罚条例》。尽管该条例在1994年5月12日在第八届全国人民代表大会常务委员会第七次会议修改，但是，警察机关行政拘留权的行使范围并没有缩小，而且，在2005年8月28日上升为《中华人民共和国治安管理处罚法》之后，警察的这种权力依然巨大。《中华人民共和国治安管理处罚条例》和《中华人民共和国治安管理处罚法》的目的是要授权给公安机关，管理那些介于违法与合法之间的治安行为，并且规定，警察还可以对那些法律未予规定的治安管理行为采取惩罚权。该法第一章第二条规定，该法适用于以下几种行为：扰乱公共秩序，妨害公共安全，侵犯人身权利、财产权利，妨害社会管理，具有社会危害性。它详细规定了处罚的范围和类型。按照法律，处罚手段有三种：一是警告，二是罚款，三是行政拘留，四是吊销公安机关发放的许可证。罚款额度最高不超过1000元，而行政拘留期限不得超过15日。

与行政拘留权不同，收容审查权没有明确的行政法规予以规定。通常情况下，人们把国务院1980年第50号文件和公安部1985年第56号文件看作是其

[1] 公安部人事训练局编：《经济文化保卫教程》，群众出版社2005年版，第5页。

法理依据，它们对权力行使的范围和方式做了简单的规定。^[1]第 50 号文件规定收容的范围包括：有轻微违法犯罪行为又不讲真实姓名、住址、来历不明的人，或者有轻微违法犯罪行为又有流窜作案、多次作案、结伙作案嫌疑需收容查清罪行的人。根据收容审查权的行使实践，警察机关收容那些犯罪嫌疑对象的最长期限为 3 个月。国务院和公安部对警察收容审查权的规定，其真正目的是为了更加有序地管理潮水般地涌入城市的农民工。由于文件对收容审查权的规定比较模糊，这位警察机关处理流动人口问题提供便利，同时也为警察滥用职权创造了条件。^[2]警察在执行此项权力过程中，经常发生侵犯公民权的行为。在 1991 年 6 月 11 日发布的《公安部关于进一步控制使用收容审查手段的通知》，文件列举了多种收容审查违法行为，例如，有的以收审代替拘留、代替侦察，或者代替处罚；有的为其他司法、行政机关收审违法人员；有的把过失犯罪、交通肇事、重婚甚至通奸、非法同居、违反计划生育、无证驾驶等行为人收审，对患有严重疾病的人、孕妇、精神病人也有收审。其中，最突出的问题是不依照规定办事，收审面宽，收审时间过长。

警察机关的第三项权力是劳动教养。该项权力的来源主要出自四部法规：第一部法规是 1957 年国务院制定的《关于劳动教养的决定》，并在同一年在全国人大常委会上通过；第二部法规是 1979 年颁布的国务院《关于劳动教养问题的补充规定》；第三部是 1982 年公安部制定的《劳动教养试行办法》；第四部法规是 2002 年 6 月公安部出台的《公安机关办理劳动教养案件规定》。劳动教养权曾经在十年“文革”之中被终止，但是，1978 年之后，这项权力被再度恢复。恢复劳动教养权的理由不仅仅是出于治安的考虑，更重要的原因是政治性的。1980 年 2 月 26 日，《人民日报》发表了题为《继续办好劳动教养》的社论，社论指出：“在我们国家，虽然阶级斗争状况已经发生了根本变化，社会治安总的好的，但是，阶级斗争依然存在，危害社会治安、干扰四化建设的不安定因素依然存在，除了少数反革命分子、特务间谍分子和其他严重破坏社会秩序的犯罪分子，不时进行各种捣乱和破坏外，还有一批为数不少的大法不犯、小法常犯的人，经常扰乱社会治安，危害人民利益……对这些人如果不采取强制性的行政措施，对他们进行教育、挽救和改造，让其发展下去，就

[1] Sarah Biddulph, *Review of Police Powers of Administrative Detention in the People's Republic of China*, Crime & Delinquency, Vol.39, No.3, July 1993, pp.337-354.

[2] Daniel J. Curran, *Economic Reform, the Floating Population, and Crime: The Transformation of Social Control in China*, Journal of Contemporary Criminal Justice, Vol.14, No.3, August 1998, pp.262-280.



可能走上严重的犯罪道路，对国家和人民将会造成更大的危害……”^[1]

虽然劳动教养权力被保留下来，其适用范围却在不断地调整，由最初的反革命分子和坏分子两种人修改为如下十种人：

(1) 危害国家安全情节显著轻微，尚不够刑事处罚的；

(2) 结伙杀人、抢劫、强奸、放火、绑架、爆炸或者拐卖妇女、儿童的犯罪团伙中，尚不够刑事处罚的；

(3) 有强制猥亵、侮辱妇女，猥亵儿童，聚众淫乱，引诱未成年人聚众淫乱，非法拘禁，盗窃，诈骗，伪造、倒卖发票，倒卖车票、船票；伪造有价票证，倒卖伪造的有价票证，抢夺，聚众哄抢，敲诈勒索，招摇撞骗，伪造、变造、买卖国家机关公文、证件、印章，以及窝藏、转移、收购、销售赃物的违法犯罪行为，被依法判处有期徒刑执行期满后五年内又实施前述行为之一，或者被公安机关依法予以罚款、行政拘留、收容教养、劳动教养执行期满后三年内又实施前述行为之一，尚不够刑事处罚的；

(4) 制造恐怖气氛、造成公众心理恐慌、危害公共安全，组织、利用会道门、邪教组织、利用迷信破坏国家法律实施，聚众斗殴，寻衅滋事，煽动闹事，强买强卖、欺行霸市，或者称霸一方、为非作恶、欺压群众、恶习较深、扰乱社会治安秩序，尚不够刑事处罚的；

(5) 无理取闹，扰乱生产秩序、工作秩序、教学科研秩序或者生活秩序，且拒绝、阻碍国家机关工作人员依法执行职务，未使用暴力、威胁方法的；

(6) 教唆他人违法犯罪，尚不够刑事处罚的；

(7) 介绍、容留他人卖淫、嫖娼，引诱他人卖淫，赌博或者为赌博提供条件，制作、复制、出售、出租或者传播淫秽物品，情节较重，尚不够刑事处罚的；

(8) 因卖淫、嫖娼被公安机关依法予以警告、罚款或者行政拘留后又卖淫、嫖娼的；

(9) 吸食、注射毒品成瘾，经过强制戒除后又吸食、注射毒品的；

(10) 有法律规定的其他应当劳动教养情形的。^[2]

根据《公安机关办理劳动教养案件规定》，劳动教养权力由劳动教养委员会行使，而劳动教养委员会只是公安机关的内设机构。该规定指出，各省、自治区、直辖市公安厅（局）、新疆生产建设兵团公安局和地级市、州、盟公安局（处）设立劳动教养审批委员会，作为同级劳动教养管理委员会的审批

[1]《继续办好劳动教养》，载《人民日报》1980年2月26日。

[2]《公安机关办理劳动教养案件规定》，2002年4月12日。

机构，依照有关法律、行政法规和本规定审批劳动教养案件，并以劳动教养管理委员会的名义做出是否劳动教养的决定。劳动教养审批委员会的日常工作由本级公安机关法制部门承担。该文件进一步规定，省级和地级公安机关劳动教养审批委员会由下列人员组成：主任1名，由本级公安机关主管法制工作的负责人担任；副主任1名，由本级公安机关法制部门的主要负责人担任；委员3至5名，从本级公安机关法制、警务督察、治安、刑侦等部门的负责人中选任。劳动教养审批委员会2/3以上的成员出席，即可对劳动教养案件进行审议并做出决定。值得注意的是，劳教的报批、审核、决定等所有权力，都由公安机关自己行使。

上述三种权力反映了一个事实，即公安机关在维护治安秩序时，拥有广泛的行政管理权。概括地讲，公安机关管理权限包括治安管理权、道路交通管理权、消防监督权、户政管理权和出入境管理权。^[1]不过，警察权之所以演变成一种超级权力，不仅仅因为它管理的范围广泛，更重要的是，相关文件与法规对其权力的界定模糊不清，使得警察机关在行使该项权力的时候按照自己的逻辑进行解读。这种情况为公安机关扩张权力提供了机会。例如，同样一种性质的治安管理行为，各地公安机关在运用劳动教养权进行处罚的时候，当事人被处罚的结果是不同的。于建嵘在调查中发现，同样是上访者，他们被劳动教养的时间从1年到3年不等，其中被劳教1年的最多，占调查总数的45%，其次，被劳教一年半的上访者位列第二，占调查总数的29%，被劳教两年的占6%，被劳教3年的也是占总数的6%。^[2]于建嵘还发现，有关法规对劳动教养的条件规定得很模糊，“危害公共安全，扰乱社会治安秩序”和“扰乱生产秩序、工作秩序、教学秩序或者生活秩序”等违法行为界定起来比较困难，缺乏明确性和可预测性，以至于劳教成了一个“筐”，什么都可以往里面装。^[3]

导致警察超级权力的另一个主要原因是，警察机关在行使这些权力的时候，通常免于监督。在相关的文件和法规中，上述第一种和第二种权力没有被要求受到来自公安机关之外的其他机构的约束，尽管劳动教养权力的行使最终受到检察院的监督，但是，这种监督即使有效也只是一种事后监督。正是由于公安机关能够独立地行使上述三种权力，警察权才逐渐地被一步一步地扩大，以至于警察们在行使这些权力的时候，往往是放大而不是缩小权力范围。2008年至

[1] 陈兴良：《限权与分权：刑事法治视野中的警察权》，载《法律科学》2002年第1期，第52—68页。

[2] 于建嵘：《中国劳动教养制度批评——基于100例上访劳教案的分析》，中国文化出版社2009年版，第9页。

[3] 于建嵘：《中国劳动教养制度批评——基于100例上访劳教案的分析》，中国文化出版社2009年版，第11页。



2010年，中国媒体多次报道看守所警察对犯罪嫌疑人刑逼供的事件，但是警方却给出离奇而荒唐的解释^[1]：

- ▲ “激动死”：陕西女子王会侠 2009 年底被警方带走，“问话”20 小时后非正常死亡。警方称情绪激动紧张为死亡的诱发因素。
- ▲ “证据不足死”：2010 年，四川绵阳蒲泽民的案子经两次审理都因证据不足未能宣判，但蒲泽民最后却莫名其妙地死在了看守所。
- ▲ “喝开水死”：2010 年，一名河南青年看守所内死亡，尸体上有多处伤痕。警方称他是在提审时喝开水突然发病死亡的。
- ▲ “上厕所死”：2010 年，内蒙古呼和浩特一名身上有多处伤痕的重刑犯莫名死亡，警方解释是他夜里上厕所时跌倒所致。
- ▲ “妊娠死”：2010 年，一名内蒙古 19 岁少女戒毒所死亡，劳教局称她因“异位妊娠”死亡，网帖所称“遭强奸殴打致死”不实。
- ▲ “摔跤死”：2010 年，江西一嫌犯在看守所死亡。先是警方称其系上厕所时摔倒猝死。后医生称被逼造假。
- ▲ “发狂死”：2010 年，大学毕业生林立峰，在看守所待了不到 24 小时死亡。警方称他是“发狂而死”。
- ▲ “做噩梦死”：2009 年，武汉男子李文彦在江西看守所猝死，额头上有几处青紫伤痕。看守所称其是在半夜做噩梦后突然死亡。
- ▲ “睡姿不对死”：2009 年，福州学生陈某在拘留所猝死。警方称他睡姿不对，叫其不应，昏迷不醒，抢救无效，死亡。
- ▲ “从床上摔下死”：2009 年，20 岁的福建青年温龙辉在看守所猝死。看守所称其是因为从床上摔下来，属于猝死或病理原因。
- ▲ “洗澡死”：2009 年，57 岁的海南男子遭嫌犯群殴致死。警方称事发时，嫌犯叫他脱衣服洗澡，他不肯，遭殴打。
- ▲ “鞋带自缢死”：2009 年，盗窃嫌疑人邢鲲在派出所死亡。警方称他系用纸巾捅开手铐，用携带的鞋带自缢身亡。
- ▲ “躲猫猫死”：2009 年，云南男子李乔明在看守所身亡。警察称其与狱友玩“躲猫猫”游戏时，撞到墙壁而导致受重伤。
- ▲ “睡梦死”：2008 年，吉林王国春被警方刑拘。6 天后，其家人被告知，王国春 27 日凌晨在睡梦中自然死去。

这些被民众广泛质疑的警察刑讯逼供的违法行为，在官方做出上述荒唐的

[1] 参见求是论坛 BBS 整理的内容，2010 年 4 月 10 日，<http://bbs.qsttheory.cn/bbs/thread-22715-1-1.html>。

应对之后，违法的警察很少被绳之以法，其根本原因就在于警察在行使这种权力的时候，几乎不受任何的监督。

除了在行政处罚中拥有独一无二的上述权力之外，在更加广泛的诉讼活动中，公安机关的行动也同样较少受监督。在现有的权力结构中，公、检、法三个机构之间的关系是按照“分工负责，相互配合，互相制约”的原则设计的，并被写入1982年的《中华人民共和国宪法》。“分工负责”是指，在刑事诉讼活动中，公安、检察、法院各机关依法各司其职，各负其责，不能互相包办代替，也不能互相推诿。刑事案件的侦查、拘留、执行逮捕等，由公安机关负责；检察、批准逮捕、检察机关直接受理的案件的侦查、提起公诉、出庭支持公诉，由人民检察院负责；审判由人民法院负责。“互相制约”是指在分工负责的基础之上，公、检、法三个机关互相监督，共同防止和纠正办案过程中可能或者已经出现的偏差。但是，在实践中，上述原则变成了一种倾向，即只强调配合，而忽视了分工制约。^[1]

在刑事案件中，公安机关的特权表现在警察享有侦查权。这项权力包括如下几种：（1）传唤权，即公安机关人民警察在侦查阶段通知犯罪嫌疑人于指定的时间自行到达指定地点或到其住处接受讯问的权力；（2）讯问犯罪嫌疑人权，即公安机关人民警察为了查明案件事实和其他有关情况，依照法律程序，以言词方式对犯罪嫌疑人进行审问的权力；（3）询问证人、被害人权，即公安机关人民警察依照法定程序，以言词的方式向了解案件真实情况的人、受犯罪行为侵害的人进行调查的权力；（4）勘验、检查权，即公安机关人民警察依法对与犯罪有关的场所、物品、尸体或人身等亲临查看、寻找和检验，以发现和固定犯罪活动所遗留下的各种痕迹和物品的权力；（5）搜查权，即公安机关人民警察为了收集犯罪证据，查获犯罪人，对犯罪嫌疑人以及可能隐藏犯罪人或犯罪证据的人身、物品、信息和其他有关地方，依法进行搜索、检查的权力；（6）扣押物证书证权，即公安机关人民警察在勘验、搜查中，对发现的可用以证明犯罪嫌疑人有罪或无罪的物品、文件，依法予以扣留的权力；（7）鉴定权，即公安机关人民警察在侦查刑事案件的过程中，为解决案件中的某些专门性问题，依法指派或者聘请有专门知识的人进行鉴别和判断的权力；（8）通缉权，即公安机关人民警察在侦查刑事案件的过程中，对应当逮捕而在逃的犯罪嫌疑人，依法通令缉拿归案的权力；（9）技术侦查权，即公安机关人民警察在侦查过程中依法运用现代科学技术侦破刑事案件，发现罪犯和查找罪证的权力。在警察侦查中，除上述权力以外，公安机关还享有刑事强制措施权，即在侦察

[1] 浦兴祖主编：《中华人民共和国政治制度》，上海人民出版社1999年版，第500—501页。



活动中，可以采取限制或剥夺犯罪嫌疑人、被告人的人身自由的强制方法，包括拘传、取保候审、监视居住、拘留、逮捕。在上述刑事强制措施中，除逮捕需经人民检察院批准以外，其他强制措施均可由公安机关直接决定采用。^[1]

公安机关警察权监督的缺失还有深层次的政治原因。过去十年里，由于维稳压力越来越大，国家采取了提升公安机关政治地位的办法，加强党在公安机关中的领导作用，目的是为了提高强制机关维稳能力。2003年，中共中央颁布了《中共中央关于进一步加强与改进公安工作的决定》。该决定规定，省、市、县三级地方公安机关的厅（局）长由同级党委常委或政府副职兼任，行政级别高于本级政府的其他职能部门。公安局长高配一级不仅仅使得公安机关地位高于其他行政部门，法院院长和检察院检察长的政治地位也在公安局长之下。这样，公安机关行政首长较高的政治地位，使得公、检、法三个机关相互制约的制度框架经常失去监督的效力。

国家在过去30年中在立法方面做出了许多努力，颁布了多部法律法规，例如《中华人民共和国行政诉讼法》、《中华人民共和国行政复议法》、《中华人民共和国行政监察法》、《中华人民共和国国家赔偿法》、《中华人民共和国治安管理处罚法》、《中华人民共和国人民警察法》、《公安机关督察条例》等，旨在限制公共权力包括警察权的滥用，但是正是由于上述那些原因，超级警察权力引起的权力腐败仍然是一个普遍现象。警察权力腐败通常分为四种，即超越职权、滥用职权、不履行职权以及履行职权中程序违法。^[2]公安系统的官员归纳了若干种具体的腐败行为，这些行为包括：“（1）以刑事侦查为名，插手或处理民事、经济纠纷，采取刑事强制措施，限制人身自由或查封、扣押权力对象的财产；（2）在行政执法中，办案民警对不符合法定减轻处罚或不予处罚情形的行为人减轻处罚或不予处罚，或者对符合处罚情形的行为人或不处罚情形的行为人从重处罚或予以处罚；（3）对明知不符合劳动教养条件的人，予以劳动教养，或者对符合劳动教养条件的人，不予劳动教养；（4）非法实施暴力手段，如以暴力或胁迫的方法逼取口供或者行刑逼供；（5）未办理法定手续而非法限制他人自由或者违法查封、扣押案外人的财产；（6）不相干因素的考虑，在办案中，过多地考虑当事人的身份或地位而不依法办事；（7）对不符合法定使用警械、武器条件的情形，而违法使用；（8）执法方式不当；（9）程

[1] 陈兴良：《限权与分权：刑事法治视野中的警察权》，载《法律科学》2002年第1期，第52—68页。

[2] 韩敏：《法治视野下的中国警察权的失范与规制问题研究》，兰州大学硕士论文，2007年。

序违法，如执法主体故意不履行通知，告知义务等。”^[1]

事实上，警察权被滥用的形式还有很多。例如，全国各地地方政府普遍存在着随意动用警察权的现象，有的地方动用警力阻止群众的正当上访，有的动用警力来阻止记者采访，有的要求公安机关介入大量的非警务活动，如参与计划生育等。^[2]特别地，由于公安机关的职能被定位为经济建设保驾护航，它们因此从事了许多职权外的警务活动，例如，拆迁、征地等。警察权因此而延伸到社会生活的诸多领域，这样，警察的公务活动被扩大到非警察事务中，这必然会诱惑警察腐败。^[3]

7.4 警察行为的职业化

鉴于超级权力带来的腐败问题严重地影响到了公安机关的形象以及维护秩序的能力，20世纪90年代后期以来，国家致力于规范警察行为与警察机构的内部管理，以制度化的方式约束警察权的运用。虽然这些改革没有触及到整个司法体制的权力制约问题，法院与检察院仍然形不成实质性的监督力量，以至于警察权的行使、监督还是由公安机关自己说了算，但是，内部监督制度与警察行为标准化建设对警察权的规范化运用，还是起到了一定的积极作用。围绕着警察机关内部管理的制度化改革以及警察行为的标准化建设，其意义既有政治性的追求，更具有职业化的价值。在这些改革措施当中，我们会发现，中国强制机关长期以来都在努力学习西方警察职业化的经验和模式，尽管改革带有强烈的政治色彩。改革措施主要由五个部分构成：“警力下沉”、执法行为标准化、执法容忍、社区警务和街面巡逻，其中，社区警务改革与街面巡逻已经在本书第3章中讨论过，这里就不再重复。

“警力下沉”

由于多种原因，中国社会人口与警察数量之比远远低于世界平均水平，警力缺乏。2005年，全国万名人口警察数量为11人，低于国际平均数30人。在全国落后地区，这个数字更低。河南是全国第一人口大省，2006年底，人口达到1亿人，当年全省公安机关在编民警80516人，万名人口拥有警察数约为8，

[1] 邓国良：《解读警察滥用职权行为》，载《江西公安专科学校学报》2010年第3期，第74—77页。

[2] 潘建中、潘林：《关于政府动用警察权的理性思考》，载《公安研究》2007年第1期，第66—71页。

[3] 刘杰：《论我国警察权的宪法制约与监督机制的构建》，载《安徽警官职业学院学报》2005年第2期。



低于全国的平均指标，按全国平均指标计算，河南缺少 2.8 万名警察。^[1] 不过，警力配置机制的缺陷使得警力缺乏的问题更加严重，大批警察没有从事真正的警务工作，而是忙于繁杂的行政事务。

2006 年，公安部在全国公安机关中开展“基层基础建设年”，“抓基层、打基础、苦练基本功”，这个活动就是官方所称的“三基工程”。该工程主要是为了解决基层公安机关（主要是县级和乡镇派出所）在社区维稳能力薄弱的问题，改进机构设置，增加基层派出所和农村社区警察的数量，提高警务网络的覆盖率。研究发现，在基层公安机关，长期以来，官僚主义作风严重，县公安局机关科室设置过多，导致官多兵少。大多数县公安局都设有指挥中心、办公室、法制大队等科室，这些部门多则数人，少则一二人；在领导职数的设置上，往往根据人数的多少设立不等的正、副职，从而造成机关科室官多兵少的现象，有的部门甚至出现几个官管一个兵的现象。^[2] 基层公安机关官多兵少的现象，直接导致了警务工作少人问津，甚至无人问津，警察不愿意到基层工作，大部分人员宁愿坐办公室，也不愿到外出巡逻、执勤、处理公务。例如，改革前的 2005 年，黑龙江大庆市各分局局共有民警 2 690 人，其中，指挥行政人员占 51.5%，而在一线执法人员只有 48.5%。^[3]

在农村地区，特别是中西部农村地区，基层警力的缺乏被看作是犯罪率大大高于城市的一个重要原因。根据公安部的信息，2006 年 1—9 月，全国农村地区共发生杀人案件 8 031 起、伤害案件 5.9 万起，均高于城市，其中，不少是“民转刑”案件，一次杀死数人的恶性案件屡有发生；其次，农村地区盗窃、抢劫等侵财犯罪案件增多，1 月至 9 月，全国农村共发生盗窃粮食、牲畜、生产资料等侵财案件 88 万起，占农村发案总数的 31%。^[4] 农村地区的警力按照一乡一所的标准来配备，每个派出所编警察不超过 5 个人。实际上，在农村地区，特别是中西部农村地区，很多乡镇派出所达不到这个标准。例如，截至 2007 年 7 月，山西省城乡基层派出所警力占全省警力的 22.8%，1 622 个派出所中，1 至 2 个编制的有 372 个，占总数的 23%，3 至 5 个编制的 728 个，占 45%，

[1] 李丽静：《中国基层警察群体不堪重负、牺牲者九成为过劳死》，载《半月谈》2009 年 12 月 30 日。

[2] 王占东：《对落实公安部〈关于县级公安机关机构设置指导意见〉的几点思考》，载《河北公安警察职业学院学报》2007 年第 2 期，第 13—15 页。

[3] 大庆市委政策研究室调研组：《关于公安警务体制改革情况的调研报告》，载《大庆日报》2010 年 12 月 10 日。

[4] 霍志坚、李刚、张玉光、胡杰：《全国人大代表政协委员关注农村社会治安防控问题》，中央政府门户网站，2007 年 3 月 9 日，http://www.gov.cn/2007lh/content_547039.htm。

基层派出所警力严重不足，导致农村社会治安力量薄弱。^[1]

根据公安部的两个文件——《关于进一步加强基层公安派出所建设的意见》和《关于县级公安机关机构设置的指导意见》，县级公安局领导班子成员和综合管理机构人员需要达到全县总警力的 15%；基层所（队）警力占全县总警力的 85%，派出所警力原则上达到全县总警力的 40% 以上；基层派出所的建设目标是，在四年内达到，城区派出所每所不少于 20 人，建制镇派出所每所不少于 10 人，建制乡派出所每所不少于 5 人。同时，文件要求扩大警务网络建设。按照文件要求，在城市，原则上以社区为单位划分警务区，对于规模较小、治安平稳的警务区，实行一区一警，并以相邻警务区联勤的形式，加强协作配合；对于规模较大、治安复杂的警务区，实行一区多警。在农村，可以 1 个或多个行政村划分 1 个警务区，实行一区一警。在城区和县城镇，应当依托社区设立警务室，使社区警务室建设与社区建设同步规划、同步建设，并尽可能与社区居委会相邻。在农村，原则上 1 个警务区设立 1 个警务室。

据官方不完全统计，“三基”工程建设的头一年，全国公安机关已下沉警力 8 万多人，基层一线实有警力占所在公安机关总警力的比例平均达到 83%，全国有 4 600 多名派出所所长成为乡镇（街道）党政班子成员。全国建立社区和农村警务室 14.3 万个，配备社区和驻村民警 22 万人。山东、江苏、海南、贵州、新疆等地社区和驻村民警人数已达到派出所警力的 55% 以上。^[2] 在改革之后，大庆全市基层警力有所增加，分局局实有警力 2 712 人，其中，指挥行政人员只占 10.6%，一线执法人员占 89.3%，比改革前增加 85.5%。^[3]

行为标准化

2009 年，公安部下发《全国公安机关执法规范化建设总体安排》，文件指出了警察执法行为中存在的主要问题，这些问题包括不严格执行法律、不按照制度规范操作等，特别突出的问题是随意执法、滥用执法权、执法不作为等问题。针对这些问题，自 2008 年 9 月以来，公安部在短短几年时间里，先后出台了 30 多个基层公安警察执法规范。这些规范文件几乎涉及警察执法的所有方面，详细规定了警察在每种执法情形下的标准动作，甚至在什么情况下、警察应当讲什么话，都予以规定。特别地，公安部在几个最容易发生上述违法问题的环

[1] 郭建珍：《黑砖窑事件暴露人口管理漏洞，山西增加基层警力》，载《法制日报》2007 年 8 月 3 日。

[2] 中央政府门户网站，2007 年 3 月 14 日，http://www.gov.cn/gzdt/2007-03/14/content_550510.htm。

[3] 大庆市委政策研究室调研组：《关于公安警务体制改革情况的调研报告》，载《大庆日报》2010 年 12 月 10 日。



节——“交警纠正交通违法、治安巡逻盘查、武器警械使用、群体性事件处置等”，出台了相应的行为规章。^[1]在这些规章中，最引人注目的两个文件是《公安机关人民警察盘查规范》（2008）和《公安机关处置群体性治安事件规定》（2008）。^[2]由于篇幅的关系，下文简单地介绍一下《公安机关处置群体性治安事件规定》的大致内容。

《公安机关处置群体性治安事件规定》首先定义了10种群体性治安事件：（1）人数较多的非法集会、游行、示威；（2）集会、游行、示威和集体上访中出现的严重扰乱社会秩序或者危害公共安全的行为；（3）严重影响社会稳定的罢工、罢课、罢市；（4）非法组织和邪教等组织的较大规模聚集活动；（5）聚众围堵、冲击党政机关、司法机关、军事机关、重要警卫目标、广播电台、电视台、通讯枢纽、外国驻华使馆、领馆以及其他要害部位或者单位；（6）聚众堵塞公共交通枢纽、交通干线，破坏公共交通秩序或者非法占据公共场所；（7）在大型体育比赛、文娱、商贸、庆典等活动中出现的聚众滋事或者骚乱；（8）聚众哄抢国家仓库、重点工程物资以及其他公私财产；（9）较大规模的聚众械斗；（10）严重危害公共安全、社会秩序的其他群体性行为。

《公安机关处置群体性治安事件规定》列举了群体性事件现场指挥人员的授权范围，同时明确了警力（包括武装警察）调用的程序。公安机关在调用人民警察处理群体性事件时，需要遵照以下程序：调动警力50（含）人以下的，须报经县（市、区）公安机关批准；调动50人以上200（含）人以下的，须报经地（市）公安机关批准；调动200人以上的，须报经省（自治区、直辖市）公安机关批准。该规定还制定了处理群体性事件应当遵循的五项原则：在党委、政府领导下，会同有关主管部门处置的原则；防止矛盾激化原则；慎用警力和强制措施的原则；慎用武器警械原则；依法果断处置原则。该规定还列举了现场管制的措施、采取强制措施的条件以及事后处理的办法。

对地方特别是基层公安机关，由公安部各个部门制定的行为规范汇集到一起，就成为一个庞大的工作负担，警察们对此应接不暇。仅仅在北京这样的省级层面上，行为规范的复杂性就已经让人望而却步。2009年12月，北京市公安局在全国率先推出地方公安执法操作规程《北京市公安局执法大纲》，该大纲囊括了警察执法工作中的360项执法行为、4400个执法基本环节以及900项执法流程的操作规范，涵盖了从执法办案的最初始环节到案件终结的执法办

[1]《公安部关于大力加强公安机关执法规范化建设的指导意见》（公通字〔2008〕49号）。

[2]《中华人民共和国人民警察使用警械和武器条例》于1996年颁布实施。

案全流程。^[1]

为了能够让警察准确地执行行为规范，提高警察的执法素质与水平，公安部在全国公安系统建立起专门的培训网络，按照“统一领导、分级管理、条块结合、以块为主”的管理体制，实行公安部、省、市、县四级管理、分工负责的培训管理模式。培训对象主要包括两类，一是公安机关领导干部，另一类是基层警察。在领导干部中，县级公安局长的培训尤其受到重视。2009年以来，公安部每年对200余名新任局长进行系统培训，并定期对全国县级公安局长、政委进行专题轮训。在对领导干部的培训中，公安部还将中西部落后地区公安机关的领导干部列为重点，通过实施为期三年的“东西合作素质强警行动计划”（2010—2012），将东部发达地区北京等7个省市与青海等8个西部省区建立协作机制，开展“送教到基层”等方式，为中西部地区公安机关培养急需人才。第二类培训对象是普通的警察，他们是首任或新任的第一线民警。凡是“首任和上岗、职务和警衔晋升、基层和一线民警”都要经过专业的培训。为了使培训常规化与制度化，公安部先后制定了相关的培训规范，它们包括《公安部党委关于加强和改进公安教育训练工作的意见》、《全国公安机关2010—2012年民警培训规划》、《公安机关东西合作素质强警行动计划（2010—2012）》、《关于全面推行轮训轮值战训合一训练模式切实提高公安民警综合素质和实战本领的通知》等一系列文件。

抗议处理的柔性化

抗议处理（protest policing）是警察在抗议过程中的态度与行为，在宏观层次上，抗议处理的风格有强制与容忍两种类型。^[2]20世纪90年代以来，中国社会发生了大量的集体抗议事件（见本书第1章）。警察在面对这些集体行动的时候，通常采取的办法是强制性的，或者拘留，或者逮捕，或者采取暴力行为。虽然强制性的处理方法在恢复社会秩序方面效率较高，但是，缺乏专业性的暴力行动其政治代价也是巨大的，有时候，抗议者还会因为警察强制手段而升级他们的抗议行动。强制性措施导致的最大政治代价是，当警察对那些抗议者的合理诉求进行打压时，抗议者本身以及公众会对政权失去信任，政权的合法性会受到极大的削弱。^[3]对于一个被高度政治化的强制机构，公安机关因此特别重视“人民群众”对警察行为的评价。于是，从90年代后期，中央反思了强

[1] 刘学刚、王文硕：《全国公安机关强力推进执法规范化建设》，载《人民公安报》2010年4月8日。

[2] 谢岳：《抗议政治学》，上海教育出版社2010年版，第154—156页。

[3] Yongshun Cai, *Local Governments and the Suppression of Popular Resistance in China*, *The China Quarterly*, 193, March 2008, pp.24—42.



制性抗议处理的得失问题，要求地方警察机关在采取行动的时候应当区别对待抗议行动，慎用警力和警械。

转变首先从对群体性事件的定性开始。1999年，中央发布了两个文件，一个是《中共中央关于印发〈中央政法委员会关于当前影响社会稳定的主要问题和工作的意见〉的通知》，另一个文件是中央办公厅和国务院办公厅下发的关于积极预防和妥善处置群体性事件的紧急通知。两个文件首次将群体性事件定义为“人民内部矛盾”。在中央政法委的研究报告中，那些属于“人民内部矛盾”的群体性事件包括如下这些情形：企业拖欠职工和离退休人员工资、职工下岗和企业改制无视多数职工利益引发的矛盾；因农民负担过重、基层干部作风腐败引起的矛盾；基金会、储金会、股金会等无力还本付息引发的矛盾；征地、拆迁、移民不能妥善安置、补偿引发的矛盾；土地、山林、水利、矿产资源权属纠纷等。争取这些利益诉求的群体性事件具有一定的对抗性，常常围堵与冲击党政机关，堵塞交通，或者出现打砸抢等非法活动，演变为局部骚乱。^[1]

凡是发生属于人民内部矛盾的群体性事件，公安部部长孟建柱强调，警察机关的主要任务是维护现场秩序、化解矛盾，制止过激行为，防止局势失控；坚决防止因用警不当、定位不准、处置不妥而激化矛盾；督促民警必须讲究政策、讲究策略、讲究方法，坚持“三个慎用”（慎用警力，慎用武器警械，慎用强制措施），坚决制止因用警不当、定位不准、处置不妥而激发矛盾，坚决防止发生流血伤亡事件。^[2]有的官员甚至指出，在群体性事件中，除了发生打砸抢烧暴力行为之外，原则上政府不能动用警力，而应该由党委的各级干部到第一线去做好群众工作，化解矛盾。^[3]2008年出台的《公安机关处置群体性治安事件规定》禁止警察在下列三种情况下动用警力，实施强制措施：（1）集体上访尚未影响社会治安和公共交通秩序的；（2）发生在校园、单位内部的罢课、罢工事件，尚未发生行凶伤人或则打砸抢烧行为的；（3）其他由人民内部矛盾引起的、矛盾尚未激化、可以化解的群体性行为。警察机关降低强制措施的使用表明，一些低度抗议行为在一定情况下允许存在。

警察抗议处理风格的变化还表现在，警察不再对普通参与者实施范围广泛的强制措施，而是通过将合理的普通抗议者从少数领头者那里分离出来，孤立、

[1] 中央政法委员会研究室：《关于正确处理新形势下的人民内部矛盾的综合调查报告》，载中央政法委员会研究室主编：《维护社会稳定调研文集》，法律出版社2001年版，第1—2页。

[2] 孟建柱：《深入学习实践科学发展观，做党的忠诚卫士和人民群众的贴心人》，载《求是》2008年第21期，第15—18页。

[3] 柳志卿：《群体事件原则上不动用警力，农地流转须农民自愿》，载《京华时报》2009年2月3日。

打击那些抗议的组织者或积极分子。不过，在地方政府那里，打击组织者或抗议积极分子的方式有时是非法的，有时是合法的。在非法手段中，抗议代表经常被扣上“莫须有”的罪名，受到来自基层干部的伤害。非法打压抗议代表在农村地区特别严重。在农村，乡镇干部经常抄上访代表的家，没收家具、电视等。有时，地方干部甚至破坏带头人的房子，殴打抗议带头人及其家人，非法拘禁他们，判他们劳改，或者给他们安上诸如“抗税”、“扰乱社会秩序”、“殴打干部”、“冲击政府”、“妨碍公务”、“破坏执法”等罪名把他们送进监狱，个别地方的干部甚至以维稳与治安为名，利用“严打”囚禁上访代表。

强制机关“合法”地打压抗议带头人或积极分子，常常借用相关法律，将抗议组织者的活动定义为非法，然后采取打压行动。信访特别是集体信访活动，就经常被政府定性为非法，因为《信访条例》规定，集体信访人数不得超过5人，且不允许越级上访，凡是不满足这两个条件的信访行为都是违法的。对待非法上访的人员，政府的回应除了上述非法手段之外，还有许多合法的形式。最常见的合法形式就是对非法上访者实施劳动教养。根据魏汝久的研究，2008年北京奥运会前夕，全国各地纷纷出台关于进京上访予以劳教的规定。江苏省公安厅、江苏省高级人民法院、江苏省人民检察院、江苏省人民政府信访局联合发文，决定对进京上访者进行劳教。2008年1月，河北省公安厅、河北省检察院、河北省高级人民法院联合下发《关于进一步加大对非正常进京上访处置力度的意见》。该意见规定，根据上访次数，普通非正常进京上访行为将被分别给予告诫、警告、拘留、劳动教养的处罚。但“告洋状”（指向外国或国际组织驻中国的机构递交信访材料）可以不受上述规定，由公安机关“直接予以拘留或劳教”。《辽宁省关于依法处置非正常上访行为的意见》与河北省的规定相似。在这份同样由公检法联合发出的文件中，“告洋状”亦被视为“严重非正常上访行为”，“不受告诫、警告的限制，公安机关可以直接予以拘留或劳动教养”。^[1]

中央对地方政府警力使用的限制，使得地方官员采取另一种比较温和的办法来应对群体性事件。为了说服那些合理的抗议者放弃对抗行动，减轻维稳压力，很多地方政府以金钱收买部分表达不满的人。“花钱买稳定”的对象大多是那些因下岗、失业、退伍专业、退休而生活陷入窘境的人，他们抱怨政府没有提供起码的福利、保险与养老等基本生活保障。上海市政府常常采用这种办

[1] 魏汝久：《中国劳教制度报告（2010）》，2011年1月21日，http://www.21ccom.net/articles/zgyj/ggzhc/article_2011012128589.html。



法，向下岗工人的福利诉求让步，这种办法的确减少了工人抗议的社会影响。^[1]在很多地方，基层政府在运用“花钱买稳定”办法的时候，扩大了安抚的对象与范围。对于那些基层政府无法解决的合理诉求，只要上访者向基层政府要挟，表示在某个敏感时期要进京上访，基层政府通常会想尽办法，以数额不等的金钱，让上访者放弃进京的打算。笔者在安徽六安市调查的时候就发现这种情况：200多名“越战”退伍军人经常在春节、“两会”期间、“五一”、“十一”等节假日和重大活动前夕，向街道办事处透露进京上访的计划，然后政府官员请客吃饭，并向他们发放上千元的“零花钱”，最后，上访者承诺取消行动计划。^[2]

为了避免抗议事件的大规模发生，减少中央对地方政府的政治压力，很多地方政府在处理抗议事件的时候，将强制措施由打压转变为预防，通过信息收集，限制抗议积极分子的行动。通行的做法是，各个基层政府建立庞大的信息网络，密切关注抗议积极分子的动态，一旦发现“情况”，立即向政府报告。本书第4章讨论的维稳信息员的一个主要任务就是从事这种信息的收集，向当地政府和警察机关报告。根据制造危险的程度，基层政府将那些积极分子划分为不同等级的“稳控对象”，根据等级类型，采取相应的稳控措施。危险性一般的积极分子则由信息员监督，而危险性较高的“稳控对象”则需要再增加安全保卫人员。维稳信息员的工作通常是季节性的，在一年当中的几个“敏感”时期，他们会特别留意政府关注的几种人的行动动向。

从强硬向柔性转变，抗议处理风格的转型给警察机关造成了一些执法矛盾。首先，按照《公安机关处置群体性治安事件规定》，在群体性事件现场，警察采取强制行动的权力被高度集中，行动缺乏自主权，而如果贸然采取行动，对行动的时机把握不准并且造成伤亡的话，他们担心会被追究责任。既缺乏自主权又要冒着承担责任的风险，令警察们在处置事件时左右为难、犹豫不决。^[3]其次，柔性抗议处置风格意味着，政府对抗议者的行动采取容忍的态度，容忍的态度却经常被抗议者理解为政府的支持，也就是抗议的政治机会^[4]。一旦政府的容忍态度被理解为机会，抗议者则会发动更大规模的集体行动。再次，以“花钱买稳定”的温和方法而减少使用强硬方法，实际上会鼓励基层抗议者采

[1]Murray Scot Tanner, *China Rethinks Unrest*, The Washington Quarterly, Summer 2004, pp.137-156.

[2]2011年4月29日，访谈安徽六安市中市街道党工委书记方宏。

[3]Murray Scot Tanner, *China Rethinks Unrest*, The Washington Quarterly, Summer 2004, pp.137-156.

[4]Sidney Tarrow, *Power in Movement: Social Movements, Collective Action and Politics*, Cambridge: Cambridge University Press, 1998

取更多的仅仅“为抗议而抗议”的集体行动，这就会使得基层政府陷入一种尴尬的境地，即它们要花费大量的资源从事没有任何意义的事情，而最终结果是，民众对基层干部和政府的政治信任度越来越低。^[1]

不过，警察处置风格的温和化并不代表着无原则地放弃使用强硬手法，相反，对那些符合政府标准的集体抗议行为，警察们则被要求“以牙还牙”。孟建柱表示，“对插手群体性事件、蓄意制造事端的幕后组织者以及实施打砸抢烧的违法犯罪分子，要及时固定证据，依法坚决打击处理，切实维护法律的权威和尊严。”^[2]一般而言，凡是出现如下几种情况的群体性事件，警察都会被允许采取强硬行动：（1）集体抗议具有政治目的，如“藏独”、“疆独”；（2）集体抗议是有组织的行动；（3）抗议过程中伴随着暴力行为，如打砸抢；（4）集体抗议受到境外势力的支持。^[3]毫无疑问，如果某个抗议事件同时具备上述四个要素的话，警察机关的强制程度也是最强的。

[1]Lianjiang Li, *Political Trust and Petitioning in the Chinese Countryside*, Comparative Politics, Vol.40, No.2, January 2008, pp.209-226.

[2] 孟建柱：《着力强化五个能力建设，全面提升维稳水平》，载《求是》2009年第23期，第3—6页。

[3]Yongsun Cai, *Local Governments and the Suppression of Popular Resistance in China*, The China Quarterly, 193, March 2008, pp.24-42.

8. 公共安全开支：金元战略

社会治安综合治理工程的推进还有赖于另一个至关重要的机制的支撑，那就是，巨大的经费投入。从国家统计局 1995 年开始单独公布公检法司机关和武警部队的经费支出以来，数字显示，不论是中央还是地方，政府用于公共安全维护的开支年年增长，以至于 2011 年的经费预算首次超过了国防预算^[1]。经费增长为各级政法机关、武警部队和群防组织提供了维护治安的基本条件，那些在经费不足情况下难以执行甚至不执行的治安职能，被有效地激活了。

由于公共安全开支来源很多，既有预算内的，也有预算外的，既有政府筹集，也有社会捐赠，因此，若想掌握它的精确数字，对任何人来说都是一个难上加难的事情。一般情况下，公共安全开支的主体部分是由公检法司和武警部队的支出构成的，国家安全机构的开支情况则不在官方公布的范围之内；这部分开支基本上来源于政府财政拨款，包括省级和中央政府的转移支付。公共安全开支的其余部分则用于诸如奖励维稳先进单位和积极分子、安抚维稳重点对象以及其他计划外的维稳工作等；这部分经费来源比较复杂，全国各个地方的做法也不一致，通常情况下，财政状况较好的地方政府由财政来开支，而条件较差的地方政府则采取向企业和社会寻求捐赠的办法，来解决经费问题。

公共安全支出的急速增长并不仅仅是一个财政问题，它同时反映了国家在应对社会治安问题时所采取的政治对策。换句话讲，如果政府将公共安全支出作为维稳的一个依赖性机制，那么，这些经费的使用则存在着很重要的绩效问题，公共安全财政体制在很大程度上决定着社会秩序维护的效率。

8.1 公共安全财政体制改革

公共安全支出的政策受制于改革开放的大环境，特别是行政体制的分权运动^[2]对它的影响最大。由于分权运动要在中央与地方之间重新划分财政与人事决定权，鼓励地方政府之间的竞争，因此，地方政府从运动中获得了更多的自

[1]2011 年 3 月 17 日，中华人民共和国财政部网站，http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengxinwen/201103/t20110317_505087.html。

[2]Dali Yang, *Remaking the Chinese Leviathan: Market Transition and the Politics of Governance in China*, Stanford: Stanford University Press, 2004.

主权。公共安全投资政策的第一次变化就直接来自于这种财政体制改革。政策变化的总体趋势为，公检法司机关的经费保障越来越依附于地方政府。在第一次改革期间，地方政府对政法机关的财政政策，主要遵循“自收自支，收支挂钩”的办法，鼓励它们运用公权获取更多的财政回报。^[1]

财政体制的改革使得基层政法部门的经费保障出现了很大的问题。通常情况下，东西部地区政法部门之间财政状况差距较大，发达省份的公共安全经费支出（包括“公检法司开支”与“武警开支”两项）是落后地区的数倍（见表8—1）。在表8—1中，广东是1995年以来全国公共安全支出总量最多的省份，而甘肃则是最少的省份之一^[2]，从1995年到1999年，两者之间的公共安全支出差距始终保持在10倍以上。东西部公共安全支出的差距还表现在人均开支上（见表8—2）。上海和贵州分别代表了人均公共安全支出的两个极端，前者在90年代的后半期基本上保持着7—8倍左右的差距。在中西部地区，少得可怜的财政拨款几乎令政法机关无法运转。据调查，一些中西部地区县级财政只给其他行政机关安排每月200元的行政经费，而公安机关则执行“高于一般行政机关一倍以上的标准”，但是即便如此，它们也只能获得每月400元的拨款。^[3]公共安全支出的问题不仅仅表现为地区差别，东部发达地区的经费保障也是个严峻问题。即使在那些经济发达地区，政法机关的实际需求与财政拨款之间仍然存在着巨大的缺口。^[4]例如，2001年，福建省公安机关大部分地区年办案经费的缺口都在50%之上，有些地方办案经费仅够用一个月或办两起大案。^[5]

表8—1 广东与甘肃公共安全经费支出对比（1995—1999）

（单位：万元）

	1995	1996	1997	1998	1999
广东	415 972	498 712	59 4892	732 016	812 528
甘肃	35 649	43 456	47 799	69 714	8 2156

数据来源：《中国统计年鉴》（1996—2000），中国统计出版社。

[1] 在这种原则指导之下，公安部主要依靠行政罚款，而法院与检察院则实行办案收费，来增加部门收入。

[2] 作者根据1995年以来各省“公检法司”与“武警”两项开支相加所得。

[3] 么子国：《试论建立与完善公安经费保障机制》，载《公安研究》2004年第12期，第78—81页。

[4] 樊鹏、汪卫华、王绍光：《中国国家强制能力的建设轨迹与逻辑》，载《经济社会体制比较》2009年第5期，第33—43页。

[5] 李双其：《福建省严打工作调研报告》，载《中国刑事法杂志》2002年第2期，第88—97页。



表 8—2 上海与贵州公共安全人均开支对比（1995—1999）

（单位：元）

	1995	1996	1997	1998	1999
上海	108	138	151	184	209
贵州	14	17	20	28	35

数据来源：《中国统计年鉴》（1996—2000），中国统计出版社。

由于政法经费紧张，基层公检法司机关想尽各种办法“解决经费问题”。2006年7月10日，《安徽日报》报道省内法院多种“充实”经费的现象：其一，挪用标的款，例如，亳州市法院2004年挪用标的款371.7万元用于院办公楼续建工程；其二，隐瞒应缴财政收入，例如，阜阳市法院隐瞒诉讼费收入402.2万元、罚没收入和赃款赃物变价收入70.6万元；其三，法院自定收费标准，违规收费，例如，安庆市及所辖县（区）法院2004年超标准收取其他诉讼费100.3万元。在法院经费保障困难的省份，以上这些做法是较为普遍的。^[1]由于经费难以保障，很多地方公安机关在执法过程中，经常将本部门的经济利益放在首位，结果，强制服务、垄断经营、不合理收费、乱罚款的现象时有发生。^[2]

“自收自支，收支挂钩”的政法经费开支政策给公共安全的维护造成了极大的影响，使得整个国家的维稳能力呈现出下降的趋势。一方面，经费的普遍短缺直接影响到公共安全机关的正常运转，也直接降低了它们的维稳能力。在一些中西部地区，“县级公安机关经常被停水断电，电话只能打进不能打出，案件无法办，逃犯不能追，民警个人垫付差旅费、培训费和车燃车修费情况较为普遍，装备落后，基础设施简陋等现象比比皆是。”^[3]另一方面，政法机关为了谋求部门利益的行为，违法了法律，同时也制造了社会矛盾。广泛存在的违法行为使得政法机关在某种程度上成为一个不稳定的根源。调查显示，为了保障正常运转，许多基层公安机关利用职权，乱摊派，乱罚款，乱收费，坐收坐支罚没收入，占用取保候审费、保证金、扣押物等涉案财物，承办“油水案”。^[4]

[1] 王娟：《中央与地方关系视角下的法院经费保障体制现状分析》，2010年7月8日，<http://bjtlzy.chinacourt.org/public/detail.php?id=2196>。

[2] 张步红：《中国行政法学前沿问题报告》，中国检察出版社2003年版，第241页。

[3] 么子国：《试论建立与完善公安经费保障机制》，载《公安研究》2004年第12期，第78—81页。

[4] 么子国：《试论建立与完善公安经费保障机制》，载《公安研究》2004年第12期，第78—81页。

这些行为常常诱发群体性事件的发生。

中央政府对公共安全财政体制的改革正是在上述背景之下提出来的。改革首先是在全国公安机关展开，然后逐渐铺开。改革的初期成果集中体现在 2003 年 11 月全国第 20 次公安工作会议上通过的《中共中央关于进一步加强和改进公安工作的决定》。《决定》第八项内容提出了“建立和完善公安保障机制”改革思路，具体地讲，《决定》指出，“按照收支脱钩、全额保障、突出重点、分步实施的原则”，研究制定公安机关装备配备、各项经费开支定额等标准，并按照事权划分的原则，由中央财政和地方财政分别予以保障。同时，“加大中央财政对中西部地区县级公安机关的补助力度，保障基层公安机关办公、办案的经费支出。”另外，“增加公安基础设施建设投入，实施公安监管场所及西部地区公安派出所‘两所’建设工程。”上述这些原则成为后来财政体制改革的指导思想。

与此同时，法院与检察院的财政体制改革也被提上议事日程。2004 年 12 月，《中共中央转发〈中央司法体制改革领导小组关于司法体制和工作机制改革的初步意见〉的通知》。该通知明确提出，“省、自治区、直辖市根据本地区经济发展水平和司法机关业务经费实际需要情况，制定分类别、分阶段的县级司法机关经费基本保障标准。”2005 年 9 月，最高人民检察院与财政部联合下发《关于制定县级人民检察院公用经费保障标准的意见》，提出了制定县级检察院公用经费保障标准的原则、范围、方法和要求，为实现收支脱钩、经费全额保障创造了条件。2006 年 5 月《中共中央关于进一步加强人民法院、人民检察院工作的决定》。该决定要求，“省级财政部门要会同高级人民法院、省级人民检察院制定本地区基层人民法院、人民检察院经费基本保障标准，并予以落实。”

上述部门和地方改革的经验，为公共安全开支政策的全面转型创造了条件。2008 年 11 月，中共中央政治局原则同意中央政法委《关于深化司法体制和工作机制改革若干问题的意见》。该意见明确指出，政法经费由先前主要由地方财政负担的体制，转变为中央和地方“明确责任、分类负担、收支脱钩、全额保障”的体制，并建立经费分类保障政策，具体分为三类：

一是分项目保障。包括人员经费、公用经费、业务装备经费、基础设施建设经费四类，其中，同级财政承担人员经费、日常运行公用经费、办公基础设施建设经费和各类基础设施维修经费；中央、省级和同级财政分担办案（业务）经费、业务装备经费和业务基础设施建设经费。

二是分区域保障。中西部的办案、装备、基建等经费，由中央、省级和同级政府按照规定分别承担，困难地区中央和省级政府的承担比例平均达到 50%



以上,最高可达 90% 以上。东部地区原则上由同级政府负担,省级政府支持相对困难区域,中央政府则予以奖励性补助。

三是分部门保障。根据各政法机关工作职责、业务特点、工作量差异等,确定中央、省级和同级政府不同的保障范围和责任。

在过去几年中,这些政策在地方得到了落实,它们不仅确定了政法经费保障的新框架,而且公共安全的经费开支也得到了空前的增长。

8.2 改革之下的支出增长

公共安全财政体制的改革为中央政府与地方政府增加支出带来了机会。改革为经费支出的增加提供了两个主要机制:一是中央要求地方政府执行较高的政法经费预算标准,另一个是中央和省级政府加大了对中西部县级政府的转移支付。2004年9月30日,财政部和公安部联合下发了《关于制定县级公安机关公用经费保障标准的意见》,该意见规定,公用经费保障标准涉及行政经费、公安业务经费和特别业务经费三个部分,以当地2003年和2004年县级公安机关公用经费实际开支(包括账面开支和账外开支),扣除一次性开支和不合理开支,作为测算保障标准的基础数据。在实际操作过程中,公检法司法部门的公用经费预算标准数倍于其他行政部门和事业单位。例如,2011年,安徽省六安市金安区财政局按照如下标准制定政法公用经费预算:检察院、法院年人均经费18 000元,司法局为15 000元,党委、人大、政协、纪检部门为3 000元,一般行政机关为2 000元,而事业单位为1 500元。^[1]转移支付的增长情况会在后面部分涉及。

改革之下的两大机制,使得中西部地区县级政府的政法经费预算出现空前的增长。据统计,2007年,全国县级公安机关经费支出比2004年增长66.4%,其中,2006年和2007年,中西部地区县级公安机关人均公用经费支出分别较上年增长12.36%和19.67%。^[2]在过去的几年中,无论是政法经费总支出、转移支付还是人均经费标准,新疆维吾尔自治区的额敏县都有大幅度提高(见表8—3):与2006年相比,2010年,总支出、转移支付以及人均费用分别增长了128%、260%和101%。

[1] 参见财政局内部资料:《金安区实施政法经费保障体制改革呈现五大亮点》。

[2] 刘明望《落实县级公安机关公用经费保障标准情况的调研》,载《公安研究》2008年第7期,第63—65页。

表 8—3 额敏县维稳经费的增长情况 (2006—2010)^[1]

(单位: 万元)

	维稳经费总支出	转移支付	人均费用
2006	560	250.59	1.55
2007	855	387	2.33
2008	963.11	434.9	2.51
2009	1810.6	961	4.14
2010	1275.2	901	3.13

不过, 增长并不具有共时性, 也不具有同步性, 全国各地存在着很大的差异性。一般而言, 东部发达地区政策执行得较早, 它们大多在 20 世纪 90 年代后期就开始执行, 而中西部地区则执行得相对较晚, 大多是 2003 年之后才开始执行。表 8—4 是上海市黄浦区的政法经费增长情况。在 20 世纪 90 年代, 该区的经费保障一直呈现上升势头, 1999 年, 政法经费总投入比 1993 年增长了 4 倍。

表 8—4 1993—1999 年上海市黄浦区政法系统经费支出情况表^[2]

(单位: 万元)

年份	合 计	公安		检察院		法院		司法局		国家安全局	
		金额	%	金额	%	金额	%	金额	%	金额	%
合计	52156	40986	78.58	5944	11.40	3806	7.30	801	1.53	619	1.19
1993	2257	1792	79.40	224	9.92	181	8.02	60	2.66		
1994	5423	3704	81.25	375	11.17	308	5.85	94	1.73		
	办案费补助	702		231		9					
1995	8058	5471	78.49	831	11.73	608	7.88	153	1.90		
	办案费补助	854		114		27					
1996	7677	5907	76.94	1107	14.42	539	7.02	124	1.62		
1997	8837	6821	77.19	1016	11.50	707	8.00	99	1.12	194	2.19
1998	9210	7153	77.67	1003	10.89	767	8.33	108	1.17	179	1.94
1999	10694	8582	80.25	1043	9.75	660	6.17	163	1.53	246	2.30

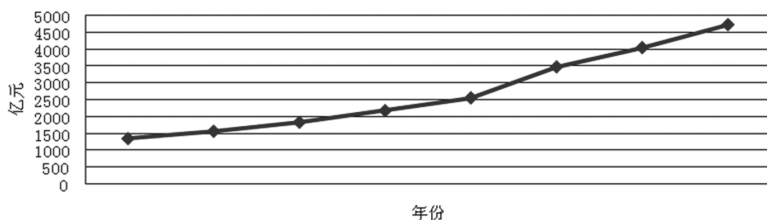
[1] 王江龙:《额敏县加大维稳经费投入力度确保了社会治安秩序良好政治稳定》, 2010 年 11 月 22 日, <http://www.xjem.gov.cn/Czj/ShowArticle.asp?ArticleID=17084>。

[2] 上海地方志办公室, <http://www.shtong.gov.cn/node2/node4/node2249/node77162/node77179/node77404/node77502/userobject1ai94709.html>。



公共安全的支出趋势可以透过图 8—1 和图 8—2 观察得到。由于国家统计局没有提供 2002 年之前全国的“公检法司”和“武警”的开支数据，只有省级政府的开支，因此，图 8—1 只反映 2002 年至 2009 年的情况。在图 8—1 中，2002 年，全国公检法司机关与武警部队总共开支大约为 1 348 亿元，到了 2006 年，这个数字增加到大约 2 562 亿元，四年内，增长率接近 97%；2007 年的经费总支出为 3 486 亿元，而 2009 年则为 4 744 亿元。在后三年中，尽管支出的增长幅度低于前四年，约为 36%，但是，开支的总量增长仍然是巨大的。

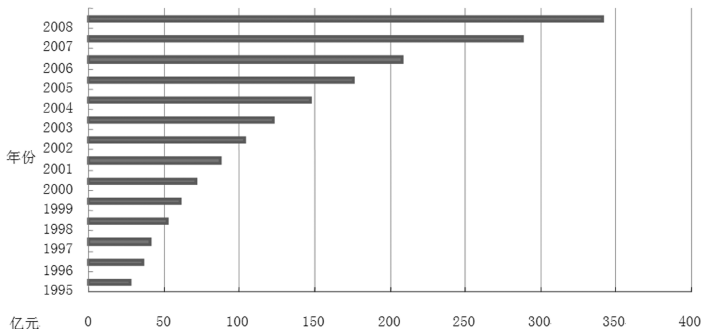
图 8—1 全国性公共安全开支增长情况（2002—2009）



数据来源：《中国统计年鉴》（2003—2010），中国统计出版社。

地方性的支出增长的情况可以在较长时段中进行观察。图 8—2 反映了 1995 年到 2009 年全国省、直辖市“公检法司”与“武警”开支的增长情况。1995 年，全国各省、直辖市公共安全开支总共只有 280 亿元，而到了 2009 年，支出总量达到了 3 900 亿元，增长幅度达到惊人的 10 倍以上。通过观察增长曲线，我们可以发现，2001 年之后，地方政府公共安全开支的增长速度明显加快：2000 年的支出总量是 1995 年的 2.63 倍，而 2009 年的开支总量则是 2001 年的 4.48 倍。

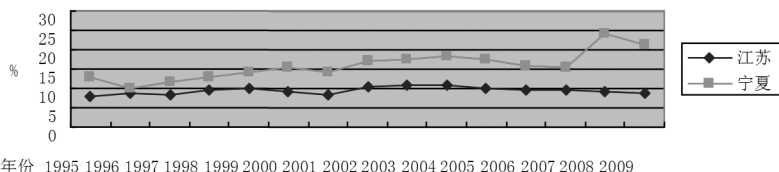
图 8—2 全国省、直辖市公共安全开支的增长情况（1995—2008）



数据来源：《中国统计年鉴》（1996—2009），中国统计出版社。

地方政府的公共安全的增长情况还可以通过观察其所占财政收入的比例，得到更进一步的理解。我们选取两个比较有代表性的省份，一个是江苏，另一个是宁夏，因为它们分别是 1995—2009 年公共安全开支总量最多或最少的三个省份之一。在图 8—3 中，无论是经济发达地区的江苏省，还是落后的宁夏回族自治区，两个地方在过去 15 年中，公共安全的支出都呈现出明显的增长趋势：1995 年，江苏和宁夏的公共安全总支出分别占该年度本省财政收入的 8.04% 和 12.81%，到了 2009 年，公共安全开支的力度仍然不减，比例分别为 8.8% 和 21.4%；在过去 15 年中，两省的增长比例始终保持较高的水平。

图 8—3 江苏和宁夏年度公共安全开支与财政收入之比（1995—2009）



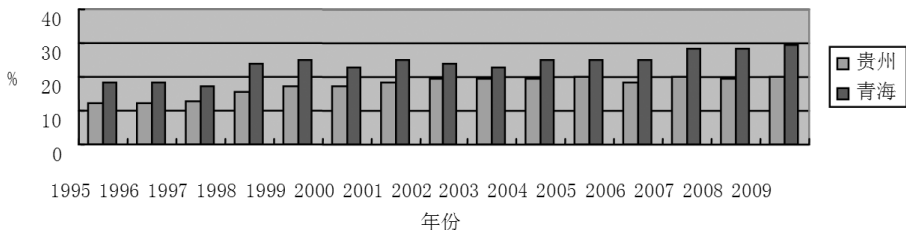
数据来源：根据《中国统计年鉴》（1996—2010）的相关数据计算得出。

8.3 增长的差异

公共安全财政体制改革带来了一个老话题，那就是，中西部地区与发达地区之间存在着很大的水平落差：越是经济发达地区，其公共安全支出的数量越大、支出占财政支出的比重越小，而越是落后地区其公共安全支出的数量越小、财政支出的比重越大。图 8—3 是关于江苏与宁夏政法经费支出与财政收入之比的变化趋势。它表明，相对于发达地区，落后地区的财力更大部分被政府用于维护社会稳定，而且这个开支比例变得越来越高。2008 年，宁夏居然有 24.09% 的财政收入投入到公共安全方面。落后地区的其他省份情况并无二致（见图 8—4）。在图 8—4 中，青海与贵州的情况超过了宁夏，特别是青海，公共安全支出占财政收入的比例特别大：早在 1995 年，青海省就有 18.34% 的财政收入花在维稳上，以后十几年，增长的规模有增无减，到了 2009 年，这个比例攀升到惊人的 29.7%，换言之，在这一年，青海省政府将近 1/3 的收入用于公共安全。



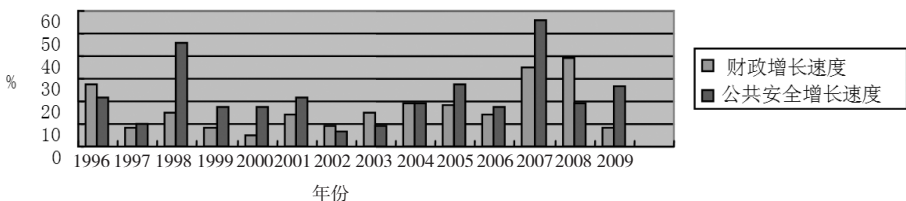
图 8—4 贵州和青海年度公共安全开支与财政收入之比（1995—2009）



数据来源：根据《中国统计年鉴》（1996—2010）的相关数据计算得出。

相对于公共安全开支的增长速度，落后地区的财政收入增长情况又是如何呢？我们以甘肃为例。图 8—5 显示，在从 1996 年至 2009 年的 14 年中，其中有 8 年公共安全开支的年增长率超过财政收入的年增长率；在极端情况下，前者的增长速度远远超过当年度后者的增长速度，例如，1997 年和 2009 年，公共安全年增长率分别为 45.85% 和 27.06%，而财政收入的增长率只有 15.16% 和 8.16%。在过去的 14 年里，尽管两项增长率变化比较大，有时候，财政收入的年增长率超过公共安全开支增长率，但是，根据图 8—5 计算得出的两项平均年度增长率则显示，公共安全开支的年度平均增长率为 22.62%，高于财政收入年度平均增长率的 16.87%。两者之间的落差反映了政府在公共安全开支方面所承受的财政压力。

图 8—5 甘肃省公共安全开支与财政收入年度增长率（1996—2009）

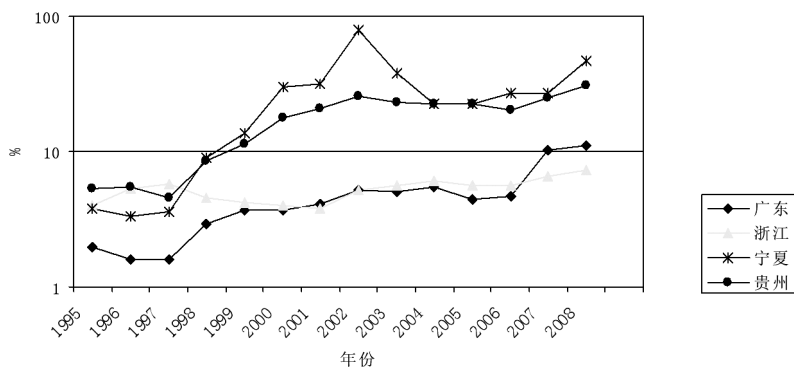


数据来源：根据《中国统计年鉴》（1996—2010）的相关数据计算得出。

除了公共安全开支与维稳关系最为直接之外，抚恤与社会救济方面的开支也与维稳存在着十分密切的关系，因为长期以来，国家正是通过提供有限的社会救济，来避免社会底层对公共安全发起挑战。如果从社会救济开支这个角度去观察公共安全开支所带来的区域性差异的话，我们会发现，相对于东部发达地区，中西部落后地区所承受的财政压力更加巨大。在图 8—6 中，广东和

浙江代表东部发达地区，而贵州和宁夏则代表了中西部落后地区。曲线图反映了以下一个事实：在 1995 年至 2008 年之间，相对于发达地区而言，落后地区的财政收入用于社会救济方面的开支远远高于前者，特别是在 2002 年，宁夏总共投入了 78.88% 的财政收入用于抚恤与社会救济，而那一年，广东省只有 5.21%、浙江为 5.14%。也就是说，越是落后地区，其政府承担的社会救济的财政压力越大。

图 8—6 广东、浙江、贵州和宁夏社会救济开支占财政收入的年度比例
(1995—2008)

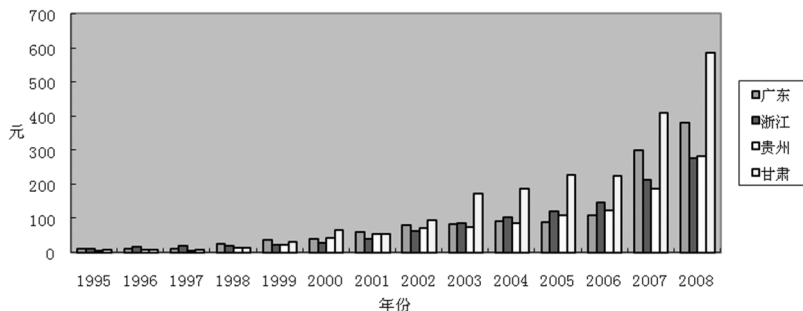


数据来源：根据《中国统计年鉴》（1996—2010）的相关数据计算得出。

尽管落后地区财政收入远远不及发达地区，但是，当地政府用于抚恤与社会救济的开支接近甚至超过了发达地区（见图 8—7）。在图 8—7 中，贵州与甘肃代表落后地区，而广东与浙江则代表发达地区。从 1995 年开始，落后地区与发达地区在抚恤与社会救济方面逐年增加投入，增长幅度达到数十倍。例如，1995 年，贵州人均开支只有 5.88 元，到了 2008 年，增加到 283 元，浙江从 10.7 元增加到 276.4 元。在 2000 年之前，落后地区与发达地区保持着十分接近的水平，但是，在 2000 年之后，前者的人均开支经常超过后者。例如，2000 年，甘肃的人均开支是 66.3 元，而财政收入最高的省份广东仅为 39.3 元；2008 年，广东的人均开支为 380 元，而甘肃则为 584.8 元。人均抚恤与社会救济开支的地区差异表明，越是落后地区，财政收入用于公共安全的支出越高，相反，越是发达地区，其财政收入用于公共安全的支出越少。



图 8—7 广东、浙江、贵州与甘肃人均抚恤与社会救济开支对比（1995—2008）



数据来源：根据《中国统计年鉴》（1996—2010）的相关数据计算得出。

2003年开始的公共安全财政体制改革，试图通过加大政法经费与抚恤和社会救济两项经费的支出，来减轻落后地区的财政压力。2008年，中央向中西部地区下拨政法经费转移支付227.15亿元，2009年下拨了441.66亿元，2010年下拨转移支付的预算数为573.95亿元；^[1]社会保障与救济的转移支付也呈现出较大的增长，2003年，中央在此项事务上的开支仅为5.13亿元，2009年，这项开支增加到454.4亿元。^[2]

不过，这两项转移支付并没有能够从根本上扭转公共安全支出的地区差别。为什么呢？一方面，在官方公布的统计年鉴中，无论是“公检法司开支”、“武警开支”还是“公共安全开支”，实际上都已经包含了当年度中央下拨的转移支付部分，各地也同时将转移支付的收入纳入到当地年度财政收入之中，因此，转移支付并不能改变上述数据所得出的结论。另一方面，由于21世纪初各地先后实行的政法经费转移支付主要用于政法办案与装备方面，它们对公共安全开支的整体影响并不大，地方财政压力并没有因此而出现明显的下降。再者，在抚恤与社会救济的经费开支之中，中央转移支付所占的比例并不高，大部分是由地方财政承担的，例如，2003年，中央在此项事务上的开支仅为5.13亿元，而地方政府则支出了493.69亿元；2009年，中央政府在“社会保障与就业”方面支出了454.4亿元，而地方则支出了7152.3亿元。^[3]

增长的差异还表现在，在国家强制机关中，公安系统和武装警察所占的开

[1] 参见中华人民共和国财政部网站，<http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengshuju/index.htm>。

[2] 《中国统计年鉴》（2004、2010），中国统计出版社，“财政”部分。

[3] 《中国统计年鉴》（2004、2010），中国统计出版社，“财政”部分。

支比例最高，其次为法院和检察院。2011年，在全国范围内，公安系统的支出最多，预算为3 225.62亿元，超过全年公共安全支出的一半，武装警察为1 046亿元，而法院只有605亿元，行政司法机关最少，为175亿元；2010年的情况与2011年的预算情况相似，2010年，全国公检法司和武警部队总共开支了5 486亿元，其中，公安系统开支了2 793亿元，武警部队为934亿元，而法院和司法行政机关分别为538亿元和158亿元。^[1]

在地方上，公安机关经费使用的优先性特征也十分突出。早在20世纪90年代，上海市黄浦区的政法经费投入中，大部分是由公安机关开支的（见表8—4）。1993年，该区公安机关的经费开支占了全年政法经费总支出的79.4%，1994年为81.25%，1995年为78.49%，1996年为76.94%，1997年为77.19%，1998年为77.67%，1999年为80.25%。7年中，该区公安机关占政法经费开支的年平均数为78.58%。2009年，在吉林旬阳县年初的财政预算中，公检法司的人均公用经费标准分别为20 000元、15 000元、15 000元和10 000元，实际拨款标准分别为：30 220元、27 010元、30 167元和19 167元。在2007—2009年期间，来自中央和省级政法的政法经费转移支付，812万元用于公安机关，512万元用于法院，198万元用于检察院，71万元用于司法局。^[2]换句话说，在公共安全财政体制改革过程中，最大的受益部门是公安系统和武警部队。

8.4 公共安全经费的支出构成

正如没有人能够准确地知道全国性公共安全开支的数字一样，弄清楚维稳经费的详细用途也是一件令人头痛的事情，因为尽管过去几年各地政府在执行信息公开的政策，但是，有关公共安全经费的详细使用清单很少被公开，目前，只有中央政府和省级政府偶尔地公布有关公共安全经费开支方面含糊而笼统的数据。不过，对于观察政府如何维护稳定来说，我们并不需要掌握公共安全经费使用的全部情况。事实上，只要弄清楚几个关键问题，我们就能够大致了解，作为维稳的一个机制，公共安全开支是如何支撑政府维护稳定工作的，并在此基础上，帮助我们对公共安全支出的效率进行客观地评价。

在过去十几年里，两次公共安全财政体制改革都没有改变经费支出的一个基本特点，即大部分经费被用于公检法司机关工作人员的工资福利。这种现象在1998年之前就是如此，1998年之后一直延续到今天，仍然如此。如图8—8

[1] 徐凯、陈晓舒：《公共安全账单》，载《财经》2011年5月9日。

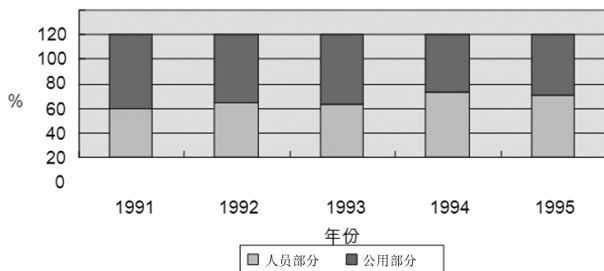
[2] 旬阳县财政局：《县级政法部门经费保障存在的问题及建议》，2010年4月9日，http://www.caizheng.gov.cn/jiaoliu/2010/0409/article_55.html。



所示，在全国公检法系统，1991至1995年的开支结构中，将近一半的经费用于系统内部人员的工资与福利发放，这种情况在法院、检察院以及司法行政机关更加严重。^[1]1995年之后，尽管官方没有公布类似的统计数据，但是，在广大的政法系统，特别是财政状况较差的中西部地区，“吃饭财政”状况依然没有得到根本的扭转。例如，贵州毕节地区，2008年，全区法院总支出为9429万元，其中工资福利支出为3738万元，占39.64%；2009年，全区法院总支出为9555万元，其中，工资及福利支出4200万元，占43.95%。^[2]

第一次公共安全财政体制改革的后果是，很多落后地区公检法司机关拖欠工资情况严重，以至于许多人员长期领不到工资。例如，在江西九江市，由于经费紧缺，大部分县区公安机关只能发放警察的基本工资，相当一部分民警的差旅费、医疗费长期不能报销。^[3]第二次改革的目标之一就是为扭转上述人员经费难以保障的状况。例如，调查发现，中西部落后地区的法院，经过改革之后，它们的人员经费基本得到了保障：“政法编制内人员的基本工资，有省级以上政策文件为依据的岗位津贴、边疆补贴、医疗社会保障费、住房公积金补助等政策性人员经费，由于建立了政法人员‘工资发放责任制’，法院的人员经费一般能与地方其他机关人员一同发放，基本保证了‘吃皇粮’。”^[4]

图 8—8 全国公检法支出结构（1991—1995）



资料来源：财政部文教行政司编：《公检法支出财财务统计资料（1991—1995）》，江苏科学技术出版社1999年版，第167页。

公共安全支出的第二部分内容是公用经费。1997年，财政部、公安部联合

[1] 参见财政部文教行政司编：《公检法支出财财务统计资料（1991—1995）》，江苏科学技术出版社1999年版，第168—169页。

[2] 周毅：《贵州毕节地区法院系统经费保障情况调研报告》，载《毕节审判》2010年第3期。

[3] 张平：《对公安经费保障的思考》，载《人民公安报》2005年2月8日。

[4] 王斌：《应加强对贫困地区法院经费保障的力度》，2009年10月19日，<http://www.gy.yn.gov.cn/Article/spyf/lldy/ztyj/200910/15926.html>。

下发了《关于印发〈公安机关财务管理暂行办法〉的通知》(财文字〔1997〕1号)。该通知将县级公安机关的公用经费分为行政经费、公安业务经费和特别业务经费三个部分：

(1) 行政经费包括办公费、印刷费、水电费、邮电费、取暖费、交通费、差旅费、维修费、招待费、福利费、劳务费、租赁费、办公设备购置费、物业管理费和其他费用等；

(2) 公安业务经费包括侦察破案费、遣送费、警犬驯养费、消耗费(含公安专线租费、交通工具消耗费、侦察设备消耗费、武器弹药消耗费、通信信息设备消耗费)、宣传资料费、教育培训费、治保费、专业补助费、奖励费、业务会议费和其他费用等；

(3) 特别业务经费包括特别办案费、特情耳目费、情报费等。

其他政法机关的公用经费开支项目要相对简单一些。例如，地方法院的公用经费项目由以下几个部分组成：

行政公用经费包括办公费、水电费、邮寄费、交通费、一般设备购置费、差旅费、修缮费等维持机关运转的基本费用；业务(办案)经费包括办案费(办案差旅费，诉讼文书、布告、表册材料及印刷费，审判场地租赁费，死刑执行费，办案补助费)、劳务费(陪审员、翻译人员、证人补助费)、邮寄费、通讯费、交通费(燃料费、过路过桥费、保险费)、专业会议费、宣传费、法官培训费等。^[1]

第二次公共安全经费体制改革的目标，就是增加对公用费用的投资力度，对于县级政法机关，部分公用经费由中央和省级政法的转移支付来承担，部分费用仍然由县级财政负责。例如，2007年，四川攀枝花市东区司法局分配到中央政法补助专款5.64万元，省级配套1.41万元，县级配套7.95万元，总计15万元，用于购置车辆1台。^[2]但是，在一些落后地区，部分公用经费仍然要依赖政法机关的收费创收。例如，在云南省的部分县市，自2007年诉讼收费大幅度下降之后，公用经费越来越依靠中央转移支付和同级财政加大拨付力度，不过，还有相当数量的法院，在这笔支出上，仍须不同程度地依赖诉讼收费。^[3]

为了确保专款专用，提高政法公用经费的使用效率，有效地解决基层政法机关经费紧缺的现状，中央与省级政府经费转移支付部门，明确要求地方政府特别是县级政府机关，不得挪用资金。例如，江苏省财政厅发文规定，省级财

[1] 王斌：《应加强对贫困地区法院经费保障的力度》，2009年10月19日，<http://www.gy.yn.gov.cn/Article/spyf/11dy/ztyj/200910/15926.html>。

[2] 《攀枝花市司法局关于2007年度中央政法补助专款管理使用情况和县级政法部门经费保障工作落实情况的自查报告》，2008年3月17日，<http://www.panzhuhua.gov.cn/xxgk/zfbmxxgk/ssfj/czxx/zxjf/181895.shtml>。

[3] 王亚新：《法院财政保障的现状及前景略议》，载《学习与探索》2010年第4期，第93—95页。



政部门在下达政法专项转移支付资金时，明确各政法机关所占比重或数额，规定业务装备经费和办案（业务）经费的比例；政法专项转移支付资金用于市级政法机关补助部分原则上不超过转移支付资金总额的 20%；办案（业务）经费应用于与政法机关办理案件（业务）直接相关的支出，并按照财政部门规定的费用开支范围和标准执行，不得用于购置固定资产、弥补日常运行公用经费或基础设施建设经费不足。^[1]

政法机关还有相当部分经费用于基础建设，其中，主要是办公设施的建设与维护。根据 2009 年财政部下发的《政法经费分类保障办法（试行）》，政法部门办公基础设施建设经费和各类基础设施维修经费由同级政府负担，中西部地区县级、维稳任务重的地区及经济困难地区市级业务基础设施建设经费，则由中央、省级和同级政府分区域按比例负担，中央和省级政府负担的比例最高可达 90% 以上。在过去十年里，公共安全经费用于基础建设的项目主要来自法院系统的“两庭”建设与公安系统的“两所”建设。

2002 年，最高人民法院下发了《关于贯彻执行“人民法院法庭建设标准”的通知》（法〔2002〕260 号），要求全国各级人民法院根据国家建设部和国家计委的通知，开展人民法庭和审判庭的“两庭”标准化建设。2007 年 8 月，国家建设部和国家发展与改革委员会下发《公安派出所建设标准的通知》（建〔2007〕165 号），要求各级政府于同年 10 月 1 日开始，进行基层派出所和看守所的“两所”标准化建设。文件为“两庭”和“两所”的建设，制定了十分详尽的标准，包括了房屋建设与装备的方方面面，大到房屋占地面积、建设面积，小到房间的名称。

2008 年开始，江西省全面建设基层派出所，计划新建和改建 584 个派出所。每个派出所按照不少于 5 人的标准，建筑面积控制在 225 平方米。新建派出所的平均工程造价按 550 元/平方米测算。标准内的经费由中央政府的转移支付承担，共 16320.3 万元，不足部分或超出标准部分以及征地费、相关的建设性收费由地方政府负责解决。^[2]2004 年以来，陕西省延安市利用中央政法经费转移支付 419 万元，解决了 27 个无房派出所的问题；2006 年，延安市计划投入 620 万元中央转移支付，重点建设 32 个派出所。^[3]

2006 年，国家发改委下拨 27.3 亿元，用于中西部地区新建、改建人民法

[1] 《江苏省政法专项转移支付资金管理办法》（试行）（苏财规〔2009〕4 号），2010 年 3 月 4 日。

[2] 江西省发改委：《关于印发江西省公安派出所建设规划的通知》（赣发改投资字〔2008〕31 号），2008 年 1 月 4 日。

[3] 《延安市人民政府办公室转发“关于进一步加强基层公安派出所建设的意见”的通知》，2006 年 11 月 7 日。http://2008.yanan.gov.cn/n16/n1059/n1360/n2155/200759.html。

庭 5 944 个，占全国人民法庭总数的 60%。^[1]2007 年，四川广安的各级区县花费巨资新建和改建审判法庭，工程建设的经费预算如下：市中院计划投入 420 万元；武胜县和岳池县法院分别投资 1 050 万元和 504 万元；华蓥市法院计划投资 1 722 万元；广安区法院计划投资 630 万元；邻水县法院计划投资 1 650 万元。不过，由于多种原因，这些投资计划远远低于实际支出，换句话说，广安市审判庭建设的实际费用大大超过预算数。根据该市人大的调研报告，由于中央转移支付是按照 2005、2006 年 550 元 /m² 标准下拨的，而该市“两庭”建设是 2008 年全面启动的，此时的建材价格和人工工资等已较几年前大幅度上涨，一般的法庭建设项目主体工程需要追加 70 万元的投资。这样的话，各级政府需要各自筹集总数为 5 577 万元的超支建设款。^[2]

由于在 20 世纪 80—90 年代热衷于建造办公楼，各地基层政法系统，特别是中西部落后地区的政法机关，造成了大量的债务。例如，经济状况较好的四川平昌县，截至 2008 年底，政法机关实际债务为 2 595.17 万元，其中，公安机关为 1 107.9 万元，检察院为 693.9 万元，法院为 600.8 万元，司法局为 192.57 万元。这些债务大多来自于基础设施建设，政法机关自身和县级财政都难以解决。^[3]2003 年底，广西防港城市中级人民法院动工兴建新的审判综合楼，该项目占地 40 亩，建筑面积 14 000 多平方米，总投资 2 711 万元。截至 2006 年底，该院已完成主体的 90%，共投入资金 1 050 万元，已支付 908.96 万元，其中，中央转移支付资金 570 万元，自筹资金 338.96 万元，缺口为 141.04 万元。如果整个工程完工的话，还需要 1 700 多万元的后期投资。^[4]第二次政法财政体制改革中的部分开支，就是用来偿还过去拖欠下来的债务。债务偿还由中央、省政府和县政府分级承担。

公共安全经费开支的第四部分内容是由各种维稳专项经费构成的。维稳专项经费不是一个约定俗成的专有名词，但是它有一个基本固定的内容。它被从上述三类经费之中区别开来，主要包括综合治理专项经费、平安建设专项经费、流动人口服务管理费、预防青少年违法犯罪、安置帮教、人民调解、社区矫正、禁毒、防范处理邪教、法律宣传与援助等。维稳专项经费的来源大致有三个：

[1] 全国法院经费保障、两庭建设统计》，载《人民法院报》，2007 年 12 月 6 日。

[2] 广安市人大内务司法委员会：《关于全市法院“两庭”建设情况的调研报告》，2009 年 10 月 22 日，<http://www.gard.gov.cn/Article/ShowArticle.asp?ArticleID=419>。

[3] 刘强：《平昌县政法经费保障体制思考与对策》，2009 年 8 月 9 日，http://www.pccz.gov.cn/E_ReadNews.asp?NewsID=2119。

[4] 高建红：《探索法院经费保障现状，构建经费长效保障机制》，2007 年 9 月 14 日，<http://gxfy.chinacourt.org/public/detail.php?id=561>。



一部分来自上级政法经费转移支付，另一部分来自本级政府财政拨款，第三部分来自社会捐赠。

2008年，为了响应中央的号召，宁夏回族自治区大幅度地提高综合治理专项经费的标准。自治区财政厅将2008年综治专项经费按照人均0.20元地标标准列入年初预算，下拨122.05万元；各地方政府按照不同的标准制定预算：川区人均不低于0.20元，山区不低于0.50元，共划拨了414.7万元。经济发达地区的标准更高：银川市为人均0.60元，青铜峡市为1.30元，盐池县为2元。有些地区，如银川市、石嘴山市，还将乡镇和街道的综治专项经费列入县（区）财政预算，下拨款项在5000到10000元之间。^[1]表8—5是江苏省江阴市2010年维稳专项经费细目表。2010年，该市维稳专项经费预算达到近600万元，其中还不包括专门用于防范社会不稳定因素而设立的维稳基金500万元。

表8—5 2010年江阴市维稳专项经费预算明细表^[2]

经费项目名称	预算数（万元）	执行单位
平安建设专项经费	90	政法委
流动人口服务管理费	40	政法委
预防青少年违法犯罪	47	宣传部、团市委
安置帮教	20	司法局
人民调解	25	司法局
社区矫正	83	司法局
禁毒经费	34	公安局
防范处理邪教	34	公安局
法律宣传与援助	200	法院、司法局
合计	573	

最近几年，各个地方政府新增了另一个维稳专项经费开支项目，即安装视频摄像系统。在全国各地，从城市到农村，凡是交通要道、安全重点保卫单位（如银行、学校、医院、党政机关办公场所等）、人员来往密集的场所与建筑等，都安装了视频监控系统。例如，2007年，山东省全省已经安装电视监控探头40多万个，其中纳入公安机关管理使用的探头达到37.4万个。全省城区党

[1]《中国社会治安综合治理年鉴》（2008），中国长安出版社2009年版，第677页。

[2]参考徐凯、陈晓舒：《公共安全账单》，载《财经》2011年5月9日，表9部分。

政机关、金融、供水、供电、通讯等重点要害部门视频覆盖率达到 100%，宾馆、酒店、商场等公共复杂场所和重要交通路口的覆盖率达到 95% 以上。^[1] 在浙江台州市，截至 2011 年 7 月，市、县两级政府视频监控系统建设工程共计投入经费 2.7 亿元，街道乡镇村居投入约 2 亿元，社会资源总投入约 11 亿元，全社会已建设安装监控摄像头 16 万个以上，建设安装入侵警报装置约 9 万个。^[2] 落后地区的情况也不例外。例如，在宁夏银川，截至 2007 年，全市投资 6 400 万元建设城市技防网络，建成了 5 大系统、4 大平台、23 个监控中心、2 000 多个监控探头。^[3]

公共安全开支的第五部分构成是维稳基金。过去几年，为了防止信访和群体性事件升级，各个地方政府都设立了维稳基金，用来采取个人的或集体行动，以安抚那些不满的人。有些地方一般会设立政府级基金，有的在诸如信访局、法院、公安局等设立部门基金。基金来源有的是政府财政，有的是部门经费，也有的是政府从社会上募集而来的。

2004 年，浙江海盐县政府成立了“海盐县维稳专项资金”，由县财政拨款 50 万元，建立专户，用于化解严重影响社会稳定的可能隐患，同时，在此基础上，各镇政府也根据需要，设立 5—10 万元不等的专项资金。截至 2008 年初，全县共有维稳专项资金 100 万元，并且已经有 72 名申请者得到了 109.73 万元的资助。海盐县两级政府在决定资助对象的时候，主要依据三种标准：一是凡发生信访户赴京上访后，由镇、部门派员赴京劝返的情况且费用特别大的；二是精神病人反复越级上访，或具有严重暴力倾向，已成为严重不稳定因素，需要强制治疗，而本人无生活来源，这些人地强制治疗费用由县、镇两级维稳专项资金承担；三是涉法涉诉个案救助款发放，一般不超过 1 万元，特殊情况的，最高不得超过 3 万元。^[4]

2010 年，江西永修县政府设立了 10 万元的维稳专项基金，其救助范围更加详细：第一，涉法涉诉案件中因被告人或一方当事人缺乏经济赔偿能力或履行能力，而致受害人或另一方当事人遭受严重生活困难，需维稳专项基金救助的；第二，难于依据法律、政策进行界定的历史遗留问题，经协调可以用资金补偿方式解决的；第三，因历史原因或客观因素而难以处置的涉法涉诉问题、

[1] 《中国社会治安综合治理年鉴》（2008），中国长安出版社 2009 年版，第 451 页。

[2] 台州市公安局：《全市社会治安动态视频监控系统建设推进会在仙居召开》，2011 年 7 月 14 日，http://www.zjtz.gov.cn/zwgk/xxgk/008/05/0506/201107/t20110721_114326.shtml。

[3] 《中国社会治安综合治理年鉴》（2008），中国长安出版社 2009 年版，第 676 页。

[4] 海盐县委维稳办：《建立健全维稳专项资金，努力消除和减少社会不稳定因素》，参见浙江省委维稳办编：《维护稳定工作内参》，2008 年 8 月，第 91—96 页。



信访积案、信访老户问题，当事人愿意接受基金救助息诉罢访的；第四，无明确责任主体的意外死亡事故，其他救济方式已经使用，仍需启用专项基金，且不会造成攀比，连带负面影响的事项；第五，特大火灾、特大安全生产事故、特大交通事故、不可抗拒的自然灾害造成大的稳定事件，需应急处理的事项；第六，涉及省、市有影响的群体性稳定事件，无法适用通常协调方式处置的。^[1]

2009年9月，陕西省石泉县人民法院向县财政部门申请总额为1万元的财政预算，开始建立维稳专项资金，资金实行每年补足制，由县财政、法院和社会捐赠三方面补充。资金主要救助五类人：

(1) 审判的刑事案件，因被告人无经济赔偿能力，致受害人或受其赡养、扶养、抚养的直系亲属遭受严重生活困难，其他社会救助又难以落实，确需救助的；(2) 本院生效的裁判文书且权利人申请执行的案件或依法受理的其他案件，因被执行人下落不明或无履行能力，致申请人遭受严重生活困难，其他社会救助又难以落实，确需救助的；(3) 证人、鉴定人因作证、鉴定受到打击报复，造成严重生活困难，无法通过法律途径获得赔偿，其他社会救助又难以落实，确需救助的；(4) 本院法官、执行人员或其他工作人员，在执行公务过程中，因主客观原因致执法有一定过错或瑕疵，但权利人依据当前国家法律、政策规定无法获得国家赔偿，其他社会救助又难以落实，确需救助的；(5) 涉法涉诉案件当事人不服本院裁判，长期到市、省或者进京信访，反映的问题有一定合理性，且发生严重生活困难，其他社会救助又难以落实，信访人愿意接受救助并息诉罢访的。^[2]

2008年，厦门集美区法院就向区政府申请了维稳专项资金，由区政府财政拨款500万元，目的是当企业主逃逸、工人遭欠薪案件后，法院采用维稳金先行垫付的方式，支付工人工资，保障农民工的权益。截至2010年底，集美区法院总共处理了28起企业主逃逸的案件，有20个系列案件是通过利用维稳金来执结的，共垫付了工人工资397.8万元。^[3]

公共安全经费支出还包括奖励那些对公共安全做出贡献的有功人员，这些人包括维稳信息员、义务调解员、义务巡防队员或治安队员等。奖励不同于薪水，不是按月发放，而是按照实际贡献，由考核部门定期考核，一次性发放。我们

[1] 戴文：《永修县设立维护社会稳定专项基金促和谐》，九江新闻网，2010年3月19日，<http://www.jjxw.cn/1081/2010/03/19/361@1337036.htm>。

[2] 《石泉县人民法院信访维稳基金管理办法》，2009年9月9日，石泉县人民法院网。注：2011年7月21日，笔者发现，该办法已经从石泉县法院官方网站被删除。

[3] 《集美区法院设专项资金为“讨薪族撑腰”》，2011年5月4日，http://www.xm.gov.cn/sm/kstd/flyz/201105/t20110504_400525.htm。

以人民调解员为例。

从 2010 年起，昆明市与县（市）区两级政府将各自拨出 600 万元，总计 1 200 万元，对人民调解员成功调处矛盾纠纷给予奖励。奖金的发放根据矛盾的大小和难易程度，分为简易程序纠纷和普通程序纠纷进行考核，对调解成功并达标的纠纷案件，分别给予 20 元、50 元、150 元、300 元、500 元不等的奖励。^[1]昆明东川区规定，“以奖代补”实行每季度考核一次，对调解成功的矛盾纠纷每件分别给予 50 元、150 元、300 元、500 元的奖励，对于特殊案件，则根据案件性质奖励 500—3 000 元。政府还将在年终评选出 10 名“十佳人民调解员”、“先进人民调解工作者”、“先进人民调解集体”，分别奖励 1 000 元、800 元和 2 000 元。^[2]

[1] 《今年昆明 1200 万奖励人民调解员》，昆明信息港，2010 年 2 月 26 日。

[2] 《东川区全力保障人民调解“以奖代补”工作》，2011 年 1 月 4 日，http://www.ynf.gov.cn/canton_model25/newsview.aspx?id=1584384。

9. 治安责任：守土有责

20世纪80年代后期，中央提出了目标管理责任制的办法，试图约束和规范地方干部的政治行为，迫使他们在权力自主性日益扩大的情况下如何听命于中央。像其他目标管理一样，社会治安综合治理在90年代初也建立起治安责任制的基本框架。经过20多年的发展与完善，这套制度已经很完备，发挥的作用也越来越明显，成为维稳和社会治安综合治理不可缺少的一个重要机制。

社会治安责任制包括一套完整的结构体系，从责任分解到奖励与处罚，再到考核与责任追究。它在三个层面上明确了责任主体，即地区、部门与领导，并赋予它们以明确的责任。除此之外，责任制还试图通过奖励与处罚条款，来解决责任履行的动力问题。最为常见的处罚手段就是众所周知的“一票否决制”，它在领导干部特别是基层干部那里形成了实实在在的政治压力。社会治安责任制的运转还离不开责任的考核与责任的追究。中央为地方的责任考核提供了原则性的指导，而地方和基层则设计了复杂的考核体系。总体来看，责任考核是一种封闭式的内部评价行为，即使零星地允许公众参与其中。

由于许多内部因素，治安责任制的责任约束或者效果受到不同程度的影响：第一，经济发展与社会稳定之间的逻辑性矛盾导致地方政府选择性地执行治安政策；第二，在地方和基层，全员维稳的模式增加了干部的责任压力，令他们不知所措，这种做法不仅让干部们难以履行责任，也同时削弱了政府机构处理社会矛盾的能力；第三，自上而下的责任制为县和县以上的党委、政府提供了一个推卸责任的机会，基层单位（如乡镇和街道政府）经常成为责任追究的“替罪羊”。

9.1 干部管理责任制

市场经济对政府管理提出了许多制度性的变革要求，这些要求至少包括以下几个方面的内容：权威的分解；政府与雇员之间签订雇佣合同；雇员的工作目标量化；在科层制内部，引进竞争机制；运用经济激励手段，鼓励公务员努力完成目标，等等。^[1]中国自改革开放以来，或多或少地进行了类似的变革。然而，由于考虑到政权的权威性，不论是中央向地方的分权还是国家从社

[1]Peter Self, *Government by the market? The Politics of Public Choice*, Boulder: Westview Press, 1993.

会的退出，国家始终在集权与分权之间不停地摇摆，当管理效率被更多强调的时候，分权的改革就会占据上风，当地方表现出尾大不掉的时候，中央就会在分权改革方面表现退步。一句话，中央总是面临着效率与权威之间的矛盾。作为解决这一矛盾的一个举措，干部管理制度在改革后不久就被提上议事日程。

传统的干部管理制度被认为与改革政策相互冲突。邓小平在《党和国家领导制度的改革》一文中，例数了官僚主义的种种表现与弊端，其中包括“权力过分集中的现象，家长制现象，干部领导职务终身制现象和形形色色的特权现象”。他认为这些现象和弊端，“妨碍甚至严重妨碍社会主义优越性的发挥，如不认真改革，就很难适应现代化建设的迫切需要，我们就要严重地脱离广大群众。”^[1]于是，在改革之初，建立一个全国性的公务员制度被看作是经济发展与现代化的一个前提条件，而干部管理制度的改革则是公务员制度建设的一个重要组成部分，改革的推动者特别想通过后者的改革，来改进政府管理的效率。

1979年11月，中共中央组织部颁布了一个号召建立新的干部考核制度的文件，《关于实行干部考核制度的意见的通知》。这个文件建议，除了要求考核工作的实际成效外，还应该包括政治思想、组织和领导能力，对实质性问题的熟悉程度和“民主”的工作作风。^[2]很明显，共产党试图以工作效率代替政治态度，建立具体的、可衡量的和量化的考核指标，来控制其官员的管理行为。1993年，根据组织部的建议，《国家公务员暂行条例》获得通过。该条例将公务员的绩效表现作为一个重要的指标提了出来，并且规定了评价绩效的具体办法。衡量公务员绩效表现的标准被笼统地分为四类：德、能、勤、绩。在考察这四项标准的时候，工作实绩所占的比重最大，一般在60%—70%，而其他三个标准合起来只有30%—40%。^[3]公务员工作表现的评价等第分为三档：优秀、称职与不称职。在《国家公务员暂行条例》和后来的《中华人民共和国公务员法》（2005年颁布，以下简称《公务员法》）中，在更高层级的公务员系统内，无论是考核标准还是考核等第都过于简单化和模糊不清，但是，在基层政府，这些标准却相对更加具体。早在1988年，中组部就颁布了《关于实行地方党政领导干部年度工作考核的通知》。该通知将考核的标准具体化为若干指标，其中包括工业总产值、税收、农业产量、基础设施投资、人口增长率、九年义务教育的完成率等。^[4]

[1]《邓小平文选（1975—1982）》，人民出版社1983年版，第287页。

[2] Susan Hayes Whiting, *Power and Wealth in Rural China*, Cambridge: Cambridge University Press, 2000, p.101.

[3]《国家公务员暂行条例》（1993年）。

[4] Susan Hayes Whiting, *Power and Wealth in Rural China*, Cambridge: Cambridge University Press, 2000, pp.102-103.



对公务员的考核重点侧重领导干部，而不是全部公务员，主要是地方党委与政府的党政“一把手”。考核工作由上级组织实施，对下级党政“一把手”的工作表现给予评价。为了对领导干部实行有效的约束，让他们真正地承担管理责任，上级党委与政府会要求下级党委书记和行政首长签订一个岗位责任书。岗位责任书里包含着大量的任务指标，经济的、社会福利、教育、环保、社会治安，等等（见表9—1）。在和上级党政机关签订岗位责任书之后，下级党政“一把手”会依照同样的方式，根据不同内容，与其下属机构的主要负责人签订类似的管理合同。党政主要领导的责任合同稍有区别，前者主要负责辖区内的党务建设，而政府“一把手”则负责经济发展和社会管理。

表 9—1 2011 年江苏省沭阳县乡镇（场）、街道目标体系

指标名称		分值	考核标准及计分办法	考核责任单位
1. 财政一般预算收入 (30分)	① 一般预算收入增幅	5	一般预算收入增幅达到全县乡镇平均增幅得 5 分，超过乡镇一般预算收入平均增幅 30 个百分点、20 个百分点、10 个百分点以上的，分别加 6 分、3 分、2 分；低于乡镇财政一般预算收入平均增幅 30 个百分点、20 个百分点、10 个百分点以上的，分别扣 5 分、3 分、2 分。	财政局 国税局
	② 一般预算收入中国税收入增收额	20	一般预算收入中国税收入净增额超过 1 000 万元、500 万元、300 万元、100 万元、50 万元、30 万元以上的，分别加 6 分、5 分、4 分、3 分、2 分、1 分；每减收 10 万元的扣 1 分。	
	③ 一般预算收入中税收占比增长	5	分两类：第一类，对 2011 年税收占比高于乡镇平均占比的，先加 2 分，然后再按每提高 1 个百分点，加 0.3 分；第二类，对上年税收占比低于乡镇平均税收占比的，2011 年每提高 2 个百分点，加 0.5 分。	
2. 规模工业企业培育 (20分)	① 新增规模工业企业个数	10	按完成率计分；超额完成的，每超 1 个百分点加 1 分。	统计局 国税局
	② 规模工业企业入库税收	10	①以 2010 年为基年，确定每个乡镇规模工业企业销售额占全县规模工业企业销售额的比例，以及规模工业企业实现税收占全县规模工业企业实现税收的比例；② 2011 年度每个乡镇规模工业企业销售额占全县比重与 2010 年度进行比较，每增长 1 个百分点加 1 分，下降 1 个百分点扣 1 分；3、2011 年度每个乡镇规模工业企业实现税收占全县比重与 2010 年度进行比较，每增长 1 个百分点加 1 分，下降 1 个百分点扣 1 分。	

(续表)

指标名称		分值	考核标准及计分办法	考核责任单位
3. 工业用电量增幅 (10分)		10	①工业用电量增幅得分, 考核得分 = 工业用电量增幅 × 5 (工业用电量增幅 < 0 的, 计 0 分; 工业用电量增幅 > 100% 的, 计 5 分; 高能耗用电量按 10% 折算计入实绩); ②税收能耗比得分, 税收能耗比 = 工业企业入库税收 (万元) ÷ 工业用电量 (万度), 达到全县平均水平得 5 分, 每高于全县平均水平 1 个百分点加 0.1 分, 加分最多不超过 5 分, 每低于全县平均水平 1 个百分点扣 0.1 分, 扣分最多不超过 6 分。	供电公司 经信局 国税局 地税局
4. 乡镇工业集中区建设 (10分)	①集中区厂房建成面积	3	每个乡镇全年至少完成 10 000 平方米的标准化厂房建设 (含异地新建), 完成年度目标的得 3 分, 未完成任务按比例扣分, 超额完成任务的, 每多完成 1000 平方米加 0.1 分, 最多加 1 分。标准化厂房基础出地面的按建筑面积的 1/3 折算成完成实绩; 建设到檐口的按建筑面积的 2/3 折算成完成实绩。多层标准化厂房二层以上 (含二层) 建筑面积按 1 : 1.5 计算完成实绩。建筑密度 (指集中区内所有建筑的基底总面积与规划建设用地面积之比) 不低于 50% 的加 0.1 分, 每低 1 个百分点扣 0.1 分, 扣完为止。	经信局 国税局 地税局
	②集中区厂房利用率	4	建成的标准化厂房全部利用的得 7 分, 每闲置 1 000 平方米扣 0.2 分, 扣完为止。入驻工业企业固定资产投资在 1 000 万元以上的, 且当年引进、当年投产的, 每个加 1 分。	
	③集中区税收贡献率	3	税收贡献 = 工业企业入库税收 (万元) ÷ 集中区厂房面积 (千平方米), 达到全县平均水平得 3 分, 每高于全县平均水平 1 个百分点加 0.1 分, 加分最多不超过 3 分, 每低于全县平均水平 1 个百分点扣 0.1 分, 扣分最多不超过 3 分。	
5. 现代高效农业 (10分)		10	按照 2011 年现代高效农业发展考核办法有关规定考核计分。	农委
6. 全民创业及村级经济发展 (10分)	①全民创业	5	根据《关于印发全民创业考核细则的通知》(沭全创办〔2010〕1号)文件规定: 实行百分制考核。考核分值乘以 5% 即为该目标得分, 最高分为 5 分。	组织部
	②村级经济发展	5	根据《沭阳县村级经济发展实绩考核办法(暂行)》(沭办发〔2009〕16号)和《关于进一步完善村级经济发展实绩考核办法的通知》(沭村组发〔2010〕7号)规定进行考核。所辖村居平均分值即为乡镇考核分值。考核分值乘以 5% 即为该目标得分, 最高分为 5 分。	



(续表)

指标名称	分值	考核标准及计分办法	考核责任单位
7. 基层党建 (5分)	5	根据《2011年乡镇基层党建考核细则》进行考核,受中央、省、市、县级以上表彰的,分别加1分、0.8分、0.5分、0.2分,加分最高不超过1分。	组织部
8. 党风廉政建设 (5分)	5	根据《2011年乡镇、县直单位党政领导班子和领导干部落实党风廉政建设责任制情况考核细则》进行考核,受中央、省、市、县级以上表彰的,分别加1分、0.8分、0.5分、0.2分,加分最高不超过1分。	纪委
9. 实际到账外资		每引进80万美元加1分,最高加3分。	商务局
10. 土地增减挂钩 工作		为县贡献建设用地指标每100亩加2分,加分最高不超过10分。	国土局
11. 小城镇及农民 集中区建设	加分	在市检查评比中获得第一名至第五名,每次分别加1分、0.8分、0.6分、0.4分、0.2分;在县检查评比中获得第一至第五名,每次分别加0.5分、0.4分、0.3分、0.2分、0.1分,加分最高不超过3分。	住建局 农工办
12. 城乡环境综合 整治工作(含秸秆 禁烧)	加 减 分	环境整治在市检查评比中获得先进或被通报表扬,根据名次及次数加0—3分,加分不超过3分;落后或被通报批评扣0—3分,扣分不越过分。秸秆禁烧被省市通报表扬,根据影响程度及次数加0—3分,加分不超过3分;在国家、省卫星监测中被查到着火点或被省市通报批评,根据影响程度、次数扣0—3分,扣分不超过3分。	环指办 禁烧办
13. 领导交办工作		被督查专报、通报批评的乡镇每次扣0.5分,扣分最多不超过4分;为市委工作会议每提供1个观摩点加1分;在市单项工作观摩排名第一(并列除外)的加1分。	督查办
14. 脱贫攻坚		按时汰发〔2008〕15号、〔2009〕7号,汰扶〔2008〕11号有关规定进行考核,不达标扣分,扣分最多不超过4分。受中央、省、市、县级以上表彰的,分别加2分、1.5分、1分、0.5分,加分最高不超过2分。	扶贫办
15. 社会稳定	不 达 标 扣 分 受 表 彰 加 分	按照社会稳定工作考核文件规定进行考核,实行不达标扣分。受中央、省、市、县级以上表彰的,分别加1分、0.8分、0.5分、0.2分,加分最高不超过1分。被中央、省、市级以上新闻媒体曝光、炒作造成一定负面影响的,分别扣6分、4分、2分;被中央、省、市级以上新闻媒体下面报道的,分别加1分、0.8分、0.5分,加分最高不超过1分。	宣传部 信访局
16. 安全工作		按百分制考核,每低10分扣1分,扣分最多不超过4分。受中央、省、市、县级以上表彰的,分别加1分、0.8分、0.5分、0.2分,加分最高不超过1分。	安监局

(续表)

指标名称	分值	考核标准及计分办法	考核责任单位
17. 计划生育	不达标扣分	根据沐发〔2010〕10号文件要求，被省、市检查或调查解剖问题较多的，给全县计划生育工作造成极坏影响的扣4分；赴京去省到市上访的，分别扣3分、2分、1分，扣分最高不超过4分。受中央、省、市、县级以上表彰的，分别加1分、0.8分、0.5分、0.2分，加分最高不超过1分。	计生局
18. 综治平安、法治创建	受表彰加分	按照相关文件规定进行考核扣分，扣分最多不超过4分。受中央、省、市、县级以上表彰的，分别加1分、0.8分、0.5分、0.2分，加分最高不超过1分。	政法委

在责任书里，每项指标具有不同的分值。^[1]表9—1显示了复杂的指标体系，而体系中各项分值的差异则表明了中央对不同政策的重视程度。毫无疑问，越是中央政府重视的指标，其分值越高。在表9—1中，绝对的分值给予了经济发展，在100分中，将近90分的指标项目与经济有关，而其他项目只有非常有限的分值。根据分值的不同或者政策的重要性，中央要求地方官员完成三种类型的指标任务，一般指标、硬指标或者一票否决的优先指标。对于那些非领导干部，他们通常被要求完成一般指标，而领导干部则要完成上级下达的硬指标和优先指标。一般性指标不仅重要性不大，而且它们的目标也比较模糊，难以量化。像党建、文化和社会发展都属于这类指标。相对而言，硬指标在政策目标中更加重要，完成起来的难度也较大，它们通常比较明确，以量化的方式下达给下级领导。上述表中的财政增长、税收任务、招商引资的规模等都属于较重要且具有明确目标的指标。对于那些关键性政策，尽管地方政府都把主要精力放在经济发展上面，但是，那些非生产性任务，例如，社会稳定和计划生育，中央则用一票否决的办法来约束地方干部优先给予完成。^[2]一票否决意味着，如果地方政府没有达到中央或者上级政府下达的关键性指标标准，那么，它们所作的其他努力都徒劳无功，即使其他指标完成得非常出色。在过去三十年中，计划生育和社会稳定是中央最为关注的，也是作为优先目标而提出来的，而经济增长则是作为硬指标来要求地方干部的。以经济增长作为硬指标、而把计划生育和社会稳定作为优先指标，表明中央要求地方干部必须平衡增长与稳定之间的关

[1]Kevin J. O' Brien and Lianjiang Li, *Selective Policy implementation in Rural China*, Comparative Politics, Vol.31, No.2, 1999, pp.167-186.

[2]Maria Edin, *Remaking the Communist Party-State: The Cadre Responsibility System at the Local Level in China*, China: An International Journal 1, 1, March 2003, pp.1-15.



系,经济增长必须在社会稳定的条件进行,社会稳定在政治上永远高于经济增长。

作为弥补因改革而带来的权力下放并且可能导致中央权威受削弱的一种手段,干部管理责任制通过激励与约束的手法,扮演着监督和控制地方政府的作用。责任制的考评是一个相对开放的过程,既有共产党的内部考核,也有外部考核。这些考核机制一方面鼓励内部竞争,为地方干部忠实地执行中央政策而创造动力,另一方面,也制造某种政治压力,迫使干部们服从中央和上级党委政府的政治指令。

内部考核是评价干部的主要方法。通常情况下,领导干部不是由他们的任职机构而是由上级的党委组织部来评议的;至于那些非领导干部,他们的评议则是由自己所在单位做出的。很明显,内部评议干部的做法给上级党委政府监督下级党委政府带来了很大的麻烦,其中,一个主要的障碍是,地方评议机关在政治和行政上隶属于当地政府。^[1]为了获得准确的信息,为了有效地监督地方政府,中央与地方社区的群众之间建立起某种政治联盟。^[2]不过,这种政治联盟只是一种政治默契,或者说只是中央单方面刻意建立的,并没有公开确认。中央与地方社区的联盟是一种区别于内部评价的外部评价机制。通过向社会开放绩效考核,中央政府能够掌握其政策在地方执行的效果,而执行效果反过来反映了地方干部的执行态度与执行能力。

开放式评价的第一种方式是所谓的民主评议。每年年终的时候,上级组织部门会到考核单位,召集该单位的员工代表和该单位的下属机构的代表,听取他们对该单位党政领导的工作表现的意见。考核既有口头的评价,也有匿名的评议。代表们根据考核的四大标准,逐条对照,对他们的领导给予评价,给出考核等第,优秀、称职或不称职。例如,县级组织部对某个乡镇党政“一把手”进行年度考核时,会召集部分村级干部代表,举行座谈会,让他们发表对两位主要领导看法,同时,组织部也会发放调查问卷,让代表们匿名填写,组织部的考核官员会当场密封这些问卷以示公正。尽管民主评议存在着这样那样的问题,评价结果很少被用来作为处罚官员的依据,但是,不能否认的是,这种开放式评价机制的确给地方干部制造了一些政治压力,使得他们对上级的政策安排不能掉以轻心。而对于中央来说,这种政治压力恰好吻合了它监督地方干部的意图。^[3]

[1]Yasheng Huang,*Administrative Monitoring in China*, The China Quarterly, No.143,1995, pp.837-838.

[2]Maria Edin, *State Capacity and Local Agent Control in China: CCP Cadre Management from a Township Perspective*, The China Quarterly, No.179, 2003, pp.35-52.

[3]Maria Edin, *State Capacity and Local Agent Control in China: CCP Cadre Management from a Township Perspective*, The China Quarterly, No.179, 2003, pp.35-52.

开放式考核机制的另一种形式是信访制度。在后面部分，我们会了解到，中央政府把信访与信访量作为评价地方政府工作绩效的一个重要指标。中央规定，如果一个地方政府没有有效地遏制信访特别是按照国家定义的非上访，那么，该地方的党政领导则被认为执行工作不力。另外，从来自于底层的信访事件中，中央政府获得了真实的信息，使得它不再过分地依赖于地方政府，被虚假的情况所困扰。这些信息能够告诉中央政府，哪些政策在地方被执行的效果很差。一个典型的案例则是农村税费问题。20世纪90年代，农民广泛地以信访的形式向中央表达对非法征收税费的不满，在学者收集的1998年至1999年184个进京上访的案例中，反映农民负担问题的比例最高，63件。^[1]持续不断的信访行动，有些具有很强的对抗性，终于促使中央出台了一系列政策，旨在解决农民负担问题，其中，最广为人知的政策是，中央在2005年全面取消了农业税。信访制度既为中央和上级政府获得真实信息提供了帮助，同时，也为监督地方和基层干部带来便利。这一点被欧博文与李连江的研究所证实。^[2]

如何让地方政府的干部投入热情来完成那些工作指标呢？不论是内部考评还是外部考评，它们都是为了给地方干部形成执行政策的压力，但是，如何保证他们按照中央的偏好而不是地方和个人的偏好选择性地执行政策呢？常见的办法不外乎两种：一种是正面的奖励，奖励的作用是，为了促进地方官员主动积极地遵循上级旨意；另一种是消极的，运用政治或行政处罚的手段，强迫地方干部确保自己的行为不偏离正轨。

奖励性措施多种多样，其中，经济奖励与政治提拔是最为常见的。在每年一度的绩效考评中，《中华人民共和国公务员法》明确规定，对于一般的公务员干部而言，只要年终考核在称职和称职以上，该公务员就会获得第13个月的工资，作为考核合格的奖励，连续两次考核为优秀者，会获得基本工资加一级的奖励。当然，奖励的反面就是惩罚。凡是没有达到考核要求的，如果考核为不称职，则扣除当年度的第13个月的工作奖励，并会被降低一级行政职务使用，如果连续两次考核为不称职的公务员，则会被予以辞退。

对于领导干部，经济奖励的力度要大得多。以沭阳县为例。如果乡镇（街道）在年度先进考评中，按照表9—1各项指标，综合得分在前十名的，县委和县政府会给予通报表彰，并授予“目标考核先进奖”，其中，对名列前3名的单位，

[1] 赵树凯：《上访事件和信访体系：关于农民进京上访问题的调查分析》，载徐勇主编：《三农中国》，湖北人民出版社2003年冬季卷。

[2] Kevin J. O'Brien and Lianjiang Li, *Selective Policy Implementation in Rural China*, Comparative Politics, Vol.31, No.2, 1999, pp.167-186.



分别发放奖金 10 万元，4—6 名的发放奖金 8 万元，7—10 名的发放奖金 5 万元，其中，党政主要领导各获得奖金的 15%。县级党委与政府的各个职能部门按照同样的办法实施。为了鼓励竞争，沭阳县委与政府还出台了进一步的奖励措施。县委和县政府规定，对目标综合考评排名比上一年度上升 5 位的乡镇（街道）、上升 10 位的县直单位，给予通报表扬，授予“目标考评升位奖”，分别给予 1 万元奖励。

在江苏省常州市，2007 年，市委市政府出台新的目标考核奖励办法。除了继续执行调整目标考核奖、达标奖、升位奖等奖项之外，还增加了新的奖励项目，“双十佳奖”（十佳重点工作奖和十佳重点项目奖）、外资开拓奖和科技创新奖。根据《关于进一步完善创新考核机制、促进科学发展的意见》，市委、市政府规定：对考核综合得分排位前 3 名的辖市区授予奖牌，分别奖励 30 万元、20 万元和 10 万元；对其余全面完成市下达各项目标任务的辖市区授予达标奖，奖励额度 6 万元。对辖市区地方一般预算收入、全社会固定资产投资在苏南县（市）、区范围内当年排名同比进位的辖市区授予升位奖，每进一位各奖励 10 万元。各辖市区所获奖金总额，党政一把手所得比例调整为各得 10%。十佳重点工作奖和十佳重点项目奖，奖金金额各为 10 万元。实施督察工作考评，对列入年度重点工作督察的项目，进行综合考核，凡完成年度目标任务，且没有不得参评情形的，授予“最佳项目奖”，单个责任主体的项目奖励 12 万元，多个责任主体的项目奖励 20 万元。

加大奖励力度，实行有奖有罚。对推进落实重点工作、重点项目成绩突出的地区、部门和个人，除物质奖励外，予以记功、嘉奖，增加本单位年度考核优秀等次 5% 的比例；对德才优秀、成绩突出的领导干部予以重用或破格使用。对未完成重点工作目标任务的单位，减少年度考核优秀等次 5% 的比例。同时，对辖市区地方一般预算收入、全社会固定资产投资在苏南县（市）、区范围内当年排名同比降位的辖市区，每降一位，各扣罚 1 万元。

重点工作责任单位被书面督办 2 次以上，仍未完成年度目标任务；或被投诉 2 次以上，经查实，责任在项目责任单位的，取消参评“最佳项目奖”资格。所在区域企业超标排污的，被省以上新闻媒体曝光，情况属实，产生严重影响的，扣除“节能减排”分值 3 分。同一件事连续 2 次以上到市集访、赴省集访，或发生 5 人以上赴京集访 1 次，责任在地方政府的，扣除“法制建设与社会稳定”分值 3 分。^[1]

[1] 吴文龙：《常州完善干部考核奖励机制》，载《江南时报》2007 年 11 月 8 日。

政治的提拔与经济奖励基本上是吻合的，即凡是受到提拔的领导干部，大多由于绩效考核优秀而受到经济奖励。在经济改革的时期，为了推动各项政策的执行，同时，为了体现中央一贯坚持的“德才兼备、以能为主”的干部任用方针，维持党内相对良性的干部竞争氛围，中央和地方党委在选拔干部的时候，会经常将他们的绩效考评的结果，与政治升迁联系起来。在省一级，那些财政贡献更大、经济增长更快的省份，其省级干部在中央一级机构中任职的机会要大于其他省份。^[1]很显然，在经济发达的东部沿海几个省市任职的干部，例如，广东、上海、江苏、浙江、山东、辽宁和天津，相对于其他地区，他们拥有更多的升迁到中央的机会，最根本的原因在于，这些省市对中央的经济贡献是其他地区无法望其项背的。省级以下的情况也是如此。

除了扮演促进作用之外，政治升迁的反面则是对领导干部不作为或表现不佳的政治惩罚。党委和政府利用自上而下的政治优势，对于那些在考核中处于下游的下一级领导干部，实施政治与行政上的处罚。上级处罚下级领导干部最常见的办法不是对其降级使用，而是在规定的时间内不予提拔或升迁。禁止提拔或升迁的一个条件是，在竞争中处于落后的领导干部，他们成为后进的榜样而不是先进的楷模。另一种情况是，如果某单位在年度考核中出现了被“一票否决”的情况，该单位的领导干部在未来一年之中不得被提拔或升迁。例如，沭阳县规定，对目标考核处于后3名的乡镇（场）、街道和县直单位，给予通报批评；对于连续两年名列后3名的单位负责人或连续两年目标考核位次累计下降5名以上且排名10名以后的单位主要负责人，实行“代理制”（即在下一年度里，该单位不得提拔任用甚至调动任何一名领导干部）。虽然实施处罚的办法如同奖励的办法一样，各地地方不尽相同，但是目的是一致的，即通过激励和约束的方式，上级党委政府迫使下级机构和官员，对自己的行为负责人，保持优良的治理绩效。

为了减轻因干部行为不当引发重大事件的舆论压力，2009年7月12日，中共中央办公厅和国务院办公厅联合发布《关于实行党政领导干部问责的暂行规定》，第一次在党委与政府系统内部推行领导干部问责制。该规定主要是为了约束领导干部的行为，减少群体性事件的发生。如果领导干部在工作过程中出现如下任何一种情形，将被问责：（1）决策严重失误，造成重大损失或者恶劣影响的；（2）因工作失职，致使本地区、本部门、本系统或者本单位发生特别重大事故、事件、案件，或者在较短时间内连续发生重大事故、事件、

[1]Zhiyue Bo, *Provincial Power and Provincial Economic Resources in the PRC*, Issues & Studies, Vol.34, No.4, 1998, pp.1-18.



案件，造成重大损失或者恶劣影响的；（3）政府职能部门管理、监督不力，在其职责范围内发生特别重大事故、事件、案件，或者在较短时间内连续发生重大事故、事件、案件，造成重大损失或者恶劣影响的；（4）在行政活动中滥用职权，强令、授意实施违法行政行为，或者不作为，引发群体性事件或者其他重大事件的；（5）对群体性、突发性事件处置失当，导致事态恶化，造成恶劣影响的；（6）违反干部选拔任用工作有关规定，导致用人失察、失误，造成恶劣影响的；（7）其他给国家利益、人民生命财产、公共财产造成重大损失或者恶劣影响等失职行为的。这个规定是对干部政绩考核制度的一种补充，主要着眼于遏制干部违法行为以及由违法行为引发的群体性事件，而干部政绩考核制度是一种日常评价机制。

9.2 治安责任分解

作为一项关键性工作指标，对于地方干部而言，社会治安的责任随着治安情况的恶化而不断地变成越来越现实的压力。之所以能够形成压力，主要的原因在于，中央通过设计种种责任机制，使得地方干部感觉到，维持社会治安不再仅仅是空洞的政治口号，而是实实在在的工作任务。如果地方干部在维持社会治安综合治理方面有所懈怠，那些被量化的目标责任如同经济增长一样，会变成惩罚他们不作为行为的有力证据。自从中央对社会治安综合治理的管理逐步地制度化，日益完善的责任制已经成为约束地方政府与干部的有效工具。

在社会治安责任制推行之前，地方党委政府在维持社会稳定方面没有什么明确的责任，或者说责任很模糊，不仅低级的干部可以埋头于自己的专业工作，不用为社会治安工作承担什么责任，相对高级的主要领导干部也不必为社会秩序操什么心，在他们看来，只要把经济抓上去了，其他一切都不重要。但是，不断加剧并且日益公开化的社会矛盾，促使中央不得不采取愈加激进的措施，捍卫日益严重的社会治安问题。在众多措施之中，一个根本的变化是，中央从上至下建立起清晰的社会治安责任体系，让社会治安综合治理的责任有了十分明确的归属。1991年2月19日，《中共中央、国务院关于加强社会治安综合治理的决定》第一次明确了社会治安责任制的两大原则——“属地管理”和“谁主管、谁负责”，一年之后，为了便于地方执行两大原则，中央综治委专门下发了《关于社会治安综合治理工作实行“属地管理”原则的规定》。这两个文件标志着，中央对地方已经建立起社会治安责任制的基本框架，“属地管理”意味着治安责任的地方化，而“谁主管、谁负责”则明确了社会治安的责任主体，

即地方主要党政领导。

由于“属地管理”原则既关系到一种责任机制，也关系到领导体制，因此，中央综治委下发的《关于社会治安综合治理工作实行“属地管理”原则的规定》对此作了如下几个方面的规定：第一，社会治安综合治理实行“条块结合，以块为主”的原则，由党委与政府统一领导；第二，地方党委和政府负责维持辖区内的社会治安；第三，那些实行垂直领导为主的部门，其系统所属单位的社会治安综合治理工作，由部门和地方双重领导，但以上级主管部门领导为主，其系统所属单位对地方党委、政府统一布置的任务，也必须完成；第四，各部门下属的企事业单位，在社会治安综合治理工作中，既要执行上级主管部门的部署，又要服从所在地党委、政府的统一领导和所在地社会治安综合治理领导机构的组织、指导、协调、督促和检查；第五，社会治安综合治理的各项具体措施由基层社会治安综合治理领导机构负责组织落实，在城市由街道负责，在农村由乡镇负责。[1]

“属地管理”原则只是解决了治安责任地方化的部分问题，至于治安责任究竟由地方党委与政府的什么人承担治安责任，则还没有着落。“谁主管、谁负责”的原则解决了治安责任主体的问题。中央借用其对地方干部实施的经济增长责任制的办法，将责任主体首先定位在各个层次的党政“一把手”身上，然后，将治安责任层层下派。这种责任分解的做法通过一系列的文件加以合法化。

1991年，《中共中央、国务院关于加强社会治安综合治理的决定》指出，“搞好社会治安综合治理，领导是关键。各级党政领导要从思想上、组织上、工作上加强对综合治理的领导，认真组织、协调各部门的工作，解决落实中的问题，保证各项措施落实到基层。”

1993年，中央综治委与中央纪委、中央组织部、人事部、监察部联合下发了《关于实行社会治安综合治理领导责任制的若干规定》，该规定要求，“各级党委、政府都要建立社会治安综合治理的领导责任制。要把抓好社会治安综合治理工作，确保一方平安，作为各级党委、政府和各部门党政领导干部的任期目标之一，并同党政领导干部的政绩考核、晋职晋级和奖惩直接挂钩。”

2005年，中共中央办公厅、国务院办公厅转发了中央政法委、中央综治委《关于深入开展平安建设的意见》。该意见指出，要把平安建设的成效作为各级党政领导班子和领导干部执政能力和执政水平的重要标准，列入干部考核评价的重要内容，并将考核结果作为对干部晋职晋级和实施奖惩的重要依据。

2006年，中央组织部制定的《体现科学发展观要求的地方党政领导班子和

[1]《关于社会治安综合治理工作实行“属地管理”原则的规定》（试行），1991年12月25日。



《领导干部综合考核评价试行办法》规定，把各级领导干部抓社会治安综合治理工作情况列入干部考核的重要内容，纳入考察干部时民意调查的范围。

上述这些文件为地方党委政府管理社会治安问题提供了指导性原则，同时，有些条款也成为地方领导承担治安责任的压力。在强大的压力之下，地方党委、政府根据中央和上级党委、政府的要求，分解社会治安的各项责任。治安责任分解首先在党政主要领导以及分管治安工作的分管领导中间展开。中央要求地方党委、政府一方面将社会治安综合治理纳入每个领导干部任期内的工作目标之一，体现在工作规划之中，另一方面，将社会治安综合治理的工作实效作为考察领导干部政绩的一个重要内容，并将考评结果与干部晋升联系起来。

2008年10月14日，中央综治委办公室下发了《2008年省、自治区、直辖市社会治安综合治理工作考核评比实施细则》。该细则罗列了中央对地方、上级对下级领导干部实施考核的治安责任内容，并且像对干部的综合考评一样，将不同的岗位目标进行量化，每个目标占有相应的分值：

▲省（区、市）党委、政府开展社会治安综合治理工作、深化平安建设有方案、有措施，并纳入当年全局工作的总体规划并有具体部署；纳入党委、政府和领导干部的任期目标。

▲省（区、市）党委、政府主要领导与各地（市）党委、政府签订责任书或综治工作目标。

▲按照中央五部委文件及中央综治委与中组部下发的意见，各级党委、政府将社会治安综合治理工作纳入党政领导干部的政绩考核内容；建立实绩档案；各级组织部门在提拔考核干部时，将党政主要领导抓社会治安综合治理工作的政绩纳入考核内容按五部委领导责任制要求，任用干部书面征求综治部门的意见；各级人事部门在办理干部评先、受奖、晋级时书面征求综治部门意见；五部委联席会议制度得到有效落实。

▲成员单位建立述职制度、联系点制度、联席会议制度等并签订责任书；成员单位参与力度大，齐抓共管的工作机制进一步完善，社会治安综合治理工作中的难点热点问题得到有效解决。

▲省（区、市）召开会议，对综治工作成绩突出的地方、单位和个人予以表彰奖励。

▲建立并落实综治检查督导制度，通过督导检查及时纠正问题并限期进行整改；针对发生重大社会影响的案（事）件进行责任追查，一票否决制度得到有效落实。

不论是主要领导还是分管领导，他们在责任分解中间承担的任务是全面而

综合的。从中央对责任内容的界定来看，地方党政领导和分管领导的主要责任在于，他们是否执行了中央和上级综治委的各项规定，是否将综治工作的目标向下级和基层综治工作机构分解，是否监督这些机构严格执行。

与中央综治委的目标考核内容相比，基层党委、政府领导承担的责任要具体得多、明确得多。下面是湖北省天门市彭市镇党委、政府与各村（居）委会、单位签订的2010年工作责任状，其中，社会治安目标要达到如下几项。

第一，无“法轮功”人员和其他邪教组织人员赴省进京上访、公开聚集滋事，无“法轮功”电视插播事件。

第二，无因工作不力而发生影响全局的群体性闹事事件。

第三，杀人、抢劫、强奸、爆炸、重大伤害、重大盗窃等严重侵害人民生命财产安全的案件，不高于全镇平均水平。

第四，无民转刑案件的发生。

第五，火灾损失比上年下降10%，不发生造成2人以上死亡或重大影响及后果的治安灾害事故。

第六，辖区内全年无一次死亡3人以上（含3人）的群死群伤特大交通事故，交通事故四项指数与上年相比稳中有降，无因交通事故引发的特大群体性事件。

第七，本籍人口犯罪率控制在辖区人口的万分之二以内。青少年犯罪人数不得超过本辖区上年度青少年犯罪人数。“两劳”人员年内重新犯罪率不得高于全镇平均水平。

第八，单位领导班子成员和一般干部无违法违纪行为。

通过比较，我们可以发现，社会治安领导责任的分解具有以下特点：行政层级越高，其领导干部被分配的责任越是模糊和抽象，相反，行政层级越低，领导干部承担的责任越具体、越全面；行政层级越高，其领导干部承担的责任越小，相反，行政层级越低，承担的责任越大。这些特点必然导致这样一个结果，即越是基层政府，承担的社会治安综合治理的压力越大。

基层的治安压力还可以通过另一种责任分解得到证实。在基层，党委、政府按照上级的要求，将治安责任下达给每一个下属单位中的工作人员，这种做法被叫做“全员责任制”。2008年11月24日，浙江义乌市稠城街道发布《关于印发稠城街道推行“维稳全员责任制”实施方案的通知》（稠城街工委〔2008〕121号）。该通知详细地规定了全员责任制的内容、考核指标以及奖惩办法。表9—2是全员责任制的考核表，每个目标都被量化了，而考核的对象则是街道下属单位的每一位干部与工作人员。



表 9—2 浙江义乌市稠城街道综治、信访、维稳全员责任制量化考核表

类别	内容		评分标准	得分
综治 (30分)	矛盾纠纷	联村干部每周排查一次,工作片、社区、联社区维稳站每月排查一次	每少一次排查,扣联村、联社区干部、片、社区分管领导、片主任各2分。	
		建立矛盾纠纷零报告制度,联村、联社区干部每周报告一次,工作片、社区维稳站每月报告一次	每少一次报告,扣联村、联社区干部、片、社区、分管领导、片社区主要领导各2分。	
		矛盾纠纷不上交	因调处不成上交矛盾纠纷,每起扣联村、联社区干部2分,扣分管领导1分;未经调处直接上交,每起扣联村、联社区干部4分,扣分管领导2分,扣片、社区主要领导1分。	
		矛盾纠纷不激化	因排查不到位或调处不及时,造成矛盾纠纷激化的,扣联村、联社区干部4分,扣分管领导、片、社区主要领导各2分。	
	社区治安	巡防工作到位,刑事、治安案件发案得到有效遏制	因调处不及时或不当引发斗殴治安案件,每起扣联村、联社区干部2分,扣分管领导1分,造成民转刑的,每起扣联村、联社区干部4分,扣分管领导2分,扣片、社区主要领导1分;已上报维稳办的扣维稳办成员各2分;巡查制度不健全,发生连续失窃案或多起失窃案,每发生一起扣1分。	
信访 (30分)	信息排查	建立信访信息零报告制度,联村、联社区干部每周排查报告,工作片、社区维稳站每月排查报告	因信息不掌握,发生信访人到市、到省、赴京上访的,分别扣联村、联社区干部2分、4分、8分,扣分管领导、片、社区主要领导各1分、2分、4分。	
	市内上访	初次访	扣联村、联社区干部1分	
		重复访	扣联村、联社区干部2分、分管领导1分,片、社区主要领导0.5分。	
	越级上访	发生到金华市、省、京上访	到金华市上访扣联村、联社区干部2分、分管领导1分,片、社区主要领导0.5分,街道维稳办成员0.5分;到省上访以上扣分分值一律乘2倍,到京上访以上分值一律乘3倍。	
发生到金华市、省、京集体访		以上相应分值加乘2倍扣除,并实行一票否决制。		

(续表)

类别	内容		评分标准	得分
维稳 (40分)	信息 排查	建立涉稳信息零报告制度, 联村干部、联社区每周排查报告, 工作片、社区维稳站每月排查报告	对重要情报信息不掌握或漏报、迟报、瞒报的联村、联社区干部、相关责任人每次扣5分。	
	涉 稳 事 件	不发生涉稳事件	因信息不掌握、处置不及时或工作不当引发涉稳事件, 扣联村、联社区干部、分管领导、片主任、社区书记、联片领导、相关办、线责任人各10分, 并实行一票否决制和责任查究制。	
	群 体 性 事 件	不发生群体性事件	因信息不掌握、处置不及时或工作不当引发涉稳事件, 扣联村、联社区干部、分管领导、片主任、社区书记、联片领导、相关办、线责任人各10分, 并实行一票否决制和责任查究制。	
附加分	1. 发现不稳定因素, 并及时处置的, 相关工作人员各加2分。 2. 发现信访苗头, 并及时息访的, 相关工作人员各加2分。			

在基层, 党委、政府推行社会治安综合治理的全员责任制, 其目的是要让所有的公务人员都参与到治安维护之中, 不论他们的职业分工是什么, 也不论他们是否有堆积如山的工作任务。类似的责任分解在党委与政府的附属机构中同样盛行。那些与社会治安无关的专业机构同样按照“谁主管、谁负责”的原则制定治安计划、分解治安责任并组织实施。例如, 江西省财政厅在《社会治安综合治理领导责任制实施细则》中规定了它的处室单位必须承担如下责任:

▲认真贯彻执行党和国家及省委、省政府以及厅党组关于社会治安综合治理的方针、政策, 结合本单位实际, 对社会治安综合治理工作提出决策和措施性意见;

▲认真协助厅党组抓好社会治安综合治理各项工作的落实, 全力保证社会治安综合治理目标的实现;

▲在处室(单位)内部层层建立社会治安综合治理领导责任制, 坚持一级抓一级, 做到明确分工, 落实责任, 加强检查, 奖惩兑现, 实行一票否决权制;

▲切实抓好内部治安保卫工作, 落实“人防、物防、技防”措施, 组织实施督查工作(一年不少于八次), 发现问题及时整改;

▲深入开展普法教育, 增强广大干部职工的法制观念, 宣传好人好事, 倡



导“见义勇为”，鼓励干部职工坚决同违法犯罪行为作斗争。

通过观察这些责任内容，我们不难发现，它们其实与财政机关的专业工作并没有什么关系，至少不存在直接的关系。事实上，赋予每一个政府职能机关以维持社会治安的责任，是综合治理责任制的普遍做法。这种做法的一个结果是，整个党委与政府系统都将出现职能趋同的趋势。在短期内，维稳的责任将挤占政府职能机关的专业工作空间；长期来看，它甚至可能会导致以政治上的正确取代专业上的公正。

9.3 奖励与处罚

治安责任的目标分解只是推行社会治安综合治理政策的一个前提条件，而政策由书面的规定变成为现实的行动，还需要解决行动的动力问题。常见的做法不外乎两种手段：一种是奖励，既有政治的奖励又有经济的激励；另一种手段则是负面的，以处罚的代价来向执行者施加压力，既有政治上的处罚，又有经济上的处罚。中央综治委试图让两种手段同时运用，以便解决责任履行的动力问题。由于社会治安是中央特别重视的一个优先政策指标，中央和地方在实施奖励与处罚的时候，其力度尤其强烈，超过其他任何一项政策。特别强烈的处罚力度集中体现在各地实施的“一票否决制”上面。

1991年，《中共中央、国务院关于加强社会治安综合治理的决定》初步提出了奖励与处罚的原则。该决定指出，“要把社会治安责任制同经济责任制、领导任期责任制结合起来，将社会治安综合治理目标管理同责任人的政治荣誉、政绩考核、职级提升和经济利益挂钩，同评选文明单位、企业晋级挂钩，实行社会治安综合治理一票否决制。”1993年11月14日，《中央社会治安综合治理委员会、中共中央纪律检查委员会、中共中央组织部、中华人民共和国监察部关于实行社会治安综合治理领导责任制的若干规定》比较详细地阐述了奖励与惩处的基本内容：

第一，要把抓好社会治安综合治理工作，确保一方平安，作为各级党委、政府和各部门党政领导干部的任期目标之一，并同党政领导干部的政绩考核、晋职晋级和奖惩直接挂钩。

第二，各级党委、政府在研究决定各地区、各部门党政领导干部的任免、奖惩等问题时，要把干部本人抓社会治安综合治理工作的能力和实绩作为一个重要条件。干部本人或其所负责的地区、单位受到社会治安综合治理领导机构一票否决的，在这些地区、单位的治安面貌改变之前，取消干部本人评先受奖、

晋职晋级的资格。

第三，各级组织、人事部门在考察党政主要领导干部和分管治安工作的领导干部政绩，办理他们晋职晋级工作时，须征求所在地区、部门社会治安综合治理领导机构的意见，认真考察上述领导干部抓治安综合治理工作的能力和实绩。

第四，各级纪检、监察机关对严重失职，导致治安秩序长期混乱或发生影响当地社会稳定的重大治安事件的地区、部门的党政领导干部，要根据其应承担的责任，按照中共中央纪委《党员领导干部犯严重官僚主义失职错误党纪处分的暂行规定》（中纪发〔1988〕7号）及其他有关规定，给予相应的党纪、政纪处分。

2000年，中央综治委与中央纪委、中央组织部、监察部、人事部联合制定实施的《关于对发生严重危害社会稳定重大问题的地方实施领导责任查究的通知》确立了社会治安综合治理领导责任查究制。该通知规定，对发生严重危害社会稳定，造成恶劣影响的一些重大刑事案件、治安灾害事故和重大群体性事件的地方、单位及部门，经中央综治委与中央纪委、中央组织部、人事部、监察部五部委共同研究确定后，由中央综治委向重大问题发生地的省、自治区、直辖市综治委下达《重大问题领导责任查究通知书》，对负有责任的领导干部进行领导责任查究。凡被中央综治委下达《重大问题领导责任查究通知书》的责任单位，所在地区的综治委要对其实施社会治安综合治理一票否决。2002年，中央五部委联席会议确立了社会治安综合治理嘉奖制度，明确对在社会治安综合治理工作中成绩突出的地区和单位的党政主要领导、分管领导，要给予社会治安综合治理嘉奖，并由组织部门记入个人档案，作为干部考核的重要内容。

作为治安责任机制的动力，奖励和处罚需要依据一定的条件。由上级分解下来的责任内容固然是奖惩的条件，但是，这些内容如果要成为奖惩的依据的话，执行者必须做得特别优秀或者特别糟糕，否则，无法争取到一定的荣誉，也不会轻易地被处罚。1995年1月1日，天津市开始实施《天津市贯彻中央五部委“关于实行社会治安综合治理领导责任制的若干规定”的实施细则》。该细则列举了四种应当予以奖励的条件：第一，坚持“两手抓两手硬”的方针，在抓经济建设的同时，把社会治安综合治理列入议事日程，纳入干部任期目标，真抓实干，切实负起了“维护一方平安”的领导责任，对社会治安综合治理工作中的实际问题关心解决，在组织推动本地区、本部门、本单位社会治安综合治理工作中成效显著，责任人被评为全市、全国社会治安综合治理先进个人的；第二，全面落实社会治安综合治理各项措施，在打击犯罪、治安防范、纠纷调解、法制宣传、治安管理、安置帮教及社会治安综合治理组织制度建设等项工



作中，成绩突出，本地区、本部门、本单位社会治安秩序稳定，被评为全市、全国社会治安综合治理先进单位的；第三，重视解决群众关心的治安热点问题，下大力量治理治安混乱地区、单位和突出治安问题，亲自抓部署，抓检查指导，使危害大的治安重点、难点、热点问题得到解决，刑事案件减少，治安面貌明显改观，群众安全感明显增强，本地区、本部门、本单位社会治安综合治理工作已跨入全市先进行列的；第四，积极推动社会治安综合治理工作的改革创新，研究新思路，采取新举措，总结出新经验，被全市、全国推广，对深化社会治安综合治理工作做出突出贡献的。从天津市的情况，我们可以看出，社会治安奖励的条件大多还是比较模糊和抽象，这为考评机构和考评人留下了很大的弹性空间。

通常情况下，奖励与惩处的办法主要依靠那些已经量化的目标考核结果，分值越高，其受到奖励的可能越大，相反，分值越低，其受处罚的可能性越大。例如，湖北天门彭市镇规定，社会治安综合治理的奖惩，采取平时考评与年终验收相结合的方法，实行百分计奖，按所得分值确定为优胜、先进、合格、基本合格和不合格五个档次：基本分值在 95 分（含 95 分）以上的机构，获得社会治安综合治理先进单位；85 分到 94 分的为合格单位；社会治安责任目标中有两项不达标或 75 分至 84 分的为基本合格单位；社会治安责任目标中有四项以上不达标或 75 分以下的为不合格单位；优胜单位从先进单位中产生。由考核分值产生的五档单位，分别受到以下几种奖励或处罚：第一，最佳单位由镇委、镇政府予以表彰，并奖现金 500 元，先进单位由镇委、镇政府通报表彰；第二，合格单位由镇委、镇政府予以公布；第三，基本合格单位由镇委、镇政府通报批评，不合格单位予以黄牌警告，取消单位及责任人的评先资格；第四，对不合格单位实行社会治安综合治理一票否决，取消综合性先进单位的评选资格；第五，因对责任区的不安定因素和内部矛盾化解不及时，处置不当，一年内发生一起群体性事件给予黄牌警告，发生 2 起群体性事件予以一票否决，在敏感时期或重大节庆期间有 1 名“法轮功”痴迷者上访或 1 名非法赴京上访，直接予以一票否决；第六，责任区内发生一起有重大影响的特大刑事案件（包括有影响的黄赌毒事件）或恶性治安灾害事故，或发生 1 起民转刑重大案件，予以黄牌警告或视其情节予以一票否决；第七，按辖区人口计算，年内“六类”刑事案件（含重大治安事故）和可防性案件的发案案件（含重大治安事故）可防性案件的发案高于全镇平均水平，给予通报批评；第八，发生重大刑事案件或重大治安问题（事故），有意隐瞒不报或弄虚作假的，予以通报批评；第九，因领导不重视，分管责任人工作不力，综合治理措施不落实，造成本责任区治

安秩序混乱，或综合治理工作连续三年（2007年开始）被评为全镇后三名的给予黄牌警告。^[1]

相对于奖励的条件，处罚的条件更为明确。1991年12月25日，中央综治委颁布了《关于实行社会治安综合治理一票否决制的规定》。《规定》列举了八种予以一票否决的情况：因领导不重视、社会治安综合治理机构不健全，造成本地区或本单位治安秩序严重混乱的；对不安定因素或内部矛盾不及时化解，处置不力，以致发生集体上访、非法游行、聚众闹事、停工、停产、停课等问题或造成严重后果、危害社会稳定的；因主管领导、治安责任人工作不负责任，发生特大案件或恶性事故，造成严重损失或恶劣影响的；因管理不善、防范措施不落实，发生刑事案件或治安灾害事故，使国家、集体财产遭受损失，又不认真查处、改进工作的；存在发生治安问题的重大隐患，经上级主管部门、有关部门或社会治安综合治理机构提出警告、司法建议、检查建议、整改建议，限期改进，而无有效改进措施和明显效果的；因教育管理工作不力，本单位职工中违法犯罪情况比较严重的；发生刑事案件或重大治安问题有意隐瞒不报或作虚假报告的；省、自治区、直辖市社会治安综合治理领导机构认为其他需要予以否决的。

依照中央综治委所列举的一票否决八种情形，各级党委综治委机构制定了相对更加具体的处罚条件。例如，江苏省规定，出现下列情形的地方党委和政府，将受到一票否决的处罚：刑事案件年度增幅达30%以上的；八类主要刑事案件年度增幅达40%以上的；黑恶势力坐大成势，称霸一方，严重扰乱当地治安秩序，在全省乃至全国造成严重影响的；金融单位发生致死2人以上并造成财物损失50万元以上刑事案件的；城镇居民住宅小区内发生盗抢财物致死3人以上刑事案件2起以上的。^[2]不过，江苏省的规定主要在犯罪方面比较具体，而其他方面则类似于中央综治委的规定，更加宏观与模糊。

到了乡镇一级，一票否决的条件则更加明晰。例如，浙江武义县泉溪镇制定了一票否决的七种情形：（1）社会治安综合治理措施不力，基层综治基础工作不落实，综治资料不完整，未完成年度责任目标，年终检查考评不满80分（以100分计算），或连续两年年度考核排名末位的；（2）对社会治安综合治理工作不重视，组织机构不健全，专职人员配备不足，经费不落实，治安防范措施

[1]《彭市镇2010年社会治安综合治理目标管理责任状》，2010年1月1日，http://www.tianmen.gov.cn/root/10/xzbcq/0115/201003/t20100315_143641.html。

[2]《江苏省社会治安综合治理委员会“关于实施社会治安综合治理一票否决的若干建议”》，2003年8月25日。



不落实等，造成本辖区治安秩序严重混乱、刑事治安案件多发，群众反映强烈，经公众安全感调查，辖区群众安全感低于 85% 的，或公众安全感指数连续两年排名在全镇末位的；（3）因矛盾纠纷排查化解不及时、处置不力，发生大规模非正常上访、非法游行、较大规模群体性械斗、较长时间阻断铁路公路交通要道和停工停产停课事件，或发生冲击、打砸抢烧党政机关、企事业单位及在公共场所发生爆炸、投毒、放火、自焚自爆等事件，造成恶劣影响或重大损失等严重后果的；（4）因工作不负责任，发生暴力恐怖犯罪案件、有重大影响的黑恶势力犯罪案件，或发生危害国家安全和政治稳定案（事）件、影响区域性稳定的突出问题，或在敏感时期、重大活动、重要目标安全保卫工作中发生影响稳定的重大事件等，造成严重后果的；（5）因管理不善，防范措施不健全，不落实，发生群体性安全事故以及交通、消防等重大安全事故，使国家、集体财产和人民群众生命财产遭受重大损失的；（6）发生影响社会治安与社会稳定重大问题隐瞒不报或弄虚作假，情节严重的；（7）在一票否决警示期间又发生影响稳定的重大治安问题，或者在警示解除后 3 个月之内又发生警示情形问题的。^[1]

自从中央对地方实施一票否决制以来，由中央综治委发出的一票否决书面通知并不多见。仅仅在 2000 年和 2001 年，中央综治委在其工作大事记中记录了罕见的几起一票否决的案例。2000 年 8 月 8 日，中央综治委联合其他四个部委向河南、河北和江西省综治委下达责任追查通知书，要求对河南禹州市、河北霸州市警察开枪打死人命案和江西上栗县特大爆炸案负有主要责任的领导实施一票否决；2001 年 4 月 27 日，中央综治委向山东、河南、河北、江西省下达了领导责任查究通知书，要求这些省的综治委分别对发生在山东省的“阳信事件”、江西宜春市万载县的爆炸案件、河北石家庄市发生的爆炸案件与河南洛阳市东都商厦特大火灾，实施一票否决，查处山东省阳信县、河北省孟村回族自治县和石家庄市、江西万载县负有领导责任的干部。各个省的综治委分别对责任单位实施社会治安综合治理一票否决，取消它们在一年内获得综合性荣誉称号和奖励的资格，取消其当时的主要领导、主管领导获得综合性荣誉称号、综合性奖励和晋职、晋级的资格，并对负有领导责任和直接责任的干部，按照有关规定进行责任查究。^[2] 在实施一票否决制的时候，中央综治委通常采取的是一种姿态性的。

不过，一票否决制在地方，特别在基层党委和政府，运用得十分普遍。仅

[1]《关于印发“泉溪镇社会治安综合治理一票否决权制实施办法”的通知》，2011 年 4 月 1 日。

[2]《中国社会治安综合治理年鉴》（2001、2002 年），中国长安出版社。

仅在2007年上半年，宁夏各级综治委对导致发生重大治安问题的13个单位予以一票否决，对8个单位实行了黄牌警告，对15个单位予以通报批评。^[1]2010年年初，宁夏回族自治区和市综治委向16个单位实施一票否决，61个单位被下发整改通知书。这些单位包括：石嘴山市渠口乡和国土资源局被一票否决；中卫市综治委对29个单位下发整改通知书，对两个单位实行一票否决；吴忠市对6个单位进行黄牌警告，对7个单位通报批评，对7个单位实行了一票否决，并发出整改通知书15份；银川市下发综治建议书18份，对4个单位实行一票否决。此外，自治区人民检察院综治领导小组依据与基层单位签订的综治目标管理责任书，对发生问题的石嘴山市人民检察院实行了检察系统社会治安综合治理一票否决。^[2]

2007年以来，河北省共对39个涉法涉诉问题比较突出的地方、部门和单位一票否决警示，其中，省五部门对信访问题突出的4个县级政法委、8个县级公安局、1个县级检察院、6个基层法院共19个单位给予了一票否决警示，这些被警示的单位共有涉法涉诉信访案件247件；同时，全省共有20个政法队伍建设问题比较突出的地方、部门和单位，被各级综治委实施了一票否决的警示。另外，自2007年以来，河北省五部门还要求有关地方，分别对5个县（市、区）实行了一票否决警示，督促限期整改。^[3]

令人奇怪的是，尽管自从1991年开始中央综治委就一直在推动一票否决制在各地的运行，各个地方也在认真地执行中央的决定，但是，我们也发现，最近几年发生的重大群体性事件很少是通过一票否决制来实施上级对下级官员的处罚的。当群体性事件发生之后，那些被问责的地方官员主要还是由上级或同级的组织部门和纪律检查部门做出处理决定的，而不是由综治委牵头，联合其他四个部门，共同实施的。表面上看，党内已经存在着类似于一票否决制那样的处罚制度，用于官员的监督与管理，而一票否决制被摒弃的一个原因可能与党内制度相互重叠有关。

不过，从现有的一票否决的实践来看，社会治安综合治理的责任处罚已经形成了一些自己的特点：

第一，行政级别较高的党委与政府受到处罚的比例要明显低于级别较低的

[1]周崇华：《跟踪检查平安建设情况、宁夏13个单位被一票否决》，载《法制日报》2007年9月17日。

[2]杨超：《一票否决为宁夏平安创建上保险 61个单位被下发整改通知书》，载《宁夏日报》2010年2月9日。

[3]王其江：《建立和完善综合治理一票否决警示制度》，2008年4月7日，http://www.chinapeace.org.cn/wszb/2008-04/07/content_42567.htm。



机构，越是基层单位被一票否决的可能性越大；

第二，被一票否决的机构既有党委或政府机关，也有事业单位，甚至企业单位也经常被一票否决，这表明，社会治安综合治理的工作扩大了党委监控的范围；

第三，一票否决制主要在政治上处罚单位或机构，取消荣誉称号或剥夺评优争先的资格，而不是用经济的办法来实施处罚，因此，对企事业单位的约束力较小；

第四，对于领导的处罚主要是政治上的，级别越高的领导越是在乎政治上的处罚，而级别越低的官员越是不在乎政治处罚；

第五，对于运用经济手段处罚官员，凡是级别越高的官员，经济处罚对其影响越小，而级别越低的官员越是在乎经济处罚的数额，一票否决的约束力越明显。

不同于干部管理责任制，社会治安综合治理的奖励力度与处罚力度之间存在着非均衡的问题，换句话说，奖励的激励作用要小于惩罚带来的强迫压力。这种非均衡性导致了，地方干部在执行综合治理政策的时候，是被动地受到一票否决这样的责任压力的驱使，而不是受到经济或政治奖励的激励。从表面上看，这种非均衡性反映了社会治安综合治理在政策设计方面存在的内部问题，但是，从实质上看，它反映了中央对社会秩序问题的重视程度，或者说中央一直以来面临着发展与稳定之间难以解决的逻辑矛盾。

自1989年之后，中央一直按照邓小平的解释处理发展与稳定之间的关系，那就是，经济发展是第一位的，而政治稳定是根本性的。但是，这种解释包含着明显的矛盾之处，让人难以捉摸，究竟哪一个更重要。按照官方的解释逻辑，两个目标都是最重要的，但是，重要性是有条件的，而且是互为条件：当社会秩序受到破坏的时候，经济发展就不是最重要的了，反过来也是如此，如果经济不发展，社会秩序无论如何稳定都是没有意义的，迟早会出问题的。

如果说在字面上官方对经济发展与社会稳定孰轻孰重难以辨析的话，那么，在实践中，两者的重要程度就是一目了然的。前文的表9—1清楚地反映了这种目标重要性的差异来了。在100分分值中，只有10分是非经济指标，其他指标都直接或间接地与经济发展有关；而社会稳定则不在100分分值中，只是作为扣除项而出现，换句话说，社会稳定是作为处罚项而存在的，而不是奖励项。这种指标及其分值的设置很容易让干部在经济发展与社会稳定之间做出判断。在实践中，干部们会把主要精力放在经济发展上，因为它真正决定着自我的政治升迁，而对于社会稳定只满足于达标就行，而不追求被奖励。一句话，由于

社会治安综合治理的政策没有很好地处理好奖励与处罚的均衡问题，它在被执行过程中始终面临着动力不足的问题。

9.4 绩效考核与责任追究

治安责任制的最后一个环节是责任的考核与追究。它的基本做法是仿照干部管理责任制中的考核与责任追究条款：考核机构按照事先各个责任单位和责任人与上级机构签订的目标责任书，逐项对照，并给出最后的分值；根据分值的多少，考核机构对考核对象进行排名，以决定奖励与处罚的对象。其中，考核机构的独立性、考核的方式以及考核结果的运用，对社会治安综合治理的效果构成影响。

在1991年的《中央社会治安综合治理委员会关于社会治安综合治理工作实行“属地管理”原则的规定》、《中央社会治安综合治理委员会关于实行社会治安综合治理一票否决制的规定》和1993年的五部委联合发布的《关于实行社会治安综合治理领导责任制的若干规定》三部文件中，都对社会治安综合治理的考核机构做出相同的规定，即县级和县级以上的社会治安综合治理委员会具有考核辖区内各个单位、个人治安绩效的权力，乡镇（街道）社会治安综合治理机构负责检查考核，具有一票否决的建议权。由综治委执行考核表明，社会治安综合治理的绩效考评已经不是一个简单的行政事务，而是受到党委领导与控制的工作，这一点与第6章得出的结论是一致的，即党委管控社会治安的方方面面。

在全国各地，从中央到地方，社会治安的考核机构都是由各级综治委承担的，但是，由于综治委在党内和政府系统内部并非是一个至高无上的权力机构，因此，有限的独立性对综治委实施责任考核与责任追究，构成了挑战。在党委与政府系统内部，综治委的执行权通常会受到三个方面的挑战。

第一个因素是来自于它的平级机构。正如第6章讨论过的那样，党委系统内部实施归口管理，政法只是众多条线之一，它与财经、农业、外事等委员会具有同等级别的政治地位。如果综治委在进行治安考核的时候，特别是在实施一票否决的时候，同级别的政治单位是一个不得不考虑的因素。在实践中，我们很少发现综治委对平级单位实施一票否决的案例。

第二个因素来自于它的成员单位。由于综治委的编制有限，人员极度缺乏，因此，它在进行定期治安考核的时候，主要依靠其成员单位，由这些单位抽调一定数量的领导参与其中。由综治委牵头组织的考核小组，既要为非成员单位



实施考核,也要对成员单位实施考核。在某种程度上,综治委的工作变成了“自我评价”。

第三,综治委的考核工作有时候会受到“关系”因素的影响。由于中国社会是一个高度“关系”化的结构^[1],即便是级别较低的官员也会建立起受到更高官员保护的人际“关系”网络,以至于综治委在考核,特别是在一票否决的时候,不得不“网开一面”。

既然由党委领导下的综治委行使考核权,那么,社会治安综合治理的绩效考评就自然地形成了自上而下的垂直考核机制。这种垂直机制遵循着官僚系统内部已经建立起来的政治排序,中央是权力的最高点,然后依次向下类推,中央领导省、省领导市、市领导县(区)、县(区)领导乡镇(街道)、乡镇(街道)领导村(社区或居委会)。例如,广州天河区石牌街道办事处为综治信访维稳中心制定了绩效考核制度,其中,考核组织分别为:对中心工作人员的考核,由中心领导组织实施;对中心工作的考核,由区(县)级市综治委结合各镇(街)维稳综治目标管理责任书的履行情况,统一组织年度考核;对社区(村)综治信访维稳工作站的考核,由中心根据各个社区(村)年前与镇(街道)签订的目标管理责任书的内容,实行年度考核。^[2]

自上而下的内部评价机制通常采取如下几个程序:第一,自评,对照考评内容及评分标准,自我评价并打分;第二,互评,以归口行业为单位组成互评小组,小组参评对象之间对照考评内容及评分标准相互打分;第三,考核小组评分,由考评领导小组办公室从成员单位或部门抽调人员组成考核小组,按照考评内容及标准对考评对象逐一打分,并做出书面评价;第四,领导小组评定,由领导小组成员对照考评内容及评分标准,并结合自评、互评和考核小组评分情况对考评对象逐一打分。尽管评价机制允许个人自评和同事互评,但是,它们在评价中所占的比重极小,而考核小组与领导小组的考核所占的比重要大得多。例如,湖南省古丈县政府规定,个人自评和互评分别占5%和15%,而考核小组与领导小组的评价权重则分别为45%和35%。^[3]

由此可见,考核机制的主要方式是官僚系统的内部自查,评价过程是封闭

[1] Lucian W. Pye, *The Mandarin and The Cadre: China's Political Cultures*, Center of Chinese Studies, The University of Michigan, 1988.

[2] 广州天河区石牌街道《综治信访维稳绩效考核制度》, 2009年12月4日, http://www.thnet.gov.cn/xxgk/TH82/200912/t20091204_3952.html。

[3] 湖南省古丈县人民政府办公室:《关于印发“一岗五责”绩效考评实施方案的通知》(古政办发〔2006〕20号), 2006年4月30日。

的，评价结果也是不公开的。^[1]自上而下的考核机制意味着，考核的决定权毫无疑问地掌握在上级单位与领导手中，而基层单位和底层干部则缺少这种决定权。这样，凡是上级单位都有机会将责任向下级机构推卸，层层下移，最后，只有基层单位和领导承担更多的责任，因为它们是社会治安责任链条的最后一个环节。这也就解释了，为什么在社会治安综合治理过程中，基层单位被一票否决的概率最大。

在实行自上而下的内部评价机制的同时，共产党也在积极探索外部评价机制，试图让社会公众参与到综合治理的工作评价中来，各地开展的“社会治安群众满意度评价”活动就是建立外部评价机制的一种努力。2008年10月14日，中央综治委办公室下发了《2008年省、自治区、直辖市社会治安综合治理工作考核评比实施细则的通知》。在评比细则中，“群众安全感”被作为其中的一个评比项，占有15%的权重。各个省、自治区和直辖市的“群众安全感”是依据国家统计局的问卷调查结果做出的，由国家统计局公布各个地方的满意度排名。国家统计局于2001年进行了首次调查。许多地方党委和政府都仿照中央的做法，进行“安全感”调查，以此作为考核干部的一个依据。实施调查的单位大多是当地统计局或综治委办公室，很少由独立的机构实施调查。

由群众参与评价社会治安综合治理的绩效是一种开放性的举措，但是，调查结果有时难以辨别其真伪。2001—2006年，国家统计局曾在全国做过6次“全国群众安全感抽样调查”，结论都是：绝大多数中国群众具有安全感，而且安全感逐年增强。在被调查的群众中，认为我国社会治安环境“很安全”、“安全”、“基本安全”的比例相当高，2001年至2006年的数据分别为：81.4%，84.1%，91.19%，90.84%，91.9%，92%。然而，而与之形成鲜明对比的是，2008年，民间调查机构零点研究咨询集团公布了一份《2007年零点中国公共服务公众评价指数报告》，调查结果却显示：自2002年以来，我国居民的社会治安安全感一直处于波动下滑状态（3.51分—3.31分）。其中，城镇居民社会治安安全感波动幅度相对较小（3.44分—3.48分），相比之下，农村居民社会治安安全感波动幅度较大（3.55分—3.71分—3.71分—3.54分—3.63分—3.21分）。零点的调查结果表明，中国现阶段的社会治安问题非常严峻。^[2]

撇开外部评价结果的客观性不谈，即使群众对当地的社会治安满意度极度不满，他们的意见对官员仍然构不成实质性的责任压力。原因在于，一方面，

[1] 洪向华：《当前党政领导干部绩效考核制度存在的问题及对策》，载《中共中央党校学报》2011年第15卷第3期，第41—44页。

[2] 易石山：《“群众安全感”调查，我们该相信谁？》，2008年1月23日，<http://www.hinews.cn>。



群众满意度在责任考核中所占的分量并不高，充其量是一个参考变量，对社会治安综合治理的考核结果形不成根本的影响，另一方面，群众治安满意度调查结果通常只在党委与政府的系统内部公布，公众并不太知情，公布的结果大多是满意度较高或者满意度发生了较大幅度上升的情况。群众治安满意度调查之所以很难对官员产生治安责任的压力，最根本的一个原因是，在治安责任问题上，官员只对上级官员负责，而不是对群众负责。自下而上的责任制方向在很大程度上抵消了外部评价机制的作用。

通过下达不同层次的管理目标，自上而下的责任制使得地方党委与政府选择性地执行上级党委与政府的指令。^[1]之所以地方干部选择性地执行上级政策，是因为不同的目标政策其处罚的力度也不同：一般性指标最为模糊，执行起来也最为容易，它们在目标管理中所占的比重也较轻；硬指标的内容相对明确一些，执行难度相对较大，它们在社会治安责任考核中所占的比重也相对较大，它们决定着社会治安责任考核的最终分值，考核结果有可能会成为上级处罚下级领导的一个依据；而对于优先性政策指标，也就是一票否决，责任目标明确了，处罚的规定也很清楚，在实践中，地方干部被一票否决的案例也是最为频繁。

社会治安综合治理还面临着一个责任追究不力的尴尬境地。按照中央综合治理委员会的规定，各级综合治理委员会没有权力对考核不达标的单位或领导实施惩罚，必须借助于官僚系统之中的组织人事部门才能进行，它充其量只有建议权。^[2]五部委联合发布的《关于实行社会治安综合治理领导责任制的若干规定》指出，“各级组织、人事部门在考察党政主要领导干部和分管治安工作的领导干部政绩，办理他们晋职晋级工作时，须征求所在地区、部门社会治安综合治理领导机构的意见，认真考察上述领导干部抓综合治理工作的能力与实绩”；“各级纪检、监察机关对严重失职，导致治安秩序长期混乱或发生影响当地社会稳定的重点治安事件的地区、部门的党政领导干部，要根据其应承担的责任，按照中共中央纪委《党员领导干部犯严重官僚主义失职错误党纪处分的暂行规定》及其他有关规定，给予相应的党纪、政纪处分。各级社会治安综合治理领导机构有权对上述地区、部门的党政领导干部给予党纪、政纪处分提出建议。”处罚权的缺失削弱了综治委对治安责任的追究。

责任追究还受到另一个因素的影响——政治地位的高低。正如治安责任考

[1]Kevin J. O'Brien and Lianjiang Li, *Selective Policy Implementation in Rural China*, Comparative Politics, Vol.31, No.2,1999, pp.167-186.

[2]中央综治委《关于实行社会治安综合治理一票否决制的规定》（1991年12月25日）和五部委《关于实行社会治安综合治理领导责任制的若干规定》（1993年11月14日）。

核存在的某些现象那样，通常情况下，行政级别相当甚至低于被考核的地区、部门和领导，综治委很难对它们实施一票否决的决定，因此，政治地位高的地区、部门和领导受到责任追究的机会要少得多，而级别较低的地区、部门和领导受到处罚的机会则更高。例如，2001年4月27日，中央综治委向河南省下达了社会治安综合治理一票否决书面通知书，原因是洛阳市东都商厦特大火灾造成大量的人员伤亡和经济损失；同样地，2010年11月15日，发生在上海的一起恶性火灾事件，夺走了50多人的生命，事故原因同样是由于电焊工违章作业所致，然而，截至2011年8月，中央综治委没有对此事件做出一票否决的决定。

除了政治上的原因之外，责任追究还受到经济因素的制约：凡是经济发达地区，或者对中央的经济贡献大的地区，其社会治安的责任追究具有一定的豁免权，而经济落后地区受到的责任追查的机会则更多。在社会治安责任追究过程之中，上级机关将下级机关的经济表现作为是否实施处罚的一个标准，反映了经济发展与社会稳定之间的矛盾关系，同时也说明，中央或者上级机关更加看重经济发展这个硬指标，而不是社会稳定这个优先性指标，至少在社会稳定没有受到大规模群体性事件或恶性犯罪事件困扰的情况下是如此。

第四部分 逻辑

10. 综合治理的政治逻辑

仅仅分析社会治安综合治理政策的具体行动及其支撑机制，我们还不能全面地理解中国政府维稳模式的本质，更无法推论这种模式将会带来的政治影响。对于维稳模式的本质及其政治影响的进一步认识，首先需要去揭示隐藏在综合治理政策行动与机制背后的逻辑关系，因为逻辑关系能够更直接、更深刻地反映维稳的真实动机和国家意图。在此基础上，中国政治发展的本质问题才能够更准确地被揭示出来。

由于综合治理政策不是一个独立而封闭的系统，实施该项政策的权力主体也不仅仅局限于政法系统，难以计数的政策部门都被纳入到综合治理的运作空间，因此，社会治安综合治理的政策逻辑反映的不仅仅是该项政策的因果关系，而是部分地揭示了整个政治系统运作的因果关系。从本章归纳的若干结论可以发现，以维稳为目的的社会治安综合治理，其政策逻辑反映了社会转型过程中党国关系、国家与社会关系、中央与地方关系、政治与公民关系的变化结果与趋势。

10.1 公共安全政治化

“人民民主专政”的政权属性意味着，任何涉及面广、影响巨大的公共政策过程都离不开政治力量的干预与主导，而在众多的公共政策中，由于政策涉及的范围特别广泛，社会治安综合治理受到政治因素的影响尤其突出。通常情况下，影响重大的公共政策由政治力量主导，是一种普遍的现象，代议机构遵照一定的程序使政策议题转变为法律，并由行政机构执行。但是，类似于社会治安综合治理这样的政策过程，政治力量的干预与主导，超出了一般意义上的

政治过程，因为，一方面，政治力量介入到综合治理的每一个政策环节，覆盖到政策的所有方面；另一方面，在这些环节与过程当中，围绕着社会治安综合治理所采取的所有行动，都必须在预定的政治框架中展开，从政策的创制、决策、执行到监督，执政党为立法机关、行政机关和司法机关安排了特定的政治行动框架。

尽管维稳的政治化逻辑弥散在社会治安综合治理的政策过程之中，但是，这种逻辑并不是完全抽象的和难以琢磨的，相反，它们以多种具体的形式表现出来，其中，值得特别关注的形式大致包括如下几种：第一，在政策过程的起点阶段，由执政党对社会治安的现状与原因做出政治判断；第二，综合治理的政策议题由执政党（有时由政治领袖）提出，或者执政党利用对人大领导地位，促使立法机关直接提出议题；第三，除了履行司法审判与政策执行的职能之外，司法机关与行政机关还被赋予了更重要的政治任务——捍卫政治秩序；第四，通过将领导关系植入到行政机关和司法机关之中，执政党主导了政策执行过程；第五，地方强制机关通常将抗议者的行动“贴上”政治标签，从而运用政治手段处理社会冲突事件。

维稳政治化最常见的形式是，从政治的角度去定义那些社会冲突，将相对激烈的社会冲突归因于各种政治因素。2001年，在社会治安综合治理的纲领性文件中，《中共中央、国务院关于进一步加强社会治安综合治理的意见》列举了社会治安恶化的六大原因，其中，前三个原因都与政治有关：一是，“西方敌对势力一直没有停止对我国的渗透破坏活动，正在加紧‘西化’、‘分化’战略图谋”；二是，“境内外民族分裂势力、宗教极端势力和暴力恐怖势力相互勾结，利用所谓民族、宗教、人权等问题制造事端，企图破坏我国的社会稳定”；三是，“‘法轮功’邪教组织不断策划和煽动闹事，严重扰乱社会秩序”。对治安问题所作的政治判断，部分来自于少数带有政治诉求的社会抗争所造成的政治挑战，但是，从根本上讲，主要还是受到传统的共产主义意识形态的影响。这种意识形态的前提假设存在着剥削阶级与被剥削阶级，两大阶级之间的矛盾是敌我之间的矛盾，彼此之间的斗争是长期的、你死我活的，也是不可调和的。^[1] 尽管关于社会矛盾的解释已经逐渐地去政治化^[2]，但是，官方对集体抗议的框释（framing）^[3] 很难在短期内彻底地去除政治色彩。不仅制度具有路径

[1] 这种理论集中反映在毛泽东那两篇著名的文章——《矛盾论》和《论人民民主专政》中。

[2] 在1978年的十一届三中全会上，执政党已经对阶级斗争的形势判断有所放松，已经从以阶级斗争为中心的时代转移到以经济建设为中心的时代，社会矛盾主要是人民内部矛盾，敌我矛盾是次要的、隐性的。

[3] 关于“框释”理论，参见谢岳的两部著作：《社会抗争与民主转型》第八章和《抗议政治学》第四章。



依赖的特性，意识形态也同样如此。

党对治安问题所做出的政治判断，极大地影响到社会治安综合治理的政策取向、政策结构与执行方式。在政策取向上，既然治安问题不排除敌我斗争的可能，那么，维稳过程中，捍卫政治秩序就理所当然地成为整个国家与社会集体行动起来的首要任务，社会治安综合治理不过是捍卫政治秩序的其中一项而已。在政策结构上，维稳的政治化使得国家在推行社会治安综合治理政策的时候，会优先考虑“严打”行动，因为它在维稳效率上是最高的，能够迅速地制止各种挑战政治秩序的行为。1991年，《中共中央、国务院关于加强社会治安综合治理的决定》明确指出，“打击是综合治理的首要环节，是落实综合治理其他措施的前提条件。”虽然在第一次“严打”之后，“严打”因为存在诸多的司法问题而饱受诟病，国家也反思了打击犯罪的运动模式，缩小了打击范围与改变了打击对象，但是，“严打”的政策优势仍然被保留了下来，只是打击的形式稍有调整。事实上，“严打”的核心原则和形式并没有发生实质性地改变。对治安问题的政治化定义也影响到政策执行的方式，其中，最具有政治化色彩的执行方式表现在三个方面：第一，“严打”当中广泛采用的“游街”和“公审公判”方式，这些方式不仅仅是为了羞辱犯罪分子，更主要的目的是为了向犯罪分子和潜在的犯罪分子显示人民民主专政的震慑力；第二，执政党和政府广泛地动员人民群众参与到维稳当中，坚持群众路线，其实，这种方式是在向政治运动回归，我们会在后面部分专门讨论；第三，对社会问题进行政治定义意味着，解决问题的方式不再局限于社会的、司法的和行政的机制，在国家那里，政治机制才是化解社会矛盾与冲突的根本之道。

在酝酿政治体制改革之初，邓小平曾经设想党领导政府的方式。他说，“党委应当如何领导？应该只管大事，不能管小事”。^[1]1987年，关于政治体制改革的构想在中国共产党的第十三次代表大会上通过。邓小平的设想被官方表述为，党对国家权力机关的政治领导，需要经过法定程序使得党的主张转变为国家意志。^[2]这个原则奠定了中国过去三十年决策模式的基础。执政党向权力机关和行政机关提出自己的政策主张，然后由权力机关遵照法定的程序，将党的主张变成法律和规章。在这样的政策过程中，执政党的政治领导作用，如果用公共政策学的术语来表达的话，其实就是执政党拥有政策议题的创制权。不过，

[1]《关于政治体制改革问题》，载《邓小平文选》（1975—1982），人民出版社1983年版，第177页。

[2]中国共产党第十三次代表大会工作报告《沿着有中国特色的社会主义道路前进》，1987年10月25日。

有时候，由于执政党按照权力集中的方式组织起来，在党内拥有绝对政治权威的政治领袖往往能够扮演政策创制的提议人。执政党的政策创制权完全体现在社会治安综合治理当中。

1991年2月19日，中共中央联合国务院发布了《关于加强社会治安综合治理的决定》。在文件下发不到半个月之内，同年的3月2日，遵循党的建议，全国人民代表大会常务委员会第十八次会议通过了同样名称的法律章程——《关于加强社会治安综合治理的决定》。“严打”的决策特点也是如此，只不过，它的政策议题是由邓小平提出的。1983年7月，邓小平建议，在全国范围内组织几次大规模的严厉打击刑事犯罪活动，8月25日，中共中央就颁布了《关于严厉打击刑事犯罪活动的决定》，9月2日，全国人大常委会通过了《全国人民代表大会常务委员会关于严惩严重危害社会治安的犯罪分子的决定》和《全国人民代表大会常务委员会关于迅速审判严重危害社会治安的犯罪分子的程序的决定》。“严打”运动就这样轰轰烈烈地开展了。当然，在社会治安综合治理的系列政策中，并不是中央政法委和综治委颁布的所有文件，都必须经过立法机关讨论通过，实际上，只有那些被看作最重要的政策主张才会进入立法机关的决策程序。不过，这个惯例在很大程度上为执政党和政府的组成部门留下了很大的权力运作空间，由于减少了决策程序，很多的政策议题可以由这些组成部门自己决定和执行，权力制约的程度势必有所下降。

一旦拥有政策创制权，执政党就不再仅仅是政策议题的提议者，而是掌握了对社会治安综合治理的政策领导权，因为党的主张最终变成了国家的意志和政府的行动，此时，国家机关充当了执政党的执行机构。从复杂的社会问题之中甄别出那些具有政治价值的议题，通过控制政策创制权，执政党能够十分有力地主导国家机关的行动方向，从而确保国家机关有序地运转，忠实地履行人民民主专政的职能。然而，执政党的政策领导权必须建立在两个前提之上，权力的行使才能不偏不倚，政策目标才能被有效地实现。第一个前提是，执政党的政策偏好必须与社会的利益和价值追求相吻合，或者说，“党代表人民”的行动必须能够真实地反映社会的需求，执政党不能拥有自身的利益诉求；第二个前提是，如果执政党的政策偏好能够与群众的诉求相吻合，执政党还必须保证那些权力行使者能够公正地执行权力。关于第一个前提我们会在下一个部分专门讨论；而至于第二个前提，本书已经在第1章直接或间接地提及，例如，许多群体性事件的发生是由于地方干部滥用职权导致的。只要这两个前提难以保障，执政党在政策制定上的政治化方式就有可能带来负面的后果。这个结论不仅仅适用于社会治安综合治理，其他被政治化的政策领域都会遇到类似的情况。



维稳政治化的第三种表现形式是，执政党促使司法机关与警察机关，将政治任务置于其他机构目标之上。2007年12月26日，胡锦涛在全国政法工作会议代表和全国大法官、大检察官座谈会上指出，法院与法官要“始终坚持党的事业至上、人民利益至上、宪法法律至上”。维护党的事业是第一位的任务。最高人民法院院长王胜俊撰文，阐述了优先执行党的政策方针的重要性。他认为，人民法院之所以必须“自觉贯彻党的路线方针政策，自觉贯彻党的工作部署”，是因为“确保宪法和法律实施，确保司法公正，必须始终坚持党的领导，这是由中国共产党的先进性和党的执政地位决定的，也是由人民法院的性质和任务决定的”^[1]。正是由于政治任务优先于其他组织任务，在社会治安综合治理中，法院的政治化倾向以大量具体的形式表现出来，比较典型的形式包括：办案原则与办案方向由政法委统一部署，如当前法院的工作原则为“调解优先、调诉结合”；法院办案重点密切配合执政党的政策部署，在特定期限，政策部署会有不同的重点，法院受理与审判案件的类型也会随之改变；根据政治需要，特别是维稳的政治需要，法院决定受理或拒绝受理某些案件，如地方党委要求地方法院尽量少受理行政诉讼案件，尽量不受理涉及征地、拆迁、上访等的诉讼请求^[2]；最引人注目的方式是，政法委直接介入案件审理，甚至事先为案件审理结果“定调子”。

公安机关的政治化倾向更加明显。由于我们在第7章中已经给予较详细的分析，这里只做简单归纳。在过去十年里，公安工作经历了持久而深入的改革历程，这些改革带来了许多的变化，例如，警察的职业规范约束了警察权的行使，但是，公安机关的政治特质并没有在改革中发生变化，它对政治的依附性不仅没有被弱化，相反，却被大大地强化了。从领导关系到职能定位再到权力行使，公安机关的主要方面都深深地烙上政治的印记。仅以公安机关的职能而论，《中共中央关于进一步加强和改进公安工作的决定》为公安机关规定了三项任务——“巩固共产党执政地位、维护国家长治久安、保障人民安居乐业”——其中，前两项都是政治任务。另外，由于高度的政治化，公安机关的政治职能还被进一步扩展了，在经济改革时代，警察机构还必须为党和政府领导的经济发展计划“保驾护航”，在基层，警察机关甚至为当地党委执行征地、拆迁、计划生育罚款等非警务任务，担当“急先锋”的角色。

维稳的政治化逻辑还表现在，通过在政法系统中安排横向与纵向的政治领

[1] 王胜俊：《法律体系形成与人民法院的历史使命》，载《人民法院报》2011年9月9日。

[2] 魏汝久：《中国劳教制度报告》（2010），2011年1月21日，http://www.21ccom.net/articles/zgyj/ggzhc/article_2011012128589.html。

导关系，执政党渗透到社会治安综合治理政策执行过程。纵向的领导关系反映在从中央到乡级党委五层结构中，而横向领导关系则通过同级党委对公检法的领导架构得以实施。这种纵横交错的领导关系可以简单地理解为，在宏观上，公检法受到党委的绝对领导，在微观上，它们由中央授权的地方党委直接领导。为了推进社会治安综合治理政策的执行，党委成立了专门的组织——社会治安综合治理委员会，由各级综治委具体负责政策的制定、实施与监督。综治委对维稳的影响力主要依赖于两大机制：一是，安排党内高层领导担任综治委的领导职位；二是，将公检法的领导安排在较次要的领导职位上。换句话说，为了在社会治安综合治理政策中控制公检法以及其他相关机构，执政党在综治委的框架设计中，植入了领导与服从关系、上级与下级关系。这种领导关系才是综合治理政策执行的真正动力所在。

既然综合治理政策执行的动力是自上而下的，那么，执政党必须解决一个执法监督的问题，才能保证下级机构忠实地贯彻综合治理的各项方针政策，否则，该项政策终究会因动力枯竭而被废止。中央对地方的监督问题并不局限于社会治安综合治理这一项政策，在其他政策领域也存在着。执政党早就注意到这个问题，并进行了长期的努力。不过，仅就社会治安综合治理而言，执政党的应对措施仍然具有强烈的政治化色彩。在事关维稳的所有政策领域，中央建立起垂直的责任追究机制，让地方政府与官员守土有责。尽管在监督地方的时候，执政党动员了几乎整个政治系统的制约力量（在党内，监督机构由组织部和纪律检查委员会，在行政系统内部，专门的监督机构是监察局），但是，政治监督的主要做法仍然控制在党内甚至行政系统内部。由党内和行政系统中的监察部门实施的责任追究具有三个特点：第一，责任追究的方向是自上而下的；第二，责任追究的过程是封闭的；第三，责任追究的裁决机构主要是同级党委。责任监督方式的政治化（政治监督而非司法监督、自上而下地、内部地和地方化地），使得监督问题本身又成为一个新问题，即究竟由谁来监督监督者。无论是政策执行的动力还是政策执行的监督，执政党习惯于以老办法去应对新问题，结果，在试图解决旧问题的同时，新问题又出现了，而且新问题的症结所在与老问题通常是一样的。

最后，维稳的政治化表现在社会治安的维护过程中。如同执政党对治安问题的政治定义一样，地方政府在面对来自社会集体不满的时候，常常将集体抗议“贴上”政治标签，或者定义集体行动受到西方反华势力的支持，或者定义为“妄图颠覆国家政权”。这种逻辑被有的学者概括为“阴谋论”。^[1]自

[1] Scot Murray Tanner, *China Rethink Unrest*, The Washington Quarterly, 27: 3, 2004, pp.137-156.



从修改后的《中华人民共和国刑法》以“危害国家安全罪”代替了“反革命”罪名之后，政府对集体抗议的政治化处理方式有所改变，警察机关更加谨慎地使用政治标签，但是，与公共安全有关的定义频繁出现，它们经常被警察用来处理集体性治安事件，违法者被“妨碍公共安全”这样的罪名受到惩罚。尽管“妨碍公共安全罪”在犯罪性质上不同于“反革命罪”，不过，警察机关在定义集体抗议事件的时候，仍然没有放弃政治化的处理方法。对抗议事件实施政治化的处理方法，通常会导致夸大抗议事件所带来的政治影响，忽视抗议者的正当诉求。下面这个经典案例表明了这种处理方式所面临的尴尬境地。2008年8月，北京两位年近80岁的夫妇王秀英和吴殿元因为房屋被拆迁未获补偿。他们利用政府提供的机会，申请游行示威。申请被批准之后，两位老人在政府规定的紫竹院公园内进行抗议。但是，北京市公安局认为，这两位老人的申请违反了法律，他们的抗议行为“危害了公共安全”，决定对他们劳教一年。^[1]

政治化处理集体抗议事件，对政权而言，具有防患于未然的优点，政治秩序因此可以保持异常的稳定。不过，这种处理方式也为政治秩序带来一定的政治风险，因为它的正面作用只有在很苛刻的条件下才能得到保证：首先，政府假设的敌我矛盾的确真实地存在着，并且从长远来看政府最好能够向公众证明其存在；政府对敌我矛盾或者“扰乱公共秩序”的人做出的政治定性，必须能够说服那些行动者；政府在实施强制措施的时候，必须严格地依据法律；为了避免抗议者再次采取集体行动，仅仅停留在强制阶段是不够的，政府还需要有能力解决那些尽管方式违法但诉求合理的社会矛盾。如果地方政府缺乏解决矛盾的能力，只是一味地通过“贴上”政治标签而暂时地平息抗议，那些矛盾尖锐、诉求合理的当事人，并不会因为政府强硬的回应方式而收回自己的诉求，相反，将他们的诉求政治化，往往会导致更加激进的抗议行动。^[2]在抗议行动中，参与者需要保持合理与合法之间的平衡，政府在处置集体抗议事件时，同样需要学会，如何尊重和处置抗议者为保持两者之间的平衡而采取的行动。

10.2 秩序至上主义

综合治理的政治化既是所有维稳逻辑体系的起点也是终点，其他逻辑关系都是建立在这个起点之上，又为了那个终点而发挥作用。如果忽略了这个逻辑

[1]Ariana Eunjung Cha, *Protest Application Brings Labor-Camp Threat, Woman Says*, The Washington Post, August 21, 2008.

[2]Yongshun Cai, *Local Governments and the Suppression of Popular Resistance in China*, The China Quarterly, 193, March 2008, pp.24-42.

关系，其他逻辑关系很难理解，也很难成立。维稳的第二个逻辑关系是“秩序至上”，它既是政治化的原因，也是政治化的结果，因为政治化首先界定了什么是稳定的因素，什么是不稳定的因素，并且根据这种定义赋予社会治安综合治理的基本目标，为了完成由政治组织定义的维稳目标，相关机构履行既定的职能。“秩序至上”的逻辑意思是，社会治安综合治理组织在改善社会治安问题时，对整体性的秩序稳定予以优先考虑和维护，而对于个体性的群体和个人放在次要的位置上。秩序至上的逻辑在现实当中的通俗说法，就是“稳定压倒一切”。

依照维稳的重要性，秩序至上的逻辑关系由高到低地包含着四个层次的秩序结构：最重要的秩序是政治秩序，其次是社会秩序，第三是局部或少数群体的秩序，最后是个人的权利。秩序至上的原则反映在秩序维护中时，正是按照秩序结构的优先次序，依次执行。在维稳过程中，通过贯彻社会治安综合治理的政策，国家优先维护的是政治稳定，其次维护的是社会稳定，少数人和个人的权利问题则是更加次要的政策目标。而且，政治秩序的至上性还表现在，国家在维护社会秩序、保障少数人与个人权利的时候，也是从维护政治稳定的高度采取行动的，因为在国家看来，社会的不稳定有可能会恶化，如果失去控制，有可能发展到破坏政治秩序的地步。换句话说，其他秩序的维护是为了维持政治稳定服务的。

和中国相比，发达国家维护秩序的优先性显得略有不同。在法治健全的发达国家，警察在遇到集体抗议的时候，特别是骚乱的时候，也会优先考虑公共秩序，因为如果秩序持续恶化、影响到日常的社会生活的话，公众会对政府的能力产生怀疑，从而影响到未来的选票问题，因此，警察机构在面对严重的暴力事件时，甚至会动用镇压手段。但是，在这些国家里，警察为公共秩序所采取的维护行动，极少是出于维护政治秩序的目的，即使他们维护公共秩序严重不力，对政府带来的负面影响，至多只会让政府下台，而不会波及到政治制度的革命性变革。当然，中国社会优先强调政治稳定有很多原因，其中，维稳的政治化也可以在一定程度上解释这个现象。

秩序至上的逻辑关系首先反映在官方的众多文件中。在2001年颁布的《中共中央、国务院关于进一步加强社会治安综合治理的意见》中，社会治安综合治理被认为能够“有力地维护社会政治稳定，对促进经济发展和社会进步起到重要作用”。当然，文件也看到了这一政策在维护其他秩序方面的重要性，“加强社会治安综合治理，有效地预防和打击违法犯罪，维护社会治安秩序和市场经济秩序，扫除‘黄、赌、毒’等社会丑恶现象，保护广大人民的生命财产安



全。”但是，这种重要性恰恰是在政治稳定的高度上被肯定的，也就是说，社会治安综合治理政策之所以重要，不仅仅因为它能够维护社会秩序和个人权利，而是因为通过发挥这些作用它最终会对政治稳定有意义。这个特点同样在该意见中有所表述。在说明社会治安综合治理政策的重要性时，文件指出，“加强社会治安综合治理，关系到党和政府在人民群众心目中的形象，关系到改革发展稳定的大局，关系到国家的长治久安，关系到党的执政地位。”

秩序至上的原则并没有仅仅停留在抽象的文件叙述之上，而是实实在在地落实在具体的政策执行之中；社会治安综合治理政策的主要方面与重要环节，都体现了这一逻辑关系。在“严打”和“防控”行动中，维稳机构打击与预防的重点对象，完全吻合秩序至上的逻辑要求，带有政治背景的有组织活动，违法组织集体性上访，以极端手段表达不满，恶性违法范围行为等，都在政府的重点打击之列，而国家党政机关、大型企事业单位以及重点工程等，则是政府重点保护的對象。即使是政治色彩较淡的调解，也遵循着秩序至上的原则。《中华人民共和国调解法》第一条规定，除了旨在解决民间纠纷，调解制度和调解活动的最终目的是为了“维护社会的和谐稳定”。这种原则性的规定也反映在调解实践当中，因为基层政府在采取调解行动的时候遵循着“三服务”方针，即为维护稳定服务、为经济建设服务、为推进民主法制建设服务。以“小事不出村、大事不出乡、矛盾不上交”闻名全国的“枫桥经验”，是秩序至上原则的贯彻典范。

然而，在现实当中，秩序至上主义面临着一个难以解决的实践悖论，即以捍卫秩序的维稳行动与捍卫权利的“维权”行动之间的矛盾。前者是国家的行动，而后者则是公民的行动。我们经常发现，当国家试图将秩序至上的逻辑付诸实践的时候，那些公民权利受到破坏的人会用法律或者上级的政策来捍卫自己的权利，而政治秩序则在公民的“维权”过程中受到挑战。维稳与“维权”之间的冲突格局，图绘了当代中国社会抗争行动的主要景观，这个冲突的基本动因则是政治秩序与公民权利之间的对抗。

如果按照中国政治意识形态的设想，国家秩序与公民权利之间不存在矛盾，它们在根本取向上甚至是一致的，因为代表着整体利益的国家秩序无论如何是代表着个体利益的公民权利的基础与前提。没有整体的利益这张“皮”，个体利益则是“毛之不存”。整体利益之所以是绝对的、相互兼容的，是因为代表这个利益的组织——共产党具有无比的先进性和大公无私，党代表人民是值得信赖的。然而，意识形态与社会变革之间的巨大缝隙，再加上整体利益与个体利益之间出现断裂，在这种情况下，即使司法治度在不断改革之中，政权也很

难有效地在短期内填补整体与个体之间的政治落差。

公民之所以在有可能导致国家秩序混乱的情况下，依然固执地坚持表达不满，首要的原因还是来自于意识形态对公民的政治承诺。在传统的共产主义意识形态中，“人民”被放到了最重要的政治地位上，政权的所有目的也是唯一目的被语录式地解释为“为人民服务”。“人民性”或“人民主权”是中国政治的思想根基。既然人民长期以来受到国家持续不断地政治启蒙，那么，当他们的权利受到不公正对待的时候，向政府寻求正义和保护，被“人民”看作是天经地义的事情。在日常表达不满的人群之中，以“人民政府为人民”的口号来为自己的行动合法化的现象十分普遍。在这些人心目中，道理简单且合乎公理，“我”是“人民”的一员，既然“我”的利益受到伤害，作为人民的政府，理所当然地应当为“我”伸冤，至少“我”有表达冤情的权利。

维稳与“维权”之间的现实冲突还来自于另一个自相矛盾的现象。为了结束“文革”带来的社会无序状态，同时，为了给经济改革创造基本的法治环境，改革开放以来的三十多年里，中国政府花了很大的力气，在“依法治国”方面做了大量的工作。作为法治建设的一个后果，公民权利也在这个过程中得到很大的解放，有关公民权利以及规范政府权力的立法，都取得了长足的进步。国家解放公民自由的努力却带来了一个意想不到的后果。在国家立法、普法和执法的同时，公民意识和权利意识也得到空前地提高，政治意识的觉醒无意中激活了人们“维权”的行动。部分权利受损的人行动起来，利用国家法律和政策有关公民保护的条款和精神，向政府表达不满。在表达不满的过程中，政治秩序有时受到挑战。^[1]

李连江和欧博文提出了“以法抗争”这个概念，十分经典地揭示了政治秩序与公民权利之间互相冲突的关系。^[2]在20世纪90年代的中国农村，乡政府和村委会的干部经常违法地向农民收取名目繁多的“税费”，以至于农民的经济负担日益加重。许多农民在了解到中央的政策之后认为，基层政府和干部违背了中央政府保护农民权利的精神。他们利用政权赋予的信访权利，向上级相关机构甚至中央机构如实反映冤情，希望上级政府主持公道，保护农民利益。但是，由于信访长期无果，部分上访者升级他们的抗议行动，有时会采取比较激进的做法，或者群体性进京上访，或者围堵乡镇政府办公大楼和交通要道等。激进

[1]Minxin Pei, *Rights and Resistance: the Changing Contexts of the Dissident Movement*, in Chinese Society: Chang, Conflict and Resistance, Elizabeth J. Perry and Mark Selden(eds.), New York: Routledge, 2000, pp.20-40.

[2]Lianjiang Li and Kevin J. O'Brien, *Rightful Resistance in Rural China*, New York: Cambridge University Press, 2006.



的行动触犯了政府维护政治秩序的责任，于是，政府愤起还击，用强力回应那些对秩序构成威胁的行动。^[1]

维稳与“维权”之间的现实悖论，还由于地方政府的违法而被放大了。在那些涉及政府与政府官员的“维权”行动中，维权者控告的对象常常滥用权力，既不执行中央政府的文件规定，也不遵守国家的相关法律，导致基层民众的权利遭到破坏。在中央政府与底层民众之间存在着一个巨大的权力真空地带，相对于地方政府而言，中央政府更加看重政治秩序的维护，然而，作为中央政府的代理机构，由于权力监管存在着很大的漏洞，它们往往忽视公民权的问题而随意地行使权力；同时，由于地方政府存在着自己的利益追求，它们经常“理性地”抵制中央的维稳要求而维护地方利益，因为在它们看来，中央的政策主张与自己的利益取向相互冲突。^[2]

地方政府在面对公民“以法抗争”的时候，常常回应以强制措施。以强力维护秩序的努力，自然很轻易地让不满者暂时地撤销其权利伸张，秩序也因此毫发无损，不过，对于抗争者而言，他们的权利并没有因秩序的恢复而得到修复，多数情况下，利益损失依旧，而对于那些涉及抗争者“生存伦理”的行动，暂时地撤销诉求往往只是策略性的，他们还会持久性地坚持表达自己的诉求，当然，他们也难以避免重复使用激进的抗议手法。秩序至上主义的现实悖论也意味着，在政府与不满者之间，维稳与“维权”是一个没有终点的拉锯战。

10.3 公安主导

对任何国家而言，秩序的维护离不开两种主要的力量，一种是警察，另一种是法官。前者主要任务是保障公共安全，而法官则着眼于化解矛盾与纠纷。在维稳能力比较强的国家，警察与法官同时扮演着不可缺少的角色，他们同时都是维稳的主力。但是，在中国，维稳的政治化与秩序至上主义的逻辑命题，必然产生一个新的逻辑关系，即国家优先强调警察的维稳作用。虽然国家也试图努力让法官和法院发挥更大的作用，但是，“稳定压倒一切”的政治任务使得警察与法官之间无法保持同等重要的地位，强调警察的优先性从根本上讲必须削弱法制的作用。在政治维稳和秩序优先的前提之下，警察与法官的角色冲突难以避免。在目前的政治体制下，这种维稳模式势必会导致“重警察、轻法官”

[1] 也可以参见 *Taxation without Representation in Contemporary Rural China*, Thomas Bernstein and Xiaobo Lü, New York: Cambridge University Press.

[2] 谢岳：《从司法动员到街头抗议：农民工集体行动失败的政治因素及其后果》，载《开放时代》2010年第9期，第46—57页。

的结局。在社会治安综合治理的方方面面，公安机关的主导作用一览无遗。

公安机关对社会治安的主导作用在1949年之后的制度框架中就已经确立，尽管在十年“文革”中曾经一度瘫痪过，但是，相对于法院而言，它的政治地位要高得多，也重要得多。1978年之后，公安机关在社会治安中的这种优势地位被延续了下来，而且在社会治安综合治理当中也有所体现。1991年2月19日，《中共中央、国务院关于加强社会治安综合治理的决定》指出，“充分发挥政法部门特别是公安机关在社会治安综合治理中的职能作用。”1991年3月2日，全国人民代表大会常务委员会通过了《关于加强社会治安综合治理的决定》，该决定明确指出，“人民法院、人民检察院和各级人民政府的公安、安全、司法行政等职能部门，特别是公安部门，应当在社会治安综合治理中充分发挥骨干作用。”国家以立法的形式奠定了公安机关的主导地位。

公安机关的主导地位体现在综合治理的制度安排中。在改革的中期阶段，最高人民法院的地位曾经一度呈现上升趋势，最高人民法院院长的政治地位高于公安部部长的地位，而这一时期也恰好是中国法制建设的高潮时期。1993年到1998年，最高人民法院时任院长任建新担任中央政法委和综治委的书记，而那一时期，公安部部长既不是政法委副书记也不是综治委的副主任。但是，这一政治格局从罗干开始发生变化，公安部的地位越来越高，而最高人民法院的地位越来越低。从罗干开始，中央政法委和综治委书记的人选再也没有来自于最高人民法院院长，尽管这两个职位不是由公安部长来担任，但是，公安部部长分别是这两个组织的副书记和副主任。在中央政法委当中，虽然公安部部长与最高人民法院院长都是副主任，但是，公安部部长的排序要高于最高人民法院院长，而且公安部部长在政府内部的地位要高于最高人民法院院长。在90年代末期，中央维护稳定工作领导小组成立。这个机构的制度设置更加体现出公安主导的特点，因为不仅副组长由公安部部长担任，小组成员也大部分来自公安部，而最高人民法院则不是该小组的成员单位。

在综合治理的政策过程中，公安机关的主导地位也是毋庸置疑的，特别是在“严打”运动当中，其地位的优先性表现得尤其突出。在“严打”中，尽管政法委要求公安局、检察院、法院、司法局和国家安全局五个部门联合行动，从表面上看，彼此之间在地位与作用上似乎没有太大的差别，但是，实际上，政法委将更多的权力赋予了公安系统。例如，每次“严打”运动的方案都是由公安系统提出来的，而其他四个部门参与的程度要浅得多。在治安预防方面，除了垄断街面巡逻与社区警务工作，公安机关还领导社区（包括政府机关、企事业单位）的治安巡防工作，包括治保会、平安志愿者、维稳信息员、义务巡



逻队等群防群治组织与活动。

公安的主导地位还反映在地方的权力配置上。为了提升地方公安机关的维稳能力，国家也模仿中央的模式，强化公安局的政治地位。这个改革思路在2003年之后在全国推广。在2003年发布的《中共中央关于进一步加强与改进公安工作的决定》中，中央要求，省、市、县三级地方公安机关的厅（局）长由同级市委常委或政府副职兼任。地方公安局局长的这个行政级别高于本级政府的其他职能部门。公安局局长高配一级，不仅仅让公安机关的地位高于其他行政部门，法院院长和检察院检察长的政治地位也在公安局长之下。通过权力配置来提高公安机关的地位，这是一个关键性的改革措施，它让公安机关领导司法机关成为可能。

公安机关的主导地位还由于其拥有超级警察权而得到巩固。与司法机关相比，公安机关广泛的社会管理权，使得国家更加依赖警察机关来维持治安。特别地，由于拥有拘留和劳动教养这样的行政处罚权，公安机关的维稳作用就显得更加突出。更重要的是，正是因为公安机关这些权力属于行政管理权，它的行使可以依据政府内部制定的规章制度，自我裁决，自我监督，而较少受到法律的约束。广泛的管理范围提高了公安机关在综合治理过程中的地位，而当权力的制约机制匮乏的时候，既定的权力被进一步地扩大了，公安机关的政治地位因此得到相应的提高。

公共安全开支的导向也是体现公安机关的主导地位的一个证据。从官方开始公布统计数据的90年代一直到2010年，公安机关始终是公共安全开支的主要机构，无论是开支总量还是人均开支数量，都远远地高于司法机关。公共安全开支偏好向公安机关倾斜，并不仅仅由于其规模更大、消耗更多，更深层次原因在于，国家更加重视强制机关的维稳作用。即便规模方面的是影响国家对公安机关投资的因素，它同样能够解释公安主导这个逻辑关系，因为维持公安机关更大的规模表明，国家试图让公安机关在维护治安当中发挥更大的作用。

国家之所以让公安机关担当起综合治理的主角，与政权的专政性质是密不可分的，也与维稳的上述两个逻辑关系密不可分。在中华人民共和国建立前夕，未来的国家领袖就已经按照前苏联的经验，将未来政权的性质定义为人民民主专政。这种构想在1949年之后变成现实。在建政的初期一直到“文革”前夕，由于国家和社会重建的需要，同时也由于来自内部与外部政治斗争的需要，政权的专政职能始终被强化，而专政的主要依靠对象就是公安机关。20世纪80年代开始，经济改革也带动了司法改革，在90年代，司法改革进入黄金时期。作为中国司法改革的主要推动者，彭真在领导政法系统的时候，曾经力主提升

司法机关的地位和作用，让法制在经济建设与社会发展当中发挥更大的作用。由彭真发起的司法改革一直延续到 90 年代末期。司法改革的兴起意味着，政法系统的政治格局在发生细微的变化。随着国家越来越重视人民法院的作用，法院的政治地位也随之被不断地提升，而过去一直是专政主要依靠对象的公安机关，相对于人民法院，它的政治地位有所下降，权力有所削弱，因为在许多方面，法制建设的目标与结果都是针对以法院来制约警察权力的。不过，法制建设的黄金期并没有持续太久。进入 21 世纪，社会治安的不断恶化使得国家不得不重新考虑秩序维护的问题。虽然法制建设的成就缩小了专政的机会与空间，但是，改革并没有改变人民民主专政的政权性质。一旦政权遇到政治挑战，政治精英首先想到的就是恢复与扩大国家机器的专政职能。

在面对秩序危机的时候，政治精英之所以青睐公安机关的专政职能，是因为“打击”的效率远远高于司法机关的诉讼。秩序至上主义反映了国家维稳的目标取向，而从维持秩序的角度而言，相对于司法权力，超级警察权力（包括行政拘留与劳动教养）使得政府特别地依赖公安机关。不管是群体性事件的现场处置，还是犯罪事件的预防，警察的行政处罚权在短期内都能更有效地为政府带来稳定的秩序。相对于公安机关，司法机关的目标着重于化解矛盾与纠纷，从长期来看，公正的诉讼活动更有可能创造一个和谐稳定的社会环境，但是，司法活动的目标与国家的维稳目标有些不合拍，主要的原因在于，法制建设的后果会削弱政府维稳的权力而张扬公民的权利。以追求秩序为最高目标的综合治理，它一定优先强调打击与预防工作，而相对忽视那些有关化解矛盾的手段（包括调解）。这种逻辑也反映了综合治理的目标偏好，即重视抑制矛盾的爆发而轻视矛盾的化解。在抑制矛盾爆发的效率方面，显而易见地，公安机关远胜于司法机关。

在公安机关日益膨胀的时期，国家也略微重视维持警察与法官之间的权力平衡，在削弱警察权的同时提升法院的作用和地位。最基本的做法是，通过制度化与规范化，来削弱警察权力。以《中华人民共和国人民警察法》为标志的制度化改革，的确在一定程度上改善了警察权力行使的状况，减少了因滥用权力而引起的警民冲突。另一方面，国家逐渐地缩小大范围的维稳行动，尽量避免让法院配合公安参与运动式的维稳行动，保持司法机关的职业独立性。自从第一次“严打”运动之后，中央政法委逐渐地将活动限定在公安系统内部，用系统内部的年度“专项斗争”代替公检法协同行动的“严打”运动。

但是，上述两个变化并不是根本性的。首先，在公检法之间权力制约的制度框架没有发生实质性改变的情况下，警察权的制度化并不能彻底解决警察滥



用职权的问题，改革充其量只是规范了权力行使的形式和程序，而对滥用权力的责任追究则作用不大。这一项改革效果还由于另一个原因被抵消了。由于维稳的任务越来越重，公安机关不得不大量地雇佣业余警察。这些警察在缺少专业训练的情况下，难免会出现执法不当的现象，以至于诱发了许多社会不满和集体抗议。其次，旨在扭转法院依附于公安的改革，不但没有缓解这个状况，相反，这个格局还因为其他的改革措施被进一步恶化了。政法委凌驾于公检法之上的领导框架，让法院独立办案的理想难以实现，因为政法委的领导意味着，法院办案原则与办案重点甚至办案结果都由政法委说了算；同时，借助于政法委这个领导框架，公安局长在党内职位的提升，提高了他们在政法委的影响力，有些地方公安局长就是政法委书记，甚至分管政法的副书记兼任公安局长，这种影响力无疑为公安主导法院提供了便利条件。

10.4 泛行政化

中国的政治结构有两大基本特点，一是议行合一，二是党国合一。议行合一意味着，代表人民的立法机关人民代表大会与履行执法功能的行政机关合二为一；而党国合一指的是，执政党与立法机关和行政机关合二为一。这两个“合一”其实是三个“合一”，即党、国和政。这种一体化的政权机构在维稳和综合治理过程中，演绎出一种新的逻辑关系——泛行政化。泛行政化逻辑关系表明，为了维持稳定的政治秩序，执政党动员整个行政系统参与维稳工作，那些在专业分工中并非承担公共安全的机构和部门，不得不部分地放弃自己的行政职能，将维稳工作当作头等大事去执行；在泛行政化的逻辑关系中，行政官僚机构的职业分工被模糊了，许多机构与部门在同一时间里在做同样一件事；维稳的泛行政化逻辑还表现为，国家鼓励行政机关插手民间纠纷，即使行政机关不是当事方，政府也要将纠纷的解决纳入行政机制。

在社会治安综合治理中，国家遵循泛行政化的逻辑来维持秩序，并非凭空产生，而是深深地扎根于共产主义政治传统之中。实际上，早在1978年之前，国家就按照这种逻辑作为稳定政权的一种主要思路。在这种逻辑关系下，执政党从一开始就设计了相应的制度，以便维稳的目标能够有效地被实现。在改革之前的三十年里，泛行政化的一项主要制度就是治安保卫委员会。国家要求每一个组织与机构（俗称“单位”，包括党政机关、企事业单位）都要建立治保会，作为本单位治安防范的领导机构，在规模更大的单位之中，国家甚至设立公检法派出机构。渗透在各种组织之中的治保会构成了一个庞大的治安网络，

这个网络主要由公安机关领导，治安责任也由公安机关负责。尽管在 20 世纪 80—90 年代，自由化改革严重地削弱了治安网络的作用，很多“单位”的治保会名存实亡，然而，治保会的传统仍然被保留了下来，并且在进入 21 世纪之后，治安网络的维稳潜力被国家重新重视起来。泛行政化的另一项制度是有关调解的。类似于治保会那样，国家要求每个单位成立调解委员会，专门负责本单位职工之间的矛盾冲突。虽然国家将调解定性为一项自愿行为，不过，调解制度的运行动力还是来自于行政机关。与治保会所经历过的大起大落的命运一样，经济改革与司法改革同样给单位调解制度带来巨大的冲击，随着法制的健全与权利意识的崛起，人们更多地愿意通过司法诉讼来解决矛盾，因此，在整个 80 到 90 年代，调解制度在化解单位内部矛盾方面，其作用微乎其微。不过，调解制度的命运转折点同样发生在 21 世纪，维稳的形势与效果驱使国家重新认识调解制度的功能。经过反思，调解被认为能够弥补“严打”所存在的“治标不治本”的缺陷，通过化解矛盾，从根本上保证社会和谐，从而带来社会稳定。在此背景下，调解制度被重新建立起来，并作为社会治安综合治理政策的一个组成部分。由于治保会与调解制度是行政力量维护治安与化解矛盾的产物，因此，它们的再度兴起意味着，泛行政化的维稳逻辑被重新启动。在新的维稳形势下，除了依托治保会与调解组织之外，泛行政化逻辑还要依赖于其他的资源，才能充分地展开与运行。单位制度下治安网络与调解制度的政治遗产不仅为新型行政泛化提供灵感，也为新一轮行政泛化提供了体制框架。

与改革之前不同，维稳行动的再度泛行政化增加了许多新的内容和形式。新的变化包括：

第一，治安责任转移或者治安责任主体扩大。90 年代之前，或者，说得准确一点是在《中共中央、国务院关于加强社会治安综合治理的决定》（1991 年 2 月 19 日）之前，治安责任主要是由公安机关来负责的，各种单位包括行政单位并没有十分明确的维稳责任，但是，当决定提出“谁主管谁负责”的治安原则之后，所有的党政机关、企事业单位都被赋予了新的职能——维稳。中央命令各个单位，“管好自己的人，看好自己的门，办好自己的事”。这就意味着，不论行政机关的职能是否与维稳有关，它们都必须承担维稳的部分任务，否则，单位领导将会面临处罚。随后出台的其他社会治安综合治理的政策，特别是“属地管理”和“一票否决制”，逐步固化了泛行政化的维稳逻辑。“属地管理”原则的一个重要作用，是将非行政纠纷纳入行政系统，用行政办法解决民间矛盾。地方政府之所以偏好这么做，是因为“属地管理”原则只重后果不问原因。例如，在追究群体性事件责任的时候，上级政府问责的一个依据是事件发生地。



只要事件发生在某个行政区域内，不管这些事件本身是否与当地社会有关，责任统统算到该政府领导头上。

第二，泛行政化使得行政分工模糊。维稳责任被分解到各个行政单位，对官僚机构的科层化特点是一个极大的挑战。在马克斯·韦伯看来，科层制的优点之一就是各个行政部门之间能够进行职能分工，由各种掌握专业知识的、受过纪律训练的人实施统治。^[1]在1978年之后，为了适应现代化的需求，中国在行政科层化方面也进行了大量的改革。邓小平在80年代初提出的“干部年轻化、知识化与专业化”代表了这种行政改革的方向。90年代以来，立法机关出台了诸多有关行政行为法律，有力地推动了中国行政的法制化进程。但是，维稳的压力在一定程度上影响了科层机构法制化的进程。在行政法制化进程的同时，通过推行社会治安综合治理的各项政策，国家逐步地将整个行政体制动员起来，共同承担起维护秩序的任务。在社会治安综合治理的政策架构之下，国家要求每个行政机构都必须做到：（1）成立社会治安综合治理和维稳的专门组织；（2）治安预防措施落实到位，包括技防、人防与物防；（3）保证本单位职工不参与违法上访或非法集会；（4）协助维稳机构以及其他职能部门，做好矛盾化解、治安防范工作；（5）确保本单位不发生重大责任事故，特别是伤亡事故。2000年8月4日，中共中央办公厅和国务院办公厅联合转发了《中央社会治安综合治理委员会关于进一步加强矛盾纠纷排查调处的意见》。该意见规定，矛盾纠纷排查调处工作的部门分工如下：

国有企业职工下岗和下岗职工基本生活保障、企业离退休人员基本养老金发放问题，由劳动和社会保障部门牵头负责，有关部门协助配合；国有企业改革中出现的问题，按部门分工牵头负责，企业“三乱”问题，由经贸部门牵头负责；农民负担过重和“三乱”问题，由农业部门牵头，纪检、监察、财政、计划（物价）、法制等部门共同负责；因集资款、“白条”欠款、债券、存储款等不能正常兑付引发的矛盾，由人民政府协调政法、计划、财政、金融等部门共同负责；土地、山林、水利等边界权属及资源纠纷，按矛盾纠纷的性质，分别由民政、国土资源、林业、水利等部门牵头负责；学校问题，凡由学校或教育系统内部因素引发的矛盾纠纷，由教育部门牵头负责；因学校或教育系统以外因素引发的矛盾纠纷，由地方社会治安综合治理委员会牵头，教育及政府有关主管部门共同负责；因宗教、民族问题引发的矛盾，由统战部门牵头，民委、宗教等部门共同负责；因房地产交易及住房拆迁、建筑施工等城市建设工作引

[1][德]马克斯·韦伯：《经济与社会》（上），林荣远译，商务印书馆1998年版，第246—250页。

发的问题，由建设部门牵头负责；婚姻、家庭、邻里等民间矛盾纠纷的调解工作，以司法行政部门为主，公安、民政、法院、妇联等各负其责；由移民安置问题引发的矛盾纠纷，由政府移民办牵头负责，所在地有关部门协助配合。

对那些与公共秩序无关的行政职能部门来说，上述这些维稳任务有一些属于相关职能部门的，但是，也有许多问题不是本部门能够解决的。这些力不能及的任务对于政府部门来说，就是额外的和附加的工作，它们超出了本职工作的范围。不过，“稳定压倒一切”或者维稳政治化逻辑，却使得这些额外的和附加的职能有时候比本职行政任务更加重要。

第三，新的泛行政化维稳逻辑依赖于新的资源。在1978年甚至1992年之前，政权贯彻泛行政化逻辑的时候，往往依赖于对资源的垄断，从而推进治安政策的执行。在传统的单位制度下，无论是党政机关还是企事业单位，领导对职工拥有绝对的控制能力，因为职工对单位存在着极度的经济、政治以及社会依赖。^[1]在资源极端集中的条件下，单位就像一个微型国家，不仅职工的经济福利、政治权利和社会福利由单位提供，职工之间的矛盾冲突也由单位领导裁决了断。但是，随着单位制度的逐渐式微，资源不断地社会化，单位的许多职能被分解掉了，因此，人们对单位的依赖程度大大地降低了。在资源分散的情况下，国家依靠什么样的资源进行重新动员呢？政府又凭借什么资源去应对矛盾与冲突呢？在行政机关内部发生的矛盾与冲突，单位制下的资源优势仍然发挥作用，因为行政单位对其职工具有不对称的权力优势。就那些发生在行政单位之外的矛盾与冲突而言，政府就失去了这样的资源优势。通常情况下，政府会以法律作为动员的武器，特别是在涉及调解的问题领域，政府热衷于依法调解。另一种常见的手段则是以金钱作为资源，说服当事人息访撤诉，或者接受调解结果。泛行政化逻辑依赖的资源变化，既反映了中国的政治变迁，更反映了中国的社会变迁。

第四，泛行政化的动力向执政党转移。在改革之前，维稳的泛行政化逻辑主要依靠公安机关和行政机关。在原有体制下，公安机关不仅对单位内部的治保会具有业务指导权，而且还拥有领导权；不像人民调解与司法调解那样，指导或领导权分别属于司法行政机关与人民法院，单位内部的调解主要归本单位行政官员领导。在改革的大背景之下，公安机关基本上撤销对单位治保会的领导权，只保留业务上的指导关系，而单位内部的调解也因法制建设的成就出现

[1] Andrew G. Walder, *Communist Neo-Traditionalism: Work and Authority in Chinese Industry*, Los Angeles: University of California Press, 1988; Lowell Dittmer and Xiaobo Lü, *Personal Politics in the Chinese Danwei under Reform*, *Asian Survey*, Vol.36, No.3, Mar. 1996, pp.246-267.



大大的衰退。在这种情况下，国家不得不调整维稳泛行政化的动力源泉。从综合治理的政策构成以及支撑机制方面，我们很容易地发现，这个动力主要是来自于执政党。在过去十年里，行政机关执行社会治安综合治理各项政策，从根本上讲，是由执政党来推动的。原因很简单：一方面，执政党保持着对行政机关的绝对领导权，人事任免及其干部监督这两项权力足以让行政机关服从于党的领导；另一方面，泛行政化经常涉及跨行政部门甚至跨地区的维稳行动，这些行动仅仅由行政部门来动员，是无法完成的。大调解行动就经常性地遇到跨部门动员的问题。在那些涉及众多行政职能部门的治安案件和群体性事件中，任何一个行政部门都难以组织起跨部门的调解活动，即使是专门的调解和信访机构也是如此。

维稳的泛行政化逻辑为执政党向行政部门扩张权力，提供了有利的机会。如果执政党特别地看重维稳，将它上升到执政的高度，维持秩序问题就会超出法治的范畴，由普通的公共安全问题演变成一个政治问题。既然公共安全问题被政治化了，执政党并不能仅仅依靠公安机关来“打击”和监控，而是发现了矛盾化解的重要性。于是，为了从根本上减轻维稳的压力，执政党极力地推崇大调解这样的矛盾化解机制。矛盾化解或者大调解不同于以往的人民调解和司法调解，而是增加了行政调解的这种新形式。这种调解形式实际上就是一种维稳的泛行政化的典型做法。不论是人民调解和司法调解还是行政调解，执政党对调解的追求，为党政关系的重新合一找到了合理的理由。另外，维稳的责任制同样为执政党与行政机关合二为一提供了便利，因为对干部的责任考察主要是由党的组织部门和纪律检查部门实施的。一句话，维稳不仅扩大了行政机关的权力边界，也同样扩大了执政党合并行政机关的机会。

10.5 选择性地方依赖

像其他任何国家一样，中国的政权需要解决权力纵向分配的问题。在数千年的政治传统中，单一制是一个极少争议的不二选择。例外情况发生在20世纪20年代，若干个省尝试联邦制，史称“联省自治”运动，不过，制度试验的时间很短，仅仅几年就宣布流产了。1949年的新政权不仅没有废弃单一制的历史传统，相反，还增加了一些新的成分，强化了中央对地方的领导权。总的来说，新的单一制在继承基础上，对历史遗产，进一步地发扬光大。发扬光大之处集中在三点：第一，执政党将中央对地方的领导权扩大到所有领域，包括立法、行政和司法以及它们的分支领域；第二，中央将纵向领导权进一步向下

渗透，一直延伸到村级政权；第三，中央对地方实施领导的时候，以制度化来规范地方的行为。尽管自1978年开始，中央对地方实行了一定范围内的分权改革，不过，这些改革只能算是“放权”，而不是联邦制意义上的“分权”，因为单一制的制度结构并没有通过改革而发生实质性的改变，地方甚至仍然不具备对等谈判的权利。然而，无论是“放权”还是“分权”，作为维稳的一个主要手段，社会治安综合治理在执行过程中，它的许多方面都难以摆脱中央与地方关系的深刻影响。由于中央与地方关系是一个更大的制度框架，综合治理的政策运作既要依赖又要适应该制度框架，所以，在一定范围内和一定程度上，综合治理会通过它的逻辑关系，来反映制度框架对它的影响。地方依赖就是反映了中央与地方关系影响维稳的一个重要逻辑关系。

在综合治理中，地方依赖的逻辑表征，不是单方面地表现为中央对地方的依靠，事实上，这种逻辑反映的是一种双向关系，是中央与地方之间互动的结果，因为中央对地方依赖的另一面则是地方对中央的依赖。只有将这两种依赖完整地放在一起考虑，我们才能够完整地把握地方依赖这个逻辑关系的内容、本质和特征。从社会治安综合治理的政策结构以及支撑机制，我们可以发现，地方依赖的逻辑是一种选择性的关系，在不同层次的关系上，中央对地方依赖性有强也有弱，因为在某些政策上，中央给地方保留较多的自主权，而在有些方面，中央则更加集权。国家选择性地采取依赖地方的策略，而不是整体性的放权或整体性的集权，反映了国家对具体问题的不同考量，而考量的依据或者是政治的或者是经济利益或者是行政效率的。

在一个“大一统”的国家里，行政职能由中央向地方分解，地方政府承担中央政府的部分行政管理事务，本身就是科层制所要求的，换句话说，在行政执行方面，中央本来就对地方存在一定程度的依赖。在1978年之前，计划经济下的中央与地方关系是一种高度集权的模式，地方的自主权十分有限，1978年之后，行政体制改革提上议事日程，中央要为经济改革扫清体制的障碍。行政改革的一个重要目标是，给予地方政府更多的行政自主权，其中，人事权和财政权最为关键。这两项权力分配分别于80年代后期和90年代中期形成制度性的约定，中央的干部管理由“下管两级”调整为“下管一级”，财税分配也以量化的方式通过分税制予以固定。社会治安综合治理的政策分解正是在中央放权的改革背景下展开的。

从宏观的中央与地方关系来看，社会治安综合治理从“严打”到调解，中央的职能主要是制定政策，统一规划，统一指挥，统一部署，地方政府的职能则是实施这些计划。但是，中央与地方之间权力关系的这种二分法过于简单，



以至于我们根本无法观察中央对地方的政策依赖。鉴于此，我们需要在相对微观的央地关系上，来观察地方依赖的逻辑关系。基本地，这种相对微观的央地关系至少应当涉及四个层次：财政权力关系、人事权力关系、强制权力关系以及治理权力关系。上述四个层次分布在综合治理的四大政策结构之中，也体现在四大支撑机制之中。需要再一次指出的是，自 90 年代以来，中央对这四个层次的权力关系进行了一些微调，调整的方向有的是向上集权，有的是向下放权。因此，中央对地方的依赖是一种选择性策略，也是一种动态的逻辑。

在财政权力关系上，地方依赖首先表现中央向地方放权，由地方政府自己解决综合治理过程中的经费支出。在维稳经费的支出结构中，中央主要负责军队和武警的开支，至于公检法司的经费则主要依靠地方去筹集。在公共安全支出改革之前，在 20 世纪 80—90 年代，中央通过政法转移支付的数量非常有限，地方公检法司机构的绝大部分支出由各级地方政府自行解决。对于那些经济发达地区而言，这种财政上的放权也许不会给公检法司的财政带来什么负担，但是，对于那些经济不发达地区的地方政府而言，财政上的拮据直接影响到了对公检法司的财政开支。在中西部地区，地方政府普遍压缩政法部门的财政预算，政法支出存在严重的短缺现象。为了克服财政紧张而导致的政法经费不足问题，地方政府鼓励公检法司部门利用权力收取各种费用，将收费部分返还给政法部门。收取的费用越多，这些部门得到的返还越多。但是，中央对地方在财政上依赖，带来了严重的问题。地方政法部门滥用了政府的收费激励机制，将公权力当作市场竞争的一个工具，采取乱收费、乱罚款等违法手段，谋取部门经济利益。90 年代后期，中央开始调整财政放权的问题，一方面，要求地方政府加大对政法系统的财政投入，另一方面，对中西部地区的基层政法部门实行财政转移支付。然而，这种放权改革并没有有效地减少地方政府特别是基层政府的经济压力，相反，越来越大的维稳压力却让地方政府面临着更加严峻的财政危机，即使中央以转移支付的方式保障基层政法部门的业务办公经费。显然，在财政问题上，中央选择性地让地方保持较高的自主权，让地方政府唱主角，而自己宁愿成为配角。在东部发达地区，政法经费的转移支付分配方法更能够反映中央的策略。

在人事权力关系上，中央基本尊重 80 年代后期人事制度改革成果，将干部的任命、考察与监督权控制在副省级以上官员那里，其余官员的人事权交由地方党委与政府独立行使。但是，在“下管一级”的干部制度框架下，中央对地方并非一成不变地维持着小范围的影响力，相反，借助于社会治安综合治理的政策，中央不仅增加了约束省级干部的机会，而且强化了对更低层次官员

的控制。在综合治理过程中，中央集权以两种方式表现出来：一是，中央对省级组织和干部拥有维稳的一票否决权，不少高级官员因为维稳不力而被中央处罚，同样地，中央也赋予县级以上地方综治委对下级组织和领导实施维稳一票否决权，这个权力提升了上级党委政府对下级的影响力；二是，中央综治委对省级干部的提拔任用，拥有人事建议权，县级以上综治委也拥有同样的权力，中央要求地方党委和政府重视综治委的作用，让它们借助于干部任命而提高在综合治理当中的地位。虽然这两种集权方式对官员的控制效果主要反映在地方一级政府，特别是基层政府，但是，至少在维稳方面，集权最终帮助中央调动了地方特别是基层的积极性，实际上，中央才是集权的真正得益者。相对于财政权力关系，在人事权力关系上，中央对地方的维稳依赖程度有所降低。

在强制权力关系上，中央对地方实施进一步的集权措施，特别在强制权力行使方面，中央对县级和县级以上政府动用警力给予更加严格的限制。在相关法律和公安部的内部文件中，我们可以发现，地方政府调用警力的条件变得越来越苛刻：一方面，调用警力的数量受到了严格限制，达到一定规模的警力调配必须经过上级两个层次的公安机关的批准；另一方面，地方政府在调用警力的时候，不得让警察从事非警务活动。对于强制权行使的集权化改革不仅仅限定在公安系统内的人民警察，武装警察的警力调配也是集权化改革的一个领域，不过，后者改革的目标与内容与前者基本一致。强制权力行使的集权化改革最基本的目的是，限制地方政府随意地调用警力，避免不必要的警民冲突，减少使用强制力的频率。

中央对地方行使强制力的限制或集权化还经常地表现在处理重大群体性事件上。2005年6月国务院颁布了《国家大规模群体性事件应急预案》。根据事件的激烈程度、紧迫程度、人员规模以及可能造成的危害和可能发展蔓延的趋势等标准，群体性事件被分为三级，特别重大群体性事件、重大群体性事件和较大群体性事件。该预案列举了特别重大群体性事件的标准，凡是具有以下情况之一的事件，都属于特别重大群体性事件：

(1) 一次参加人数3000人以上，严重影响社会稳定的事件；(2) 冲击、围攻以及打、砸、抢、烧县级以上党政军机关和要害部门的事件；(3) 阻断铁路干线、国道、高速公路和重要交通枢纽、城市公共交通停运8小时以上，或者阻挠、妨碍重点建设工程施工，停工24小时以上的事件；(4) 境外敌对势力、宗教组织、法轮功等邪教组织策动的打、砸、抢、烧暴力事件；(5) 造成10人以上死亡或者30人以上受伤，严重危害社会稳定的事件；(6) 院校聚集事件失控，未经批准组织游行、集会、绝食、静坐、请愿等，引发连锁反应，严重影



响社会稳定的事件；（7）参加人数 500 人以上，或者造成重大人员伤亡的群体性械斗、冲突事件；（8）参加人数 10 人以上的暴狱事件；（9）出现跨行业、跨区域连锁反应的严重影响社会稳定的事件；（10）其他视情况需要可以作为特别重大群体性事件对待的事件。

在特别重大群体性事件处理过程中，中央加强了干预的范围和程度。当群体性事件规模特别大、冲突特别激烈、造成的影响特别严重的时候，中央会直接介入对事件的处置工作。更常规性的做法是，中央要求，如果发生特别重大的群体性事件，上一级政府应当接管事件的处置权，领导事发地政府做好事件的现场处置，包括对是否动用强制力这样的问题做出决定。相对于财政权与人事权，中央在强制权方面的集权趋势更加明显，这也意味着，中央对地方的依赖进一步降低了。但是，强制权行使向上集权是否能够解决地方政府滥用警力的问题？地方政府在权力受限的情况下是否提出了替代性方案（例如，动用城管和保安，代替正规警察）？

中央对地方的维稳依赖，在基层治理方面表现得最为突出，也就是说，在维稳的治理环节，中央向地方放权的程度是最大的，给予地方和基层自主权最多。维稳的治理权指的是，基层政府对草根社会实行治安预防、矛盾排查、纠纷调解、重点人员监视等综合治理的基础管理工作。这种治理权涉及的人与事特别广泛和复杂，面广量大，既耗时又费力。但是，对中央而言，综合治理的一个重大目标就是要解决基层政府维稳能力薄弱的问题，强化和完善党对基层政府的政治领导，提高基层政府维稳的业务能力，改善基层政府维稳的基础条件，扩大基层政府的治安预防和纠纷排解的工作范围。中央在综合治理方面的目标偏好，既反映在相关法规文件中，也体现在具体的维稳工作中。在 1991 年颁布的综合治理的两部纲领性文件中，基层工作的重要性都被明确提出，“加强基层组织和制度建设，是落实综合治理的关键”、“乡镇（街道）的综合治理工作，是将社会治安综合治理各项措施落到实处的关键”。在草根社会，基层政府成立了大量的治安巡逻队、平安志愿者、维稳信息员、义务调解员、楼长栋长等业余治安组织和群体，这些组织的成立直接来自于中央的授权。向基层政府下放治理权表明，中央对地方的依赖程度在加大。尽管所有的治理活动都由中央统一部署和统一授权，但是，治理权的执行则完全由基层政府负责，权力执行受到的监督十分有限。不过，大幅度地向基层放权也同时意味着，基层政府将面临更多的行政事务。对于本来就超负荷运转的基层政府来说，它们是否能够胜任中央对它们的依赖，还是一个值得深度怀疑的问题。

既然地方依赖的逻辑是一种动态的和双向互动的关系，中央在试图驾驭地

方的同时，地方也在设法回应中央的选择性的放权和集权，因此，国家在多大程度上能够收获地方依赖带来的和谐硕果，部分地取决于基层政府“共谋”^[1]能在多大程度上促进或抵消中央政策的努力。

10.6 运动式动员

理解中国政治，如果撇开群众运动的话，那将会是片面的，或者说，至少会是不完整的，因为中国政治的一个重要基础和原则就与群众运动分不开。这个基础和原则就是被官方誉为“毛泽东思想活的灵魂”的群众路线。群众路线成型于革命战争年代，在新中国的建设年代里被系统化和理论化，经典的命题就是著名的“从群众中来，到群众中去”。通过重视和尊重人民群众的意见，共产党不仅仅提取了群众分散的意见，将它们变成公共政策，更重要的是，党还动员群众参与到这些政策的执行当中去。由于群众路线的政治哲学强调的是党与人民之间的紧密关系，强调党是人民意志的唯一正确的代表者，作为中介组织的国家机构，就必须按照这个原则建立起来，并能够不折不扣地执行那些来自人民的意志。如果国家机构偏离了人民的意志和要求或者与党的意志相左，它只能纠正那些偏离正确轨道的做法。但是，在新中国的建设年代里，由于政治领袖的权威至高无上，这种强调党与人民之间直接联系的群众路线，就变成了领袖与人民之间的联系，国家机构由于阻碍了党群之间的血肉联系，因此，领袖号召他的人民起来“革”了它的“命”。在“文革”期间，作为现代国家标志的科层机构在群众运动中被一度地搁置起来。^[2]对于中国的政治制度而言，并不是说，群众路线必然导致群众运动以及运动基础上的政治过程，而是说，作为一种政治意识形态的群众路线，在政治制度化过低或者政治竞争不充分的情况下，政治过程有可能演变成“直接民主”。群众运动或者被用来贯彻执政党的方针路线，或者被作为精英权力斗争的工具。^[3]中国政治结构的意识形态因素以及长期的运动政治实践，为任何一项公共政策的执行，深深地烙上了群众运动的印记。社会治安综合治理也不例外。以运动的方式动员群众参与党的政策执行，既是中国政治的逻辑，也是维稳政治的逻辑。

作为意识形态的群众路线以及群众路线基础上的运动式动员，在社会治安

[1]周雪光对基层政府的“共谋现象”有专文论述，参见周雪光：《基层政府间的“共谋现象”——一个政府行为的制度逻辑》，载《社会学研究》2008年第6期，第1—21页。

[2]关于群众路线与政治参与的论述，请参见James R. Townsend, *Political Participation in Communist China*, Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1969, pp.72-76.

[3]Lowell Dittmer, *The Changing Form and Dynamics of Power Politics*, in *The Nature of Chinese Politics: From Mao to Jiang*, Jonathan Unger(ed.), New York: M. E. Sharpe, 2002, pp.217-238.



综合治理贯彻中，它的作用被限定在政策执行上，而执行的方式则有时表现为群众运动。在综合治理的众多政策结构中，运动式动员逻辑在“严打”之中表现得最为彻底。虽然在第一次“严打”之后，中央纠正了一些受到质疑的方法，但是，群众运动的某些要素还是被流传下来了，如“公捕公判”大会和“游街”。

“群防群治”是另一个具有浓厚群众运动色彩的综合治理行动，本身也是群众路线的直接产物。在1978年之前，更确切地讲，在1992年之前，借助于传统的社会控制机制（单位制度和户籍制度）的作用，“群防群治”在动员群众参与治安方面，效果是十分显著的。随着传统控制机制的衰落，群众参与的热情和参与动力大不如前，这种状况一直持续到90年代末期。21世纪最初几年，“群防群治”再度兴起。除了群众参与治安不再向过去那样纯粹是义务的之外，新的“群防群治”仍然保留了传统群众运动的形式和内容，而且向社会渗透的范围丝毫不亚于改革之前。大调解行动同样遵循着运动式动员这个逻辑关系。尽管中央要求基层的调解组织“依法调解”，不过，调解的许多做法以及说服的理由，不仅经常有悖法律，而且有违法治精神。

早期的群众运动依靠一套革命的意识形态来动员大众参与政治，而目前维稳的动员框架既有革命的话语，也有法制的话语，政治色彩有所淡化。维稳动员中的革命话语包含两个部分的内容，一种是“敌我论”，另一种是“阴谋论”。前者表明阶级斗争仍然在一定条件下存在着，它是“人民内部矛盾”的反面，而后者则是“敌我论”的延伸，指的是境外存在着破坏政治秩序的敌对势力。“敌我论”与“阴谋论”既是维稳运动的政治话语，也是维稳政治化逻辑关系的一个侧面。在从“严打”到大调解，革命话语依然清晰可见。不过，以革命话语为维稳动员框架的模式，越来越失去效力，它经常地采用法制的话语来提高动员力。特别地，在基层维稳中，政府动员群众参与综合治理的运动，更主要地依靠法制话语来开展工作。这一点在大调解当中表现得尤其突出。维稳动员话语的转型并不能从整体上表明维稳模式的法制化趋势，充其量只是整个国家在改革时代去政治化的一个附带结果。

类似于早期的群众运动，在今天，维稳动员的主体仍然是执政党。在综合治理当中，执政党既是“掌舵者”也是“划船者”，包揽了综合治理的政策创制、决策、执行和监督的全过程。执政党对政策过程的全方位控制本身并不一定演变成群众运动，但是，执政党的这种优势地位为政策过程的运动化，提供了一个前提条件。例如，公安系统开展的“大走访、大接访”运动，正是由党动员起来的，因为强调“人民性”的公安机关必须坚持“党的绝对领导”，必须坚定地响应党的号召，贯彻党的群众路线。在过去六十年里，群众运动经历过大大

起大落，1949年到1976年，群众运动是政策执行的常态手段，1978年到1999年，群众运动进入极度衰退期，理性化的法制建设成为主流，而从2000年之后，至少在维稳领域，运动式动员有所反弹。以非理性化为特征的群众运动，势必与以理性化为特征的科层制，形成一种博弈和冲突。只要维稳行动对群众运动有所青睐，那一定意味着，法制化维稳的作用会受到削弱。

新的运动式动员发展出一种新的激励机制。在早期的动员中，执政党以革命意识形态，激发群众的激情和政治理想，说服他们义务地参与运动，但是，随着意识形态逐渐地淡出社会生活，它的动员作用也随之大幅度地下降。在这种情况下，执政党提出了一种新方法，鼓励地方政府采取经济激励的办法，调动群众参与的积极性。在“严打”、治安预防和大调解中，群众参与大多能够获得一定数量的经济报酬。经济激励的效果被官方所肯定，越来越多地地方政府设立了各种奖励基金，其中部分资金用来回报维稳的有功之人。这种办法成为维稳的市场化机制。以经济激励的方法作为动员的新机制，已经偏离了传统意义上的共产主义政治本质，不过，它对动员的积极意义使得维稳的运动模式得以持续，也使得维稳行动继续保持对执政党的依附。^[1]换句话说，运动式动员既是维稳的一种形式，也是巩固执政党领导维稳的一种手段，因为只要这种动员对维稳有价值，党就能够利用这个机会，维持自己在综合治理当中的领导地位。

[1]Michael Dutton, *Policing Chinese Politics: A History*, Durham: Duke University Press, 2005, pp.261-262.

11. 结 论

作为维护稳定的一项主要政策，在过去的三十多年时间里，社会治安综合治理政策被逐步地系统化，以至于在过去十多年时间里，国家将它发展成为一种维稳的模式。十分引人注目的是，维稳模式化的过程与以市场经济为核心内容的改革同时并存，而且，更值得注意的是，市场经济改革越是深入持久，综合治理被重视的程度就越高，政策的执行强度就越大。市场经济改革与维稳的模式化这两个过程表现出来的共时性特征，绝非偶然现象。事实上，两者之间存在着极大的关联性。这种关联性简单地讲就是，国家试图用综合治理的政策，来回应市场改革过程中出现的各种矛盾与纠纷。从学术的角度，我们究竟应当如何评价这种回应方式或者维稳模式呢？基于前面有关维稳的行动、机制和逻辑的分析，在结论部分，本书要尝试回答在“导言”部分提出的几个问题：在中国，秩序为什么“越维越不稳”；以社会治安综合治理为核心内容的维稳模式，给中国的市场经济、公民社会、司法体制与政治体制带来了哪些影响；这些影响又会对未来政治发展产生什么作用。对这些问题的回答可以看做是对回应方式或维稳模式的一种政治评价。

其实，第一个问题多多少少可以从“综合治理的逻辑”当中找到部分答案，因为逻辑关系真实地反映了维稳的本质特征。社会治安综合治理，不论是维稳的行动，还是支撑行动的机制，目标都是要提高维护稳定的能力，不过，这种能力具有自己独特的内涵。如果一个国家主要依赖公民社会、法治与民主来维护政治与社会稳定的话，那么，维稳能力应当指的是，公民社会的自治能力、司法机关的法治能力，以及政治的代议能力。只有当这三个方面的能力都得到提高，秩序才能够真正地得到保障。在推进综合治理政策的过程中，中国政府的确试图提高三个方面的能力，然而，由于受到整个维稳模式或者维稳逻辑的影响，国家致力于提高维稳能力的努力，势必烙上了维稳模式的印记；维稳能力必然与现有的维稳模式相匹配。通过社会治安综合治理这项政策，国家试图要高的维稳能力究竟是一种什么样的能力？

第一，这种维稳能力主要体现为政法机构的打击能力和监控能力，而不是着重于改进整个政府甚至国家化解冲突的能力。虽然国家越来越强调政府通过调解手段来化解矛盾与冲突，但是，调解能力在维稳行动中只是一项次要方面，

因为调解本身解决问题的空间和条件就很有有限。事实上，国家强调调解能力，反而会削弱司法能力的建设，同时也不利于公民权利意识和法治精神的提高。

第二，由于维稳模式具有高度的政治化色彩，优先强调秩序的维护，我们可以很轻易地发现，国家试图提高的维稳能力，归根结底是一种捍卫政权的能力。在维稳能力建设方面，国家希望，政府机构不仅要能够维护政治稳定，而且要能够维护社会稳定，把社会秩序提高到政治的高度来对待，因此，一旦公民权利与国家定义的秩序问题相冲突的时候，政府通常会运用政治手段来应对公民权利的诉求。

第三，既然强调提高捍卫政权的能力，那么，执政党必然会加强自身在维稳过程中的政治动员能力，通过有力而广泛的动员，让整个政权体系和整个社会为政治秩序建设服务。这种动员能力包括执政党对国家系统和社会系统的动员水平。在维稳方面，尽管超强的政治动员能力能够保持较高的效率，但是，从长期来看，这种能力具有不可持续性，而且，政治动员能力的强化会弱化其他维稳能力，司法能力与社会自治能力会因此而受到削弱。

第四，通过综合治理的政策执行，执政党要提高的维稳能力还包括另一个方面，即中央对地方干部的控制能力，目的是强化下级干部对上级干部的维稳责任与政治服从。在前面有关维稳机制的分析中，我们已经知道，责任制是综合治理政策得以推行的一个不可缺少的条件，换句话说，在维稳过程当中，中央对地方干部存在着很高的依赖性，而责任制的强化正是要使这种依赖关系变得更加的制度化 and 稳定。然而，这种依靠内部自上而下的责任关系而建立起来的控制能力，具有很大的局限性，因为中国的政治结构当中存在着许多不利于中央控制的因素，它们会在不同程度上抵消中央的努力，使得地方干部在通常情况下较少受到责任的约束和追究。

由于维稳能力建设在一定程度上偏离了社会秩序维护所需要的公民社会自治能力、司法能力以及代议能力，从效率上看，这种能力对于秩序的维护在短期内是有效的，不过，从长期来看，效果是不理想的，因为从根本上来讲它主要表现为遏止矛盾和冲突的显性化，而不擅长解决矛盾，更缺乏社会自我消化矛盾的能力。然而，上述维稳能力在维护政治秩序方面却相当得力，事实上，迄今为止，对政治稳定构成真正威胁的大规模群体性事件并不多见，这个现象从一个侧面证明了这种能力的高低。如果从这个角度去看的话，所谓“越维越不稳”这个命题是需要加以限定的：在对于社会秩序的维护，特别是化解社会矛盾方面，维稳的效果是不太理想的，这种情况符合“越维越不稳”的定义；而对于政治秩序的维护，则不是如此。国家推行综合治理这种维稳模式，最终导致了



政治维护能力越来越强大，而维护社会秩序与公民权利的能力却越来越弱化。换句话说，维稳行动有可能打错了“靶子”，而为“打靶”所做的努力反过来使得维稳行动越来越偏离“靶心”，政府越来越缺乏纠错能力。

如果仅仅在打击犯罪、预防处置群体性事件这个层面上，我们对维稳的解释还缺乏深度，但是，如果对维稳效果的观察放大到更加宏观的层面上去，我们则会对维稳有更进一步的理解。我们在第1章中曾经简单地提及社会秩序不稳定的几个原因，其中官员腐败、政府违法、司法矮化等是造成社会不满与集体抗议的深层次原因。然而，在社会治安综合治理的系列政策中，没有任何一项政策能够有力地阻止上述现象的滋生蔓延。既然维稳行动针对的并非是那些造成不稳定的主要原因，那么，维稳的效果必然不够理想。因此，维稳的效果不理想并非仅仅由于维稳模式本身存在缺陷，更深层次的原因还来自于这种模式赖以运转的司法体制与政治体制存在不足。良好而持久的秩序需要借助于公民社会、司法系统与政治体系的力量共同维护，如果改革在这三方面缺少建树，秩序的维护则难免会陷入维稳的怪圈。

详细地讨论司法改革与政治体制改革，显然超出了本书的研究范围。作者只想在此处指出：秩序问题是一个重要的公共产品，它需要公民个人、公民社会与国家三方共治，才能保持一个社会健康有序；在这三方面，尽管已有的改革与建设取得了不小的成就，但是，改革还是保留了一些根本性的问题，它们还没有被很好地解决或者还没有去解决，结果，垂直与水平的政治责任以及法治制度难以建立起来。改革的不彻底性限制了公民社会、司法系统与政治体系在秩序维护方面应该发挥的积极作用。不仅如此，现有的维稳模式还为司法改革与政治体制改革造成了一些负面的影响，在一定程度上抵消了改革预期的成果。概括地讲，这些负面影响主要表现在：

其一，政治维稳强化了党政合一的趋势的体制特征。自20世纪80年代以来，党政分开就是政治体制改革的核心内容，并且改革在那个年代的中后期达到高潮。为了解决以党代政的政治弊端，执政党做出过许多努力与尝试，并且也取得了积极的成就，市场经济改革也因此受益。但是，由于维稳行动过度地政治化、强调秩序至上，自20世纪90年代以来，特别是在过去的十年时间里，党政合一的现象开始逐渐地被强化起来，至少在公共安全领域，执政党对行政与司法机关的领导力得到了极大提升。这个趋势完全可以从综合治理的第一个机制中得到反映。

其二，维稳行动模糊了国家与社会之间的边界。既然“稳定压倒一切”赋予了维稳行动在政治过程中超然的合法性，国家难以避免地会以维稳的名义，

突破社会的法律边界，即使边界被突破的时候，国家仍然能够遵守法律，尊重公民权，但是，严格地讲，突破社会的边界本身就意味着法律被忽视了。在综合治理的分析中，我们会经常发现，政府越过行动的边界，向社会渗透。不论是严打、治安预防还是调解，国家都是行动的组织者与动员者，它要通过综合治理这种维稳模式，将整个社会纳入国家控制的视野。而且，国家越是强调维稳的重要性，现有的维稳模式就越会帮助国家尽可能地向社会渗透，国家与社会的边界就越是模糊不清。即便仅仅出于发展市场经济的需要，由维稳行动而导致的政府不尊重社会的习惯，也会对市场经济活动带来负面的影响，因为市场经济本身就是一种法治经济。一旦这种习惯被制度化和合法化了，法律为国家与市场之间所规定的边界就有可能被整体性地破坏，公平、独立的市场秩序也就难以维持。

其三，国家动员整个行政系统参与维稳，势必会降低行政职能部门的专业化水平，削弱整个科层制的能力。执政党利用在维稳当中建立起来的政治优势，能够动员越来越多的行政机构和社会组织，使它们成为维稳体系中相互关联的组成部分。这些行政职能部门既有自己的专业使命，同时也承担着为国家化解矛盾纠纷的任务。维稳越是被强化，那些原本是非治安职能机构与组织，就越来越多地被赋予维持稳定的职能。这样的话，维护稳定的过程就是一个不断削弱行政机构和社会组织专业化的过程，以至于它们在执行维稳政策的时候，会逐步演变为大大小小的准安全机构。维稳行动的模式化与激进化，巩固了执政党对行政机构与社会的控制，然而，这种结果却违背了现代化对科层制的基本要求——专业化与公共化。

其四，维稳的政治化将使得司法体制逐渐地边缘化。尽管综合治理强调采用综合的办法包括法律来维护稳定，但是，从本书在前面的分析中，我们不难看出，综合治理或者维稳行动所倚重的并非是司法体系，而是公共安全机关。司法机构之所以无法成为维稳的主要角色，有多方面的原因：一是，维稳以打击和预防为主，而不是寻求通过诉讼，公平地解决纠纷；二是，维稳追求效率，而司法活动由于程序的问题而不具备这个优点；三是，对那些造成不稳定的主要原因，例如，地方政府违法、官员腐败，司法会打破地方的利益格局，而成为弱者的“保护伞”。既然司法不仅难以承担起有效地打击与预防的职责，而且还会给维稳行动“拖后腿”，国家必然将它限定为维稳的次要角色。当国家面对越来越恶化的社会秩序而不断强化维稳的重要性时，以专政为特征的维稳模式会为司法的发展带来两个后果，一是被边缘化，二是被政治化。而且，维稳的压力越大，司法的这两个结果被强化的程度就越高。因此，现有的维稳模



式将司法不断地嵌入到政治之中，同时又不断地将其剥离社会。

在市场经济改革的背景之下，维稳行动其实反映了中国政治面临的一大悖论：对于市场经济而言，国家应当尽可能在法治的方向上处理政府与市场的关系，保护私有产权，减少政府干预市场的机会，将政府的规模与权力尽量控制在适当的范围内；而从维稳的角度而言，由于国家将秩序问题提升到政治高度，这也就意味着，一旦经济改革与稳定问题相冲突，国家优先保证的是秩序问题，而不是市场主体的权利与市场规则问题。这个悖论又由于国家对经济改革寄予很高的政治期望而加大了处理两者之间矛盾关系的难度，因为经济增长不仅仅是一个经济问题，而是关系到政治绩效以及政治合法性的问题。在决策者那里，经济不发展本身就被看作是不稳定的最大根源。但是，经济增长的政治含义迫使地方政府在执行维稳政策的时候，存在着明显的偏好选择，重视经济发展的绩效、轻视维稳政策的推行，通常情况下，维稳只有在不稳定事件发生之后才会引起重视。发展与稳定之间的现实悖论表明，国家在化解这个问题时缺乏有效的办法，同时，它也表明，中国的司法改革与政治发展在国家致力于解决上述悖论过程中，还有很大的进步空间。如果发展与稳定之间能够建立起一种良性的相互支撑的关系，改革必须是彻底而根本性的。

参考文献

中文部分

1. 《2005年房地产蓝皮书:中国房地产发展报告 No.2》, 2005年4月7日, <http://house.sina.com.cn>。
2. 中国劳工观察:《中国工人运动观察报告》(2002—2004), 2005年5月。
3. 中国劳工观察:《中国工人运动观察报告》(2005—2006), 2007年5月。
4. 《中国社会治安综合治理年鉴》(2001、2002、2008), 中国长安出版社。
5. 《中国法律年鉴》(1979—1988、1989), 法律出版社。
6. 《中国法律年鉴》(1991、1999、2000、2009), 中国法律年鉴社。
7. 《中国统计年鉴》(1979—2010), 中国统计出版社。
8. 《内蒙古统计年鉴》(2005年), 内蒙古人民出版社 2005年版。
9. 《毛泽东选集》(第一卷), 人民出版社 1991年版。
10. 《毛泽东选集》(第五卷), 人民出版社 1977年版。
11. 《邓小平文选》(1975—1982), 人民出版社 1983年版。
12. 《西安市人民检察院两年“严打”整治斗争情况汇报》, <http://www.china-xa.gov.cn/frm/Print.aspx?id=3423>。
13. 《福州市志》(第六册), 方志出版社 2000年版。
14. 《攀枝花市司法局关于 2007 年度中央政法补助专款管理使用情况和县级政法部门经费保障工作落实情况的自查报告》, 2008年3月17日, <http://www.panzhihua.gov.cn/xxgk/zfbmxxgk/ssfj/czxx/zxjf/181895.shtml>。
15. 于立霄:《北京动员近百万民众参与国庆安保 人数超过奥运》, 中国新闻网, 2009年9月25日。
16. 于建嵘:《以规则和信任化解官民冲突》, 载《南风窗》2010年1月9日。
17. 于建嵘:《信访制度改革与宪政建设》, 载《二十一世纪》2005年6月。
18. 于建嵘著:《中国劳动教养制度批评——基于 100 例上访劳教案的分析》, 中国文化出版社 2009年版。
19. 于语和、刘志松:《我国人民调解及其重构:简论民间调解对犯罪的预防》, 载《浙江大学学报》2007年第2期。



20. 大庆市委政策研究室调研组：《关于公安警务体制改革情况的调研报告》，载《大庆日报》2010年12月10日。

21. 上海市公安局虹口分局：《关于推行街面“网格化”治安巡逻机制的探索》，载《公安研究》2002年第12期。

22. 么子国：《试论建立与完善公安经费保障机制》，载《公安研究》2004年第12期。

23. 广安市人大内务司法委员会：《关于全市法院“两庭”建设情况的调研报告》，2009年10月22日，<http://www.gard.gov.cn/Article/ShowArticle.asp?ArticleID=419>。

24. 马子达：《浅谈义务治安维稳信息员队伍建设》，广东政法网，2010年6月23日，http://www.gdzf.org.cn/ztlz/zwtz/jm/201006/t20100623_99912.htm。

25. [德] 马克思·韦伯：《经济与社会》（上），林荣远译，商务印书馆1998年版。

26. 马振川：《确立巡逻在公安工作中的主业地位 努力提高首都社会面动态控制能力》，载《公安研究》2003年第3期。

27. 王中强：《能动司法解决纠纷的新模式》，云南法院网，2010年8月31日，<http://www.gy.yn.gov.cn/Article/sflt/fght/201008/20123.html>。

28. 王占东：《对落实公安部〈关于县级公安机关机构设置指导意见〉的几点思考》，载《河北公安警察职业学院学报》2007年第2期。

29. 王永生、袁廷华：《建立“星座”型农村警务模式的实践与思考》，载《公安研究》2008年第10期。

30. 王亚新：《法院财政保障的现状与前景略议》，载《学习与探索》2010年第4期，第93—95页。

31. 王江龙：《额敏县加大维稳经费投入力度确保了社会治安秩序良好政治稳定》，2010年11月22日，<http://www.xjem.gov.cn/Czj/ShowArticle.asp?ArticleID=17084>。

32. 王其江：《建立和完善综合治理一票否决警示制度》，2008年4月7日，http://www.chinapeace.org.cn/wszb/2008-04/07/content_42567.htm。

33. 王绍光、何建宇：《中国的社团革命：中国人的结社版图》，载《浙江学刊》2004年第6期。

34. 王俊秀、刘梦泽：《劳合法实施2年劳动争议案井喷》，载《中国青年报》2010年2月28日。

35. 王胜俊：《把握司法规律，坚持能动司法，努力推动人民法院工作科

学发展》，载《人民法院报》2010年5月6日。

36. 王胜俊：《法律体系形成与人民法院的历史使命》，载《人民法院报》2011年9月9日。

37. 王洗尘：《公安机关应当高度重视社会闲散人员犯罪预防》，载《公安研究》2001年第8期。

38. 王娟：《中央与地方关系视角下的法院经费保障体制现状分析》，2010年7月8日，<http://bjtlzy.chinacourt.org/public/detail.php?id=2196>。

39. 王晨：《中国人权取得了历史性进步》，2008年12月9日，新华网，http://news.xinhuanet.com/newscenter/2008-12/09/content_10476882.htm。

40. 王斌：《应加强对贫困地区法院经费保障的力度》，2009年10月19日，<http://www.gy.yn.gov.cn/Article/spyf/lldy/ztyj/200910/15926.html>。

41. 王颖、折晓叶、孙炳耀：《社会中间层》，中国发展出版社1993年版。

42. 云南省调研组：《加强企业内部安全保卫工作浅析》，载《云南警官学院学报》2004年第4期。

43. 中央政法委员会研究室编：《关于正确处理新形势下的人民内部矛盾的综合调研报告》，载中央政法委员会研究室主编：《维护社会稳定调研文集》，法律出版社2001年版。

44. 中国改革与发展专家组编：《现实的选择》，上海远东出版社1997年版。

45. 公安部人事训练局编：《经济文化保卫教程》，群众出版社2005年版。

46. 邓国良：《解读警察滥用职权行为》，载《江西公安专科学校学报》2010年第3期。

47. 毋爱斌：《人民调解的中国经验》，参见徐昕主编：《调解的中国经验》，厦门大学出版社2010年版。

48. 甘阳：《公民个体为本，统一宪政立国》，载《二十一世纪》1996年8月。

49. 艾佳慧：《大调解的运作模式与适用边界》，载《法商研究》2011年第1期。

50. 石炮台综治维稳信访中心：《人民调解与行政调解相结合案例》，2010年3月25日，广东政法网，http://www.gdzf.org.cn/ztlz/zwt/st/201003/t20100325_84358.htm。

51. 龙志：《安元鼎：北京截访“黑监狱”调查（上）》，载《南方都市报》2010年9月24日。

52. 田小穹：《民族地区社会治安综合治理研究》，中央民族大学出版社2010年版。



53. 田丰、李青宁：《关于改进巡警勤务机制问题的调研》，载《公安研究》2008年第8期。
54. 田先红：《乡镇司法所纠纷解决机制的变化及其原因探析》，载《当代法学》2010年第5期。
55. 丛梅：《构建和谐社会进程中社区犯罪防控的重点人群》，载《中国犯罪学研究会第十五届学术研讨会论文集（第一辑）》2006年。
56. 台州市公安局：《全市社会治安动态视频监控系统建设推进会在仙居召开》，2011年7月14日，http://www.zjtz.gov.cn/zwgk/xxgk/008/05/0506/201107/t20110721_114326.shtml。
57. [美]吉尔伯特·罗兹曼主编：《中国的现代化》，国家社会科学基金“比较现代化”课题组译，江苏人民出版社1998年版。
58. 成锋童：《浅谈三种调解的相互区别》，载《中国法制报》1987年10月16日。
59. 毕监武：《社团革命：中国社团发展的经济学分析》，山东人民出版社2003年版。
60. 曲新久：《“严打”的刑事政策分析》，载陈兴良主编：《中国刑事政策检讨》，中国检察出版社2004年版。
61. 吕庆继：《论社区警务战略及其可持续发展》，载《公安研究》2001年第8期。
62. 吕国泉：《进城务工人员劳动经济权益保障问题研究》，载《中国工运》2005年第11期。
63. 朱苏力：《关于能动司法与大调解》，载《中国法学》2010年第1期。
64. 朱振甫、杜剑虹、张应力：《辅协警问题研究》，载《公安研究》2009年第9期。
65. 旬阳县财政局：《县级政法部门经费保障存在的问题及建议》，2010年4月9日，http://www.caizheng.gov.cn/jiaoliu/2010/0409/article_55.html。
66. 刘广安、李存捧：《民间调解与权利保护》，参见夏勇主编：《走向权利的时代：中国公民权利法制研究》，中国政法大学出版社2000年版。
67. 刘志明：《重庆黑社会的政治渗透》，载《瞭望东方周刊》2009年11月2日。
68. 刘杰：《论我国警察权的宪法制约与监督机制的构建》，载《安徽警官职业学院学报》2005年第2期。
69. 刘明望：《落实县级公安机关公用经费保障标准情况的调研》，载《公

安研究》2008年第7期。

70. 刘学刚、王文硕：《全国公安机关强力推进执法规范化建设》，载《人民公安报》2010年4月8日。

71. 刘复之：《“严打”就是专政》，载《中国检察报》1992年1月13日。

72. 刘复之：《刘复之回忆录》，中央文献出版社2010年版。

73. 刘强：《平昌县政法经费保障体制思考与对策》，2009年8月9日，http://www.pccz.gov.cn/E_ReadNews.asp?NewsID=2119。

74. 齐雁冰、程婕：《2007年中国富裕人士共有415000位 平均资产510万美元》，载《北京青年报》2008年9月13日。

75. 汤维建：《论中国调解制度的现代化转型》，载徐昕主编：《调解的中国经验》，厦门大学出版社2010年版。

76. 孙文德：《强行入轨 强力推进 强势出击 打好巡防攻坚战 实现防控能力新提升》，载《公安研究》2006年第4期。

77. 孙展：《调解：没落还是复兴？》，载《中国新闻周刊》2007年4月20日。

78. 孙喜峰、丁艳：《湖南省农村犯罪情况调查与思考》，载《怀化学院学报》2006年第4期。

79. 纪程：《“阶级话语”对乡村社会的潜入——来自山东省临沭县的历史回声》，载《当代中国研究》2006年第4期。

80. 苏力：《司法制度的合成理论》，载《清华法律评论》2007年第1期。

81. 杜晓：《检察官披露高校职务犯罪新动向——呈现数量上升、范围扩大、向普通员工蔓延趋势》，载《法制日报》2009年7月8日。

82. 李双其：《福建省严打工作调研报告》，载《中国刑事法杂志》2002年第2期。

83. 李军：《1983“严打”的波澜》，载《南方都市报》2008年11月8日。

84. 李丽静：《中国基层警察群体不堪重负、牺牲者九成为过劳死》，载《半月谈》2009年12月30日。

85. 李连江、欧博文：《农村的抗议带头人》，2010年7月江苏常熟会议论文，未发表。

86. 李娜：《中央综治办、最高人民法院解读大调解工作指导意见》，载《法制日报》2011年5月19日。

87. 李猛、周飞舟、李康：《单位：制度化组织的内部机制》，载《中国社会科学季刊》秋季卷，1996年。

88. 李强：《转型时期中国社会分层》，辽宁教育出版社2004年版。



89. 李路路、李汉林、王奋宇：《中国的单位现象与体制改革》，载《中国社会科学季刊》（春季卷），1994年。
90. 杨光斌：《中国政府与政治》，中国人民大学出版社2003年版。
91. 杨华云：《最高人民法院院长报告中披露 五年来4 525 县处级以上干部获罪》，载《新京报》2008年10月27日。
92. 杨旭春：《治安辅警身份与执法权限的法理分析》，载《上海高等专科学校学报》2010年12月（第20卷第6期）。
93. 杨均海：《上海群防群治队伍的现状与发展模式》，载《青少年犯罪问题》1998年第2期。
94. 杨显达、李勇：《我国辅警模式初探》，载《江西公安专科学校学报》2009年3月第2期。
95. 杨洁：《上海所有3 060家重点单位加强内保》，载《东方早报》2008年7月2日。
96. 杨晓华、高晖、徐娟、侯士田：《“110”警务运作突出矛盾探析》，载《公安研究》2001年第4期。
97. 杨超：《一票否决为宁夏平安创建上保险 61个单位被下发整改通知书》，载《宁夏日报》2010年2月9日。
98. 肖扬：《充分发挥司法调解在构建社会主义和谐社会中的积极作用》，载《求是》2006年第19期。
99. 肖明：《中国将贫困标准提高到1500元 贫困人口或将破亿》，载《二十一世纪经济报道》2010年12月24日。
100. 吴文龙：《常州完善干部考核奖励机制》，载《江南时报》2007年11月8日。
101. 吴伟：《陕西富平开万人大会公开处理进京上访农民》，载《新京报》2010年11月8日。
102. 吴志明：《构建打防控一体化社会治安防控体系 提高大城市公安机关驾驭社会治安能力》，载《公安研究》2002年第10期。
103. 吴英姿：《大调解的功能与限度》，载《中外法学》2008年第2期。
104. 吴珊：《上海校园新难题 看不见的墙》，载《南都周刊》2010年6月9日。
105. 吴晓林：《“小组政治”研究》，载《求实》2009年第3期。
106. 财政部文教行政司编：《公检法支出财财务统计资料（1991—1995）》，江苏科学技术出版社1999年版。

107. 何立波:《1983:党中央“严打”决策始末》,载《检察风云》2008年第17期。
108. 何亦新:《城市治保会的现状分析》,载《湖南公安高等专科学校学报》2000年第2期。
109. 何青枚:《重庆新挂牌445个社会治安重点地区 21日起集中整治》,华龙网,2011年4月19日。
110. 何清涟:《当代中国“官”“黑”之间的政治保护关系》,载《当代中国研究》2007年第1期。
111. 何清涟:《国家角色的嬗变:政府行为的非正当化趋势分析》,载《当代中国研究》2006年第3期。
112. 余明:《解读2004全球财富报告,中国富人到底有多少?》,载《二十一世纪经济报道》2004年9月13日。
113. 余玲、储进:《为冲刺“双过半”保驾护航——访副市长、市公安局党委书记、局长孙玉东》,载《东台日报》2009年6月5日。
114. 余嵩谦、李继宁:《关于七个治保会情况的调查与分析》,载《北京警院学报》1995年第4期。
115. 邹伟、崔清新:《我国已有1.14万余名公安民警因公牺牲》,新华网,2011年04月04日, http://news.xinhuanet.com/legal/2011-04/04/c_121267182.htm。
116. 邹谠:《二十世纪中国政治》,香港:牛津大学出版社1994版。
117. 闵剑:《市场经济条件下单位内部治安保卫的新构想》,载《上海公安高等专科学校学报》2006年第16卷第1期。
118. 汪明亮:《现实基础与理性思辨:评严打刑事政策》,参见陈兴良主编:《中国刑事政策检讨》,中国检察出版社2004年版。
119. 宋振远、周国洪、崔砺金:《拆迁之痛痛彻民心,记者五省市调查揭露惊人黑幕》,载《中华工商时报》2003年11月13日。
120. 评论员:《坚定不移地坚持党的领导》,载《人民法院报》2009年7月8日。
121. 张平:《对公安经费保障的思考》,《人民公安报》2005年2月8日。
122. 张步红:《中国行政法学前沿问题报告》,中国检察出版社2003年版。
123. 张杰:《动员群众参与治安管理十个月奖励有功群众1870万》,载《河南法制报》2010年11月24日。
124. 张国:《我国青少年犯罪率连续三年递减》,载《中国青年报》2010年11月4日。



125. 张跃进:《关于进一步实行交巡合一新警务体制的实践与思考》,载《公安研究》2004年第5期。

126. 张喆、赵美蓉:《人民调解的作用及现行调解联动机制存在的问题及分析》,2009年11月25日,<http://sfxz.xh.sh.cn/word.aspx?id=1703>。

127. 张森:《重庆3年打掉71涉黑团伙 查办职务犯罪1977人》,载《重庆日报》2011年3月24日。

128. [美]陆思礼:《毛泽东与调解:共产主义中国的政治和纠纷解决》,许旭译,载强世功主编:《调解、法制与现代性:中国调解制度研究》,中国法制出版社2001年版。

129. 陆益龙:《户籍制度——控制与社会差别》,商务印书馆2003年版。

130. 陈兴良:《限权与分权:刑事法治视野中的警察权》,载《法律科学》2002年第1期。

131. 陈伯章:《构建“三巡”治安防控机制的实践与探索》,载《公安研究》2006年第9期。

132. 陈建武、杜育群:《保安服务民营化的障碍与对策》,载《中国保安》2009年第4期。

133. 陈柏峰:《政法工作如何与时俱进地走群众路线》,载《文化纵横》2010年第12期。

134. 陈嘉:《“综治进民企”:嘉兴的创新之举》,载《嘉兴日报》2006年5月10日。

邵宗海:《中共中央工作领导小组的组织定位》,载《中国大陆研究》第48卷第3期,2005年9月。

135. 邵道生:《中国社会的困惑》,社会科学文献出版社1996年版。

136. 范愉:《调解年与调解运动》,载《河南社会科学》2010年第1期。

137. 林达:《司法不公是新疆问题的引爆点》,载《亚洲周刊》2009年第30期。

138. 易石山:《“群众安全感”调查,我们该相信谁?》,2008年1月23日,<http://www.hinews.cn>。

139. 罗瑞卿:《论人民公安工作》,群众出版社1994年版。

140. 季卫东:《调解制度的法律发展机制》,载强世功主编:《调解、法制与现代性:中国调解制度研究》,中国法制出版社2001年版。

141. 金诚:《试论我国辅警制度改革》,载《公安研究》2003年第4期。

142. 周英锋:《内蒙古抽调2万多名干部深入基层化解社会矛盾》,新华网,

2010年6月20日。

143. 周英锋:《我国拥有人民调解员近500万》,新华网,2010年6月22日。

144. 周政华:《学者称去年官员灰色收入5.4万亿超中央财政》,载《中国新闻周刊》2010年8月6日。

145. 周雪光:《基层政府间的“共谋现象”——一个政府行为的制度逻辑》,载《社会学研究》2008年第6期。

146. 周崇华:《跟踪检查平安建设情况、宁夏13个单位被一票否决》,载《法制日报》2007年9月17日。

147. 周源:《法官考评制度的检讨与完善》,中国法院网,2006年7月4日,<http://www.chinacourt.org/html/article/200607/04/210389.shtml>。

148. 周毅:《贵州毕节地区法院系统经费保障情况调研报告》,载《毕节审判》2010年第3期。

149. 周翼虎、杨晓民:《中国单位制度》,中国经济出版社1999年版。

150. 郑永年:《中国的少数民族政策的问题到底在哪里?》,载《联合早报》2009年7月21日。

151. 郑良:《陈冀平:推进“综治进民企”,促进社会和谐稳定》,新华社,2006年11月9日。

152. 孟建柱:《开展“大走访”开门评警活动 积极探索群众工作新途》,载《人民日报》2011年4月21日。

153. 孟建柱:《着力强化五个能力建设,全面提升维稳水平》,载《求是》2009年第23期。

154. 孟建柱:《深入学习实践科学发展观,做党的忠诚卫士和人民群众的贴心人》,载《求是》2008年第21期。

155. 赵树凯:《上访事件和信访体系:关于农民进京上访问题的调查分析》,载徐勇主编:《三农中国》,湖北人民出版社2003年冬季卷。

156. 赵燕华:《2.9万亿“土地财政” 五大原因导致卖地收入大增》,载《羊城晚报》2011年3月9日。

157. 胡美灵、肖建华:《农村环境群体性事件与治理——对农民抗议环境污染群体性事件的解读》,载《求索》2008年第12期。

158. 胡洁人:《群体性纠纷的“救生艇”——新型城市社区人民调解工作室研究》,载《法治论坛》2009年第2期。

159. [美]柯恩:《现代化前夕的中国调解》,王笑红译,载强世功主编:《调解、法制与现代性:中国调解制度研究》,中国法制出版社2001年版。



160. 柳志卿:《群体事件原则上不动用警力,农地流转须农民自愿》,载《京华时报》2009年2月3日。
161. 姜秀园:《内保条例》,中国法制信息网,2008年8月19日。
162. 洪大用:《民间环保力量成长机制研究》,2005年11月5日,<http://www.usc.cuhk.edu.hk>。
163. 洪大用:《改革以来中国贫困形势的演变》,2009年9月25日,<http://www.china.org>。
164. 洪向华:《当前党政领导干部绩效考核制度存在的问题及对策》,载《中共中央党校学报》2011年第15卷第3期。
165. 祝楚华:《农村环境污染已超越工业与城市》,载《成都商报》2010年12月28日。
166. 莫纪宏:《保安服务法律制度研究(上)》,载《法学杂志》2007年第1期。
167. 顾国云:《对青少年犯罪发展趋势的调查及预防》,中国法院网,<http://www.chinacourt.org/html/article/200805/06/299873.shtml>。
168. 党国英:《确立农民的土地财产权》,载《南方周末》1999年4月2日。
169. 徐友渔:《评中国九十年代的“新左派”之一:制度创新与国情》,<http://intellectual.members.easyspace.com>。
170. 徐伟:《重庆20万干部大走访有效化解矛盾 信访总量下降26.7%》,载《法制日报》2010年6月3日。
171. 徐志林、伏天:《当前形势与单位内部治安保卫工作改革》,载《上海公安高等专科学校学报》2004年第6期。
172. 徐凯、李微敖:《维稳机器》,载《财经》2011年6月7日。
173. 徐凯、陈晓舒:《公共安全账单》,载《财经》2011年5月9日。
174. 徐祥高:《市场经济条件下单位内部治安保卫工作的思考》,载《公安研究》2004年第3期。
175. 徐新宽:《深圳市中院全力构建大调解工作格局》,载《今日信息报》2009年12月1日。
176. 高建红:《探索法院经费保障现状,构建经费长效保障机制》,2007年9月14日,<http://gxfy.chinacourt.org/public/detail.php?id=561>。
177. 郭欣阳、张李丽:《“公检法联合办案”机制检讨》,载《中国检察官》2009年第11期。
178. 郭建珍:《黑砖窑事件暴露人口管理漏洞,山西增加基层警力》,载《法

制日报》2007年8月3日。

179. 唐明灯:《“严打”的前世今生》,载《时代周报》2010年7月1日。

180. 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。

181. 中共浙江省委政法委研究室:《关于浙江省“综治进民企”工作的调查与思考》,载中共浙江省委政法委研究室:《浙江政法系统2005年优秀调研报告选》,2006年。

182. 浦兴祖主编:《中华人民共和国政治制度》,上海人民出版社1999年版。

183. 海盐县委维稳办:《建立健全维稳专项资金,努力消除和减少社会不稳定因素》,参见浙江省委维稳办编:《维护稳定工作内参》,2008年8月。

184. 陶驷驹:《建立城市巡警体制是改革的重要突破口》,载《人民公安报》1993年7月1日。

185. 黄庆畅:《去年前11个月全国110报警服务台接警1.27亿起次》,载《人民日报》2011年1月11日。

186. 黄秀丽:《习惯性游街》,载《南方周末》2010年7月22日。

187. 黄京平:《北京地区外来人口犯罪及其预防》,载《法制日报》2003年4月3日。

188. 黄戟:《加强和改进治安巡逻工作的思考》,载《公安研究》2008年第9期。

189. 崔之元:《发挥文革中的合理因素》,载《亚洲周刊》1996年5月26日。

190. 康怀宇:《人民调解的两条道路》,载《理论与改革》2006年第3期。

191. 梁治平:《乡土社会中的法律与秩序》,参见王铭铭、王斯福主编:《乡土社会的秩序、公正与权威》,中国政法大学出版社1997年版。

192. 彭文浩:《中国调解制度的复兴:法院调解》,载强世功主编:《调解、法制与现代性:中国调解制度研究》,中国法制出版社2001年版。

193. 彭华:《论内保工作发展趋势》,载《铁道警官高等专科学校学报》2004年第1期第14卷。

194. 彭树彬:《人民调解和法院调解的不同与联系》,载郭襄、许倩、李春林等主编:《人民调解在中国》,中国画报出版社1986年版。

195. 彭真:《彭真文选》(1941—1990),人民出版社1991年版。

196. 韩洪刚:《权威报告称中国91%亿元户是高干子女》,载《时代周报》2009年6月25日。

197. 韩敏:《法治视野下的中国警察权的失范与规制问题研究》,兰州



大学硕士论文，2007年。

198. 程刚：《中国贫困线与国际标准差距悬殊》，载《中国青年报》2009年4月9日。

199. 傅镛堃：《大力加强治保会建设切实维护社会稳定》，载《福建警察学院学报》2001年第1期。

200. 曾嘉：《新疆少数民族干部比例超五成》，2009年6月2日，<http://www.chinanews.com/gn/news/2009/06-02/1715672.shtml>。

201. 谢岳：《从“司法动员”到“街头抗议”》，载《开放时代》2010年第9期。

202. 谢岳：《市场化、民间组织与公共治理》，载《学习与探索》2006年第6期。

203. 谢岳：《抗议政治学》，上海教育出版社2010年版。

204. 谢岳：《社会抗争与民主转型》，上海人民出版社2008年版。

205. 谢晓、于荣萍：《善治理论下的我国治安管理模式研究》，载《法制与社会》2008年第9期。

206. 强世功主编：《调解、法制与现代性：中国调解制度研究》，中国法制出版社2001年版。

207. 楚永生：《新时期中国农村贫困的特征、扶贫机制及政策调整》，载《宏观经济研究》2008年第10期。

208. 赖仁琼：《北京：百万志愿者勇当平安卫士》，载《人民日报》2010年6月1日。

209. [美]詹姆斯·汤森、布兰特利·沃马克：《中国政治》，顾速、董方译，江苏人民出版社1994年版。

210. 嘉兴市委政法委：《新形势下加强民营企业综治工作的初步探索》，载中共浙江省委政法委研究室编：《浙江政法系统2005年优秀调研报告选》，2006年。

211. 裴军：《巡防机制改革的实践与探索》，载《公安研究》2007年第1期。

212. 漳州市公安局：《全市公安机关严打整治斗争情况报告》，2003年5月27日，http://www.fjzrd.gov.cn/web/viewdetail.asp?news_id=78。

213. 谭日照：《如何构建人民调解、司法调解、行政调解三位一体的社会矛盾纠纷调解工作体系》，2009年5月4日，<http://gxfy.chinacourt.org/public/detail.php?id=10247>。

214. 谭深：《外来女工的安全与健康》，未发表文章。

215. 熊剑锋、赵季文:《学者称三十年“严打”决策过程太简单非常神秘化》,载《凤凰周刊》2011年2月14日。
216. 樊鹏、汪卫华、王绍光:《中国国家强制能力的建设轨迹与逻辑》,载《经济社会体制比较》2009年第5期。
217. 黎津平:《论毛泽东公安思想》,载《毛泽东思想研究》2007年第4期。
218. 颜九红:《城乡结合部犯罪问题治理方略》,载《北京政法职业学院学报》2007年第2期。
219. 潘伊川、洪磊:《大调解行动与大调解机制》,载《西南政法大学学报》2009年第6期。
220. 潘建中、潘林:《关于政府动用警察权的理性思考》,载《公安研究》2007年第1期。
221. 霍志坚、李刚、张玉光、胡杰:《全国人大代表政协委员关注农村社会治安防控问题》,中央政府门户网站,2007年3月9日,http://www.gov.cn/2007lh/content_547039.htm。
222. 戴文:《永修县设立维护社会稳定专项基金促和谐》,九江新闻网,2010年3月19日,<http://www.jjxw.cn/1081/2010/03/19/361@1337036.htm>。
223. 魏汝久:《中国劳教制度报告》(2010),2011年1月21日,http://www.21ccom.net/articles/zgyj/ggzhc/article_2011012128589.html。

英文部分

1. Ariana Eunjung Cha, *Protest Application Brings Labor-Camp Threat, Woman Says*, The Washington Post, August 21, 2008.
2. Bakken, Børge, *Comparative Perspectives on Crime in China*, in Crime, Punishment, and Policing in China, Børge Bakken(ed.), New York: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2005, p.64.
3. Baum, Richard and Alexei Shevchenko, *The “State of the State”*, in The Paradox of China’s Post-Mao Reforms, Merle Goldman and Roderick Macfarquhar(eds.), Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press,1999, pp.333-362.
4. Bayley, David, *Patterns of Policing: A Comparative International Analysis*, New Brunswick, N.J.: Rutgers University Press,1985.
5. Bernstein, Thomas and Xiaobo Lü, *Taxation without Representation in Contemporary Rural China*, New York: Cambridge University Press,2003.



6. Biddulph, Sarah, *Review of Police Powers of Administrative Detention in the People's Republic of China*, Crime & Delinquency, Vol.39, No.3, July 1993, pp.337-354.
7. Bo, Zhiyue, *Provincial Power and Provincial Economic Resources in the PRC*, Issues & Studies, Vol.34, No.4, 1998, pp.1-18.
8. Bulag, Uradyn E., *Ethnic Resistance with Socialist Characteristics*, in Chinese Society: Change, Conflict and Resistance, Elizabeth J. Perry and M. Selden(eds.), New York: Routledge, 2000.
9. Cai, Yongshun Cai, *Local Governments and the Suppression of Popular Resistance in China*, The China Quarterly, 193, March 2008, pp.24-42.
10. Cai, Yongshun, *State and Laid-off Workers in Reform China: The Silence and Collective Action of the Retrenched*, New York: Routledge.
11. Chan, Edwin, *China's Infant Rural Reforms Have a Long Way to Go*, Reuters News, March 8, 2002.
12. Cheng, Fu, *Annual Report of Development of Rule of Law in China*, No.5, Li Lin(ed.), Beijing: Social Sciences Academic Press, 2007, p.162.
13. Cheng, Tiejun Cheng and Mark Selden, *The Origins and Social Consequences of China's Hukou System*, The China Quarterly, No.139, 1994, pp.644 - 668.
14. Chong, Alberto and César Calderón, *Causality and Feedback Between Institutional Measures and Economic Growth*, Economics and Politics, 12(5): 2000, pp.736-755.
15. Clarke, Donald, *Dispute Resolution in China*, Journal of Chinese Law, No.5, 1991, p.427.
16. Comroff, John L., *Of Totemism and Ethnicity: Consciousness, Practice and the Signs of Inequality*, Ethnos, Vol.52, No.3-4, 1987, p.307.
17. Curran, Daniel J. , *Economic Reform, the Floating Population, and Crime: The Transformation of Social Control in China*, Journal of Contemporary Criminal Justice, Vol.14, No.3, August, 1998, pp.262-280.
18. Diamond, Larry, *The Rule of Law as Transition to Democracy in China*, Journal of Contemporary China, 12(35), 2003, pp.319-331.
19. Dittmer, Lowell and Xiaobo Lü, *Personal Politics in the Chinese Danwei under Reform*, Asian Survey, vol.36, No.3, Informal Politics in East Asia, Mar.1996, pp.246-267.
20. Dittmer, Lowell, *The Changing Form and Dynamics of Power Politics*, in The

Nature of Chinese Politics: From Mao to Jiang, Jonathan Unger(ed.), New York: M. E. Sharpe, 2002.

21. Dreyer, June T. , *The Potential for Instability in Minority Regions*, in *Is China Unstable?* David Shambaugh(ed.), New York: M. E.Sharpe, 2000, p.139.

22. Dutton, Michael and Lee Tianfu, *Missing the Target? Policing Strategies in the Period of Economic Reform, Crime and Delinquency*, Vol.39 No.3, July 1993, pp. 316–336.

23. Dutton, Michael, *Policing Chinese Politics: A History*, Durham:Duke University Press, 2005.

24. Economy, Elizabeth C., *Roots of Protest and the Party Response*, hearing on China's Internal Dilemma before U.S.–China Economy and Security Review Commission of Congress, Feb. 25, 2011.

25. Edin, Maria, *Remaking the Communist Party–State: The Cadre Responsibility System at the Local Level in China*, *China: An International Journal* 1, 1, March, 2003, pp.1–15.

26. Edin, Maria, State Capacity and Local Agent Control in China: CCP Cadre Management from a Township Perspective, *The China Quarterly*, No.179, 2003, pp.35–52.

27. Feng, Shuliang, *Crime and Crime Control in a Changing China*, in *Crime and Social Control in a Changing China*, Jianhong Liu and Steven F. Messner(eds.), London: Greenwood Press, 2001, p.127.

28. Fukuyama, Francis, *State–building: Governance and World Order in the 21st Century*, Ithaca, New York: Cornell University Press, 2004.

29. Gale, Fred and Albert Park, *Can Rural Income Growth Accelerate?* in Fred Gale, ed., *China's Food and Agriculture: Issues for the 21st Century*, Washington, DC: Economic Research Service, USDA, 2002.

30. Goodman, Peter S. , *In China's Cities, a Turn from Factories*, *Washington Post*, September 25, 2004.

31. Huang, Yasheng, *Administrative Monitoring in China*, *The China Quarterly*, No.143, pp.837–838.

32. Huang, Yasheng, *Capitalism with Chinese Characteristics: Entrepreneurship and the State*, New York: Cambridge University Press, 2008.

33. Huntington, Samuel P., *Political Order in Changing Societies*, New Haven: Yale University Press, 1968.



34. Jing, Gaofeng, *Annual Report on China's Rule of Law*, No.8, Li Lin(ed.), Beijing: Social Sciences Academic Press, 2010, p.179.
35. Lee, Ching Kwan, *Against the Law: Labor Protests in China*, Ewing, NJ: University of California Press, 2007.
36. Li, Lianjiang and Kevin J. O'Brien, *Rightful Resistance in Rural China*, New York: Cambridge University Press, 2006.
37. Li, Lianjiang, *Political Trust and Petitioning in the Chinese Countryside*, *Comparative Politics*, Vol.40, No.2, January 2008, pp.209–226.
38. Liu, Jianhong and Steven F. Messner, *Modernization and Crime Trends in China's Reform Era*, in *Crime and Social Control in a Changing China*, Jianhong Liu and Steven F. Messner(eds.), London: Greenwood Press, 2001.
39. Xiaobo Lü and Elizabeth J.Perry, *Danwei: The Changing Chinese Workplace in historical and Comparative Perspective*, Armonk, N.Y.: M.E.Sharpe, 1997.
40. Lum, Thomas, *Social Unrest in China*, Congressional Research Service (RL33416), May 8, 2006.
41. Marshall, T. H. , *Citizenship and Social Class*, Cambridge: Cambridge University Press, 1950.
42. Marshall, T.H. , *Class, Citizenship and Social Development*, Westport: Greenwood Press, 1973.
43. O'Brien, Kevin J. and Lianjiang Li, *Selective Policy implementation in Rural China*, *Comparative Politics*, Vol.31, No.2, 1999, pp.167–186.
44. O'Brien, Kevin J., *Rural Protest*, *The Journal of Democracy*, Vol.20, No.3, July 2009, pp.25–28.
45. Parkin, Frank, *Class Inequality and Political Order: Social Stratification in Capitalist and Communist Societies*, New York: Praeger Publishers, 1971.
46. Parsa, Misagh, *Economic Development and Political Transformation: A Comparative Analysis of the United States, Russia, Nicaragua, and Iran*, *Theory and Society*, Vol.14, No.5, Sep., 1985, pp.623–675.
47. Peerenboom, Randall and Weitseng Chen, *Developing the Rule of Law*, in *Political Chang in China: Comparison with Taiwan*, Bruce Gilley and Larry Diamond, Boulder(eds.): Lynne Rienner Publishers, Inc., 2008, pp.135–160.
48. Pei, Minxin, *Rights and Resistance: the Changing Contexts of the Dissident Movement*, in *Chinese Society: Chang, Conflict and Resistance*, Elizabeth J. Perry and

Mark Selden(eds.), New York: Routledge, 2000, pp.20–40.

49. Pei, Minxin, *China's Trapped Transition: The Limits of Developmental Autocracy*, Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 2006.

50. Elizabeth J. Perry, *Shanghai's Strike Wave of 1957*, *The China Quarterly*, No.137, Mar., 1994, pp.1–27.

51. Elizabeth J. Perry, *From Paris to the Paris of the East—and Back: Workers as Citizens in Modern Shanghai*, in *Changing Meanings of Citizenship in Modern China*, Merle Goldman and Elizabeth J. Perry(eds.), Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 2002, pp.133–158.

52. Putnam, Robert D. , *Making Democracy at Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1993.

53. Pye, Lucian W. , *The Mandarin and The Cadre: China's Political Cultures*, Center of Chinese Studies, The University of Michigan, 1988.

54. Saich, Tony, *Governance and Politics of China*, New York: Palgrave, 2001.

55. Self, Peter, *Government by the market? The Politics of Public Choice*, Boulder: Westview Press, 1993.

56. Shirk, Susan L. , *The Political Logic of Economic Reform in China*, Berkeley: University of California Press, 1993.

57. Shue, Vivienne, *The Reach of the State: Sketches of the Chinese Body Politic*, Stanford: Stanford University Press,1988.

58. Situ, Yingyi and Liu Weizheng, *Restoring the Neighborhood, Fighting against Crime: A Case Study in Guangzhou City, People's Republic of China*, *International Criminal Justice Review*, 6,1996, pp.89–102.

59. Stanely, Lubman, B. .*Bird in a Cage, Stanford: Legal Reform in China After Mao*, C.A.: Stanford University Press, 1999.

60. Steenbergen, Bart van (eds.), *The Condition of Citizenship*, London: Sage Publications,1994.

61. Tanner, Murray Scot and Eric Green, *Principals and Secret Agents: Central versus Local Control over Policing and Obstacles to "Rule of Law" in China*, *The China Quarterly*, 191, September, 2007, pp.644–670.

62. Tanner, Murray Scot, *China Rethinks Unrest*, *The Washington Quarterly*, Summer, 2004, pp.137–156.

63. Tanner, Murry S., *Chinese Government Responses to Rising Social Unrest*,



Testimony presented to the US–China Economic and Security Review Commission on April 14, 2005.

64. Tarrow, Sidney, *Power in Movement: Social Movements, Collective Action and Politics*, Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

65. Tocqueville, Alexis de, . *Democracy in America*, Translated by George Lawrence, New York: Harper & Row, 1966.

66. Townsend, James R. , *Political Participation in Communist China*, Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1969.

67. Walder, Andrew G., *Popular Protest in the 1989 Democracy Movement: The Pattern of Grass–Roots Organization*, USC Seminar Series No.8, 1992.

68. Walder, Andrew G. , *Communist Neo–Traditionalism: Work and Authority in Chinese Industry*, Los Angel: University of California Press, 1988.

69. Whiting, Susan Hayes, *Power and Wealth in Rural China*, Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

70. Wong, Kam C., *Chinese Policing: History and Reform*, New York: Peter Lang Publishing, Inc, 2009.

71. Yang, Dali, *Remaking the Chinese Leviathan: Market Transition and the Politics of Governance in China*, Stanford: Stanford University Press, 2004.

72. Zhou, Lu and Mei Cong, *Criminology in China: Perspectives and Development*, in *Crime and Social Control in a Changing China*, Jianhong Liu and Steven F. Messner(eds.), London: Greenwood Press, 2001, p.59.

附录：文件资料索引

1. 中华人民共和国国务院《关于在国家财政经济部门中建立保卫工作的决定》，1950年3月24日。
2. 中华人民共和国国务院《治安保卫委员会暂行组织条例》，1952年8月11日。
3. 中共中央组织部《关于实行干部考核制度的意见的通知》，1979年11月。
4. 国务院批转公安部《全国经济文化保卫工作会议纪要》，1980年5月10日。
5. 中共中央批转《全国政法工作会议纪要》，1982年8月12日。
6. 《中共中央关于加强政法工作的指示》，1982年1月。
7. 《中共中央批转公安部党组〈关于人民武装警察管理体制问题的请示报告〉的通知》，1982年6月19日。
8. 《中共中央关于严厉打击刑事犯罪活动的决定》，1983年8月25日。
9. 《全国人民代表大会常务委员会关于严惩严重危害社会治安的犯罪分子的决定》，1983年9月2日。
10. 《全国人民代表大会常务委员会关于迅速审判严重危害社会治安的犯罪分子的程序的决定》，1983年9月2日。
11. 公安部《刑事特情侦查工作细则》，1984年8月31日。
12. 中共中央政法委员会《关于严厉打击严重刑事犯罪活动第一战役总结和第二战役部署的报告》，1984年10月31日。
13. 公安部《机关、团体、企业、事业单位保卫组织工作细则（试行）》，1985年3月23日。
14. 《中共中央关于加强党的建设的通知》，1989年8月28日。
15. 《中共中央、国务院关于加强社会治安综合治理的决定》，1991年2月19日。
16. 《中共中央关于成立中央社会治安综合治理委员会的通知》，1991年3月21日。
17. 中央综治委《关于实行社会治安综合治理一票否决制的规定》，1991年12月25日。



18. 《中央综合治理委员会关于社会治安综合治理工作实行“属地管理”原则的规定》，1991年12月25日。
19. 中央综治委等《关于实行社会治安综合治理领导责任制的若干规定》，1993年11月14日。
20. 国务院批转公安部《关于企事业单位公安体制改革的意见》，1994年。
21. 中央综治委、公安部、民政部、农业部联合发布《关于加强农村治保会工作的意见》，1994年11月24日。
22. 《天津市贯彻中央五部委〈关于实行社会治安综合治理领导责任制的若干规定〉的实施细则》，1995年1月1日。
23. 《国务院、中央军委关于调整中国人民武装警察部队领导管理体制的决定》，1995年5月3日。
24. 中共中央和国务院转发中央综治委《关于加强流动人口管理工作的意见》，1995年7月。
25. 《中共中央政法委员会关于加强各级政法委员会工作的通知》，1995年6月7日。
26. 《中央社会治安综合治理委员会关于加强社会治安综合治理基层基础工作的意见》，1996年9月19日。
27. 《吉林省白山市人民政府关于对征收社会治安群防群治集资款有关规定的补充通知》，1997年3月10日。
28. 《中共中央办公厅、国务院办公厅关于印发〈政法机关保留企业规范管理若干规定〉的通知》，1999年5月14日。
29. 《公安部关于保安服务公司规范管理的若干规定》，2000年3月1日。
30. 中央综治委《关于进一步加强预防青少年违法犯罪工作的意见》，2000年11月29日。
31. 《中共中央、国务院关于进一步加强社会治安综合治理的意见》，2001年9月5日。
32. 公安部《公安机关办理劳动教养案件规定》，2002年6月1日。
33. 《最高人民法院关于贯彻执行〈人民法院法庭建设标准〉的通知》，2002年12月10日。
34. 司法部《人民调解工作若干规定》，2002年9月28日。
35. 《江苏省社会治安综合治理委员会关于实施社会治安综合治理一票否决的若干意见》，2003年8月25日。

- 36.《中共中央关于进一步加强和改进公安工作的决定》，2003年11月18日。
- 37.《南京市社会矛盾纠纷调解规则检查考核暂行办法》，2004年4月。
- 38.中共江苏省委办公厅、江苏省人民政府办公厅转发《省政法委关于进一步加强社会矛盾纠纷调解工作的意见》，2004年6月。
- 39.《企业事业单位内部治安保卫条例》，2004年9月13日。
- 40.财政部和公安部《关于制定县级公安机关公用经费保障标准的意见》，2004年9月30日。
- 41.《最高人民法院颁布关于人民法院民事调解工作若干问题的规定》，2004年8月18日。
- 42.最高人民检察院与财政部联合下发《关于制定县级人民检察院公用经费保障标准的意见》，2005年9月。
- 43.中共中央办公厅、国务院办公厅转发了中央政法委、中央综治委《关于深入开展平安建设的意见》，2005年10月21日。
- 44.民政部、中央综治办等19个部门联合下发《关于加强流浪未成年人工作的意见》，2006年1月18日。
- 45.《中共中央关于进一步加强人民法院、人民检察院工作的决定》，2006年5月。
- 46.公安部《关于实施社区与农村警务战略的决定》，2006年9月19日。
- 47.《关于县级公安机关机构设置的指导意见》，2006年11月14日。
- 48.国家建设部和国家发展与改革委员会《关于公安派出所建设标准的通知》，2007年8月。
- 49.中共中央办公厅、国务院办公厅转发中央综治委《关于进一步加强流动人口服务和管理工作的意见》，2007年12月24日。
- 50.河北省公安厅、河北省检察院、河北省高级人民法院联合下发《关于进一步加大对非正常进京上访处置力度的意见》，2008年1月。
- 51.《国务院法制办公室就〈保安服务管理条例（草案）〉公开征求意见的通知》，2008年2月25日。
- 52.中央综治委办公室《2008年省、自治区、直辖市社会治安综合治理工作考核评比实施细则》，2008年10月14日。
- 53.中共中央政法委《关于深化司法体制和工作机制改革若干问题的意见》，2008年11月。
- 54.浙江义乌市稠城街道《关于印发〈稠城街道推行“维稳全员责任制”实施方案〉的通知》，2008年11月24日。



55. 《公安机关人民警察盘查规范》，2008年11月28日。
56. 《公安机关处置群体性治安事件规定》，2008年12月9日。
57. 《最高人民法院关于建立健全诉讼与非诉讼相衔接的矛盾纠纷解决机制的若干意见》，2009年7月24日。
58. 《石泉县人民法院信访维稳基金管理办法》，2009年9月9日。
59. 深圳市中级人民法院、检察院、公安局、司法局联合发布《关于依法处理非正常上访行为的通知》，2009年11月29日。
60. 《江苏省宿迁市治安志愿者积分考核奖励管理办法》，2009年12月7日。
61. 《中国2010年上海世博会浦东新区安全保卫群防群治工作方案》，2010年4月17日。
62. 安徽省安溪县《关于开展校园维稳信息员队伍建设的通知》，2010年5月20日。
63. 《最高人民法院进一步贯彻“调解优先、调判结合”工作原则的若干意见》，2010年6月27日。
64. 《贵州省瓮安县人民政府办公室关于印发〈瓮安县维稳信息员管理奖励办法（试行）〉的通知》，2010年8月30日。
65. 《中共水南街道社会治安综合治理委员会关于建立维稳信息员和维稳群众工作分队的实施意见》，2010年11月18日。
66. 《南京市社会治安公共安全技术防范管理规定》（征求意见稿），2010年12月7日。
67. 中共德兴市委办公室、德兴市人民政府办公室《关于德兴市民众维稳信息员队伍建设工程实施方案》，2010年12月22日。
68. 中央综合治理委员会《关于进一步加强社会治安重点地区排查整治工作若干意见》，2011年1月。
69. 中央综合治理委员会等《关于深入推进矛盾纠纷大调解工作的指导意见》，2011年4月22日。