

警务社会化的模式分析及法律制度建构

张成

(广东警官学院公共管理系, 广东 广州 510230)

〔摘要〕 随着保安服务公司的发展、治安承包的出现以及治安员队伍的产生,我国警务社会化出现了以下几种模式:以治安自治组织为主要辅助警察力量的社区警务模式;提供区域公共安全的职业化、专业化、市场化的治安保卫组织模式;具备部分执法权力的辅助警察模式。在警务社会化过程中产生了诸多问题,如相关立法滞后,对辅助警察力量的培训、监督和管理还存在不足等,对此,应明确警务社会化中的各种辅助警察力量的法律地位,通过专门法律规定各类辅助警察力量的成立条件,明确警务社会化中的辅助警察力量的工作职责和服务范围。

〔关键词〕 警务社会化 模式 制度建构

〔中图分类号〕 DF12 〔文献标识码〕 A 〔文章编号〕 1004-6917(2010)01-0065-05

警务社会化是警务发展的过程,而非历史的倒退。通常人们认为警务活动是警察组织或个体依据法律进行执法的过程,而警务社会化则是现代社会发展的必然结果,中国和世界其他国家都在实践中产生和发展了新的警务方式,如中国的治安承包、保安服务公司、治安员及辅警队伍,西方国家的私人警务等。因此,警务社会化的内涵就包括了群众性治安工作的契约化、自治化、责任化、职业化和市场化的特点。警务社会化在服务社会、维护社会治安、预防和减少违法犯罪方面发挥了积极的作用,也在一定程度上化解了我国现阶段警力不足的突出矛盾。但是,在警务社会化快速发展的同时,也出现了一些新的问题,它直接拷问警务社会化的合理性和合法性以及辅助警察力量执法的公正性和程序性。因此,如何完善警务社会化的相关法律制度,明确辅助警察的权力范围,规范从业人员的法律行为,是未来警务社会化发展中必须解决的一个理论和现实问题。

一、警务活动模式的发展变化

社会治安维护是一个公共问题,除了警察需要

维护社会治安以外,还有大量的社会力量参与其中。这其中包括保安服务公司、治安承包中的普通群众以及近年来争议最大的治安员队伍。

(一) 保安服务公司的发展

1984年12月18日,为适应计划经济向市场经济转轨,特别是各类社会经济组织对安全服务需求增多的新情况,深圳蛇口成立了我国第一家保安服务公司,这一举措可以说开了我国市场介入社会公共安全防范体系的先河,表明了我国公共安全服务提供从集权安排向分权安排的努力与尝试。1998年国务院批准了公安部关于组建保安服务公司的报告,此后保安服务公司在各地很快发展起来。目前,全国共有近1400家保安服务公司,保安从业人员达29万人^{〔1〕}。

(二) 治安承包的出现

治安承包是指将特定区域的治安采取竞争、有偿的方法承包给某一组织或个人,通过考核、奖惩调动承包人的积极性,以提高管理、防范效果为目的的社会化安全管理新模式。如2002年9月5日,浙江省温州市瓯海区梧镇南堡村和新桥镇中心住宅区的两位居民分别同南堡村村委会、新桥镇中心住宅区

〔收稿日期〕 2009-09-28

〔作者简介〕 张成(1974-),男(回族),辽宁本溪人,广东警官学院公共管理系副主任,副教授。

物业管理公司签订合同,承包南堡村和新桥镇中心住宅区一、二、三组的治安巡防工作^[2]。

(三) 治安员队伍的普遍存在

治安员是在我国特定的环境下形成的一种特殊的治安辅助力量。我国治安员队伍最早诞生在 20 世纪 60 年代,当时各个事业单位、厂矿等团体派出自己的治安员到辖区派出所报到,大家进行区域的分工负责,工资待遇全在原来单位。治安员覆盖的区域非常大,而且财政负担还没有增加。因此,治安员以及由此形成的治安联防制度多年来都是我国群众性自防自治活动的法宝。在几十年的实践中,应该说治安员在协助公安机关维护社会治安秩序等方面发挥了积极的作用。由于传统上的治安员大都缺乏基本的法律知识,且相关法律制约体制并未建立,因而治安员滥用警察权力的情形时有发生。2008 年 1 月 1 日以后,公安部要求各级公安机关一律不得再以任何名义留用治安员。但是清理治安员之后警务工作是否能够满足社会发展的要求,实在是一件难以预测的事情。因此,现实情形是一些地方政府和公安机关采取了一些变通措施^[3],并开始高度关注治安员的管理、任用问题,对于治安员的招考、录用、管理等方面加强了控制。

二、警务社会化的模式分析

警务社会化是基于公众参与的警务模式变革,它在警察的主体参与之外,强调社会组织和公众对公共安全维护的责任和功用。依此标准,在实践当中警务社会化可以归纳为以下几种模式:

(一) 以治安自治组织为主要辅助警察力量的社区警务模式

社区警务只是“指存在于警方与社区之间的一种相互作用的过程,其要旨是警察和社区居民共同发现和解决社区问题”^[4]。而作为警务社会化代表形态的社区警务应将“社区”延展至“社会”,将警察与社区的关系延伸为警察与社会的关系。因此,社区警务的目标便不再只是发现和解决社区治安问题,而是要提升为改善警民关系、预防和减少违法犯罪及再造社会和谐。社区警务实际上是否定了“控制犯罪只是执法力量的职责”这一潜在认识,同时肯定了一种趋势:彻底控制和解决违法犯罪问题有赖于全社会的力量。那么社区内的治安自治组织在警

务社会化背景下日益成为该过程中重要的参与者和组成部分。“社会自治是一种由社会成员自主地管理公共事务的社会制度”,是指“管理社会的权力从国家回归到全体社会成员手中”^[5]。以治安保卫委员会和治安联防队为代表的治安自治组织正是能提升警务效益的法定社会自治组织。在强调警察与社会、警察与公众互动合作的警事社会化背景下,更好地发挥这些组织的作用是很有必要的。警察如果要实现从传统警务向社区警务的转变,不可避免地要催生出各种类型的治安自组织,更要让它们真正形成自组织治理网络,在事关社区公共安全管理决策中体现它们的意志、反映它们的心声,使它们起到把警方和公众连接起来的桥梁作用。

(二) 提供区域公共安全的职业化、专业化、市场化的治安保卫组织模式

在市场经济体制下,警务社会化的另一种模式,就是形成了以生产区域公共安全为产品的组织。这种组织具备经济利益诉求,在获得商机的同时发挥促进公共安全的作用。首先,产品的生产要求生产组织具有提供专业保安服务的专业性,它的营业范围主要局限在提供安全服务方面,承担着过去由公安机关完成的部分任务和相关的边沿性治安服务,是专业性安全防范组织。其次,这种组织必须是双重目标的企业行业模型,既要实现政府要求的社会效益最大化,又要实现企业的可支配收益最大化。最后,这种组织并不完全具备企业性质的特征。安全保卫服务提供的商品不仅是物质的服务,还是安全的服务,包括治安的稳定以及安居乐业。保安队伍是公安机关领导和主管的治安防范力量,工作具有艰巨性、危险性,遇有紧急治安事件、重大灾害事故或者其他险情时,必须坚决服从公安机关的指挥,无偿协助公安机关维护社会治安秩序和抢险救灾。由此可以看出,这种市场化、职业化、专业化的组织所提供的安全服务产品,它的主要消费对象是那些对公共安全服务要求较高的消费者。例如,改革开放后,私营者个人财富的聚集,使其对本身的安全及财产、家庭、子女的安全需求十分突出;国际文化、体育交流中文体明星及民间知名人士对人身、财产也提出了较高的安全需求。对人身安全保护,公安机关无法过多地干预,且公安机关的干预也不符合人们的心理状态和习惯。再如承担大型营业性展销展览和文体体育活动以及外商独资、合资企业的保安

服务。对商业经营行为所提供的安全保护服务近年来也饱受争议,人们认为用所有纳税人的钱来保护某个企业的利益追求是不公平的。因此,职业化、专业化、市场化的治安保卫组织模式的出现是为了满足这种“俱乐部物品”式的公共安全服务需求,即这种服务针对的不是全社会,而是某个组织或集体,它所提供的服务具有一定的排他性和竞争性,可以对用户收取费用。这在很大程度上可以缓和公共安全服务供给不足的矛盾,提高公共安全服务的供给效率,满足社会对公共安全服务的不同需求。

(三) 具备部分执法权力的辅助警察模式

在警务社会化的实践过程中,除了社会民众的治安自治组织和市场导向的治安保卫组织,还存在相当大数量的在实际上具有部分执法权力的辅助人员。目前,有关法律法规和规章制度都没有赋予辅助人员执法权力,但是由于我国法律规定的模糊性和警务工作自身的特点,笔者认为这类组织当中的人员虽然不具备直接的执法权力,但实际上却拥有部分执法权力。行政执法是行政管理行为中的重要方面,它是从公共行政的法制管理意义上的行政执法。广义的行政执法,是指所有的行政执法主体在行政管理的一切活动中依照法律、法规、规章和规范性文件进行行政管理的活动,它可以发生在抽象和具体的行政行为之中。狭义的行政执法,是指法律、法规、规章所规定的行政执法主体,把法律、法规、规章和规范性文件的规定适用于具体对象或案件的活动,它一般只能发生在具体的行政行为中。由此可见,行政执法可以包括行政决定、行政检查、行政处置、行政强制执行等内容,而不仅仅是行政处罚、行政强制措施的使用等明显具有强制力的行为。因此,在正规警察执法过程中,如巡逻警察进行盘问检查时,辅助警察的辅助行为就间接具备了执法权力。社会上对此意见较大,往往认为,既然辅助人员没有执法权力,那就不应该也不需要使用辅助人员,以避免不必要的法律争议。然而,警察工作尤其是直接接触群众、面对违法犯罪人员的一线警察工作,对执法人员量的要求较大。有学者提出,公共安全服务当中与公民发生直接互动(如治安巡逻、交通巡逻、犯罪调查等)的服务,具有劳动密集性质,在直接服务的生产和提供过程中,公民作为协作生产者具有重要的作用^[6]。故此,笔者认为,辅助警察的使用必须保证正规警察在现场,此时辅助警察的行为构成

了行政执法行为的一部分,其本身并不具有独立的属性。

三、警务社会化过程中存在的问题

如前所述,警务社会化在服务社会、协助公安机关维护社会治安、预防和减少违法犯罪方面起到了积极的作用,同时也在一定程度上缓解了我国警力不足的矛盾,调动了人民群众参与社会治安管理的主动性和积极性。但是,我国警务社会化起步较晚,发展也不完善,因此难免会存在这样或那样的问题,这些问题在一定程度上制约了警务社会化的进一步发展。现阶段警务社会化存在的问题主要有以下几个方面:

(一) 辅助警察力量的同一管理

从警务社会化的理论上看,派出所警务社会力量中的治安联防队、单位内部保卫组织是能提升警务效益的法定社会自治组织。它们能在警察与社会、警察与公众互动合作的背景下更好地发挥作用。警察如果要想实现从传统警务向社区警务的转变,就必须让它们真正形成自组织治理网络,在事关社区公共安全管理决策中体现它们的意志、反映它们的心声,使它们起到连接警方和公众的桥梁作用。因此,这种警务社会化组织实际上不可能由警方直接领导,而只是接受警方业务指导的社会自治组织,它所体现的是社会的自我完善,而不是经济利益的诉求。

派出所辖区内的保安服务公司、看车场(站)等提供的安全服务产品,其主要消费对象是那些对公共安全服务要求较高的消费者。这种服务不是针对全社会,而是主要针对某个组织或集体,这在客观上可以缓和公共安全服务供给不足的矛盾,提高公共安全服务的供给效率,满足社会对公共安全服务的不同需求。因为这种服务具有一定的排他性和竞争性,可以对用户收取费用。从这一点可以看出它们实质上是职业化、专业化、市场化的治安保卫组织模式。

派出所的辅警中队、治安协管员、治安员属于不具备直接的执法权力但实际上却拥有部分执法权力的辅助人员。如果对辅助警察力量不加以区分,而进行同一管理,任由其与警务工作自由组合,将导致管理的混乱和管理权限的不明确。同一管理存在录用人员标准单一,对辅助力量考核“千人一面”,以及

责、权、利不相宜等种种弊端,客观上影响了群众资源的有效开发,同时也制约了其主观能动性的充分发挥。因此,这种管理体制必须改革,必须对上述三种警务社会化模式中的辅助警察力量进行分类管理。所谓分类就是对上述人员依据其工作性质、基本职能、岗位特点和工作规律进行分类管理,形成符合公安工作规律和特点的队伍管理机制。

(二) 法规依据相对滞后

在群众性自治组织当中,治安保卫委员会是发动群众协助人民政府维护社会治安、同一切刑事犯罪行为作斗争的一个基层群众性治安保卫组织,是村民委员会的一个下属机构。治安保卫委员会是当年根据毛泽东的倡导在全国城乡普遍设置起来的。早在1951年5月,毛泽东就曾经指出“全国各地,必须在此次镇压反革命的伟大斗争中普遍地组织群众的治安保卫委员会。”^[7]1952年6月,经中央人民政府政务院批准,8月11日公安部公布了《治安保卫委员会暂行组织条例》(以下简称《条例》),明确规定了治安保卫委员会的任务、组织机构和活动原则。1979年,第五届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议通过的《关于中华人民共和国建国以来制定的法律、法令效力问题的决议》,重申《治安保卫委员会暂行组织条例》继续有效,全国城乡治安保卫委员会普遍恢复并进一步健全,在维护社会治安、维护城乡的生产和生活秩序方面发挥了重要的作用。农村中的治安保卫委员会设在村民委员会中,作为村民委员会下设的一个组织,它有利于加强治安保卫委员会的领导,进一步做好农村基层治安保卫工作。然而,新形势下的群众治安联防组织管理相对滞后,致使群众治安联防组织在管理上无据可依、无章可循。这表现为以下几个问题:第一,农村治安保卫委员会的地位不明确。《条例》规定的适用范围仅限于“全国各城市”。而《村民委员会组织法》第二十五条仅规定“村民委员会根据需要设人民调解、治安保卫、公共卫生等委员会”,对农村治安保卫委员会的具体运作没有明确规定。第二,该《条例》与《企事业单位内部治安保卫条例》的关系不明确。《企事业单位内部治安保卫条例》只规定“单位应当根据内部治安保卫工作需要,设置治安保卫机构或者配备专职、兼职治安保卫人员”,没有明确规定“治安保卫机构”与治安保卫委员会的关系。第三,治安保卫委员会的具体任务和职能未能合理界定。如条文中仍

存在着“镇压反革命活动”、“现行反革命分子”等内容,并没有结合现代法治思想和社会治安综合治理方针,科学界定治安保卫委员会的任务和职能作用。第四,未明确治安保卫人员履行职责过程中,侵害他人合法权益时的法律责任。特别是社区治安保卫委员会、农村治安保卫委员会的保卫人员,在履行职责中侵害他人合法权益时的赔偿问题,应当明确规定。因此,目前在辅助警察力量的招收、使用、管理等方面仍然存在诸多问题,各地管理差异较大,发展不平衡。个别地方和单位未经公安机关批准,自行成立治安联防组织,盲目招收治安员,不愿意接受公安机关的管理和指导,致使越权执法问题时有发生。

(三) 对辅助警察力量的培训、监督和管理还存在不足

各镇治安联防队伍招收的人员文化素质普遍较低,一些联防队员工作方法简单粗暴,业务水平不高。同时,各镇治安联防队伍对招收的人员往往没有进行系统、全面的业务培训,甚至部分治安联防队员根本没有接受培训就直接上岗。这就导致部分联防队员素质较低、业务水平不够、法制意识淡薄,有的甚至做出违法违纪的行为。作为警务社会化的组成部分,辅助警察力量为社会提供服务、为警方提供帮助所需要的技能是必须在岗前完成的,而不能依赖于在岗期间的经验模仿,因此,应高度重视辅助警察力量的岗前培训。

此外,便捷的群众监督机制和有效的内部监督体制没有建立起来。基层公安部门警力不足,对警务社会化队伍指导不够,使该类队伍没有得到相关部门及社会的有效管理,而公安部门对警务社会化队伍的监督作用也没有真正发挥出来。目前,警务社会化组织的规范化建设存在重硬件、轻软件的现象,没有抓好提高辅助警察力量的素质这项基础工作。现在的突出问题表现为:辅助警察力量未能纳入警务管理和监督的范畴,导致监督主体的缺失。

简言之,在警务社会化进程中存在的问题主要有:辅助警察力量的法律地位不明确,组织性质不明确;人员法律责任不明确;执业人员工作职责不明确,服务范围不明确。最大的缺陷还在于我国现行法律对各类辅助警察力量的成立条件并没有专门的法律规定,也欠缺相应的法律监督机制,从而使辅助警察力量产生的工作行为缺乏应有的法律控制。

四、警务社会化的法律完善

警务社会化现象从法制的角度来看,法律规定方面仍存在欠缺,立法的滞后性在一定程度上制约了警务社会化的发展。以保安服务公司为例,自1984年保安业在我国出现以来,我国迄今为止有关保安服务业的立法仅限于2000年由公安部制定的《公安部关于保安服务公司规范管理的若干规定》以及部分省、自治区、直辖市制定和颁布的地方性法规,如广东省人民政府制定的《广东省保安服务管理条例》。笔者认为,在今后的立法中应着重解决以下几个问题:

(一) 明确警务社会化中的各种辅助警察力量的法律地位

根据公安部的有关规定,我国保安服务公司是在公安机关的领导下,从事安全防范的服务性公司,必须以社会效益为宗旨,不得片面追求经济利益,其经营范围必须遵守公安部的有关规定。但是,如前所述,我国现阶段的保安服务公司是一个服务于社会的经济实体组织,它是一个服务性的企业法人组织,而作为一个企业法人组织,其存在的必要性就在于要以经济营利为目的,否则它也就等同于国家公安机关,其自身也就失去了存在的必要性。因此,公安部所规定的“必须以社会效益为宗旨”与我国现行的保安服务体制存在着明显的矛盾,这种规定与现代企业法律制度和管理制度不符,在一定程度上制约了保安服务业的发展。立法中应明确规定警务社会化中各种组织的法律地位及性质,如保安服务公司的企业性质和地位;治安联防队伍的群众自治性质以及辅助警察的行政从属性,等等。笔者在此需要强调的是对各种辅助警察组织的定性应当根据实践中的发展情况并加以细致区分,这样才能切中要害。

(二) 通过专门法律规定各类辅助警察力量的成立条件

目前,无条件规定的做法导致事实上的警务社会化处于一种无法可依的状态,从而也在相当程度上影响了警务社会化的进一步发展。因此,应制定专门的法律法规,对各类辅助警察力量的成立条件加以明确规定。

(三) 法律上应当明确警务社会化中的辅助力量的工作职责和服务范围

从实践来看,对于辅助警察力量参与社会治安维护并没有明确的规定和授权。因此,在实际生活中有些保安服务公司滥用保安权,违法执法的现象相当严重,甚至错误地使用国家公安机关的权力,造成对公民民主权利的侵犯。因此,应当明确警务社会化中各种组织的服务范围,使其达到专业化水平。如可以按业务范围把保安服务公司的工作分为守护类、押运类、技术类、内保类等。对于社区自治形式的组织,应侧重突出治安自治权力的明确,如纠纷调解权等;对于以市场为导向的保安服务则应突出治安防范和维持正常秩序的权力;对于正规警察进行专业工作时需要使用的辅助人员,应有条件地赋予其部分警察权。

当然在警务社会化法律制度完善的过程中,还需要考虑关于各种组织的成立及人员的招聘、选用、日常管理、行为规范、岗位职责等一系列的问题。但笔者认为在整个过程中还应当以前述的三点为重中之重,前面问题解决了,后面的就相对容易规范,另外也涉及法律法规设计的篇幅,在此就不赘述。

[参考文献]

- [1] 罗锋副部长关于保安服务业的重要讲话[J]. 中国保安 2000 (4).
- [2] 季华文,周乐光. 明确责权奖罚 巡逻承包“包”出平安社区[N]. 人民公安报 2003-01-08.
- [3] 治安员下岗,巡防员上岗[EB/OL]. http://news.xinhuanet.com/comments/2004-10/13/content_2083844.htm.
- [4] 赵可. 国外警学研究集粹[M]. 北京: 中国人民公安大学出版社, 1999: 381.
- [5] 胡大成. 略论中国的自治群体[J]. 江海学刊, 1992 (6).
- [6] [美]埃莉诺·奥斯特罗姆等. 公共服务的制度建构[M]. 上海: 上海三联书店, 2000: 18.
- [7] 毛泽东选集: 第五卷[C]. 北京: 人民出版社, 1977: 41.

[责任编辑: 邓双霜]