

正本清源：西方警务私有化理论嬗变与中国警务社会化概念兑换

郑 磊

【摘 要】我国警务社会化研究深受西方警务私有化理论与实践影响。西方学者围绕警务私有化历史背景、理论内涵、学术争议等问题进行了长期讨论,经历了“警务—私人警务—多元警务—安全治理”的话语转换与理论嬗变,警务不局限于警察工作逐渐成为西方学界共识。我国引入西方警务私有化理论过程中“概念兑换”失败,表现为警务社会化集合概念语焉不详、具象概念平面铺陈、发展路径缺乏新意等情况。需要从治安视角反思中西比较研究中存在的问题,警惕西方警学新自由主义陷阱,深化西方警务私有化理论认知,比较发掘我国警务实践中“形似质异”的本土元素,逐步构建中国式警务社会化和治安治理概念理论体系。

【关键词】警务私有化;警务社会化;安全治理;概念兑换;中国式

【作者简介】郑磊(1985-),男,河南警察学院治安系讲师,公安学博士(河南 郑州 450018)。

【原文出处】《中国人民公安大学学报》:社会科学版(京),2023.4.137~147

一、研究缘起：西方警务私有化概念之惑

警务私有化(Policing Privatization)与警务社会化(Policing Socialization)是治安学比较研究的两个重要学术概念,也是公安学术的重要领域之一。然而就其概念的理论渊源和中外比较,学界尚未展开深入讨论,只是简单认为西方国家进行了警务私有化,到了中国就应该警务社会化了。从词典查询“Privatization”仅有“私有化”而无“社会化”之义,查询“Private”解释为“私有的、私营的、民营的”,也无“社会”之义,而“社会化”的英文翻译“Socialization”,是指社会学意义上个体适应社会的过程,并无“私有”之意。李健和教授2003年就在《比较警察学研究“热点问题思考”》一文中指出,对于“警察(务)私有化(Policing Privatization)”,没有哪个外国警学术语像这个概念那样更容易引起理解上的混乱。因为按照马克思主义的理论,警察是国家的工具,怎么可以又怎么可能“私有化”呢?这里存在着一个重大的误译,其正确译法应为“治安(工作)社会化”^{[1][47]}。然而其后的20年里,关于为何把“私有化”译为“社会化”以及中西方概念有何异同等问题,学界并未进一步展开深

入讨论,并且一直存在警务私有化与警务社会化、私人警务与私人安保等概念混用的情况。

研究发现,我国“警务社会化”研究深受西方“警务私有化”影响,无论是概念体系、理论渊源还是警务政策、制度实践,西方国家警务私有化理论思想都是一个无法绕开的问题,甚至成为我国警务社会化研究的“西方样态”和“参照典范”,形成了“因为西方警务私有化,所以中国应该警务社会化”的简单思维逻辑,忽视了我国警务制度转型的本土实践特征,导致中西概念兑换失败并引发语言混乱。因此需要回到西方警学关于警务私有化理论的研究场域,对西方警务私有化与我国警务社会化研究进行文献梳理、比较分析与学术反思,为国内治安学知识高质量发展奠定基础。

二、西方警务私有化理论探讨

英、美等西方国家关于警务私有化研究,集中在以警务私有化(Privatization of Policing)、私人警务(Private Policing)和私人安保(Private Security)为核心概念的理论探讨。^①20世纪70年代以来,西方学者围绕警务私有化理论层面上的国家“卸担子”和制度层面

的“警务外包”政策,在历史背景、理论内涵、问题争议等方面有着广泛的学术探讨和丰富的知识积累。

(一)西方警务私有化的历史背景

从掌握资料看,当前西方学者关于警务私有化方面的学术探讨,主要基于两个相互交织的历史背景:一是20世纪50年代战后西方国家私人安保业的迅速发展,使得企业安保人员逐渐成为国家警察力量的重要补充;二是20世纪80年代以英、美为代表的西方国家为应对政府财政危机和效率低下等问题,以新自由主义为指导所采取的一系列新公共管理政策。以英国为例,当时的撒切尔政府为应对“治理危机”,决定进行公共事务私有化改革,严格控制财政支出。在公共安全领域,当政府看到警察机构支出逐年增加,犯罪形势却每况愈下时,便决定将市场竞争和绩效考核引入警务工作中,以提高警察服务效率和效益。因此,在政府财政支出削减背景下,私人安保公司如何承接部分警察职责,以持续稳定提供公共安全服务,避免社会治安趋于恶化,成为西方警学理论与实务部门共同关注的热门话题^[2]。因此,西方警务私有化一方面源自新自由主义指引下政府组织解体导致的国家警察力量弱化,另一方面也源自安全服务供给主体多元化、民众安全意识提高以及私人保安服务业的发展繁荣。

由此可见,新公共管理理论与政府公共服务私有化改革实践对西方私人安保业发展产生了重要影响,警务私有化也成为西方国家警务制度改革发展的重要趋势之一,这种趋势可归纳为:受到市场经济条件下公共安全可以自由选择理论与思潮影响,一方面私人安保业为社会公众提供丰富的安全产品与服务,另一方面使得警察部门以外包的方式与私人安保业合作,由签订服务合同的各类安保公司承担传统上由国家提供的警务活动。警务私有化是西方国家应对警察部门“治理危机”的理性选择,西方警学界对上述现象及具体实践的发展进程、问题争鸣、改革反思以及私人安保业自身发展等内容进行了长期深入讨论。

(二)西方警务私有化的理论内涵

关于警务私有化的思想渊源,英国学者怀特(White)认为其源自西方早期启蒙政治思想中出现的

自由国家建设过程(Liberal State-building Process)的历史延续^[3]。警务私有化的理论基础体现为公共选择理论、公共物品理论、新公共管理理论、交易成本理论、外部性理论和治理理论等一系列理论群^[4]。除了这些大而化之的管理学、经济学理论以外,更加通俗易懂的是警察真空理论,即当人们需要公共安全服务的时候,周围总是找不到警察,由于国家警力有限以及效率问题,公共警察无法随时、随地、充分满足社会个体的安全需求,而私人安保业与政府相比更具效率^[5]。由此可见,西方国家公共警察以外的社会(市场)安保主体对社会公众个性化安全需求的灵活有效供给,推进了警务私有化的发展。

基于上述思想理论指引,有学者认为警务私有化的理论内涵就是将核心警务以外警察承担的附带业务转让出去,由社会力量进行承担,这样一方面便于减轻警察负担,以便做好自己的核心工作,另一方面能够提高这些附带业务的工作效能^[6]。警务私有化理论强调那些不涉及警察执法权的警务活动(如社会安全防范、警察部门辅助工作、民商事调查等)可以由社会力量提供,其中保安服务是最为重要的一种提供方式。韦克菲尔德(Wakefield)在《警务词典(Policing Dictionary)》中系统指出,警务私有化理论可以解释为警务供给的四个向度变化:一是产权上的去国有化(Denationalization),将国有公共安全资产出售给社会组织和个人;二是国家服务商业化(Commodification),将国家公共安全资源通过使用者付费的形式卖给消费者,如英国、加拿大警方组建押运公司向社会提供有偿服务,以及美国警察下班后到娱乐场所兼职保安等情况;三是安全供给方式自由化(Liberalization),即警方通过市场竞标方式将电话接警、犯人运送、监狱运营、后勤支撑等业务外包给安保公司提供;四是安全供给市场化(Marketization),即社会公众直接在市场上购买之前由国家垄断供给的安全产品与服务^[7]。

由上述去国有化、商业化、自由化、市场化等方向性概念含义可知,警务私有化是对警务职能在不同主体间转移的过程性描述。约翰斯顿(Johnston)总结了英国公共警务私有化的三种形式:最极端的是警察组织的整体私有化,如依照英国1802年《国会

法》成立的伦敦港警察局成为英国第一个私有化的公共警察组织;其次是政府及警察部门承担的某些公共安全职责转由私人安保主体承担,即警察部门不再直接提供电话接听、嫌犯看管、活动安保、社区巡逻以及后勤保障等非核心警务,而是通过政府购买服务或使用者直接付费等形式,由私人安保公司承接;第三种是理念上的市场化,即警察工作按照商业规则运作,警察价值理念与考核标准由抽象的秩序、安全、正义向具象的经济(Economic)、效率(Efficiency)和效能(Effectiveness)转变^[8]。

私人警务(Private Policing)则是警务私有化的主体性概念体现。李健和教授曾经梳理出英、美国家最广泛意义上的私人警务内容,包含保安公司、私人侦探、“特殊警察”、交通监管员、各种“邻里守望”、学校、医院、博物馆、图书馆等自设的安保人员、警察部门聘雇的技术、行政文秘和后勤保障类文职人员(Civilian)以及美国警察的业余“第二职业”(为商店、酒吧等提供安保服务,签约保卫球赛安全等)^[147]。上述私人警务主体基本涵盖了除国家正式公共警察力量以外的所有私人警务主体及其活动类型,每一类主体均在具体制度框架内行使相应专业警务职能。按照安全供给方式,西方国家私人警务还分为外部合同制(安保公司、私人侦探)、内部专有制(单位内部安保人员)、社会互助式(邻里守望)、文职辅警制(警察及其他政府部门聘用的技术、行政、后勤人员、交通监管员)以及较为特殊的警察兼职制(业余兼职保安员)等形式。这些内容丰富、名目繁多、功能各异的非国家警务力量,与国家正式警察在同一国度里或自行其是、或相互协助、或展开竞争地面向社会提供安全产品与服务,构成了西方语境下的多元警务谱系。

需要特别指出的是,以上有关警务私有化的理论观点均是建立在西方国家历史文化、政治经济制度基础之上,并且深刻立足于西方自由主义的政治思想和市场经济规则。总结来看,西方私人警务是与国家公共警务的对应概念,警务私有化是国家核心警务以外的附带性警务向市场和社会转移的过程,其主要目的是分担国家公共警察的工作压力,并提高整体警务效率,客观上形成了“安全服务是一种可以在市场上买到的特殊商品”的社会观念,有力推

动了私人安全需求增长和私人安保市场发展。

(三)西方警务私有化的学术争议

在西方警学理论界和警察实务部门看来,警务私有化并非颠扑不破的成熟理论,安全供给的市场化改革也非一帆风顺,自始至终属于颇具争议的热点话题,甚至经常受到强烈抨击和反对。学者们针对各国警务私有化的特点、类型以及可能引发的风险,围绕市场与政府、效率与公平、权利与权力、运行与问责以及话语与本质等问题质疑并展开辩论,其中福斯特(Forst)和曼宁(Manning)关于警务私有化的辩论最具代表性。福斯特作为经济学者,支持通过市场竞争机制来决定安全服务的效能和责任,认为决定警务私有化方向的关键因素是价格,应该遵循价高者得的市场规则(What Service for What Cost),而曼宁作为政治学者,坚持警务部门的排他性以及政府的强制性,认为应该大力提升政府公共警察的权威和象征意义,只有公共警察才能够提供公平正义和社会凝聚力^[9]。

帕斯特(Pastor)认为,学界对警务私有化的批评主要集中在经济理性(Economic)、运营安全(Operational)、问责制(Accountability)、合法/合宪性(Legal/Constitutional)以及权威性(Sovereignty)等方面,针对每个方面的批评都逻辑自洽且具有说服力。而警务私有化的倡导者倾向以更加理性务实的态度看待这些批评,他们从国家警务工作现状出发,认为警务私有化源自现有的国家警务不起作用或公共安全服务供给不足,需要通过市场力量提供足够水平的公共安全服务。最终这场辩论的双方集中在两个群体,一方是那些希望保持政府对警务“垄断”的人(Government “Monopoly” on Policing),另一方是希望将公共安全概念扩展到提供“安全”服务的人(Provide “Security” Services),前者倾向倡导基于政府的解决方案,而后者则主张基于市场的解决方案^[10]。怀特(White)认为,“警务私有化”是媒体在危言耸听(Media Scaremongering)以吸引眼球,事实上警务从来就没有私有化过,任何警察部门在任何时期从未将他们的一线服务销售给私营部门(At no point have any police forces sold off their front line services to the private sector),他们一直在做的是将这些服务中的一部分,例如物

品保管、呼叫处理和警察局前台管理等服务在一定合约期限内外包给私营部门。因此,“警务私有化”是个伪命题,它夸大了市场渗透程度远远超过实际发生的程度,与其相比,“警务外包(Policing Outsourcing)”是一个更为合适的词汇,能够更加准确地描述问题本质^[11]。

从西方学界的上述辩论可以看出,西方警务私有化既非达成共识的治安政策,也非包打天下的治安良方,而是充满警学理论思辨和警务实践争议的制度改革转型进程。由此回到了更为宏大而深刻的理论命题,即关于人类社会面临的安全问题与挑战,政府和市场哪一方能够提供更为有效的解决方案,以及国家与社会、公共与私人在安全供给中的二元对立还是一元统一的“元问题”。

三、西方警学从警务私有化到安全治理的理论嬗变

伴随着警务私有化的学术争议,西方学者并未就此止步,而是立足警务(Policing)这一核心概念,进一步展开了更为广泛而深刻的理论探讨。这场讨论从“警务(Policing)是否局限于警察(Police)工作”的逻辑起点出发,大致经历了“警务(policing)—私人警务(Private Policing)—多元警务(Plural Policing)—安全治理(Security Governance)”的话语转换与理论嬗变,远远超越了警务私有化非此即彼、二元对立的学术争论。

(一)警务不局限于警察工作

作为秩序维护与安全保障的警务活动,西方警学界长期关注警务主体与功能的变化趋势。20世纪80年代以来,西方学者对于“什么是警务(Policing)”以及“警务是否局限于警察工作”这一看似简单明了实则复杂深刻的理论问题,展开了长期而广泛研究,使得“警务学(Policing Science)”成为西方犯罪学、刑事司法学以及警察科学等宽泛学科体系中的重要知识增长点。

西方警学代表人物斯腾宁(Stenning)和希林(Shearing)在《警务边界的转变:全球化及其可能性》一文中系统梳理了学界关于警务概念的争论过程^[12]。他们指出,在1829年英国内政大臣罗伯特·比尔建立现代公共警察制度的200年里,人们对于什么

是“警务”以及“谁来提供警务”的理解经历了巨大转变。在过去的40年里,西方警学研究一直致力于警务理论研究,逐渐从警察学者(Police Scholars)成为警务学者(Policing Scholars),并认为警务绝不是一成不变的,事实上近年来警务工作出现了一个“分水岭(Watershed)”,警务实践经历了从古代时期的全民警务(Civil Policing)到现代国家警务(State Policing)的演进之后,如今已经呈现出多元警务(Plural Policing)的新图景,警务制度发展进入了“新时代”,这种情形毫不逊色于当初罗伯特·比尔建立的“新警察”时代。

刚开始以罗伯特·雷纳(Robert Reiner)为代表的反对派认为,“警务”在概念上就应该限定在国家及其公共警察(Public Police)的活动范围内,而以斯腾宁、希林为首的支持派则坚持认为“警务”就是安全供给的另一种表述方式(Policing is simply another term for security provision)。随着这场辩论的深入以及警务实践的发展变化,雷纳主动放弃了对于“警务国家论”的坚持,义无反顾地转向了“警务多元论”,在其经典著作《警察与政治》(第四版)中,重新考虑了自己的立场,对传统警务概念进行了反思,对“警察拜物教(Police Fetishism)”进行了批判,他认为区分“警察”和“警务”这两个概念既是理论思辨问题,更是实践发展问题。“警察”是指一种特定的社会制度(Social Institution),而“警务”则是指“具有特定社会功能的一系列过程(A set of processes with specific social functions)”^[13]。卡卡里克(Kakalik)等人也认为,虽然“警察”并不是每个社会都有,但是“警务”可以说是任何社会获得秩序的必需品,现代国家中的专业“警察”组织只是“警务”的一个典型代表。警务是现代警察的专门职能,但并不是警察垄断的“专利产品”,警务活动正不断在警察以外的“结构—功能”空间场景下广泛存在^[14]。因此在绘制警务谱系时,不应该被既有的思维习惯所束缚,而应该跳出警察看警务,从警务追求的秩序与安全价值目标这一更为宏观而基础的角度对其进行重新定义。

另一位英国学者克劳福德(Crawford)提出了更为宽泛的“警务”定义:即任何经过明确制度设计并意图在社区内建立、维护和执行的秩序活动^[15]。在此“警务”被定义为一种理性的行动,涉及个人或组织

有意识地行使权力或权威,旨在执行规则以维护秩序、保障安全。这个看似简洁的警务定义有7个特征值得人们特别注意:1.它既没有特别提到国家,也没有特别提到国家的公共警察;2.它没有出现“犯罪”“法律”或“刑事司法”等概念;3.这一定义并不是说警务工作必须在特定的物理区域内进行;4.它强调“权力”和“权威”作为警务工作的基础;5.警务工作不一定非得由“个人”来执行;6.它将警务定义为有意识地行使权力或权威,以达到特定的秩序目标;7.这个定义显然涵盖来自国家公共警察的活动,但绝对不局限于警察工作。

从上述西方学者对于警务概念的讨论可以看出,在西方警学的话语体系里,警务的含义已经与警察工作渐行渐远,警务已经不局限于单一主体、法律规范和特定空间,西方学者对于警务的含义正在达成更为宽泛的共识,即警务不局限于警察工作。然而这一开放性共识与其说回答了警务是什么,毋宁说警务不是什么,排除法的警务定义打开了西方学者的研究思路,推动了警学理论不断发展。

(二)警务公私二分法

“警务不局限于警察工作”的一个主要例证,在于西方私人安保行业的兴起,出现了一种区别于警察执法的私人警务工作实践。于是西方学者顺理成章地将警务从警察一元论中解放出来,建立起公共警务(Public Policing)和私人警务(Private Policing)、公共执法(Law Enforcement)和私人安保(Private Security)组成的公私二分法和二元论,用来分析以国家为代表的公共警察部门和以私人安保公司为代表的社会市场组织在提供安全产品与服务过程中的相互关系。

警务公私二分法理论的提出对国家垄断警务供给的传统做法提出了挑战。西方学者们认为,凡是“公共警察”(或其他拥有国家权力的政府人员)能做的,私人安保人员也能做,甚至做得比他们还要多、还要好。国家垄断警务工作的神话已经被彻底揭穿,“公共”和“私人”警务工作之间的概念界限已经变得越来越模糊,并且这一模糊边界中潜藏着公共与私人利益对立冲突、交叉重复以及责任分歧,从警务私有化引发的理论争议即可见一斑。因此约翰斯

顿(Johnston)认为警务公私二分法中的对立多于统一,这种割裂会导致许多矛盾^[16]。此外,从方法论的角度看,公私二分法尽管为研究二元警务主体性提供了分析框架,然而现实世界并非经济理性和产权意义上的公共和私人那么简单,在讨论复杂的秩序维护与安全保障等警务实践问题时,会显示出一定的解释力不足的情况。

(三)从二元警务到多元警务

随着西方警务实践中各种警务主体日益丰富并不断发展变化,警务公私二分法的分析框架越来越难以描述不断变化的警务家族成员各自特点和相互关系,于是西方学者认识到警务不仅是由公共警察和私人安保业提供,而且也由国家其他职能部门和非国家的非安保组织及人员提供,即警务工作可以通过各种非专门的公共或私人机构的体制机制安排来进行,警务制度可以“嵌入”其他职业和职能之中,而这些职业和职能并不以警务工作为重点。按照这一思路,警务二元论向多元论迈进,“多元警务(Plural policing)”逐渐出现在警务研究文献中,尤其是2000年以来西方学界开始关注警务供给(Policing Provision)的两个主要方向:多元化(Pluralization)和全球化(Globalization)^[17]。琼斯(Jones)等人认为,除了正式的私人安保机构以外,警务供给还有其他多种形式,如非洲国家有很多警务供给联合体(Multiplicity of Actors),包括民兵武装(Militias)、地方帮派(Gangs)等在不同层面提供地方保护的合法、有效、实用的安保组织形式。这些非国家的安保组织和人员,从根本上增加了安全供给能力,安全供给主体从一元走向多元,许多学者开始将警务描述为混合的(Hybrid)、多元的(Plural)、多中心(Poly-centric)以及网络化(Networked)^[18]。此后关于警务私有化和私人警务的文献逐渐减少,有关多元警务(Plural Policing)的讨论开始成为主流。

比利时学者鲍尔斯(Boels)曾对1990至2015年期间有关多元警务(Plural Policing)的研究文献进行综合评述^[19],发现该时期多元警务概念在警学文献中占据了中心地位,但是由于定义的视角不同,西方学者对于多元警务主体的表述也存在差异,面对警务参与者广泛分布在公共、半公共以及私人领域,有人

将其称作新的安全复合体(New Security Complex)、警务复合体(Policing Complex)、拓展的警察大家庭(Police Extended Family)或者是混合警务经济体(Mixed Economy of Policing)等。从这些称谓即可看出,西方学者已经不再满足于警务主体“公共—私人”二分法的分析框架,而是将二元分立上升为多元共治,进入了一个更为复杂的多元主体共同提供秩序与安全服务的研究议程。

(四)从多元警务到安全治理

警务含义从一元到二元再到多元的发展变化,反映了警务主体、实体、规范及其相互关系的日益丰富,客观上需要纳入一种新的理论框架或研究范式进行讨论。在治理理论日益成为显学的背景下,西方警学研究者逐渐将多元警务纳入治理话语体系之中,警务研究进入了安全治理(Security Governance)、节点治理(Nodal Governance)和网络治理(Network Governance)的话语转换和理论嬗变^[20]。

学者们主张从治理的视角,讨论所有警务供给主体之间的关系以及如何协调这些关系,有效实现警务效果。安全治理旨在建立一种能够协调多元警务资源、有效发挥安全效能的警务机制,它需要根据治理对象的具体情况和一般经验制定针对性的治理方案,其中虽然有一定的指导原则需要遵守,但是并没有普遍适用的规章制度和操作指南。希林认为,安全治理理论的核心原则至少包括以下七个方面:一是多元警务主体共存且能够独立运行;二是警务主体之间具有平等关系;三是安全治理遵循法治原则;四是主体之间通过合作提供安全服务是最佳模式;五是需要建立问责机制;六是建立超越于各主体的监督组织和制度;七是以保障公共安全为治理目标^[21]。由此可见,安全治理是多元警务在治理理论框架下的综合体现,为多元警务协同共治提供了理论指引。

安全网络治理和节点治理进一步深化了安全治理理论,将安全治理中的多元主体和主体关系以节点和网络的概念进行描述。布罗德(Brodeur)在其《警务网络》一书中指出,警务工作构成了一系列复杂的网络节点(A Complex Web of Nodes),每个节点既是安全的“支持者”,也是“提供者”(Both Auspices and Pro-

viders of Security),它们以各种方式相互联系,有时相互竞争,有时相互合作,有时彼此冷漠(Sometimes contesting, sometimes cooperating and sometimes indifferent to each other),并认为安全网络和节点将作为一种新的形态,成为21世纪警务工作的一个中心特征。在应对风险社会不断变化的危险场景时,警务将以多种方式发生变化——涉及支持者、提供者、技术以及具体实践应用^[22]。然而把警务活动称作“网络”并不意味着多元主体之间已经相互协调,与其说“网络”毋宁用“拼凑”描述警务主体关系更为形象,但“网络”这一术语的确意味着其中一部分警务主体的行动和反应将对其他部分产生影响,由此多元主体构成的安全节点,将围绕秩序与安全目标最终形成多样化的安全网络体系。

从“警务—私人警务—多元警务—安全治理”的理论嬗变和话语转换过程可以看出,西方警学研究者对其警务实践变化和警务制度转型过程进行了长期、广泛而深入的观察思考、理论思辨和学术讨论。然而需要指出的是,与200年前罗伯特·比尔伦敦建警以来形成的“警务”思维惯性相比,40年来西方学界关于“警务”的学术讨论依然在路上,“警务”的内涵与外延依然成为西方警学研究的重要理论热点之一。

四、我国警务社会化概念兑换失败

概念兑换^②是思想史上的一个重要的方法论问题,也是学术研究的一个核心问题,尤其是在西学东渐的过程中,如果没有自己的概念体系,是不能有一个完整的思想体系的,很多思想体系要经过概念的兑换才能明白,需要经历概念兑换的过程才能真正具备解释力^[23]。研究发现,“警务社会化”最初是我国学者针对“警务专门化”提出来的,但是后续研究并未沿着“社会化—专门化”分析框架进行下去,而是受到西方警务私有化理论影响,产生了“警务社会化”与“警务私有化”两个概念简单混用问题,难以有效解释我国警务制度特点和变迁过程,给进一步比较研究带来了困难。

(一)国内警务社会化文献研究情况

国内公安学研究领域,警务私有化(The Privatization of Policing)、私人警务(Private Policing)和私人

安保(Private Security)均属于舶来词,目前尚无以此为题的中文专著,仅见于以下三本国外译著:一是吴开清组织翻译的西方警学论文集《警务工作之核心问题》(Core Issues In Policing);二是郭太生组织翻译韦克菲尔德(Wakefield)所著的《社会发展与警务变革——公共领域的社会化警务》(Selling Security-The Private Policing of Public Space);三是李继红组织翻译英国学者琼斯(Jones)和纽伯恩(Newburn)合著的《私人安保与公共警务》(Private Security and Public Policing)。发表文章方面,从中国知网搜索2005年~2022年期间以“警务社会化”和“警务私有化”为题名发表的文章共有23篇,其中17篇(73.9%)集中发表于2010年至2013年。

通过文献分析发现,“警务私有化”一词最早见于郭太生教授于1997年发表的《英国私人安保业研究》一文,文中介绍了西方国家私人安保业发展的背景以及警务私有化改革过程中,私人警务对公共警务产生的影响^[24]。“警务社会化”一词最早见于衣家奇教授于1999年发表的《警务专门化与警务社会化》一文,认为警务社会化是与警务专门化相对应的概念,是指将警务工作普及到社会之中,使警务运行过程成为对社会的适应化过程^[25]。此外,民国时期警政专家李万里提出过警察民众化和民众警察化,认为警察本来以保护民众为职志,但专靠警察保护民众,还恐力犹未逮,必定要用警察的力量把民众组织起来,加以自卫的训练,始可自保^[26]。总结来看,“警务私有化”指的是西方国家警务改革趋势,对应的是公共警务(Public Policing),而“警务社会化”是对我国警察工作专门化造成自我封闭问题的反思,对应的是“专门化”,而“警察民众化”对应的是“民众警察化”,用来描述警察与民众在维护治安保障安全工作中的相互关系。因此从概念的渊源来看,西方“警务私有化”与我国“警务社会化”在含义和话语上并没有直接和内在联系。

概念兑换过程中面对的首要问题是概念翻译。我国警务社会化与西方警务私有化概念对译中,关于“Privatization”为何译为“社会化”而非“私有化”,郭太生教授曾在翻译《Selling Security-The Private Policing of Public Space》一书时指出,从字面上理解

书名的意思是“出售安全——公共领域的私人警务”,但这样翻译感觉不能反映书中的研究内容的实质,而书名翻译为《社会发展与警务变革——公共领域的社会化警务》,这样确定的原因是书中提出与警务紧密相关的社会发展过程中的安全性、场所领域与社会控制三大问题,描述社会发展过程中警务主体的变迁,推论出私人警务发展作为警务变革的一种必然趋势,出售安全仅仅是警务变革的一种表面现象。同时与“私有”“私人”等表述相比,“社会”更符合我国读者的理解习惯,实际上在西方国家私人警务的概念并非仅指私有制的安保业,它是相对于政府提供的公共警务而言的,包括了各种形式的由社会组织承担的警务工作^[27]。从国内习惯性认知来看,“社会”比“私人”距离警务的公共性近,社会化警务比私人警务更符合国内话语特点和使用习惯,能够让国内读者理解和接受。^③

(二)国内警务社会化研究观点梳理

关于国内警务社会化的思想理论基础,并非源自与西方警务私有化的概念对译,而是20世纪90年代国内学者针对当时警务实践的理论反思,认为我国当时警务思想中最突出的特点是警务专门化,即封闭管理、单向控制,这是与社会逐步产生不协调,脱离社会的原因,而现代警务思想认为社会问题的根源在社会之中,解决这些问题的战场也在社会之中,因此应将警务工作普及到社会之中,使警务运行过程成为对社会的适应化过程,对社会问题进行主动回应和反馈,与社会协调发展,这就是警务社会化思想^{[25][27]}。该观点与西方学者反思警察专业化弊端后提出的社区警务思想较为相似。国内学界对这一理论观点并没有继续讨论下去,而是将警务社会化与西方舶来警务私有化概念直接混为一谈,笼统认为西方学者提出的警务私有化是第五次警务革命理念,是指借助社会力量参与和监督警务管理工作,促使警方提高工作效率和服务质量,是世界警务发展的一个大趋势^[28]。此类文献没有对西方警务私有化和我国警务社会化进行学术比较分析,就简单认可了“我国警务社会化与西方警务私有化同属第五次警务革命思想指引下的警务实践”这一未必经得起推敲的模糊观点,完成了语言逻辑的中西概念兑换。

关于警务社会化的历史原因,中西方学者在安全需求多样化的观点上保持了一致。有学者认为,风险社会的到来以及安全需求的提高给警务活动带来严峻挑战^[29]。社会公众的安全需求愈来愈呈现多样化趋势,为了满足不同社会阶层的不同安全需求,尤其是那些国家公共治安力量(警察)无暇顾及也不应提供的治安服务领域,非政府的社会和市场力量便应运而生并日益发展^[17]。还有学者从警力不足的角度出发,认为由于公安机关无力独自承担警务工作,难以满足日益发展的安全需求,社会公众、组织参与社会管理的积极性也逐渐提高,警务社会化是时代发展的必然选择^[30]。这些文献宏观分析了各国经济社会发展过程中普遍存在的公众安全需求和政府治安供给之间的结构性矛盾问题,但是尚未从比较研究视角,对不同国家的警务供需结构、主体变化以及改革实践等方面进行具体分析。

关于西方警务私有化和我国警务社会化方面的异同,目前仅见林海文于2011年发表的《西方警务私有化与我国警务社会化之比较研究》一文^[31]。该文认为我国警务社会化与西方警务私有化具有共同的理论指导、表现形式、兴起背景和社会意义,不同之处在于公共警察与私人安保的关系以及相关法律完善程度。根据前文关于西方警务私有化的理论探讨可知,我国警务社会化的某些外在表现形式与西方警务私有化有着相似之处,但是由表及里究其本质而言,可能存在着“形似质异”的突出特点。

(三)国内警务社会化概念兑换评价

从上述国内外文献分析可知,国内学界在尚未全面深入了解西方警务私有化理论嬗变并进行比较研究的情况下,就将“警务社会化”作为公安学(治安学)重要概念和热点议题进行讨论,通过表象特征简单类比,形成了“西方有了警务私有化学术思潮,我们要用警务社会化进行理论跟进”的模糊观点,导致我国警务社会化与西方警务私有化“两张皮”的概念兑换失败情况,并引发一系列延伸概念语言混乱和理论空转。

首先,警务社会化集合概念语焉不详。通过对文献梳理发现,国内学界从西方警务私有化到我国警务社会化引发了“概念兑换冲动”,延伸出了“非执

法性警务”“非职业警务”“非核心警务”“社区单元警务”“非警务治安力量”“民间治安防范力量”“警务社会供给”等一系列抽象概念。这些概念反映出我国警务实践中确实存在警察以外的多元主体,需要发明一些集合概念来分析这些主体的主体性,而“警务社会化”则带来了新鲜空气,只要是国家以外的安全供给主体,都可以在安全需求多样、警力紧张、保安业发展的背景下,大而化之地讨论“警务社会化”的问题。但是细究起来,这些看似新颖的带有否定性含义的集合概念背后,实则空洞无物或语焉不详,好比是“新瓶装老酒”或是“洋瓶装白酒”,缺乏理论生命力和实践解释力。

其次,警务社会化主体概念平面铺陈。无论是警务社会化还是其延伸的集合概念,在我国警务制度安排中的具体指向包括“保安服务业”“单位内保”“治保会”“治安联防队”“治安承包”“治安志愿者”“辅警”“交通协管员”“综治网格员”等一系列非警察主体形式。警务社会化集合概念的模糊性导致这些主体概念停留在现实中的组织与实践层面,并没有和相应的集合概念形成内在纵向对接,也难以构成警务主体间的横向连接,只能平铺直叙地认为我国有这样一揽子的社会化警务主体或警务模式,导致具象研究陷入简单罗列、各自述评的较浅层面,难以在“制度—行动”过程中进一步立体考察警务社会化的主体性以及主体间性。

第三,警务社会化发展路径大而化之。警务社会化概念兑换失败与理论空转,导致国内现有研究进入了一种套路模式:首先,介绍西方新公共管理政策下的警务私有化经验;其次,评价我国多元警务主体环境及面临的问题;最后,得出我们要学习西方新公共管理和治理理论指导下的警务私有化经验,大而化之地提出多元共治、协同治理的发展思路以及法治化、市场化、专业化、职业化等发展路径^[32]。这些对策建议由于过于宏观而缺乏新意,适用于任何市场化转型的公共服务,并未体现具有安全秩序含义的警务产品在国家与社会供给过程中的性质特点。

余论:西方警务私有化研究的治安学反思

我国治安学是一门研究如何组织动员各种社会力量,运用各种方法手段,防控消除各种危害,维护

治安秩序,保护社会和公民安全一般规律的学科^[33]。从治安学学科视角审视上述西方警学研究,无论是围绕“警务是否局限于警察工作”的学术讨论,还是“警务—私人警务—多元警务—安全治理”的理论嬗变,抑或“网络治理”“节点治理”的话语转换,发现这些理论观点非但并不陌生,甚至和我国治安学在问题意识、关注议题乃至思维方式和解决方案等方面存在着惊人的相似之处。只是由于中西方警务制度和理论语境差异等原因,国内学界在知识引入时停留在概念话语上的简单类比,尚未由表及里窥探深层问题并展开比较研究,导致现有警务社会化理论学说的解释能力和指导意义打了折扣。应从治安学视角进一步深刻反思西方警务私有化与我国警务社会化概念兑换中出现的問題,一方面对西方语境下警务私有化的来龙去脉正本清源,另一方面立足我国警务制度本土实践,批判性建立与之兑换的概念范畴,持续推进西方警务学与我国治安学学术对话与比较研究进程。

(一)警惕西方警学新自由主义陷阱

中西警学比较研究中,一定要警惕其中的新自由主义学术话语和意识形态陷阱。一直以来,以“自由化、市场化、私有化”为标榜的新自由主义思想和新公共管理理论深刻影响着英美等西方国家的政治纲领、经济范式和政策体系,警察部门和警务制度改革亦受其重要影响。然而从西方学界长期争议即可看出,警务私有化并不像社区导向警务、情报主导警务那样“理论长青”,许多西方学者对这一充满“国家离场论”的“市场原教旨主义”学说并不认同,实务部门亦颇有微词。然而从国内概念兑换情况来看,无论是将其推至第五次警务革命的高度,还是认同“因为西方警务私有化,所以我国要警务社会化”的观点,都反映出国内学界存在陷入西方警学新自由主义意识形态的风险。

我国既不是西方意义上的政治国家,也不存在西方意义上的市民社会。警务私有化这套建立在西方“国家—社会”二元分立政治思想和经济制度基础上的理论学说和政策实践,本来在西方国家内部就充满争议,也不适合我国“国家—社会”一主多辅、主辅统一的治安治理体制机制。尤其是对于尚未经历

过“警务是否局限于警察工作”大讨论的国内公安理论与实务界而言,私人警务、多元警务、安全治理等概念非但无法有效解释中国语境下的社会治安现象与问题,反而容易带来语言错乱和思想混乱。因此需要清醒认识到,新自由主义作为经济理论、社会思潮和政策主张的混合体,带有理论欺骗性和社会破坏力,目前已在国际上名声扫地^[34]。国内研究者应避免由于认知偏差和理论模糊,不自觉间成为西方新自由主义警务学说的吹鼓手与抬轿者,进而用其话语解读中国治安实践,造成方向性迷失和历史性错误。

(二)深化西方警务私有化理论认知

如前所述,西方警务私有化的历史背景和理论主张并不复杂,它是西方国家在政府财政赤字、效率低下的“治理危机”和私人安保业迅猛发展的背景下,以新公共管理理论为指导,对警务供给模式进行的制度改革,具体政策措施就是“警务外包”,即将传统由警察承担的非核心警务工作通过市场竞争的方式外包给私人安保公司,以减轻财政负担,提高警务效率。然而治安学中外比较研究不能止步于上述背景知识,而应该重点关注以下问题:1.警务私有化在西方国家的学术争议;2.新公共管理理论指引下西方国家民众在秩序与安全供给事务上的“政府—市场”抉择;3.经济自由化指引下追求警务效率和效益的做法在道德、法律、政治等方面引发的合法性质疑与问责;4.西方国家多元警务、安全治理的最新理论成果等。

这些问题思考有助于学界深化西方警务私有化理论认知(尤其是面临的争议和抵制),进而反思我国警务社会化研究中的如下问题:1.在当今中国语境下讨论“警务是否局限于警察工作”和“治安是否局限于公安工作”两个问题,是否会像西方学界那样引发争论,又会逐渐达成何种共识;2.我国社会治安综合治理、群防群治、共建共治共享和西方式安全治理、网络治理、节点治理在理论和实践上与西方国家存在哪些异同;3.我国有哪些具体治安主体经历了警务社会化过程;4.我国政府(公安机关)对于警务社会化的制度安排和控制节奏如何,是否出现了类似西方国家“警务私有化危机”,还是有着“形似质异”

的本土化路径。通过对这些问题反思,推进警务与治安、警务私有化与警务社会化、安全治理与治安治理等中西方警学概念兑换议程,为治安学知识生产和理论创新提供新的增长点。

(三)构建中国式警务社会化理论体系

西方警务私有化是结合其本国政治制度、法律传统、市场规则等自身特点,围绕本国的政府与市场、中央与地方、内政部与警察部门、警察部门与安保公司等主体间的互动关系,讨论警务效率、法律公平等一系列问题,并在此基础上提炼、构建警务理论,推进警务改革。以西方警学理论和实践价值作为参考,分析中国警务制度变迁过程中,更需要从我国历史文化传统中发掘本土性治安思想理念,使警务发展与社会文化特质等要素紧密结合起来,寻找客观而适宜的发展路径,绝不能在西方警学概念和理论“辐射”的过程中“日用而不觉”,否则很可能重复某些社会学科曾经走过的“陷阱”。^④

因此在中外比较研究中,既要关注西方警学理论思潮,更要重视我国警务实践中与西方国家“形似质异”的本土性特征,这是中西方概念兑换和学术比较研究的一个基本前提。我国警务社会化主体与职能从国家向社会转移的制度变迁过程具有深刻的本土性特点。以保卫和保安制度为例,尽管当前我国和西方国家一样,均有市场化的保安公司和单位内保(专有制保安)两种安保组织形式和制度安排,但是需要认识到背后的制度变迁过程:随着我国改革开放以来传统单位制逐渐解体,市场化改革逐步推进,国家保卫组织随同所在单位推向市场,保安公司从公安机关“管办合一”推向市场,然而实践运行中并没有按照西方“公共执法(Public Law Enforcement)一私人安保(Private Security)”的制度安排,顺利走向“国家—社会”二元分立的警务私有化之路,而是国家与社会出现适度分离之后;形成了“警保联动”“单位治安防控网”“社区警务团队”等“群防群治”治安传统与发展路径。这些特点根植于我国治安历史传统、政治经济制度和警务运作习惯,需要我们立足“家国一体、家国同构”的国家与社会关系和“一主多辅、主辅统一”的治安治理体系,深入观察思考我国警务从政府向社会转移过程中存在的理论问题,从

重视制度移植转向关注本土实践,在强调警务本土性和主体性的基础上建立治安学学术自信,而非“种了他人的田,荒了自家的地。”

当然,强调本土性并不意味着对西方警务私有化和安全治理研究成果简单否定。中华文明多元一体、从善如流、兼收并蓄的基本特征不会拒绝任何有助于我国警务制度发展的研究成果,“中学为体、西学为用”既是历史发展的有益经验,也是道路自信、理论自信、制度自信、文化自信的重要体现。西方警学界四十年的理论探讨和知识生产为中国式警务社会化理论体系构建提供了思路借鉴,也为成长中的公安学、治安学发展提供了丰富资源。治安学应该在“一主多辅”的治安思想指引下与西方警学展开对话,在超越西方警务私有化新自由主义意识形态前提下,对西方警务理论成果进行梳理、比较、吸收、借鉴,立足我国警务社会化本土特点,发掘中华优秀传统文化资源,分析国家在警务社会化过程中的主导性作用和主体间张力,论证警务制度转型过程中的主体性成长和主体关系重构,完成中外警务概念兑换,逐步构建中国式警务社会化和治安治理概念理论体系。

注释:

①本文关于警务私有化的理论探讨限于英、美等西方国家学者的英文文献,同时为了便于理解表述,在西方语境下有关“private”的概念均直接翻译为“私有的”“私人的”等与“公共的(public)”相对应概念,在我国语境下则表述为“社会的”“个体的”等与“国家的”“政府的”等相对应概念。

②概念兑换中的“兑换”,源自经济学中商品交换(尤其是货币交换),货币兑换规则并不是1美元或1英镑兑换1人民币的数字上的等量交换,而是按照两种货币之间价值比率,即汇率进行兑换,而国家和国际经济、金融、贸易乃至政治、民生等领域产生的系统性风险既是影响汇率的因素也是汇率变动的结果。因此中西方在历史、政治、经济、文化等方面的差异性暗示了相关概念兑换的复杂性和风险性,如史学界曾经对“封建”和英文“Feudal”的概念兑换问题等。西方警务私有化和中国警务社会化的概念兑换的中也存在类似风险。

③还有种观点,认为警察私有化挑战了警察的神圣角色,使得警察学者感到失落,不愿直接把警察私有化这个词翻出来,而巧妙地把它译作警察社会化。参见:王大伟.新警察专

业化论——第五次警务革命向何处去[J]. 中国人民公安大学学报(社会科学版).2012(6):34.

④近代以来,西方的价值体系渐渐进入中国,伴随着西方物质文明的进入,西学东渐,这些价值观念在中国社会有着不可低估的影响,我们的参考系或多或少是被西方的价值参照系“辐射”过的,有时甚至会“日用而不觉”。参见:王沪宁.政治的人生[M].上海人民出版社,1995:29.

参考文献:

[1]李健和.比较警察学研究“热点”问题思考[J].中国人民公安大学学报,2003(1):46-47.

[2]De Waard, J. The Private Security Industry in International Perspective[J]. European Journal on Criminal Policy and Research, 1999, 7(2): 143-174.

[3]A White. The politics of police privatization: A multiple streams[J]. Criminology & criminal justice, 2015, 15(3): 283-299.

[4]郑孟望.美国警务社会化改革的理论述评[J].求索, 2010(6):158-159.

[5]郭太生.国外保安理论研究介绍(下)[J].中国保安,2002(7):32-35.

[6]弗兰克·利什曼.警务工作之核心问题[M]吴开清,译.北京:群众出版社,2000:85.

[7]Alision Wakefield, Jenny Fleming. The SAGE Dictionary of Policing[M]. 2009: 227.

[8]Les Johnston. The Rebirth of Private Policing[M]. London: Routledge, 1992: 190.

[9]Brian Forst, Peter K. Manning. The Privatization of Policing—Two Views[M]. Georgetown: Georgetown University Press, 1999: 1-5.

[10]James F. Pastor. Privatization of Policing[M]. McFarland& Company, 2003: 1-9.

[11]White, A. Post-crisis Policing and Public-Private Partnerships: The Case of Lincolnshire Police and G4S[J]. British Journal of Criminology, 2014, 54,(6): 1002-1022.

[12]C.Shearing, P.Stenning. The shifting boundaries of policing: globalization and its possibilities—in Newburn[C].//T. & J. Peay. Policing: Politics, Culture and Control. Oxford: Hart Publishing, 2012: 265-284.

[13]Reine Robert. The Politics of the Police(4th edn) [M]. Oxford University Press, 2014: 3-4.

[14]Kakalik J S, Wildhorn S. Private police in the United States: findings and recommendations[M]. CA: The RAND Corporation, 1971: 3.

[15]A Crawford, Plural Policing in the UK: Policing Beyond

the Police[C].//Newburn. Handbook of Policing(2nd edn). London: Routledge, 2008: 55.

[16]Les Johnston. The Rebirth of Private Policing[M]. London: Routledge, 1992: 190.

[17]C.Shearing, P.Stenning. The privatization of security: implications for democracy[C].//Routledge handbook of private security studies. Colchester: Taylor and Francis, 2016, 140-148.

[18]T.Jones, T.Newburn. Plural policing: A comparative perspective[J]. Policing: A Journal of Policy and Practice, 2006, 5(4): 375-377.

[19]Boels Dominique, Verhage Antoinette. Plural policing: a State-of-the-Art Review[J]. Policing: An International Journal of Police Strategies & Management, 2016, 39,(1): 2-18.

[20]A.Crawford, S.Lister. Additional Security Patrols in Residential Areas: Notes from the Marketplace[J]. Policing and Society, 2006, 16,(2): 164-188.

[21]Shearing Clifford D,Johnston, Les. Governing Security: Explorations of Policing and Justice[M]. Routledge Published, 2002: 26.

[22]J-P Brodeur. The Policing Web[M]. Oxford University Press, 2010: 15.

[23]王沪宁.政治的人生[M].上海人民出版社,1995:23.

[24]郭太生.英国私人保安业研究[J].公安大学学报,1997(3):63-67.

[25]衣家奇.警务专门化与警务社会化[J].福建公安高等专科学校学报,1999(2):27-28.

[26]李万里.公安警察问答[M].上海:世界书局,1927:2, 4-5.

[27]埃莉斯·韦克菲尔德.社会发展与警务变革:公共领域的社会化警务[M].郭太生,等,译.北京:中国人民公安大学出版社,2009:2.

[28]薛典武.警务社会化探析.公安研究,2010(1):28-32.

[29]张慧珍.非执法性警务社会化研究[D]重庆:西南政法大学,2011:6.

[30]汪为.从“微博打拐”看警务社会化结构的完善和创新[J].法制与社会,2011(36):190.

[31]林海文.西方警务私有化与我国警务社会化之比较研究[J].甘肃警察职业学院学报,2011(3):36-40.

[32]高晖.公共管理视角下的警务社会化思辨[J].江西警察学院学报,2007(1):120-122.

[33]宫志刚,王彩元.治安学导论[M].北京:中国人民公安大学出版社,2022:19.

[34]周文,包炜杰.从新自由主义的全球性危害看中国道路的当代价值[J].紫光阁,2017(10):50.