

# 公共管理视角下的警务社会化思辨

高 晖

(福建公安高等专科学校, 福建 福州 350007)

**摘要:**实施社区和农村警务战略受到社会基础、公安机关自身观念、公安机关组织体系、社区民警数量和社区民警素质等诸多因素的制约。新公共管理运动的理论和实践,从另一侧面为当前实施社区警务战略、深化警务改革发展提供了可资借鉴的视角,即对警察工作而言,警务社会化同样必需遵循市场规律,进行企业化运作。警察机关、警务工作和警务改革不应该只强调其特殊性而固守旧法。公共管理视角下警务发展趋向是:用企业化管理模式规划警务,利用市场和社会力量推行警务的社会化和允许有多样市场化的表现形式。

**关键词:**公共管理;理论与实践;社区警务;警务改革;警务思辨

**中图分类号:**D631

**文献标志码:**A

**文章编号:**1008-8121(2007)01-0120-03

## 一、前言

公安部 2006 年 10 月下发《关于实施社区和农村警务战略的决定》,部署在全国实施社区和农村警务战略,要求在城市原则上以社区为单位划分警务区、配置社区民警,在农村以一个或多个行政村划分一个警务区、配置驻村民警,逐步建立与新型社区管理体制、社会主义新农村建设相适应的社区、农村警务工作新机制,为推进城市社区和社会主义新农村建设、全面建设小康社会、构建社会主义和谐社会创造良好的治安环境。

从 2002 年 3 月全国公安派出所工作会议(简称“杭州会议”)决定在大中城市全面实施“社区警务战略”以来,社区警务作为一种全新的警务战略理念和警务哲学思想,诠释了社会治安问题作为社会问题的社会职责和义务,指明了警务战略的社会化思路。与传统警务方式相比,社区警务以社会化、主动性、综合性的警务特征显示出理念革新和制度优势,以此引发我国警务观念、机制、工作方式的转变,取得了一定的改革成效,无疑值得推崇推广。

然而,从福建省社区警务实践看,目前全省各市已建立的社区警务室 1071 个,占已建社区总数的 92.8%,每个社区警务室都配有 1 名或 1 名以上的社区民警,但警察的社区专业安全防范工作难以到位;社区群防群治组织在形式上基本完整,但作用有限,

形同虚设;表现在社区犯罪类型上,以侵占财产为目的的侵财型犯罪为主。通过对福州、厦门、泉州和南平四市 2001 年至 2005 年发案情况的调查统计,发现盗窃、抢劫、抢夺、诈骗等可防性案件约占 80%,位居首位。可见,就安全防范而言,社区警务并不像其制度设计的那样,仍然存在诸多制约因素。

调查分析,制约社区警务战略实施的主要因素是:一是社会基础的制约,我国“行政性社区”特点使社区居民对社区缺乏认同感,导致对社区事务漠不关心。二是公安机关本身观念制约,表现为过分强调公安机关的政治性和专政性;警察对警务工作大包大揽的思想盛行;公安民警中仍存在自恃“老大”的特权意识根深蒂固。三是公安机关组织体系的制约,表现为集权式组织体系与社区警务要求一种分权、灵活的组织形式相矛盾;强调警务化管理,削弱社区民警的个人主动性。四是社区民警的数量少,社区民警的素质不符合推行社区警务的要求。

问题的症结在于,我们还是没有从固有的行政管理模式的桎梏中解放出来,缺乏从宏观因素入手,把警务改革作为社会公共管理改革系统的一个子系统的位置,作出前瞻性设计。任何囿于警察工作内部的微观分析,如传统的组织机构、权责关系、人事制度、激励机制以及目标管理等方法微观调整,以期达到提高效益、效率和服务质量的目的都是片面的。因

收稿日期:2006-12-17

作者简介:高晖(1968-),男,福建福清市人,福建公安高等专科学校治安系副教授,研究方向:治安学理论。

而,实施社区警务战略,深化警务改革发展,需要新思维、新视觉。

以全球化和知识经济为标志,滥觞于20世纪70年代的新公共管理运动的理论和实践,从另一侧面为当前为实施社区警务战略和警务发展提供可资借鉴的视角。

## 二、公共管理理论——实施社区警务战略、引领警务改革的新思维

所谓公共管理是指以政府为核心的公共组织以有效促进公共利益最大化为宗旨,运用政治的、法律的、经济的和管理的理论与方式,民主运用公共权力,并以科学的方法依法制定与执行公共政策、管理社会公共事务、提供公共物品和公共服务的活动。

公共管理理论是对传统公共行政管理的突破,其深刻内涵和重要意义在于它的公共性、管理本质的服务性、政府与公民社会的合作共治性。

从传统公共行政到公共管理转变,其内涵和方式都发生了深刻变化,内涵变化是从以政治为本的统治型或以经济为本的控制管理型转向以人为本的公共服务管理型。方式的变化是重新界定政府、市场和社会的关系,整合三方的功能和资源;公共管理从单一管理主体运行到多元主体合作共治;是从效率、规则取向到实现成果和实现价值的取向。

这种突破传统公共行政管理模式的公共管理的理论与实践,引起西方各国公共部门管理尤其是政府管理的改革,其基本取向是,采取商业管理主义的理论、方法及技术,引入市场竞争机制,提供公共管理水平和公共服务质量。这种全球性公共管理变革最核心的是绩效化、分权化与公共服务社会化。

新公共管理运动包含理论思潮的发展和改革实践的推进两个层面,其中“管理主义”和“公共选择理论”对全面实施社区警务和农村警务战略、深化警务改革发展提供了新的理论和实践视觉。

(一)管理主义——指导警务内部改革的理论。管理主义又称新公共管理学派,关注的焦点是政府公共部门内部,主张通过引进市场机制来完善政府公共组织管理。其基本观点包括三个方面:公共部门和私营部门在管理上并无本质区别;私营部门管理具有优越性;借用私营部门管理模式来重塑政府。

提高政府等公共部门的效率、效益的重要手段是运用企业化管理理论、原则、模式、方法和技术。

与之相关,管理主义理论对警务改革的启示是:警察机关内部必须运用企业化管理模式,非拘泥于行政管理模式定势,科学规划警务,以效率、效益最大化为原则,讲究警务成本。

(二)公共选择理论——指导警务外部改革的理论。公共选择理论是用经济学方法研究政府的管理活动及各个领域公共政策制定和执行理论,因此又称为官僚经济学。公共选择理论在用种种经济学方法分析了政府困境及其原因的同时,提出了解决问题的独到办法。它认为:“没有任何逻辑理由证明公共服务必须由政府官僚机构来提供”。既然政府内部问题重重且历次改革收效甚微,那么最好的出路是打破政府的垄断地位,建立公私组织之间的竞争,从而使公民得到自由选择的机会。

与警察工作相联系,这个理论对传统的警察业务必须全部由国家警察包办的认识提出了挑战。除属于国家警察权范畴的强制措施和执法活动外,警察的管理、保护、救护、服务等职能都可以由社会其他组织来履行的。

总之,通过对公共管理理论分析考量,可以看到新公共管理的兴起为当代公共管理理念和模式的出现开辟了道路,投射了新锐的思想。对警察工作而言,警务社会化同样需要遵循市场规律,进行企业化运作,警察机关、警务工作和警务改革不应该只强调其特殊性而固守旧法。

## 三、公共管理视觉下警务发展趋向与表现形式

### (一)用企业化管理模式规划警务

对警察部门内部来说,摆脱制约实施社区警务战略、深化警务改革困境的有效办法就是运用企业化管理机制,围绕成本观念和绩效评估进行内部的勤务规划。为此,首先要求各级领导者不仅是警察业务工作的行家里手,而且还应是精打细算的老板。基本思路是:

1.向素质要警力。摒弃传统扩充人员,加大投入的旧思维。

2.向管理要警力。防止出现无效警力或负效警力,要求警务安排执行严格的分班制度;警力安排根据警务需要作弹性变化等措施。

3.实行警务文职化。为节省警力投入成本,警察机关许多岗位,如内勤、文书、行政管理等职,可以招募或聘请一批懂技术、低待遇的文职人员。当前我国高等教育逐步大众化,可以为警务文职化提供充足的人才保障。

4.制定体现工作绩效的考核标准,对警务绩效进行合理可行的测定与评价。

### (二)利用市场和社会力量推行警务的社会化

对警务外部环境而言,让警察服务进入良性的竞争状态,打破警察服务的国家垄断地位,允许社会其他组织包括私营组织提供部分警察服务,使公众

有选择治安服务的机会。

需要说明的是,近年来我们实施的社区警务战略和各项警务改革虽然也强调社会的作用,强调社会治安综合治理,但是应该把推行警务社会化与拆分、摊派政府社会治安责任区别开来。

随着我国社会转型,经济转轨,社会主义民主政治的推进和身份关系向契约关系的逐渐转变,警务运作单纯依靠计划经济手段、党的权威、身份制度来实现,必然产生发展瓶颈,借助经济杠杆作用,利用市场运作成为务实之道。

公共管理理论倡导利用市场和社会力量推行警务的社会化,对当前实施社区警务和农村警务战及和警务改革发展的指导意义在于:

1.政府服务的对象是公众,供养政府及其人员的所有经费又是取之于民的税收,纳税人有获得治安服务的权利,政府有向社会公众提供基本治安服务的义务。所以,基本警务保障和治安服务所需的资金来源,应当由政府提供,政府不应也无力大包大揽。

2.对于基本警务保障和治安服务,也可以通过市场化运作的方式,吸引社团、企业甚至公民个人来提供。如私人戒毒所、治安承包责任制、社区矫正机构,甚至象西方一些国家的私人监狱制度,都值得借鉴。

3.个人或者组织希望获得额外的、特别的警务保障和治安服务,如私人保镖,物业保安服务等,则个人或者组织理所应当的应当自己付费。

4.鼓励警务“私有化”,即这种以商业运作的方式为公众提供安全服务并收取报酬获得收益。至少带来三方面的正效应:一是私有化警务,替代国家警察的部分职能,使警察机构及其人员精简成为可能,进而为政府减少警察财政投入提供了思路;二是私有化警务的服务态度和质量给国家警察带来了生存压

力,使得国家警察不得不进行改革,提高工作效率;三是私有化警务的出现,满足了不同层次公众的安全需要,富裕的人可以付出更多的钱得到更多的服务。目前应该扶植、培育、引导、规范私营警务,让公众在获得政府基本警务保障和治安服务的同时,还能通过市场获得额外的、优质的警务服务。主要形式是:

(1)规范市场经济条件下,不断涌现的各种名义的私人保镖、私人侦探等个人和组织,避免因无法可依,往往游离于法律边缘,与其放任自流,不如规范管理。

(2)大力发展保安服务公司,提供有偿治安服务。截止2006年上半年,我国保安服务公司的从业人员已经到达110万,从市场需求和国外保安发展的历程来看,一般警察和保安的比例为1:6,中国保安数量还远远不够。

(3)引导培育物业管理,提供包括警务在内的良性安全防范等服务竞争,建设“平安社区”。

(4)募集社会化警务奖励基金,倡导社会见义勇为,构建社会和谐。

#### 四、结语

尽管用公共管理的理论与实践从另一角度重新审视我国警务现状,思辨我国警务的改革与发展,从理论上另辟蹊径,不失可行,但是国家警察警务的特殊性和警务改革的复杂性、可变性和发展性,说明公共管理视觉下的警务思路也仍然存在市场风险,那就是探究避免警务权力泛化倾向,防止国家警察警务管理“缺位”和“不作为”,防止国家警察权力“寻租”以及私营警务滥用职权等种种可能的现象。

责任编辑:张 艳

## Police Duty Socialization under the perspective of Public Management

GAO Hui

(Fujian Higher Public Security College, Fuzhou Fujian 350007, China)

**Abstract:** Many factors restrict the implementation of community and rural police duty strategy, such as social foundation, ideas of public security organs, organization systems of public security organs, numbers and qualities of community policemen. The Theory and practice of the new public security campaign supply some perspective to carrying out community police duty strategy and deepening the police duty reform. As to the police work, police duty socialization should also follow the market rules. Public security organ, public security work and public duty reform should not stress the specialization but stick to the conventional regulations. The developing trend under the perspective of public management is: to plan police duty socialization with business management models, and improve police duty socialization with market and social force.

**Key words:** public management; theory and practice; community police duty; police duty reform; police thinking