

警务注意力分布及价值变迁： 基于1950年以来南京公安绩效考核文本的分析

杨黎婧 徐 丹

【摘 要】本文通过对1950年以来南京公安绩效考核政策文本进行类型和内容分析,将警务绩效的发展划分为五个历史阶段,并根据每个阶段的特点梳理了警务工作呈现的注意力分布变化,整体上从承担政治色彩浓厚的巩固政权和维持秩序的任务,到改革开放之后走向专业化和社会参与治安治理,同时管理科学中的岗位责任制和目标管理被广泛使用;随着城市和社区的发展,社区警务和基层社会治安成为新的重心,而信息化时代的警务面临公共舆情和维护稳定的双重压力,职责范围进一步扩大,直至治理效能被提到国家战略高度,综合性的警务效能提升成为公安未来一个时期的目标,包括警民互动和公共关系。这一注意力变化过程反映了公安警务从国家性价值到市场性价值,再到组织性价值,最后向公共性价值取向的变迁,公安部门从关注部门外环境相关的价值逐渐转向部门本身的职责和使命,并逐渐以与公众相关的价值为导向。

【关 键 词】警务绩效;注意力;南京

【作者简介】杨黎婧,博士,南京大学政府管理学院副研究员,研究专长为公共价值、政府效能、公共安全治理;徐丹,南京市公安局民警,南京大学政府管理学院公共管理专业硕士研究生,研究专长为政府绩效、警务效能、社会治理。

【原文出处】《风险灾害危机研究》(京),2021.第12辑.134~154

【基金项目】本文为教育部人文社会科学研究项目“基于公众参与悖论的执法效能三维评价机制研究”(20YJC630187)的阶段性研究成果之一。

绩效绝对是指指挥棒。看到绩效考核指标,我们就知道今年主要工作是要做什么了。

——对南京公安民警的非正式访谈

我国的公安机关既是执法机关,又承担着公共服务职能,担负着打击犯罪、服务社会、维护社会治安和政治稳定等多重使命,如何确定警务工作的核心任务并调动各级公安部门和警务人员实现维护社会秩序和国家安全的目标,是个十分宏大的命题,涉及公安机构设置、警察职能职责定位、公共政策目标,乃至政府治理和社会治理模式的变革也对警务工作产生了显著影响。这其中警务绩效考核制度直接反映公安部门的组织目标、工作重心、服务内容和执法效果,为研究警务注意力分配和价值取向提供重要视角。但或许囿于警务绩效考核标准和相关政

策文本的可获得性较低,目前尚未发现通过这一视角探索我国公安机关的注意力和价值变迁的研究成果。

不同于西方的警察体制,我国的警务机构虽分布在不同的职能领域,但在行政上都属于政府部门。按照2012年修正的《中华人民共和国人民警察法》,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。^①但我们通常使用的“警察”和“警务”多指代公安机关的警察和警务,本文亦是在这一范畴内使用这些词语。警务绩效考核首先是政府绩效考核的一类,依照政府绩效管理的逻辑,将公安工作的成果进行量化,用于评价民警履职情况,并纳入公安部门“政绩”,再将结果应用到人事工作中去,形

成一个完整的运行逻辑。那么警务绩效管理中,量化的具体是哪些方面的工作,在这些工作中如何分主次先后,实际上体现的是上至国家政策、中至各级公安领导、下至基层民警的注意力的变化,而注意力的分配背后又是价值优先性驱动的选择差异,因为一方面价值取向决定了政府绩效的合法性、基本评价标准和深层结构,^{[11][2][3]}另一方面价值是政策的核心要素,政策本身承载着社会价值、政治价值和决策者个人价值等内容,^{[4][5]}因此通过对政策文本的分析可以呈现出政策所表达的价值图景。

本文并不聚焦于微观个体或横向视角,而是将视野转向纵向的历史沿革,通过对1950年以来警务绩效考核文本的分析,将警务绩效考核的发展历程划分成不同的阶段,每个阶段均从社会背景、政策背景、指标体系特点、考核主体、考核对象、考核内容、关键节点等各方面进行阐述,试图呈现出我国公安工作的注意力变化过程及其背后蕴含的价值变迁。

一、一个逻辑关系:绩效、注意力和价值

政府绩效的内涵有广义和狭义之分。狭义上的绩效通常是评估可见的政府行为、政策和过程,依据指标的量化和标准化,测量的是产出和结果,即“显绩效”。^{[6][7]}广义上的政府绩效包含更多“潜绩效”,即政府的行为和服务是否在考虑效率的基础上实现更多社会价值,它衡量的是政府提供高质量公共服务、制定和执行公共政策、解决公共问题的能力,注重回应、互动和影响,^{[8][9]}这一含义更接近政府效能的概念,因此对广义政府绩效的评估除了客观结果之外,还包括主观感知和价值维度。^[10]确定评估的内容之所以重要,是因为绩效考核指标的设计在发挥激励功能的同时,也影响着组织在竞争性任务之间的注意力分配。组织注意力分配理论认为决策者的行为取决于他们的注意力聚焦在什么议题和答案上,但未回答什么样的任务之间存在竞争关系或如何选择的问题。^{[11][12]}组织任务间的注意力分配既跟任务属性和具体情境有关,也受到激励设计的影响。^[13]多任务委托代理理论认为当委托人对代理人施加强激励时,会将后者的注意力从绩效不易测任务向易测任务转移。^[14]

我国政府职能部门在层级条块之间存在独特的

多委托多任务结构,多元异质的委托方与多任务环境叠加不仅造成了政府内部的注意力竞争,^[15]更影响并反映职能部门激励强度和绩效指标侧重的差异。公安机关作为可以“合法使用暴力”执法权的强制机构,不仅在职能上承担执法、服务和政治性责任,而且在这些职责履行的过程中往往面临实践困境和价值冲突,“政治性”任务和“技术性”治理时常争夺公安部门的注意力,并在运动式治理常态化的警务实践中呈现此消彼长的状态。放到历史背景中,公安部门在不同时期所关注的重点问题也相应呈现动态性差异,正如杨志云总结的那样,改革开放以来我国警务职能的重心就经历了“打击与预防违法犯罪、社会矛盾纠纷与群体性事件,以及高水平的平安建设”等阶段,相应的,“技术治理相关的分类管理与服务的精细化、信息化和智慧化水平、目标责任制和绩效考核指标的侧重点等都发生了阶段性变革”。^[16]

绩效考核指标从组织行为和决策角度反映了注意力分配策略,而无论是组织还是个体的注意力背后都是价值取向问题,本质上来讲,公共管理中的政策和行为、组织和人员、政治和技术等问题归根结底都是价值问题,而且应当是一切公共行政议题的起点而不是被隐藏或边缘化的问题。^[17]不同职能部门的使命和组织目标决定了价值取向的差异,进而影响绩效管理的过程中所采取的手段和方法,比如绩效考核指标的设计。因此绩效考核相关的政策文本,成为研究政府职能部门注意力和价值取向的重要载体。

二、样本介绍:南京公安绩效考核体系和政策文本

(一)公安绩效考核体系

本文以南京市为例,梳理了公安绩效考核体系的运行机制。通常来说,市局考核方案公布后,公安分局考核办会重新按照分局20个职能大队的实际分工情况,对项目进行重新分门别类,发给对应的职能部门,由其根据自身业务情况拟出分局考核方案,统一报至分局考核办进行汇总,分局局层面通常采用千分制考核,综合市局的考核权重和分局本身工作实践的难易程度进行分值权重的二次调配,形成分

局考核方案。流程如图1所示。

(二)样本搜集

政策文本的搜集来自南京公安电子档案系统,该系统自2014年由南京市公安局开始建设,自上而下各单位均对此前的档案文本进行了最大限度的电子化,但一些文件由于文本密级限制或各单位数字化能力有限,只做了文件名的收录,并未将纸质文档电子化。^②因此本文对江苏南京公安电子档案留存的文本资料以“绩效”“考核”“目标”“责任”“指标”为关键字搜索,获文件条目共计14469份,其中可获得电子文本的共计2480份(其余由数百个不同级别单位各自存档在各单位的档案室)。文本涵盖范围广泛,既有对上级文件的转发,又有对下级文件的印发,还包括绩效管理相关的流程、组织机构、考核对象、考核目标、考核办法、实施方案和考核通报等各

类政策文本。其中,所包含的信息全面、客观,已足够展现公安绩效考核变化的详细过程,提供可供观察的细节,而且结构化程度高,有助于提高研究的信效度。图2呈现了这些文本依照年代的分布情况。

(三)样本筛选

通过对前文选取的资料进行初步筛选后发现大量与研究主题关系不大的文件,我们分析主要是因为警务系统的考核为绩效考核和人事考核并行。但从警务工作实践来看,绩效考核与人事考核的相关性并不强,个人对单位业务绩效的贡献,除非特别突出,否则在人事考核中并无太大影响。绩效考核与人事考核之间的区别还体现在考核内容和考核方式等重要方面,比如绩效考核的是所有公安业务,且会随着社会形势变化而有所侧重,而人事考核基本上就是警务人员个体的“德能勤绩廉”;绩效考核有计

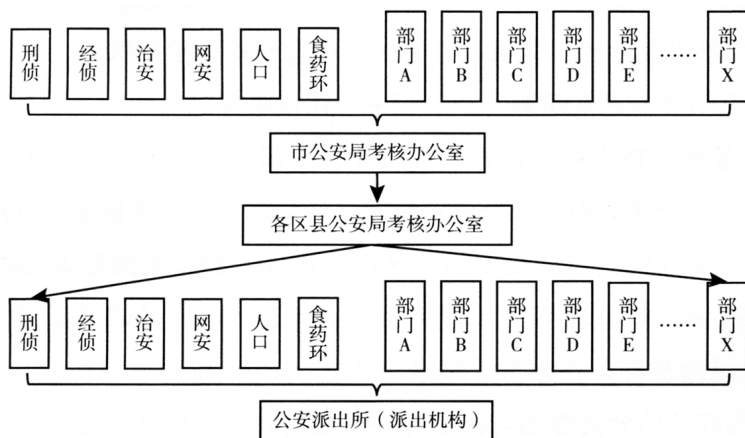


图1 警务绩效考核指标流转流程

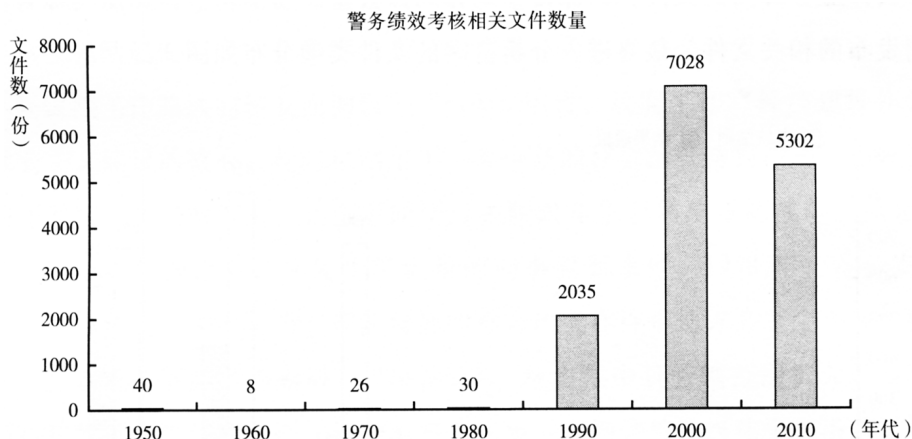


图2 1950~2020年考核相关文件数量分布

分标准和规则设定,逐月逐季度逐年计算得分,而人事考核是评定综合级别,如优秀、称职、基本称职和不称职。

因此本文对以下两类文本进行了筛选。第一,考虑到研究课题主要是探究绩效考核指标体系的变化,那么相对稳定、与社会形势和政策变动关系不大的人事考核就要剔除,因此删除了以“人事”“公务员考核”“领导”“干部”“表彰”“同志”为关键词的文件;第二,为考察公安整体考核指标体系的变化,而非具体部门的业务,因此以文件发布单位作为筛选项,剔除了关键词包含“交通”“水上分局”“法制”“政治处”“内保”“监管”等具体业务部门的文件,只保留市局分局办公室、秘书科、派出所等综合部门发布的相关文件,最终进入分析范畴的文件类型分布如图3。

三、历史阶段划分:警务注意力分布

(一)“政治工具”和“武力管控”的1950~1978年:沿袭运动式治理内核的专项考核指标体系

新中国成立伊始,地方公安还没有系统建立起来,主要依靠军管会维持社会秩序,工作重心也围绕着阶级斗争展开,主要任务就是打压、防控、斗争。政权在这些运动中逐步稳固,犯罪率也有明显的降低,社会治安防控体系也在这一阶段由军事管制向官僚管制转型,实行法制化管理。在1949年到1953年间,伴随着高压的清剿和“三反”“五反”运动,全国法院通过审判大量刑事和民事案件,以达到巩固新生政权、维护社会稳定的政治功能。^③

在之后的1956年至1978年间,社会治安与社会主义建设路线方针的曲折变动密切相关,“一旦社会

治安防控开始走阶级斗争的路线,社会秩序就可能会产生混乱;反之,当社会治安防控走打击犯罪行为的路线时,社会秩序就会逐渐趋向稳定,犯罪率也会大大降低,所以,社会治安防控体系也在不断跟随工作路线的转变而调整”。^[18]1956年后,政府工作将经济建设作为社会主义建设的核心,同时也制定了一套全新的社会治安防控战略,主要针对犯罪行为的控制打击,完全不同于过去阶级斗争色彩浓重的战略。但是,由于阶级斗争的反复,又发生了大量的刑事犯罪事件,1958年,将公安、检察院、法院三者整合为公安法检部的整合风又在许多地方甚至中央开始盛行,公安机关下属“检察科”“法治室”,权力集中且管辖范围扩大。与巩固政权的重心工作相吻合,社会治安工作也一直围绕着阶级斗争,沿袭了军事手段处理问题。

这一时期的公安部门被明确定位为“应是国家政权镇压反革命、确立社会秩序、捍卫国家安全的有力工具”,^[19]“作为人民民主专政的政治工具,维护政权稳定的政治属性尤其凸显”,^[16]浓厚的政治色彩为此阶段的第一个特点。第二个特点是履职方式上显现出合法武装暴力和管控。新中国成立初期的警察尚未专业化和职业化,执法手段和程序的规范性有待商榷,管理策略上依赖严密的社会控制和武力打击职权,实现惩戒犯罪和维护国家稳定的目的。第三个特点,警务考核以专项指标为主,考核内容与人口管控、社会治安、阶级斗争和社会主义建设等时代特征密切相关,在注意力分配上体现了当时的社会形势和政策倾向。

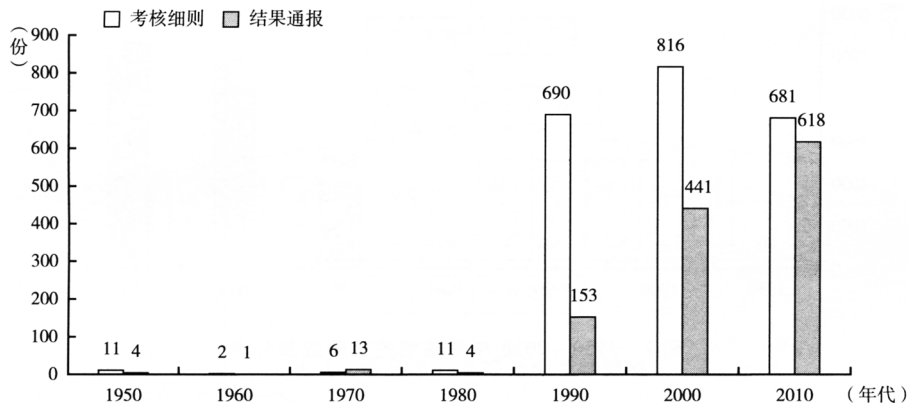


图3 筛选后的绩效考核相关文件年代分布

表 1

1950~1978年绩效考核类别

	考核类别关键词及文本数
考核细则类	户口指标工作(19),各区指标情况(5),防火工作指标(5),交通事故指标(2),重点人口/刑管指标(2),侦保工作指标(1),学习项目规格指标(1),特情考核指标(1),无线电器材指标(1),刑事斗争指标(1)
结果通报类	户口指标工作(20),火警工作(2),镇压反革命(1),要害人员(1),各区指标完成情况(1)

(二)“科学管理”和“社会参与”的1979~2000年:治安治理体系化背景下的目标责任制

改革开放以来的中国社会秩序面临多个维度的现实挑战,最突出的是经济刺激型犯罪的快速增长和群体性事件导致的“维稳”和“维权”之间的紧张关系。随着80年代末《人民法院组织法》《人民检察院组织法》带来的中国司法体系的全面重建,公安机关的建设也走向正规化、专业化,并进行了较大规模的扩展。1981年,开始设立专门的警察学校,经济警察队伍也开始建设。1983年7月1日,一些原来由公安部门管理的负责侦查工作的特务组织、间谍组织开始由国家安全部进行管理。在社会治安防控方面,通过“严打”这种独特的刑事政策和运动式管理极大程度上调动了政府各级机关与人民群众的力量,但80年代末期刑事犯罪案件数量又开始增长。这也证明了运动式的手段并不能从根本上解决问题,社会治安的改善考虑多重因素,社会各阶层、政府各级机关都应该参与进来,即全社会参与的综合治理。

所以,不同于以往的治安理念,社会治安综合治理体系建设已经成为当下的政策需求,催生了1991年中共中央、全国人民代表大会常务委员会集体通过的《关于加强社会治安综合治理的决定》,^④全国人民代表大会同时将社会治安治理列入法律法规中,并且将该体系列为我国社会治安管理的基础方案。社会治安综合治理“是国家与社会之间在社会公共安全与公共秩序层面进行互动的反映”,^[20]是社会各主体共同参与的系统工程,包括社会治安领域的市场化,^⑤政府、市场、社会进行社会治安管理的局面逐步形成。

公安部门通过整合的组织技术,将公安目标融入社会综合治理目标中,在管理手段上引入目标岗位责任制,即按照职能和上级要求制定目标,将目标具体分解为一定时期的数量和质量要求,通过岗位

责任制落实到每个单位和个人。根据我们收集到的考核文件,南京公安的目标管理责任制在1979年第一次出现,1983年各责任区全面铺开,1987年岗位目标责任制出现,比如南京市某派出所1987年手写的《岗位考核实施办法(试行)》中就已经明确了“任务到组、责任到人”,并详细规定了警组 and 个人的考核分值计算,考核内容涉及政治思想、出勤和业务考核等。南京市在1994年出台了《一九九四年全市社会治安综合治理工作目标管理工作分解意见》,1995年的《社会治安责任目标考评细则》中明确考评是“为了进一步加强、完善科学管理”,20世纪90年代至2010年前后开始大范围签订岗位目标考核责任书,比如某分局下发的《派出所业务工作岗位职责承包书》指出目标管理岗位责任制考核是为了“引进激励机制”,“打破平均主义的利益分配,实现责、权、利三者相挂钩”,体现了明显的科学、客观、可操作性的管理主义理念。

对管理科学和技术设计的重视,是这一阶段警务绩效考核的第一个显著特点。第二个特点是政府以外的治理主体的介入,使得公共安全真正成为“公共”和“社会”的共同事务,第三个特点是专项考核依然存在,但占比明显降低,并且出现很多反映社会治安新形势的名目,比如暂住人口、境外人员、车辆管理等。此外,专项考核中还出现了传统不可量化任务指标,例如党建工作考核、队伍作风考核、工作效率考核和人民满意等也尝试进入目标责任体系中,这是因为全面推行目标责任制后,可量化任务对不可量化任务关注力的挤压,而目标责任考核项目中并无此类项目,因此只能以专项的方式加入考核体系中。具体参见下页表2。

(三)“预防为主”和“安全和谐”的2001~2014年:社区警务发展中的关键指标考核

21世纪以后的公安工作虽然依旧围绕着社会治

表 2

1979 ~ 2000 年绩效考核相关文件类别

考核类别关键词和文件数	
考核细则类	目标管理责任制(158), 社会治安(94), 专项考核(89), 综合治理目标管理(14), 人员考核(21), 岗位责任制(13), 人民满意(14), 考核细则(8)
考核计分通报	考核计分通报(41)
专项考核内容关键词	
治安罚没款、爆炸物品、基础工作、人口管理交警工作、外国人管理、公共娱乐场所、办实事指标、暂住人口管理/档案工作、信息工作、可防性案件、执法治理、重大刑事案件、规范车辆管理、人民满意 110、执法质量、社会丑恶现象查禁	

安综合治理,但是基调已经发生了整体转向,从细化任务和明确目标转向创造稳定和谐的社会环境,从降低犯罪率转向提升人民安全感和信任感,从打击违法犯罪到“打防结合,预防为主”。中共中央、国务院 2001 年集体通过了《关于进一步加强社会治安综合治理的意见》,将社会治安综合治理作为社会建设的基本目标:“保证政治稳定,维护社会和谐、建设优良的社会治安环境,为社会主义现代化建设服务”,^⑥2003 年第二十次全国公安会议上,今后五年内“社会更加稳定,局面更加巩固,人民更加有安全感,社会治安防控体系更加完善,预防和打击犯罪水平更加显著提高”的观点被提出,2012 年,党的十八大明确提出“深化平安建设,完善立体化社会治安防控体系”。^⑦

这种转向不仅与日益改善的整体社会治安状况有关,而且与民生密切相关的社会治安问题凸显等现实有关,还在制度设置上与社区警务的发展耦合。西方的社区警察从 20 世纪 80 年代开始广泛推进,倡导警察部门与民众和其他机构的合作,^{[21][22]}“破窗”理论将治安的问题从打击犯罪转移到重建社区安全,而通过后者才能真正实现警察部门打击犯罪

的职能。^{[23][24]}我国社区警务的本质是调动最基层的力量来实现预防犯罪和寻求稳定,而这一过程必须借助党委的作用进行动员,因此此时社会治安综合治理实质是执政党主导的“组织化调控”机制,^[25]基层国家权力嵌入社区,警察也采用多样化的手段和策略实现社会安全治理,构建多主体共同参与的立体化社会治安防控体系。

下沉到最基层社区的社会治理理念意味着对警务工作在组织能力、与民众沟通能力、信息化等治理技术方面的要求提升,警务考核体系中关于基层公安、社区治安问题、信访维权等专项指标明显增加,体现了这一时期公安部门的主要责任和工作重点,即关键绩效指标。

(四)“政治稳定”和“信息技术”的 2015 ~ 2019 年:兼具显性全面和隐性极端的综合绩效考核

这一时期的警务工作呈现两个显著特点。

第一,维护“稳定”成为超越其他职责的绝对重心。与笔者接触过的几乎所有警察都表示“不出事”和“稳定”是日常工作的最重要标准,这与肖唐镖的发现相吻合,即维稳不仅是公安机关社会治安综合治理和政法委系统的工作,而且是“各级各部门和政

表 3

2001 ~ 2014 年绩效考核相关文件类别

考核类别关键词和文件数	
考核细则类	目标管理责任制(600), 具体案件处置(70), 奋斗目标(69), 网站、舆情和情报信息(35), 社区安全和平安建设(30), 人员队伍(10)
考核计分通报	考核计分通报(431)
专项考核内容关键词	
安全防范社区、无毒社区、平安社区、无刑事案件社区、平安江苏、公务用枪管理、基层公安绩效、网站信息宣传、对外宣传、窗口民警、档案工作、打黑除恶、商业贿赂、党风廉政、应急响应、敏感舆情处置、打击涉枪犯罪、禁毒	

治力量全面参与的维稳体制”，“成为地方政府全部工作的实际中心、压倒一切的头筹”。^[26]党的十九大报告中进一步将化解社会矛盾、社会大局保持稳定、维护国家政治安全等提到了国家战略的高度，任何引发政治稳定风险的社会问题都可能占据国家的注意力，从而也成为占据警务部门最多注意力的主要事务。

领导责任制的实施强化了党政“一把手”在社会治安和平安建设中的政治责任，也为包括“稳定”在内的“一票否决”式的绩效评价——与公安工作相关的“一篇否决”事项几乎占了总数的三分之一^[27]——增加了行政性、政治性和制度性的压力。2016年3月中共中央办公厅和国务院办公厅印发《健全落实社会治安综合治理领导责任制规定》中提出要抓住“关键少数”，要求“一级抓一级，层层抓落实，使各级领导班子、领导干部切实担负起维护一方稳定、确保一方平安的重大政治责任”，^⑧这也直接造成了上级政府作为促动力的“泛压力型体制”和层层摊派转移的“派捐”行政，^[27]反映在绩效考核中则是一些“关键少数”指标权重的调整和配置，比如敏感警情、重点人员、重大风险，以及下文提到的公众满意度。

第二，随着信息化技术的发展和我国智慧化政府建设，加之公安部门从新中国成立初期就有户籍管理和社会控制的基础，所掌握的信息比其他职能部门更加系统，信息化在警务工作中得以较早地开展，并向普及化和专业化方向延伸，^[28]这其中包括在内部考核和外部公众监督方面的应用。社会治安综合绩效考核指标体系越来越精细化、标准化和技术化。比如南京市局绩效考核分为十大类，到某区分局则细分到刑警、经侦、网安、法制、人口、指挥室、行政审批等23个牵头部门、对应了79项考核指标、包含二级指标在内共138项具体考核事项，涵盖了公安事项的方方面面。这其中，以公众满意度为代表的公众评价在绩效考核指标中占据显著的权重，体现了“以人民为中心”和“让人民满意”的国家治理理念对公安工作重心的指引作用。南京市公安局于2015年成立了专门的警务效能监察支队，创建了民意跟踪监测中心，承担民意监测、投诉受理、分析研判、整改督办、考核评估、作风建设等六项职能，建立了信

息化平台分析动态民意诉求并且将结果应用于民警考核，将价值导向通过治理技术转化为促进警务绩效改善的动力，引导警务注意力向“公众”方向的新分配。

此外，这个阶段的绩效考核因为是综合性的，所以从市局到区县分局的绩效考核文本一脉相承，在我们收集到的432份综合绩效考核文件中，包括58个专项考核，内容上都是进行各级指标和分值权重的设置，虽然指标体系比较复杂全面，但文件种类比较单一且内容与综合考核高度重合，比如《2019年A市公安局绩效考核细则》《2019年B市公安局绩效考核细则》等。此阶段的考核文本具有较高的内容分析而非类型分析价值。

(五)“警务效能”和“公共关系”的2020年至今：新运动式治理常态化的探索

南京市在2020年进入警务机制改革元年，提升警务效能这一目标对于绩效考核也产生了较大的影响，主要表现在两个方面：整体模式上呈现新式的运动式治理风格，具体的价值导向上开始强调警察公共关系的塑造。

之所以称之为“新”运动式治理，是因为：第一，根据公安职能中既有专业化的业务也有综合性的治安和服务等特点，除了继续开展之前的综合绩效考核以外，还承继了公安传统中的运动式治理等优势，针对突出的社会问题开展专项治理，目标明确、效率较高；第二，将专业性较高的警务单独剥离出来，比如随着犯罪的集团化和网络化，打击犯罪工作也面临更多困难，尤其对于基层公安来说，难以在承担综合治安工作的同时承担高难度、高专业性和高资源需求的打击犯罪任务，因此将二者分开后，基层公安可以更好地处理直接面对公众、服务群众、影响公众感知的事务。因此，我们可以预见随着突出社会问题的变化，南京公安的注意力会被重新分配到不同的专项上，运动式治理也会进入常态化的状态，但由于同时兼顾综合治安和警务服务，因此是一种新的运动式治理模式。

另一个新的变化是强调警察公共关系，并将相关指标纳入绩效考核体系，比如服务企业、改善营商环境、建立社会动员平台、向群众开放警营等措施，

建立新型的、更加融合的公共关系。这一指标的设定,更加突出了我国多元社会治理背景下对公民主体性、公众参与、社会协同理念的强调,同时也将提高警察处理公共危机和公共舆情的能力,具有应急管理上的意义。

四、警务绩效考核的价值变迁

纵观我国公安工作和警务绩效考核的历史发展进程,我们可以发现五个阶段存在明显的工作重心的差异,注意力分布不仅反映了当时的社会形势、政治局面和政策导向,还呈现出价值取向上的变化。在新中国成立初期到改革开放之前的阶段,稳固政权、牢固执政党地位、迅速恢复社会秩序是当时国家和公安部门的首要任务,价值取向上存在突出的“政权稳定”“政治忠诚”“统一/团结”等偏好,价值类别上集中在公安部门与外部环境的关系,比如政治和社会状况而非公安部门本身的内部结构、人员或行为。^[29]在具体措施上体现为对户口、重点人员、防火等方面的重视,尤其是人口统计和管理,管制功能尤其突出。

改革开放之后的经济发展时期,社会矛盾和治安案件的类型开始具体化和专业化、从政治案件转向经济案件,管理思维从政治化转向法制化,管理手段从武力镇压转向科学管理和社会参与,“工作效率”“竞争”“积极性”“经济发展”“规范化”“科学”“群众参与(群防群治)”等价值导向凸显。这些典型的“管理主义”特征的价值也与公共管理的发展阶段相吻合。在20世纪80年代,西方公共行政经过了传统公共行政和传统管理主义的阶段进入新的科学管理模式,强调绩效标准和考核制度设计、责任明确、服务结果和服务效率、良性竞争等企业化的管理理念,^[30]是典型的“市场的”价值在公共部门的体现。^[31]

在进入21世纪之后的警务工作随着城市发展,逐渐下沉到社区等基层,警务工作更加琐碎化、涉及范畴更加广泛,从传统的打击犯罪和维护国家安全,扩展到更多公共服务领域,社区警务、基层社会治安、民生服务、人口管理、窗口等与民众直接互动的事项越来越多地占据了绩效考核体系中的指标。我国在这一阶段也进入服务型政府建设和共建共治共享的社会治理实践,公共管理领域的治理理念在国

内外风靡,公安工作也相应地向改善民生、社会化和专业化等方向改革,“社区”“预防”“满意度”“公平”“公正”“真实/实际”“实效”“安全”“责任”等价值在绩效考核文件中被广泛提及,按照公共价值的分类方式,这些价值大多分布在涉及公共部门内部事务以及公共部门与公众之间关系的领域内,^[29]意味着这一阶段的警务工作更加体现公安部门规范性职能的“公共”属性和组织特征。

近十年来的警务工作一方面出现了信息技术带来的新特征,大数据带来的精准化和专业化促进了警务工作更加精细和繁杂,网格化制度追求全覆盖的社会治安治理,同时也带来了高频互动和强力监督,对公安工作造成“双刃剑”的现实困境:严格执法和人性化服务,而公众舆论和公众满意度在绩效考核中的重要地位值得被谨慎反思,^[10]追求公众满意度和正面舆情,与追求高质量的警务服务(和执法),需要被重新权衡,这在2020年之后的警务工作重心上有所体现,比如对“效能”的强调,很有可能在一定程度上改变单一强调结果、效率或主观感知的倾向。另一方面,警务工作也呈现了对一些传统特征的回归,或者说“新式”公安特征,比如公安部门维护稳定的政治功能和新运动式治理的常态化。“共同(治理)”“联合”“效能”“满意度”“民意”“服务”“信息化”“公众评价”“便民”“稳定”“风险控制”“预防”等价值在绩效考核文件中被高频率提及,也契合了以上两个特征。

总的来说,本文认为警务绩效考核的价值取向呈现出“国家性价值—市场性价值—组织性价值—公共性价值”的变迁趋势,这与Nabatchi提出的公共管理中的价值框架既有契合之处,也有我国独有的警务特点。本文将Nabatchi提到的“政治性”价值转换为“公共性价值”的表述,避免对“政治性”一词过度“政治化”地解读,而用“国家性价值”更多地表达公安部门的政治职能,考虑到公安警务工作本身以合乎法律为前提,所以去除了原本框架中的“法律性价值”,将“合法”“法制化”“法治化”等归到公共性价值类别中。按照Beck Jørgensen和Bozeman提出的公共价值类别,我国警务价值取向从集中于公安部门以外转向聚焦公安部门本身,包括公安履职

方式、警察队伍和警察行为,再转向与公民的关系,包括警民互动、民众评价、社区安全、共同治理等。参见图4。

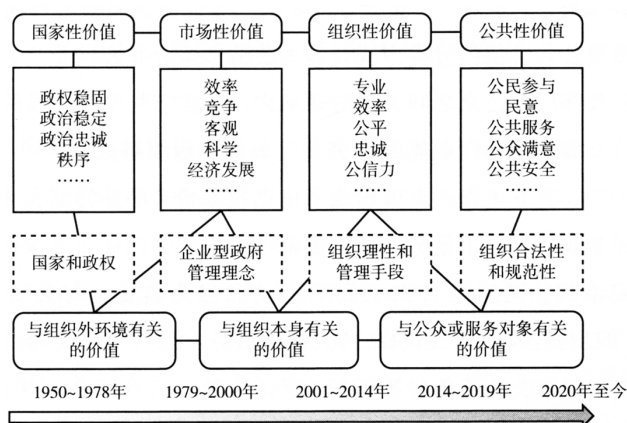


图4 基于绩效考核文本的警务价值取向及其变迁

五、结语

本文通过对南京市公安系统1950年以来的绩效考核相关政策文本的分析,依据文件涉及的考核类别、关键词及其对应的文本数量,将警务绩效考核划分为五个阶段。这五个阶段分别反映了我国政治、经济和社会发展趋势,并呈现了各阶段不同的警务注意力分布特征:1950~1978年间公安部门作为政治工具和武力管控的机构,承担巩固国家政权、维护国家稳定和维持社会秩序的政治责任,运动式专项治理效果显著;1979~2000年间为保障国家的经济建设顺利进行,公安工作走向专业化和科学管理的方向,建设社会治安综合治理体系,考核事项细化、责任目标明确;2001~2014年间社区警务迅速发展,建设和谐社区、平安社区等反映了对和谐稳定的社会关系和预防犯罪的重视;2014~2019年的公安警务围绕着维护稳定的重心开展工作,同时利用信息技术的飞速发展促进基层警务和社会安全治理能力的提升,绩效考核在全覆盖的基础上突出重点关注事项;2020年南京公安开始探索新的公安改革方向,着重专业性较高的专项治理与基础性的基层治安相结合,将公安传统中有效的运动式治理思路继承发挥,形成新式的运动式治理常态化,同时提出警察公共关系的塑造和维护。警务绩效考核指标反映了公安部门注意力的分配,进而更深刻地反映了价值取向的变化:从国家性价值到市场性价值,再到组织价

值和公共性价值,公安部门从偏重政治和经济等外部环境相关的价值,逐渐回归到部门本身的职能职责承担、组织结构和队伍建设、警察执法和服务、保障公共安全,以及与公众的互动。这一价值变迁过程与我国公共管理的发展、政府职能转变和公安改革进程是密切相关的,本研究既是这种契合性的印证,也是一个从警务绩效的视角观察国家发展的尝试,更是为将来进行更多关于公安价值、警务效能、社会治理甚至国家治理的研究提供一些有价值的参考。

注释:

①参见:《中华人民共和国人民警察法》[EB/OL]. http://www.cpc.gov.cn/wxzl/gongbao/2013-02/25/content_1790862.htm, 2012-12-26/2020-10-20.

②我们也并未获取所有政策文本原件或全文,除了文中提到的客观原因,还因为市一级发布的考核政策,在各区县分局和派出所基本上依葫芦画瓢,内容上几无差异,甚至通过文本名称即可判断考核类别。

③根据《数说人民法院审判工作60年》中国最高人民法院权威发布的司法数据,这时期的人民法院共审结1287万余件各类案件,其中,刑事案件560万余件,民事案件727万余件。

④参见:全国人民代表大会常务委员会关于加强社会治安综合治理的决定[EB/OL]. 中国人大网, http://www.cpc.gov.cn/wxzl/wxzl/2000-12/05/content_4548.htm, 1991-3-2/2020-10-20.

⑤2000年公安部出台《公安部关于保安服务公司规范管理的若干规定》,理顺了公安机关与保安服务公司在管理、法律地位和经济上的关系,为部分治安服务市场化提供了法律基础。参见:公安部关于印发《公安部关于保安服务公司规范管理的若干规定》的通知[EB/OL]. <http://www.cpd.com.cn/n2629558/n195823/n195889/c894815/content.html>, 2020-3-1/2020-10-20.

⑥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[EB/OL]. http://www.gov.cn/gongbao/content/2001/content_61190.htm, 2001-9-5/2020-10-20.

⑦新华社.胡锦涛在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告[EB/OL]. http://www.gov.cn/ldhd/2012-11/17/content_2268826_5.htm, 2012-11-17/2020-10-20.

⑧中共中央办公厅国务院办公厅印发《健全落实社会治

安综合治理领导责任制规定》[EB/OL]. http://www.gov.cn/xinwen/2016-03/23/content_5056967.htm, 2016-3-23/2020-10-20.

参考文献:

- [1]彭国甫.价值取向是地方政府绩效评估的深层结构[J].中国行政管理,2004(7):75-78+84.
- [2]马宝成.试论政府绩效评估的价值取向[J].中国行政管理,2001(5):18-20.
- [3]包国宪,王学军.以公共价值为基础的政府绩效治理——源起、架构与研究问题[J].公共管理学报,2012,9(2):89-97+126-127.
- [4]吴文强,郭施宏.价值共识、现状偏好与政策变迁——以中国卫生政策为例[J].公共管理学报,2018(1):46-57.
- [5]赵春雷.公共政策内部价值空间的建构、结构及风险[J].行政论坛,2015,22(3):51-55.
- [6]C. J. Heinrich. Outcomes-based Performance Management in the Public Sector: Implications for Government Accountability and Effectiveness[J]. Public Administration Review, 2002, 62(6), 712-725.
- [7]吴建南,马亮,杨宇谦.比较视角下的效能建设:绩效改进、创新与服务型政府[J].中国行政管理,2011(3):35-40.
- [8]吴建南,张攀,刘张立.“效能建设”十年扩散:面向中国省份的事件史分析[J].中国行政管理,2014(1):76.
- [9]郭燕芬,柏维春.政府效能的概念界定、辨析与发展[J].广西社会科学,2017(8):133-137.
- [10]杨黎婧.公众参与政府效能评价的悖论、困境与出路:一个基于三维机制的整合性框架[J].南京社会科学,2019(9):71-78+102.
- [11]B. N. Sullivan. Competition and Beyond: Problems and Attention Allocation in the Organizational Rulemaking Process[J]. Organization Science, 2010, 21(2): 432-450.
- [12]W. Ocasio. Towards an Attention-based View of the Firm[J]. Strategic Management Journal, 1997, 18(SUMMER): 187-206.
- [13]B. Holmstrom, P. Milgrom. Multitask Principal-Agent Analyses: Incentive Contracts, Asset Ownership, and Job Design[J]. Journal of Law, Economics & Organization, 1991,(7): 24-52.
- [14]赖诗攀.强激励效应扩张:科层组织注意力分配与中国城市市政支出的“上下”竞争(1999~2010)[J].公共行政评论,2020,13(1):43-62+196-197.
- [15]练宏.注意力竞争——基于参与观察与多案例的组织学分析[J].社会学研究,2016,31(4):1-26+242.
- [16]杨志云.社会治安的政治定位与调控中的社会秩序——当代中国警务运行机理的解释框架[J].社会学研究,2019,34(2):57.
- [17]T. Beck Jørgensen, M. R. Rutgers. Public Values: Core or Confusion? Introduction to the Centrality and Puzzlement of Public Values Research[J]. The American Review of Public Administration, 2015, 45(1): 3-12.
- [18]谢庆奎.当代中国政府[M].辽宁人民出版社,1991:209-201.
- [19]公安部《罗瑞卿论人民公安工作》编辑组编.罗瑞卿论人民公安工作:1949-1959[M].群众出版社,1994:10.
- [20]游祥斌,李祥.反思与重构:基于协商视角的社会治安综合治理体制改革研究[J].中国行政管理,2014(12):61.
- [21]E. Ostrom. Metropolitan Reform: Propositions Derived from Two Traditions[J]. Social Science Quarterly, 1972, 53(3): 474-493.
- [22]李青.英美发达国家警察职能的历史演变对我国警察现阶段职能定位的参照作用之探讨[J].公安研究,2011(11):86-91.
- [23]储卉娟.社会学如何研究警察——美国警察与社会研究述评[J].社会学研究,2019,34(1):210-241+246.
- [24]J. Q. Wilson, G. L. Kelling. Making Neighborhoods Safe: Sometimes "Fixing Broken Windows" Does More to Reduce Crime Than Conventional "Incident-oriented" Policing[J]. The Atlantic Monthly, 1989, 263(2): 46-47.
- [25]杨志云.社会治安的政治定位与调控中的社会秩序——当代中国警务运行机理的解释框架[J].社会学研究,2019,34(2):53.
- [26]肖唐镖.当代中国的“维稳政治”:沿革与特点——以抗争政治中的政府回应为视角[J].学海,2015(1):138-152.
- [27]尚虎平,李逸舒.我国地方政府“一票否决”式绩效评价的泛滥与治理——基于356个案例的后实证主义无干涉研究[J].四川大学学报(哲学社会科学版),2011(4):113-123.
- [28]王一帆,梅建明,高贺.基于公安信息化系统平台的情报应用体系研究[J].情报杂志,2016,35(11):27-31+26.
- [29]T. Beck Jørgensen, B. Bozeman. Public Values: An Inventory[J]. Administration & Science, 2007, 39(3): 354-381.
- [30]何艳玲.公共行政学史[M].北京:中国人民大学出版社,2018:108-109.
- [31]T. Nabatchi. Public Values Frames in Administration and Governance[J]. Perspectives on Public Management and Governance, 2018, 1(1): 59-72.