

乡村社会警察执法“合作与冲突”二元格局及其解释

——“互动-结构”的视角

于龙刚

内容提要:乡村社会警察执法包含两种互动模式。执法互动发生于乡土空间下,乡土空间拥有自治性、熟悉性、不确定性、模糊性特征。常规状态下警察呈现出消极的执法姿态,将执法权转变为压服策略,以摆平理顺、化解矛盾。发生执法冲突后,为重建秩序、重塑权威,警察转而积极执法;面对专项行动、联合执法,为完成执法任务,警察主动出击,执法权的决断性得以凸显。乡村社会转型下村庄内生秩序机制瓦解,警察在乡村治安中承担主要角色。但执法领域内国家能力相对匮乏,警察执法事务具有系统性,执法能力与执法需求发生张力。一线执法活动难以被科层体制所捕获,监管者与执法者之间信息不对称,针对一线执法的监管难以落实,只能依赖目标管理责任制来激励执法。嵌入乡村社会与科层体制结构内的警察执法最终形成合作与冲突相循环的二元格局。深化公安改革,推动警察权法治化,应秉持全局思维,打击执法不规范行为,探索新型监管机制,充实乡村警力资源,并积极吸纳社会力量参与执法。

关键词:警察执法 乡土空间 国家能力 科层体制

于龙刚,吉林大学国家“2011计划”司法文明协同创新中心博士研究生。

警察像医生,他能为脑部肿瘤提供阿司匹林,只可惜他宁愿用棍子将它治愈。不进行更根本的社会手术,棍子(指严厉的“治安警务”)和阿司匹林(指社区警务)可能只是暂时的缓和剂。

——罗伯特·雷纳

一 问题提出

执法发生在法律系统与社会系统的交接地带,处于国家权力与公民权利互动的一线。

虽然作为法律实施活动之一的司法活动也具有这一特征,但从规模与数量看,执法活动与社会系统的关系显然更为紧密。有效规范执法行为,治理执法不规范行为,对保障公民合法权益、推动法治中国建设具有举足轻重的作用。有学者以警察执法为例,提出警察权与公民权利在一定条件下存在一种反比例关系,处于此消彼长的状态中。^[1] 虽然中国特色社会主义法律体系已经基本形成,在立法层面初步确立了完善的权力控制与监督体系,但在实践过程中这一体系并未得到有效落实,现实中依然存在大量选择性执法、暴力执法、执法不作为等执法不规范行为。打击执法不规范行为,防治执法偏差仍将是法治中国建设的重要内容。执法不规范行为、执法偏差也因此是学界研究的重要议题。目前相关研究主要遵循以下三种进路:

一是“严格规则主义”进路。这一研究进路认为执法的实质是执法行为要有法律依据,受法律规范、法定程序制约。该进路试图用“严格规则主义”^[2]的形式法治思维来解释和应对执法偏差。^[3] 执法偏差的发生源于执法权监督和控制程序的缺漏和不足。通过立法确立对执法权的程序控制,建立听证制度、告知制度、职能分离制度、不单方接触制度,^[4]以及建立司法审查制度,审查行为根据、目的和内容,^[5]从而强化行政权、司法权对执行权的制衡,确保执法裁量依据法律规范,执法实效符合法治价值。在制度和价值层面,“严格规则主义”进路符合法治话语对执法活动程序化、制度化、规范化的价值与目标预设。在方法论层面,这一研究进路遵循自上而下的认知范式,认为法律制定者与法律执行者之间存在明确分工与上下级关系,执法的关键是如何让法律执行结果符合立法目的,直接根据法律规定的特定结果来衡量执行成功与否。^[6]

二是执法经济学进路。根据研究方法的差异,该进路可分为成本-收益分析方法与委托-代理分析法。成本-收益分析方法假设执法者为理性人,执法行为是执法者充分衡量成本、收益之后的理性选择。执法偏差实际上是执法主体面临情势变化,为降低包括间接执法成本与间接损害的总成本,运用剩余执法权以实现其政治、经济和社会目标的结果。^[7]“钓鱼执法”产生于因出租车管制而加剧的黑车泛滥以及由“取证难”引起的执法难题。^[8]与成本-收益分析方法不同,委托-代理分析法将执法机构内部上下级关系抽象为委托人与代理人的关系,双方之间信息不对称导致道德风险和逆向选择,产生执法不规范行为。有学者认为警察执法行为具有低可见度,监督成本高,警察执法偏差实质上

[1] 参见陈兴良:《限权与分权:刑事法治视野中的警察权》,《法律科学》2002年第1期,第52页。

[2] 在西方法律思想发展脉络中,戴雪是“严格规则主义法治”的重要代表人物。参见[英]戴雪著:《英宪精义》,雷宾南译,中国法制出版社2001年版,第227-246页。

[3] 参见王锡梓:《依法行政的合法化逻辑及其现实情境》,《中国法学》2008年第5期,第64-67页。

[4] 姜明安:《论行政自由裁量权及其法律控制》,《法学研究》1993年第1期,第47-48页。

[5] 司久贵:《行政自由裁量权若干问题探讨》,《行政法学研究》1998年第2期,第32页。姜明安:《论行政自由裁量权及其法律控制》,《法学研究》1993年第1期,第48-49页。

[6] [美]理查德·斯蒂尔曼二世编著:《公共行政学:概念与案例》(第7版),竺乾威、扶松茂等译,竺乾威校,中国人民大学出版社2004年版,第609-611页。

[7] 戴治勇、杨晓维:《间接执法成本、间接损害与选择性执法》,《经济研究》2006年第9期,第94页。

[8] 桑本谦:《“钓鱼执法”与“后钓鱼时代”的执法困境——网络群体性事件的个案研究》,《中外法学》2011年第1期,第204页。

是信息不对称所产生的逆向选择与道德风险。^[9]

三是街头官僚理论进路。街头官僚理论将空间作为一种能动变量,纳入个体行为系统中,认为空间会影响个体观念与思维,塑造个体行动以及个体间的交往互动。^[10] 该理论提出,在街头空间下,街头官僚必须保持敏感性,根据需要执行法律。街头官僚是空间中的政治家,必须恰当使用国家权威,对现场进行干预和控制,以维护秩序、执行法律。在这一过程中,街头官僚拥有选择执法对象、执法依据、执法强度和执法方式等方面的广泛自由裁量权。^[11] 街头官僚理论进路下,执法偏差被作为执法协商的产物,执法过程成为执法人员与执法对象讨价还价、谈判协商、相互博弈的过程,法律只是谈判与博弈中的一个筹码。^[12] 有研究受该进路影响,提出违建执法过程吸纳各种正式和非正式的权力关系与运作策略,对执法对象部分非法利益的承认,构成对执法人员的保护,使其不至于在执法过程中遇到人身危险,也不至于因暴力冲突而面临追责。^[13]

上述研究在解释执法偏差现象,为规范执法行为提出对策建议方面都发挥了重要作用,但也存在一些问题。“严格规则主义”进路将执法偏差抽象为裁量越界与权力越轨,认为权利对权力制约不足,权力对权力制衡缺失是执法权异化的根本原因。该研究进路缺乏对科层组织内部结构与内部管理的关注。有学者指出执法不规范行为具有“嵌入性”,科层组织内部出现目标替代,体制目标取代执法目标,导致执法“摇摆”现象发生。^[14] 另外,这一研究进路难以兼顾国家能力与执法的相关性,执法过程中的公权力越轨可能并不仅仅意味着权力本身的制度之恶或者权力行使者的个人之恶。恰恰可能是执法能力缺失的一种反映。该研究进路自上而下的认知范式也可能使其难以充分关注微观执法互动,理解其背后丰富的社会意涵。

执法经济学进路对成本、收益等因素的界定,对科层体制内部信息不对称状态的分析,都需要放入具体场景中。超越具体执法场景,抽象的谈论成本、收益、信息,分析其与执法不规范行为的关联,容易忽视深层次结构性因素的潜在影响。街头官僚理论进路过于关注微观场景、具体因素与执法偏差的关联,缺乏对社会结构、国家体制等宏观因素的关注。中国正处于国家体制和社会结构的双重变革时期,呈现“历时性问题的共时性解决”的状态。执法偏差不可避免受到社会结构转型、国家体制变革等宏观变量的影响。最为主要的是,上述三种研究进路大多聚焦于暴力执法、选择性执法、执法不严等具体的执法偏差现象。但执法偏差构成日常执法实践的一环,嵌入到日常执法互动中,需要进入日常执法的经验世界来理解。如何整体性、经验性的理解执法偏差是有效推进执法研究的主要方向之一。

[9] 参见张光、王长松:《论委托代理链与公安民警公正执法的关系》,《中国人民公安大学学报》2003 年第 5 期,第 150 页。李涛:《警察的自由裁量权及其规制》,《湖北警官学院学报》2007 年第 3 期,第 75 页。

[10] 韩志明:《街头官僚的空间阐释——基于工作界面的比较分析》,《武汉大学学报(哲学社会科学版)》2010 年第 4 期,第 583 页。

[11] 韩志明:《街头官僚的空间阐释——基于工作界面的比较分析》,《武汉大学学报(哲学社会科学版)》2010 年第 4 期,第 587 页。

[12] 王波著:《执法过程的性质——法律在一个城市工商所的现实运作》,法律出版社 2011 年版,第 81-85 页。

[13] 陈柏峰:《城镇规划区违建执法困境及其解释——国家能力的视角》,《法学研究》2015 年第 1 期,第 36 页。

[14] 何艳玲:《中国土地执法摇摆现象及其解释》,《法学研究》2013 年第 6 期,第 61 页。

2013年5、6月、2014年1月、2015年2、3月,笔者分别进入关中X镇、T镇,以及中南Y镇公安派出所调研,参与观察警察执法,对警察、当事人、乡镇干部进行半结构性访谈。笔者发现,乡村社会公安执法呈现出一种合作状态与冲突状态共生的二元格局。在合作状态下,警察执法行为遵从合作逻辑,执法权运行有节制,执法互动具有协商性、非对抗性。执法不严、消极执法广泛存在于此种状态下。在冲突状态下,执法行为遵从支配逻辑,执法权行使具有决断性,执法互动具有对抗性、冲突性。冲突状态下最可能出现暴力执法、选择性执法等偏差现象。在日常执法实践中,两种状态相互循环,形成合作与冲突共存的二元格局。那么,乡村警察执法二元格局何以发生?执法二元格局反映了哪些问题?如何治理二元格局中出现的执法偏差问题?

二 本文研究进路

研究执法偏差,既需要进入日常生活世界,借鉴街头官僚理论,描述与分析执法实践形态;又需要超越街头官僚理论,分析外部结构对执法互动的影响。《警察执法互动与社会结构:一个实证研究》(*Police Encounters and Social Organization: an Observation Study*)是布莱克早期实证研究的一篇力作。布莱克提出执法是一种面对面的互动,社会结构对执法行为的影响最终需要通过执法互动表现出来。在不同执法互动下,社会结构对执法互动的存在差异。^[15]以执法互动发起模式(*Police Mobilization*)为标准,布莱克将执法互动区分为公民发起型互动(*Citizen-Initiated Encounter*)与警察发起型互动(*Police-Initiated Encounter*)。

他认为:警察机构主要是一个回应性组织体系,大部分执法行为依赖于公民主动发起,警察社会控制功能通过执法个案来实现。^[16]公民拥有界定失序状态、划定警察管辖范围的权利,执法活动围绕解决纠纷、化解矛盾展开,很多执法活动超越警察原有角色。^[17]另外,警察承担维护社会秩序的治安职责,警察依据职权主动发起执法,介入公民生活,执法具有选择性,是否发动取决于证据收集状况、执法机会、执法环境等因素。^[18]

[15] 针对这一点,布莱克相关表述有:“警务工作不仅受到社会关系与社会秩序模式的构成性影响,而且受到这些模式的结构制约。在此基础上,执法互动所处的特定情境结构对警务工作产生限定性影响。”See Donald Jonathan Black, *Police Encounters and Social Organization: an Observation Study*, a Dissertation for the Degree of PHD in the University of Michigan, 1968, p. 268. 又有:“从总体视角来看,警察执法行为在公民发起型互动与警察发起型互动间存在很大差异。这种差异体现了两类执法互动背后社会结构的不同形态。”See Donald Jonathan Black, *Police Encounters and Social Organization: an Observation Study*, a Dissertation for the Degree of PHD in the University of Michigan, 1968, p. 271. 还有:“如果社会结构为警察执法提供了一套内在规则,那么执法互动则反映了这套规则的具体内容。”See Donald Jonathan Black, *Police Encounters and Social Organization: an Observation Study*, a Dissertation for the Degree of PHD in the University of Michigan, 1968, p. 279.

[16] See Donald Jonathan Black, *Police Encounters and Social Organization: an Observation Study*, a Dissertation for the Degree of PHD in the University of Michigan, 1968, p. 264.

[17] See Donald Jonathan Black, *Police Encounters and Social Organization: an Observation Study*, a Dissertation for the Degree of PHD in the University of Michigan, 1968, p. 276.

[18] See Donald Jonathan Black, *Police Encounters and Social Organization: an Observation Study*, a Dissertation for the Degree of PHD in the University of Michigan, 1968, p. 267.

执法受到组织影响,尤其是警察组织的内部管理、执法激励机制。^[19] 在不同类执法互动中,各种因素对执法行为的影响存在很大差异。^[20] 例如,公民发起型互动更容易受到执法对象偏好左右,而警察发起型互动更容易受警察偏好影响。^[21] 布莱克将执法互动置于社会结构中,从执法与社会结构的互动角度理解执法行为。布莱克主要分析阶层分化、种族等结构性因素对执法互动的影响,他指出由于阶层、人种差异,执法事务特性、警察行为选择,乃至执法结果都会存在很大不同。^[22] 与社会底层的执法互动对抗性、强制性较强,而指向社会上层的执法在事务层面相对更为多样。^[23]

布莱克的研究进路可以概括为“互动-结构”(Encounter-Organization)进路,这一进路兼顾微观场景、宏观结构与执法行为的相关性,并将社会结构对执法行为的影响还原在执法互动的具体场景之下。正如有学者指出:“对社会事实因果力的分析需要说明个体层面上的选择机制和行为机制。在社会事实中,激发个体选择的制度性和组织性因素是探讨宏观层面社会结构的起点”。^[24]

执法本身是一种面对面互动,法律在互动过程中实现。互动双方的观念、情感、诉求、利益不可避免对执法产生影响。执法互动是嵌入到外部结构当中。作为互动背景的结构,既是一种约束,也是一种资源。一方面,结构对互动具有制约性影响,结构决定了执法互动的条件和基础。反之结构生产了互动情境。另一方面,结构对执法互动具有构成性影响,执法互动依赖于结构,并重新生产了结构。^[25] “互动-结构”进路既可以弥补前两种研究进路经验阐释的不足,也可以避免街头官僚理论只关注执法互动,忽视外部环境的结构性影响之弊病。尤其在当前中国,国家体制、社会结构处于转型期,外部环境的结构性影响更为深刻,使用“互动-结构”理论因而具有特殊意义。

本文拟从“互动-结构”进路出发,将执法二元格局置入乡村警察执法的经验世界中,揭示警察执法的实践形态,分析其同外部环境的结构性关联。在此基础上,提炼出稳定性的因果关系,揭示执法实践的内在机制,形成对执法实践的本质性、规律性把握。这实际上是一种“法律理论研究”。^[26] 在微观层面,分析执法双方如何互动、交往,研究执法

[19] 布莱克提出:“虽然警察发起型互动为我们提供了获取警察实际管辖范围的线索,但是它更表征了警察组织的内在结构。”See Donald Jonathan Black, *Police Encounters and Social Organization: an Observation Study*, a Dissertation for the Degree of PHD in the University of Michigan, 1968, p. 267.

[20] See Donald Jonathan Black, *Police Encounters and Social Organization: an Observation Study*, a Dissertation for the Degree of PHD in the University of Michigan, 1968, pp. 276 - 279.

[21] See Donald Jonathan Black, *Police Encounters and Social Organization: an Observation Study*, a Dissertation for the Degree of PHD in the University of Michigan, 1968, pp. 185 - 190.

[22] See Donald Jonathan Black, *Police Encounters and Social Organization: an Observation Study*, a Dissertation for the Degree of PHD in the University of Michigan, 1968, pp. 136 - 143, pp. 181 - 184.

[23] 布莱克提到:“涉及底层市民的执法行为大多具有强制性,而涉及高层市民的执法行为相对具有综合性和多样性。底层社会成员经常感受到警察权锋利的一面。警察向社会底层所分配的暴力显然多于社会上层。”See Donald Jonathan Black, *Police Encounters and Social Organization: an Observation Study*, a Dissertation for the Degree of PHD in the University of Michigan, 1968, p. 269.

[24] [美]李丹著:《理解农民中国》,张天虹、张洪云、张胜波译,江苏人民出版社 2008 年版,第 198 页。

[25] 参见[英]安东尼·吉登斯著:《社会的构成》,李康、李猛译,生活·读书·新知三联书店 1998 年版,第 112 页。

[26] 关于“法律理论研究”的研究参见姚建宗:《法学研究及其思维方式的思想变革》,《中国社会科学》2012 年第 1 期,第 124 - 128 页。

空间对执法互动的影响;在宏观层面,分析执法互动的外部结构。执法活动发生于法律系统与社会系统的“入口处”,执法既受到法律系统的影响,也面临社会系统的塑造,可以从国家和社会两个层面研究执法互动的外部结构。

改革开放以来,乡村社会警察执法工作格局发生重大变迁。治安与管理取代打击违法犯罪,成为公安派出所的中心工作。派出所执法重点转为治安防范、人口管理、信息收集、矛盾化解、服务群众等。另外,伴随乡村组织治权弱化,村干部逐渐退出乡村治安工作,内生秩序维持机制逐步瓦解。

调解民间纠纷,处理由此引发的治安案件成为乡村社会警察执法工作的主要内容。在Y镇所属M县,县公安局2013年第三季度共受理报警15289起,其中,破获刑事案件436起,行政案件结案578起,调处各类纠纷892起。^[27]有学者调查发现,从2009年-2011年,某省纠纷调解占总执法工作比重分别为64.1%、66%和66.44%。^[28]警察不再仅以处理刑事案件为主,游离于基层社会之外,而是进入个体日常生活,调解纠纷,以及处理由此引发的打架、斗殴、毁损财物等违法行为。此类执法活动同乡村社会的关联度更高。

很多民间纠纷,以及由此引发的暴力事件大多发生在村落公共空间,通过接出警,警察被动进入其间。警察执法活动不仅针对违法者,而且处于受害方,以及众多利益相关人的关注之下。执法事务所涉及的利益关系复杂,执法场域内部人员关系多样。执法不仅承担打击违法犯罪职能,更要摆平理顺、分配利益、调整社会关系。大多数违法活动由纠纷引发,是民间纠纷内部“底层暴力”要素的必然延伸。^[29]处理违法事件的同时,不可避免要调解其背后的纠纷。本文以这类警察执法活动为研究对象。

文章经验材料主要来源于笔者在T、Y、X镇三地公安派出所的调研。Y镇地处湘东,辖区经济发展水平较高,以花木种植、乡村旅游业为主。派出所所有17名民警,警力充裕,实行警组模式,下设基层组、治安组、刑侦组。T镇为区域中心乡镇,经济发展水平适中,乡镇以苹果种植、零售业、运输业为主。派出所所有21名民警,与Y镇相似,下设三个组。X镇位于三县交接地带,区位偏僻,辖区经济发展滞后,经营模式单一,主要以水果种植为主。派出所所有6位民警,实行片警模式,将辖区划分为两个警区,分由不同民警负责。

上述三个镇位于传统乡村区域。警组模式、片警模式基本涵盖了当前传统乡村地区派出所的基本情况。在乡村社会警察执法领域,上述调研经验具有一定程度代表性。在传统乡村地区之外,城中村、城郊村等初步城市化的乡村地区不构成本文的研究对象。城中村、城郊村内土地利益密集,村庄人员构成、治安形势相对复杂。警察执法的事务特性,执法所面临的问题、困境,以及困境的生成机制都与传统乡村地区存在很大

[27] 上述数据来源于《M县公安局2013年第三季度工作总结》。

[28] 林辉煌:《法治的权力网络——林乡派出所的警务改革与社会控制(2003-2012)》,华中科技大学博士学位论文,2013年,第153页。

[29] 参见易江波:《乱象中的秩序:底层暴力与公共领域的开启——以派出所调解的参与观察为基础》,载张勤、彭文浩主编《比较视野下的多元纠纷解决:理论与实践》,中国政法大学出版社2013年版,第302页。

差异。^[30]

三 乡村社会警察执法的空间形态

执法活动在一定的社会空间内进行,社会空间既是执法活动发生的物理场所,也是一种关系的体系。^[31] 社会空间塑造社会互动,也为社会互动所生产。个体行为都是在具体场景中组织起来,行动和场景之间存在复杂的因果关系。警察执法活动发生在特定社会空间内,执法互动不可避免受到空间形态的影响。执法主体、对象、客体、关系、行为都嵌入社会空间与日常社会关系链条中,成为日常生活世界的组成部分。

根据空间形态的不同特征,李普斯基将街头官僚的工作界面分为窗口空间、社区空间与街头空间。在窗口空间街头官僚拥有广泛的支配权与控制权。街头空间具有开放性、流动性和不定型性。互动双方的权力关系具有不确定性。社区空间是公民自治领域,公民拥有充分的控制权与自主权。街头官僚代表国家权力的在场,不可避免带有一种外来者的色彩,容易引起村民猜测、焦虑和紧张,引发不同程度的信任问题。街头官僚举措失当则容易引发公民的防守与和抵御。^[32] 街头空间、社区空间内,街头官僚的权力被减损。乡土空间与社区空间具有一定相似性。乡土空间是村民自治领域,村民在乡土空间内拥有强大的控制权与自治权,村庄非正式规范构成执法活动的主要依据之一。

在自治性的乡土空间内,警察不仅要执行法律,也需要注意援引村庄非正式规范,甚至在部分情况下,要以其替代国家法律。对执法人员来说,执法经验、阅历比法律知识更为重要。村庄是执法对象的“主场”,警察的“客场”,村民拥有强大自主权与控制权。在执法过程中,警察需要谨言慎行,以防授人以柄,使自己陷于被动。“地方上仗着人多,调子就高,指指点点,拉拉扯扯”。

在村庄陌生化环境中,警察的执法活动受到各种外在因素的制约,稍有处置不当即可能面临村落主体的抵制与反抗,使自己陷于危险境地。对于警察来说,自我保护、全身而退是执法的首要目标。正如 Y 镇警察所说:“法律是一把双刃剑,用的好是砍别人,用不好,伤的是自己,第一件事情先是保护自己,全身而退。”

警察需要借助村庄内部力量,辅助执法。村干部在其中发挥了关键作用。村干部不仅可以为警察执法提供信息,而且可以在关键时刻出场,防止事态恶化。执法大多由当事人通过报警方式发起。警察被动介入到一场陌生的互动场景中。介入之前,警察只能从报警人的只言片语中了解微量信息。村干部与当事人同处村庄社会内部,比警察更了解

[30] 例如针对违建执法的研究,也需要划定区域,城乡结合部、传统乡村地区的违建执法困境及其生成机制都存在很大差异。参见陈柏峰:《城镇规划区违建执法困境及其解释——国家能力的视角》,《法学研究》2015 年第 1 期,第 20 页。

[31] 参见何雪松:《社会理论的空间转向》,《社会》2006 年第 2 期,第 34 - 48 页。

[32] 参见韩志明:《街头官僚的空间阐释——基于工作界面的比较分析》,《武汉大学学报(哲学社会科学版)》2010 年第 4 期,第 588 页。

情况。

在Y镇,警察出警前,首先要打电话询问村干部,如果事件不紧急,甚至会先去村干部家了解情况。T镇、X镇设立辅警制度,聘用村内有威望、信息来源丰富、为人正直的村民,村干部优先。在出警之前,通知辅警赶赴现场、先期处理。村干部在执法中发挥重要作用,缺乏村干部帮助,警察进村甚至找不到路。出现暴力抗法危险时,村干部可以主动站出来,制止部分群众冲击警察,防止事态进一步恶化。警察借由村干部与当事人接触,有利于舒缓情绪、稀释紧张,有助于执法活动的顺利开展。

乡土空间还具有熟悉性。大部分警察长期在本辖区工作,部分警察在辖区内安家。在长期交往中,警察与辖区村民相互熟悉,形成私人关系网络。执法不仅是法律实施活动,而且是执法主体与相对人间的交往互动,同时具备公共性与私人性。执法不仅要遵从“以事实为依据,以法律为准绳”的法治原则,而且需要遵守乡村社会的交往规则,包括情面原则和不走极端原则。这也是“乡土逻辑”的主要内容之一。^[33] 情面原则、不走极端原则要求执法看情面、讲人情。在熟悉化的环境下,执法需要更加讲求谋略和技术,更为“圆滑”和“曲折”。^[34] 执法时给当事人“留面子”。“在平时执法中,要注重方法,要‘点到为止’,有问题私下警告,尽量不要当面呵斥。”“不要在村子里、家里拘人,那样他会很没面子,在所里关他,村里人、家人都不知道,他面子上也过得去,这样执法也更容易得到配合”。执法人员与当事人之间同时存在法律关系与人情关系,存在“给予”和“亏欠”。警察的执法裁量、执法不严产生出当事人的人情“亏欠”,相应的当事人的积极守法、配合执法也是回报“亏欠”的人情“给予”。

在情面原则下,执法双方都不走极端。警察执法讲求策略、技术,当事人配合执法,不阻挠执法。任何一方对情面原则的违反,都可能触碰底线,引发对方的激烈反映。“如果你(警察)当面警告他,他只能和你硬来,对着干”。相对人阻挠执法,也可能促发警察的事中或者事后报复,“你自己不犯事,但你总有求派出所的地方吧,就算你没有,你的亲戚朋友总有吧,到那时别怪派出所不客气”。警察的报复既可能是暴力执法,也可能是披着合法外衣的“自由裁量”。Y镇村干部田某收受驻村企业的“好处费”,被公安部门行政拘留十五日。办案民警看来,辖区内此类情况十分普遍,警察通常睁一只眼闭一只眼,田某因为“调子高,不会做人,平常不配合派出所工作”才被选择性执法。

乡土空间具有不确定性。执法活动大多发生在村庄公共空间,警察对空间缺乏掌控能力。村庄公共空间是一个开放空间,与街头具有类似性,拥有很多不确定因素。这些都在警察能力范围之外。在执法过程中,警察不仅要面对当事人,而且要面对众多围观群众,以及不确定的潜在参与者。潜在参与者的进入会增加不确定性,面对突如其来的第三方,警察缺乏应对时间,难以控制局面。第三方进入有可能将矛头直指警察,局势陡然紧张。

[33] 陈柏峰:《熟人社会:村庄秩序机制的理想型探究》,《社会》2011年第1期,第230页。

[34] 有关日常交往互动中的关系与谋略研究可参见翟学伟:《关系与谋略:中国人的日常计谋》,《社会学研究》2014年第1期,第82-103页。

T 镇警察在处理一起车辆碰撞纠纷时,旁边一名喝过酒的青年男子突然揪住警察衣领,周边群众开始起哄。在场警察调集力量增援才大体稳住事态。执法冲突具有很强的扩散效应。警察作为外来者进入村庄,执法行为很难获得村庄舆论的正面评价与村庄内部力量的充分支持。虽然警察进入村庄源于执法对象的信任。但是进入执法场域后,场域内部各个主体对警察的态度存在很大差异。部分群体的信任既可能是价值性,也可能是工具性的,当警察执法难以满足自身利益诉求,甚至与自身利益相悖时,他们可能会撤销对警察的信任。个别人对警察抱有偏见,甚至仇视,很容易成为执法冲突的导火索。执法冲突发生后,村庄话语、道德矛头都可能指向警察,形成强大的动员机制,吸引更多人参与进来。^[35] 加入攻击序列的人既可能包括曾经因被执法,对警察抱有偏见、怨恨的人;也可能是与政府发生矛盾,对公权力不满的人;甚至一些拥有正义感的群众也会在偏向性的话语动员中加入攻击序列。

乡土空间还具有模糊性。在乡村社会内部,个体间利益边界并不明晰,村民的权利义务处于不确定状态。在村庄交往过程中,个体之间的利益格局同双方关系形态相关,具有“关系产权”特征。^[36] 过于明晰的利益反而会极大增加村民之间的交往成本。日常交往过程中,一方的轻微越界并不会产生纠纷,村民大多不会为此斤斤计较、锱铢必较。第一,为降低交易成本,便于生产、生活合作,村庄中存在大量位于利益模糊地带的“公用地”,包括界墙、公共坟地、灌溉渠道、堰塘、巷道,以及宅基地、耕地边的界树、界沟、界垄等。第二,村庄地方性共识参与利益分配,相关事务溢出法律治理领域。在农地承包实践中,村庄形成了一套参照人情、地力多种因素的地方性分地规范。在 X 镇,根据肥力不同,土地被分为一等和二等,一亩一等地等同于一亩半二等地。靠近坡地,水源不好的土地不算在分地序列之内。另外,土地测量员同农户关系好,尺子也会拉的松一些。第三、很多纠纷、伤害案件发生在私人空间,发生时缺乏第三方在场,当事人又不愿吐露实情,事实难以还原。很多村民间的合同其实是口头约定,缺乏证人与书面证据。证据收集成本高,或者根本无法收集。法律行为无法认定,法律事实无法建立,双方权利义务处于不确定状态。明晰的利益边界,清晰完整的法律事实是适用法律的前提。在有些情况下,严格适用法律,可能无助于问题解决、矛盾化解,反而给当事人生活带来不便,增加交往成本,甚至可能激化矛盾。维持模糊状态是乡村社会警察执法的重要目标。

乡土空间对警察执法的影响反映出法律权威与执法活动之间的复杂关系。从理论上讲,一线执法依托于法律和国家所赋予的抽象性权威。警察是乡村社会的国家符号,执法意味着国家权力在场。执法对象配合执法活动,第三方对执法活动的支持源于其对法律正当性的体认,对法治价值的信仰,以及对国家权威的服膺。村民因为信任警察所以通过报警来救济自身受损权益,他们将警察作为更权威的纠纷解决者。警察的权威与公信力

[35] 陈柏峰提出:“群体性事件的行动过程是在群体心理的作用下,参与者彼此的行为产生了交互影响,个体互动情形下通常不太可能的行动因此发生。”参见陈柏峰:《群体性事件的发生机理:权利视角》,《法学研究》2014 年第 1 期,第 26-27 页。

[36] 有关“关系产权”的研究可参见周雪光:《“关系产权”:产权制度的一个社会学解释》,《社会学研究》2005 年第 2 期,第 1-31 页。

是影响执法的根本因素。很多人在危难时首先想到警察,他们对警察抱有深沉的信任与期待,坚信借助于拥有强制权、更具权威的警察,他们的合法权益可以得到及时、有效保障。

但是,在具体执法过程中,抽象的信仰和服膺、初始的期待与信任会让位于更为具体、现实的利益考量,当事人的行为服从利益博弈等更为可见的逻辑。初始的信任、期待会在执法过程中不断调整,包括加固、减损,甚至撤销。实践过程中的执法互动实际更多受到空间安排的影响。警察权威的实践状态主要建立在执法互动之上,主要受到执法空间、环境的塑造和影响。布莱克将这种建立在空间安排之上的权威称为“情境性权威”(Situational authority),与传统理论中的法律权威(Legal authority)相区别,^[37]提出执法情境的变化有可能减损或者增溢警察的法律权力。^[38] 执法是否成功很大程度上取决于执法对象的配合以及第三方的有效支持,充分的“情境性权威”构成执法的前提和基础,是影响执法实效的关键。由于乡土空间的自治性、熟悉性、不确定性和模糊性,警察的情境性权威相对匮乏,法律权力可能缺乏适用的前提和基础。因而,在常规状态下,警察可能在执法实践中更多保持消极姿态,尽量避免介入矛盾、纠纷当中。执法行为遵从合作逻辑,有节制行使执法权,在不引发冲突的情况下化解矛盾、摆平理顺,兼顾法律实施、社会稳定、自我保护等目标。

四 乡村社会警察执法的合作状态

警察在乡土空间内执法,可能面对多个主体,不同主体对执法的态度存在差异,他们在执法过程中的行为事先难以预测,警察只能随机应变。常规状态下,警察倾向于保持一种消极的姿态,很少主动、积极执法。除非出现紧急情况,必须及时制止暴力事件的发生与升级。警察会避免和当事人发生过多直接接触,尤其是肢体碰触,与他们保持一定距离。贸然执法,容易导致矛头转向自身。警察会首先听取双方当事人陈述。个体可能会夸大对自己有利的事实,缩小甚至隐匿对自己不利的事实。因而需要综合双方意见,以及听取第三方陈述,才可初步还原整个事件。听取各方陈述不仅是为了还原事实,也是为平复情绪、缓和事态提供缓冲。村庄是村民的领地,虽然警察拥有法律授权,但缺乏村庄内部力量的协助,遭遇抵制、伤害便会孤立无援。^[39] 与当事人之间保持适当距离可以防止意外事件发生。

实践中遭遇暴力抗法的几率可能很小,但少量的抗法事件也会对警察执法行为产生深刻与长期的影响。在乡土空间内,相对理性的执法方式是保持消极姿态,在可以防止事态恶化的情况下,尽量避免与当事人发生直接接触。警察的身体在场即代表国家权力在

[37] See Donald Jonathan Black, *Police Encounters and Social Organization: an Observation Study*, a dissertation for the degree of PHD in the university of Michigan, 1968, p. 89.

[38] See Donald Jonathan Black, *Police Encounters and Social Organization: an Observation Study*, a dissertation for the degree of PHD in the university of Michigan, 1968, p. 97.

[39] 近年来,发生多起警察执法过程中被打事件,参见 <http://news.163.com/15/0330/08/ALUL2LIN00011229.html>, 访问时间:2015年3月30日;参见 <http://www.s1979.com/news/china/201010/147431814.shtml>, 访问时间:2015年9月3日;参见 <http://news.qq.com/a/20141218/004875.htm>, 访问时间:2014年12月1日。

场,意味所有行为都直接处于国家权力的监控范围之内。这本身就能够防止事态恶化,抑制暴力事件的发生或者升级,以及其他违法行为的出现。

但这只是警察执法的理想模式。实践中,警察不可避免要与当事人发生语言或者肢体接触。为避免介入太深,他们会避免触动利益格局,维持权利义务的模糊状态。警察会避免发表具体的法律意见,像法官那样做出“判决”,而是采取各种外围方式,包括宣示自身的管辖边界,引导当事人通过行政机关、司法机关或者信访机关实现诉求。

很多事务并不属于警察管辖范围,但是通过警察的权利救济成本低,大量事务都涌向基层派出所。乡土空间内,警察管辖范围一定程度上由当事人来划定。在执法中保持消极姿态,可以过滤掉自身法定权围之外的事务,也可以通过身体在场防止事态恶化,违法事件发生。在案多警少、警民比例低背景下,消极姿态的执法确保将现有警力的治安效能发挥到最大程度。消极姿态是对警察执法行为外在形态的客观描述,表征执法行为的消极性、被动性与审慎性。消极姿态的执法可能是一种基于执法情势与环境的自由裁量,是为避免矛盾激化、意外事件出现而采取的消极的行为选择。消极姿态的执法也可能超越裁量边界,构成不履行法定职责的一线弃权与执法不作为。

Y 镇有村民反映自家田里树苗被其他村民“倒油漆”而枯死,经查明,该村民拒绝依照农地承包的地方性共识退地,损财行为实际是村民对其违反共识的一种社区性惩罚。因为担心处理损财行为会影响到辖区农地承包的地方性实践,与其他大部分村民产生对立,派出所“只是立个案”,并未严格执法。在 T 镇一起拆违集中行动中,违章建筑业主王某将村主任家大门砸坏。为防止王某上访,警察并未依法处理其损财行为。当事人的违法行为在一定程度上容忍,产生一种“违规的空间”。^[40] 甚至有时也会出现严重的执法不作为,侵犯当事人合法权利。

协警是一线执法的主力。他们工资少、待遇低,缺少职级晋升机会与空间。执法积极性差,一线弃权、执法不作为的几率更高。在面对抵制时,他们的自保动力、不作为倾向可能更强,“很难因为公事得罪私人”。协警与公安组织间关系较为松散。在派出所内部,他们与作为监督方的所长不仅是非人格化的上下级关系,其中也嵌入人缘化的私人关系。为激励协警积极、主动执法,派出所倾向于采取制度外方式,容忍轻微执法不严行为,为协警执法提供超越法律的自由空间。“要让马儿跑,得让马儿吃草”,否则可能“水至清则无鱼”,协警积极性低,执法工作难以有效开展,专项行动的任务无法完成。

由于经常需要进入危险而紧张的工作环境中,因此,理性的街头官僚基于自我利益往往会非常巧妙地逃避“一线”,放弃自己的法定职责。^[41] 作为街头官僚的一种,警察执法的消极姿态与乡土空间的特征密切相关,是警察在法律执行、社会秩序、自我保护等多种目标之下列弊权衡的理性选择。乡土空间的熟悉化意味着警察不可能对村民的每一个违法行为都进行执法,而需要互相给面子,遵从情面原则和不走极端原则。

[40] 陈映芳:《“违规”的空间》,《社会学研究》2013 年第 3 期,第 162 页。

[41] [英]克里斯托弗·胡德著:《国家的艺术:文化、修辞与公共管理》,彭勃、邵春霞译,上海人民出版社 2009 年版,第 26-29 页。

乡土空间模糊化,利益边界明晰成本高,严格执法并不总有利于维护公共秩序,反而可能造成错误,引发冲突和身体伤害。乡土空间内,面对纷繁复杂的情形,警察需要根据具体情况灵活采取各种各样的执法方式。执法行为的个性化程度高,可见度低,管理者难以有效监督,无法对具体执法行为作出准确完整的评估。严格执法耗费时间、精力。推广“漳州110”、提出“有警必出”口号以来,通过警察的权利救济成本显著降低,村庄内生秩序力量从纠纷调解、社会治安领域退出,大量纠纷、违法事件直接涌入公安派出所。^[42]但乡村警力并未大幅增加,警民比例低,执法力量匮乏。在现有案多警少趋势下,警察执法的消极化可能会进一步加强。

但是,消极化的执法也存在边界。这种执法方式会引发权利受损一方的不满,他们可能会通过信访、投诉等方式督促警察执法。^[43]一次性的“一线弃权”并不会对社会秩序产生很大危害,可能是暂时维持社会秩序的必要选择。但是过多消极化执法形成积累,就会放纵违法犯罪,在长远和总体上危及乡村社会秩序。尤其针对行为恶劣、屡教不改的违法情况,执法的消极姿态反而是一种示弱,既显示了警察的无能无力,也突出了国家权力的虚弱。这既不利于树立警察的私人威信,更不利于维护国家权威。

进行执法可能导致矛头指向执法者自身。解决纠纷、化解矛盾,警察需要制定协议方案,划分责任,不可避免会对一方、甚至多方的利益进行调整。利益调整容易在当事人与警察之间产生对立,当事人情绪比较激动时,这种对立可能会转变为激烈对抗。对嫌疑人实施抓捕,不可避免会面临反抗。在村庄内部,容易发生难以控制的意外后果。警察进入村庄,难以逃避外来色彩,引起部分村民怀疑和不信任。尤其在警察与当事人对立时,这种不信任会导致其他村民参与进来,与警察发生对抗。那些因为部分传媒片面宣传对警察抱有偏见,因为自身或者亲朋好友被执法而对警察产生怨恨的村民都可能参与进来。警察是国家权力的符号,那些对政府抱有偏见、心存不满的人也可能加入进来。这些都会使执法陷于被动,国家权力蒙羞。

基于上述原因,警察并不在村庄内执法,而是将执法场所转移到派出所。场所转换可以显著降低执法难度,排除外在不确定因素的不良影响。警察是派出所的主人,在派出所内拥有主导地位,占据力量、信息优势,可以牢牢把握执法进度。对执法对象来说,派出所是一个陌生环境。他们的反抗无法得到外部力量的及时、有效声援,他们对执法进程一无所知,处于受控制和被支配的境地。正因如此,警察的场所转换策略容易引发执法对象的抵制。很多执法冲突正是在这一过程中意外发生。^[44]

[42] 1990年漳州市公安局建立“110报警服务台”,1996年公安部在漳州召开“全国城市110报警服务台建设工作现场会”,推广“漳州110”建立“快速反应”机制,打击犯罪,维护治安与服务群众并重,110报警服务台与巡逻警察有机结合的经验做法。参见 <http://baike.baidu.com/view/923658.htm>,访问时间:2015年8月13日。

[43] 在村庄内,对警察执法有效的监督并不是来自管理者,而是来自于村落纠纷中权利受损的一方。大部分村庄执法事件的权利受损方都十分明确。这构成乡村社会警察执法与城管执法、交警执法的重要区别之一。

[44] 例如2014年末发生的“12·14”案件,在警察准备将部分民工带离现场时,执法冲突突然发生。参见 http://baike.baidu.com/link?url=PBiEGkRVL2StHKQkMI7saZAxVof3-H2XX_3vbelhNt015x3nbk_0LSoPr4rpeztANHjoXbB37HZVh6QD6ck9dlmdRwOsf3X6q2AqOQ-4nuOyRwHPm0xVLIzoVfco0Zvi5v_9x9TP8yuxRoGNpPrDOXgLDHtlVQv_1va8SPjrW,访问时间:2015年3月2日。

在派出所内部,警察执法权的行使具有一定节制。在有明确受害方的治安案件中,警察会避免适用治安罚款这一经济性处罚措施,即使适用该措施符合法律规定。在此类执法活动中,经济性处罚很容易被受害方误认为“警察搞钱”,当事人可能撤销对警察的信任,甚至引发憎恶,产生反抗,使警察陷于被动。而且,这也不利于摆平理顺,无助于矛盾的最终化解。因此,警察大多只会在没有明确受害人的违法活动中适用经济性处罚措施,诸如涉赌、涉黄类案件。警察执法表现出明显的趋利避害倾向。

在大部分由民间纠纷引发的治安案件中,警察也会避免使用限制人身自由的强制措施,而是将其转化为一种执法技术,用以压服双方当事人达成调解协议。这类案件中违法行为大多由民间纠纷引发,是“底层暴力”的一种。^[45]警察执法很难仅仅关注违法事实,完全忽略纠纷。单独处理违法行为会进一步加剧对立关系,不利于化解矛盾纠纷,受害方的受损权利也难以得到及时、有效修复。因而,在很多情况下,涉及人身自由的强制权往往被转化为一种压服策略,促使双方达成调解协议,化解矛盾,修复受损权利。协议达成关键在于“讨价还价”。

警察一方面需要获取双方诉求,在此基础上综合权衡,确保双方的预期和诉求不过高,协议能够达成;另一方面需要说服双方在一定程度上回应对方要求,降低自身诉求,从而最终形成一个双方可以大体接受和满意的协议方案。方案制定后,最关键的工作在于说服当事人接受协议方案。这时执法实际上成为一种讨价还价与利益博弈。进行利益整合,一方有收益,另外一方难免会有损失。很多情况下,为最大程度整合双方意见,最终的协议方案同当事人的预想难免会存在差距。说服当事人接受就很困难。利用强制权来压服,可能是无奈,却也算理性的执法选择。“要是达不成协议,我们只好请你去‘班房’坐一坐。”“在调解时,遇到一方当事人坚决不同意,只需要对他说:‘那我们只好按照法律办理,劳烦你去执法办案区坐一会,’这个时候,当事人马上就懂了,软了下来。”强制权成为迫使当事人“服软”的执法技术。

乡村社会警察执法的消极姿态,以及有节制行使执法权都反映出执法遵循合作逻辑,合作格局构成乡村警察执法的常规形态。在合作状态下,执法成为互动双方均可接受的自治活动,执法内部嵌入一种保护性协商机制。^[46]执法双方互相回应各自需求,执法活动具有回应性、协商性。国家法与乡村规范存在距离,合作逻辑可以缓和国家法对村庄生活的负面影响,避免出现“秋菊的困惑”和“山杠爷的悲剧”。

执法弥合了国家法与乡村社会之间张力。违法活动不仅损害个体合法权利,而且对村庄关系产生负面影响。很多当事人不仅要求惩罚违法行为,而且希望救济受损权利,修复失衡的社会关系。合作状态的执法可以最大程度回应个体需求,实现法律效果和社会效果的有效统一。在乡村社会仍具有很大异质性,国家法与民间法存在背离,警察执法的协商性、回应性对推动国家法治建设、实现基层社会治理就显得十分关键。

[45] 参见易江波:《乱象中的秩序:底层暴力与公共领域的开启——以派出所调解的参与观察为基础》,载张勤、彭文浩主编《比较视野下的多元纠纷解决:理论与实践》,中国政法大学出版社2013年版,第302页。

[46] 参见[美]查尔斯·蒂利著:《身份、边界与社会联系》,谢岳译,上海人民出版社2008年版,第37页。

不过,执法合作状态所内涵的自由空间不仅嵌入保护性协商机制,而且包含执法对象的谋利行为与警察的趋利行为。执法对象动用乡土空间内的社会情势与各类资源,左右警察执法,其违法行为在一定程度上被选择性容忍。很多违法行为得不到及时有效处理,国家法律难以落实,当事人合法权利得不到有效保障。现实中的执法行为既可能是基于情势而被动选择的技术手段,也可能是一种自保或者趋利行为,是执法不作为、选择性执法。合作状态的执法行为既可能发生在法定自由裁量范围内,具有合法性;也可能越过裁量边界,具有违法性;或者处于两者之间,具有灰色性。需要辩证、多元地看待乡村社会警察执法的合作状态。

五 乡村社会警察执法的冲突状态

警察执法的合作状态并不稳定,很多因素可能会打破执法双方的协商关系,从而改变执法互动的合作逻辑。首先,乡土空间具有不确定性,各种不确定因素可能引发执法冲突,从而改变执法互动模式。在执法实践中维持合作状态,不仅需要拥有丰富的执法经验、阅历,而且必须具备对执法环境的深入理解和把握,根据具体环境不断调整执法技术与策略。警察对执法环境判断失误,对执法对象性格、情绪把握不准,执法对象应对失据、过于敏感,人际互动失败,都有可能导导致保护性协商机制无法形成,执法双方产生对立,执法冲突陡然发生。

警察转换执法场所、行使执法权,与当事人直接互动。这时任何一方的失措、误解、敏感都可能使语言互动直接转为肢体冲突,事态陡然升级。例如在“12·13”案件中,警察王文军对周秀云等人情绪状况把握不准,没有充分认识到他们在讨薪无果下的精神压力;周秀云等人对警察转换执法空间策略反应过于敏感,这些都导致合作格局无法建立,执法冲突意外发生。冲突发生之后,警察一般会就地防守,呼叫支援。如果冲突规模小、攻击人数少,派出所备勤警察会参与进来。若冲突规模大、攻击人数众多,即需要调集周边派出所警力,甚至县公安局执法力量。其他警察的到来改变执法场域内的力量对比,警察一方重新处于优势,确立对执法现场的有效管控,攻击行为被制止,参与攻击的人被带至派出所。

另外,专项行动与联合执法也可能打破警察执法的合作状态。专项行动具有运动式治理特征,在短期内动员基层警力,对某类违法犯罪活动进行打击。^[47] 专项行动包括制定行动方案、实施评比排名、行动总结三个阶段。专项行动将执法任务按百分制量化分解,设定破案指标。如在“平安”行动中,Y镇派出所需完成刑拘侵财犯罪人数10人,打击侵财团伙数1个,破获侵财案件数10起,三个部分各占40、40、20分。通过评比排名、奖优诫后,专项行动在乡村公安派出所之间嵌入锦标赛关系,形成以完成执法任务为目标的争胜格局。^[48] 组织内部激励机制中的被激励对象并不是所有地方官员,主要是地方主政

[47] 参见周雪光:《运动型治理机制:中国国家治理的制度逻辑再思考》,《开放时代》2012年第9期,第105页。

[48] 这种锦标赛关系近似于锦标赛体制,参见周飞舟:《锦标赛体制》,《社会学研究》2009年第3期,第54页。

官员。^[49]派出所所长同上级公安部门存在经济依附与晋升依附。执法指标完成情况是派出所的“GDP”，派出所所长的福利待遇、职级升迁同其相挂钩。专项行动在聚焦执法目标同时，也使公安组织对一线警察的管控力度短期内加强。专项行动压缩警察的自由幅度，取消了执法合作的组织空间。为完成指标，警察执法必须更加积极，执法权行使必须更为主动。

联合执法也会消解警察执法的合作逻辑。联合执法发生在上下级同一职能部门内部或者同级不同职能部门之间。单个部门的能力、资源、权限十分有限，很多复杂事务难以有效应对。非公安执法部门缺乏实施限制人身自由强制措施法定权限，遭遇暴力抗法时无能为力，只能寻求公安部门配合。执法对象的诉求指向其他部门，超出执法部门的权限范围，越出执法部门的治理能力，需要多部门协作才能有效应对。部分执法事务成本、风险极高，单个部门能力、资源、权限有限，也需要多部门协作。同级不同职能部门之间没有隶属关系，不同部门职能、资源、信息、利益不一致，联合执法需要由共同的上级部门组织、协调。联合执法只能周期性进行，每次行动聚焦特定的执法目标与任务，参与部门之间不仅存在协作关系，同时嵌入监督与制约关系，执法合作的空间被取消。在联合执法中，执法力量短时期内聚集，乡土空间自治性、模糊性对执法互动的影响力下降，新的空间安排转而有助于直接行使执法权。

执法场域内保护性协商机制无法建立，合作状态难以形成，执法的主动性、决断性、冲突性转而凸显。由于缺乏协商空间，执法过程中的利益对立很容易演变为执法冲突乃至扩大为群体性事件。目前执法实践中所发生的暴力抗法、暴力执法事件大多发生此种状态下。执法冲突发生之后，警察转而希望通过主动执法，打击暴力抗法行为，重塑权威，重建乡土空间内的执法秩序。暴力抗法具有很强的扩散效应，有可能激发或者强化其他人在以后执法互动中的侥幸心理、对抗心理。因此在应对执法冲突时，警察对合作逻辑缺乏偏好，更倾向于直接行使执法权。Y 镇警察在处理一起暴力抗法案件后坦言：“（暴力抗法）没办法调解，一调解，以后人人都抗拒，只因为抗拒了之后你没关人，这种事情传播的很快，给周围的群众印象很深刻。所以，现在要迎难而上，我们这次这样做是为了以后给自己创造一个良好的执法环境。”

在专项行动中，警察为完成破案指标主动出击。合作逻辑与执法指标相冲突，有节制行使执法权无助于完成执法指标。警察执法以完成破案指标为目的，遵循从人到案的侦破逻辑，呈现出抓获嫌疑人→获取口供→收集证据→制作执法文书→法律制裁的过程，执法权的行使更为积极、主动。行动期间，警察通过主动执法“经营深挖”，实现“抓一个打一伙，破一起带一串”。在联合执法中，执法事务可能存在冲突性，执法过程中执法部门与当事人产生对立，警察需要积极维持现场秩序。执法冲突发生后，警察必须冲向一线，直接与抗法人员产生身体碰撞。部分抗法人员可能会“负隅顽抗”，采取“躺地上”、“哭

[49] 参见周黎安著：《转型中的地方政府：官员激励与治理》，上海人民出版社 2008 年版，第 89 页。

闹”、“抱大腿”等“低度暴力”进行抵抗,甚至可能采取刀具威胁、追砍或捅伤执法人员。^[50]处于一线的人民警察首当其冲。

冲突状态下执法行为并不遵从合作逻辑,以实现互动双方的合意为目标,完成专项行动、联合执法中的任务指标、重塑权威转而成为执法目标。目标替换使执法权的行使更加积极、主动,执法遵循支配的逻辑,确立和维持执法者对执法对象的单方面支配构成执法的主要内容之一。执法是一类法律实施活动,是国家意志向乡村社会传播,代表国家权力调整乡村社会生活与私人关系。执法的支配逻辑符合国家对执法活动的目标设定。执法主体对执法对象的有效支配是执法顺利、有效开展的前提和基础。不过,目标替换本身可能产生一定程度的法治风险。在冲突状态下,警察的积极、主动执法一方面是严格执法,确保违法行为得到及时、有效制止与制裁,维护乡村社会秩序。另一方面也可能存在暴力执法与选择性执法的风险和问题。

强制传唤权、使用警械权、留置权等警察权力在适用过程中存在两面性,其既是辅助执法的必要手段,也会造成执法对象身体不适、精神压抑与恐惧,具有“讲狠”的功能。执法过程中,警察针对暴力抗法的制服手段具有一定模糊性,部分制服手段难以同暴力执法完全区分,灵活适用此类制服方式,可以发挥出暴力执法的功能。^[51]侦查实践中,警察执法所遵循的从人到案逻辑凸显了嫌疑人口供的重要性,执法以“套取口供”为起点和关键,刑讯逼供的发生几率居高不下,嫌疑人合法权利得不到有效保障。

选择性执法风险同样存在。专项行动以量化考核为内容,执法活动围绕破案指标展开,这为警察选择性执法提供空间与动力。一些阻挠警察日常执法活动的个体会成为优先打击对象。联合执法行动存在不可预知的暴力伤害以及沉重的维稳成本,派出所缺乏参与意愿。多次参加联合执法,增加了警察在利益冲突事件里的曝光率,可能会激发、凝聚偏见、不满和怨恨,对警察在其他场合下的执法造成隐患。不过,针对由上级或同级政府主导的联合行动,派出所参与意愿强。派出所与同级、上级政府之间存在经济依附和组织依附,派出所的日常运作依赖于同级政府的财政资助,以及上级政府财政拨款,同级、上级党委在派出所领导晋升过程中发挥关键作用。派出所对联合行动的差异性偏好会产生选择性执法风险。

六 乡村社会转型与执法二元格局

执法二元格局反映了两种不同类型的执法互动模式。执法发生在法律系统与社会系统的交接地带,执法互动嵌入这一结构中。外部结构对执法的影响包括两个方面,在社会层面体现为结构转型对执法互动的影响,组织层面则体现为科层体制对执法互动的影响。文章首先谈第一个方面。20世纪末以来,乡村社会发生深刻转型,这种转型体现在价值、

[50] 参见刘磊:《执法吸纳政治:对城管困境的一种解释——M县个案的考察》,中南财经政法大学硕士论文,2014年,第65页。

[51] 例如,在一起被曝光的交警执法事件中,一开始很多网友将交警的制服措施误认为暴力执法。参见 http://news.ifeng.com/a/20150425/43629177_0.shtml,访问时间:2015年6月3日。

规范、治理等多个层面。有学者称之为“千年未有之变局”。^[52] 乡村社会转型下,警察执法涉及的矛盾与问题具有外生性、系统性,警察缺乏能力来解决问题,也没有足够资源来满足当事人诉求,但又必须消弭冲突,维持乡村社会秩序,执法要求与执法能力之间形成巨大张力。

吉登斯提出,伴随现代民族—国家的形成,人们会不断地从地方性的制约中解放出来,直接面对国家的全民性规范,面对行政监视、工业管理、意识形态的影响和制约。^[53] 这种制约主要以执法的形式出现,这对警察执法提出了更高的要求。另一方面也说明村落主体的交往行为不再局限于乡土熟人社会和基层市场区域,而是镶嵌到更大的系统结构中。^[54]

传统村落社会内违法行为可能大多是村庄社会交往的意外结果。社会转型之后,更多纠纷矛盾、违法行为可能是外部深层次矛盾的衍生物。例如上文所提到的损财案件,违法者与受害者间的矛盾反映了以“增人不增地、减人不减地”为内容的国家农地承包政策与农地承包地方性共识之间的张力。很多上访事件中,虽然闹访、无理上访行为具有违法性,但其本身反映出在转型过程中,过去未被制度化计算的利益诉求,也不断被表达出来,难以制度化解决。^[55]

这些矛盾本身可能是由于立法不足、政策缺漏,或者法律、政策执行偏差而产生,属于其他部门的遗留问题;也可能本身在现代国家体系内就难以解决,无论是哪个部门都缺乏应对能力与资源,只能在社会转型完成,或者国家治理能力现代化目标初步实现之后才有可能得到解决。不过,现实中这些问题大多会借助各类特定事件激发出来,危及社会秩序,从结构问题变为治安问题,进入警察的管辖范围。面对这些问题,警察执法陷入两难。

在价值与行为层面,乡村社会转型还表现为村庄价值、规范逐渐弱化,村民身上的乡土性越来越弱,但现代观念与价值还未完全内化。乡村社会去规范化,个体行为日趋多样。在权利救济领域表现为常规性维权方式与非常规性维权方式共存的局面。在执法实践中,部分当事人对越级上访、缠访、闹访、群体性事件等非常规性维权方式拥有强烈偏好。即使在很多常规性民事纠纷、正常执法活动中,部分当事人也越来越倾向于采取非常规性维权方式。^[56] 非常规性维权方式危害乡村社会秩序,对警察执法产生很大压力。双方当事人可能都采取这类维权方式,导致执法左右为难。

在压力型体制下,执法的维稳倾向进而凸显,受制于当事人可能采取非常规性维权方式,其违法行为可能会在一定程度上被容忍。另外,非常规性维权方式也容易引发执法冲突,打破乡村执法的合作状态,消解执法互动中的协商关系。警察可能转而主动执法,甚至采取灰色手段,包括暴力执法、借用灰黑势力等。Y 镇警察在处理一起地界纠纷时,年

[52] 参见贺雪峰:《农民价值观的类型及相互关系——对当前中国农村严重伦理危机的讨论》,《开放时代》2008 年第 3 期,第 52 页。

[53] 参见[英]安东尼·吉登斯著:《民族—国家与暴力》,胡宗泽、赵力涛、王铭铭译,生活·读书·新知三联书店 1998 年版,第 4-6 页。

[54] 参见陈柏峰:《基层政权与涉农法律的执行实效》,《环球法律评论》2010 年第 5 期,第 111 页。

[55] 陈柏峰:《特定职业群体上访的发生机制》,《社会科学》2012 年第 8 期,第 68 页。

[56] 参见林辉煌:《涉警上访与转型中国的法治困境》,《法制与社会发展》2014 年第 2 期,第 8 页。

代久远,事实无法还原,难以执法,而双方当事人又无法达成协议,多次发生冲突。一方当事人为此多次上访。最后为完成上级领导下派的息访任务,警察不得不雇佣混混恐吓,才使当事人初步达成协议。

乡村社会转型意味着社会秩序维持机制发生变迁,传统村庄内生秩序机制逐渐瓦解,以公安部门为中心的现代秩序机制开始确立,警察从乡村治安的辅助角色转变为主要角色。传统村庄内生秩序机制依赖于村庄内生力量,以村落非正式规范为依据。在20世纪80年代、90年代初,乡镇派出所主要负责溢出这一机制之外的刑事案件,处于附属性地位。那时在很多乡镇,只需要1到2名治安员。伴随乡村社会转型,村庄内生秩序维持机制瓦解,族老、治保主任等村庄内部力量退出村庄治安领域,村庄非正式规范不再发挥笼罩性作用,乡镇派出所转而在乡村治安中发挥主要功能,国家法成为乡村社会的主要规范。

这一过程反映出现代民族-国家建构历程中,正式性、科层化的秩序维持机制取代非正式性、乡土化的秩序维持机制。现代秩序维持机制以国家法为依据,其运作依赖于科层组织。现代秩序维持机制的有效运作要以强大的国家能力为前提,但是在乡村社会,执法领域内的国家能力可能还未完全形成。在部分场合可能还十分匮乏。这是执法二元格局的另一结构性因素。

执法领域内国家能力包括三个方面:首先是执法认证能力,即执法部门收集、确认、辨别人、财、物、事的名称、位置、数量、流动方向和真假优劣等基本事实的能力。^[57]虽然近年来,公安部门不断强化基础工作、信息工作,但在乡村地区,这一块仍十分薄弱。很多案件缺乏线索,只能通过审讯来获取口供。在很多由民间纠纷引发的治安案件中,证据难以收集,事实无法还原,执法只能遵从“不出事逻辑”,执法中出现很多模糊空间。^[58]其次是法治濡化能力,即不单纯依靠暴力、强制力来维持社会秩序,在全社会形成对法治广泛接受的认同感与价值观,实现国家治理。^[59]在执法场域,法治濡化能力表现为执法人员认同法律及其背后理念和意图,执法对象信仰法治,服从法律权威,配合执法活动。但是由于乡土空间的熟悉性,警察与执法对象共享一套地方性知识,很可能接受执法对象的观念,认可执法对象的习惯利益。执法对象也可能缺乏法治信仰,部分人员暴力抗法、信访不信警,法治价值、法律权威无法转化为具体的执法能力,执法权难以有效行使。

最后是科层组织的整合能力。现代秩序维持机制依赖于科层组织,虽然以公安部门为中心,但大多数执法活动需要不同机构和部门之间有效合作,“没有哪项政策(和法律)是一个‘单一的组织’独自制定和执行的。”上下级、同级部门之间的有效合作可以避免法律的“科层耗散”。^[60]尤其是基层公安部门与村干部之间的合作。村干部在警察执法中

[57] 执法认证能力是认证能力在执法领域的体现,有关认证能力的研究参见欧树军:《基础的基础:认证与国家基本制度建设》,《开放时代》2011年第11期,第81页。

[58] 有关不出事逻辑的研究参见贺雪峰、刘岳:《基层治理中的“不出事逻辑”》,《学术研究》2010年第6期,第32-37页。

[59] 法治濡化能力是现代国家濡化能力的核心内容,有关濡化能力的研究参见王绍光:《国家治理与基础性国家能力》,《华中科技大学学报(社会科学版)》2014年第3期,第9页。

[60] 王波著:《执法过程的性质——法律在一个城市工商所的现实运作》,法律出版社2011年版,第146-147页。

发挥关键角色,在案件处于萌芽状态时,可及时处理。在很多执法活动中,村干部还可以有效回应当事人溢出法律领域外的地方性诉求。但在执法实践中,由于部门之间资源、约束、激励存在差异,部门间的有效合作难以达成。村干部大多只发挥信息员功能,部分村干部甚至为了私人利益,阻挠警察执法。^[61]

七 科层体制与执法二元格局

外部结构与执法的相关性在组织层面体现为科层体制对执法互动的影响。警察组织表面上看起来高度官僚化,受规则、纪律约束,但实际上充斥着压力、自发行动和越轨行为。^[62] 一线警察是国家权力的乡土符号,代表国家执行法律、维护公共秩序。确立对一线警察的有效激励与管控,一方面督促警察执法,另一方面抑制警察的越轨行为,这是科层体制所面临的关键问题。一线警察与科层体制类似于代理经济学意义上的“委托-代理”关系,科层体制需要承担约束与激励成本。而一线部门的绩效与生俱来难以管理考核。^[63]

正如福山指出:“很多组织力量围绕着唯一一个中心问题,即法律授予的自由裁量权。组织理论的难题在于,虽然效率要求在决策和权力中授予自由裁量权,但授权的每一个行动都带来控制和监督的问题。”^[64] 塔洛克由此将科层体制称为“官僚自由企业”,认为体制很难有效控制“前线”人员。

科层体制对一线执法的管理困境主要因为一线执法可见度低,大量执法活动发生于监管者视野之外,执法者与监管者信息不对称。发生在公共空间的警察执法可见度相对较高,受执法对象以及第三方的监督与制约,执法活动一旦进入派出所内部,可见度显著降低。尤其是刑事执法活动,由于侦查秘密原则,以及执法事务的特性,可见度较行政执法活动更低。一线执法可见度低,执法者与监管者信息不对称,执法偏差很难被科层体制发现和捕获。这导致诸多现行内部执法监督机制流于形式。内部监督在警察执法监督中发挥主要功能,警察执法监督存在“内部化”现象。^[65] 执法内部监督包括案件质量考评、警务督察、执法检查等制度。内部监督大多通过检查执法文书的方式进行,“以案卷笔录为中心”,文书之外的执法行为难以被捕捉和发现。警察执法实践与执法文本存在“两张皮”现象。执法文本也是警察与执法参与者,执法民警与公安组织互动的结果之一,仅仅借助执法文本执法互动难以重构,执法实践也无法得到整体还原。执法文本并不能完全反映执法运行的实际情况,案卷里的演绎逻辑与社会生活中的纠纷化解技艺存在很大距

[61] 参见 http://news.xinhuanet.com/legal/2014-11/07/c_127187099.htm, 访问时间:2015年4月3日。

[62] 参见[英]罗伯特·雷纳著:《警察与政治》,易继苍译,知识产权出版社2008年版,第3页。

[63] 参见陈柏峰:《城镇规划区违建执法困境及其解释——国家能力的视角》,《法学研究》2015年第1期,第32页。

[64] 参见[美]弗朗西斯·福山著:《国家构建:21世纪的国家治理与世界秩序》,黄胜强、许铭原译,中国社会科学出版社2007年版,第44-45页。

[65] 刘贵峰:《我国警察权研究》,中国政法大学博士学位论文,2006年,第48页。

离。^[66]“公安就是靠笔杆子,笔杆子硬,力度就大。”“同样一个人,一件事情,但是表述的不一样,(处理)结果就很不一样。”文本只能呈现执法的“前台”,大量发生于“后台”的执法行为在文本中被隐去。科层体制的监督功能因而被大大削弱。

从2008年开始,公安部开展执法规范化建设,将规范执法行为、治理执法不规范现象作为新时期公安部门的中心工作。执法规范化建设包括执法思想、执法主体、执法制度、执法行为规范化、执法监督体系、执法工作信息化建设六个方面内容。^[67]执法规范化建设试图从主体、制度、技术、规范、场所等层面建立规范化、制度化、程序化的警察权监督与控制机制。执法场所建设要求审讯行为必须在装有监控摄像头的执法场所内进行,以从根本上治理刑讯逼供。由于难以发现执法场所之外的讯问活动,此项制度在执法实践中难以完全落实。执法工作信息化建设要求执法活动的每个环节必须上网,实现执法公开、“阳光执法”,但由于难以捕捉到执法信息平台之外的执法行为,此项措施在执法一线也难以有效落实。不可否认,执法规范化建设开展以来,我国警察执法不规范现象得到有效控制。但是,此类问题并未完全杜绝,在乡村社会执法不规范现象依然大量存在。

针对一线执法的监管困境导致科层体制内部形成一种弱执法监督机制,即使在文本层面可能已经建立了完备的监督机制。不过,监管困境并未对执法激励造成太大影响。通过采取目标管理责任制方式,将执法任务指标化,进行量化考核,将任务完成情况与执法人员薪酬待遇、职级晋升相挂钩,可以形成对执法人员的有效激励,从而在科层体制内部建立起强执法激励机制。

目前,周期性开展的专项行动、联合执法都包含目标管理责任制。第一,将执法任务指标化。Y镇所在M县公安局在打击黄赌毒违法犯罪专项行动中将执法任务分为扫黄禁赌和缉毒侦查两个项目。在扫黄禁赌项目中,Y镇派出所需完成任务:刑事拘留1人、行政拘留5人、查处场所1个;在缉毒侦查项目中,Y镇派出所需完成任务:破获毒品案件2起、捕诉1人、强制隔离戒毒1人、社区戒毒2人。第二,根据执法任务完成进度,制作排名表实时发布,在一线执法部门之间嵌入锦标赛关系,形成争胜格局。第三,将执法任务完成情况与执法人员薪酬待遇、职级晋升相挂钩。一方面在行动结束之后,对完成任务较多者进行物质性奖励,另一方面将任务完成情况作为考评执法人员的主要依据。

一线执法的监管困境并未导致一线执法活动处于失控状态,或执法人员与科层体制相分离,而是塑造出一种强执法激励、弱执法监督的机制。弱执法监督导致一线执法更容易受乡土空间影响,遵从合作逻辑,执法权的决断性被消解。常规状态下警察执法更容易受到微观场景影响,执法行为选择具有明显的空间导向。强执法激励周期性的打破执法合作状态,执法权的决断性转而凸显。不过执法监督的缺失导致执法权容易被滥用,以至出现暴力执法、选择性执法等问题。科层体制内部强执法激励、弱执法监督机制构成执法二元格局的组织基础。从这个角度讲,执法偏差成为科层体制内部的“非正式组织行为”

[66] 参见强世功:《“法律不入之地”的民事调解——一起“依法收贷”案的再分析》,《比较法研究》1998年第3期,第272页。

[67] 公安部:《公安部关于印发〈关于大力加强公安机关执法规范化建设的指导意见〉的通知》,公通字[2008]49号。

与“制度化行为”。^[68]

八 结论与启示

乡村社会警察执法二元格局反映出执法实践十分复杂,受到多种微观因素的影响,与执法主体、对象的情感、性格、观念、认知、文化、法律素养、利益诉求密切相关,执法既是法律实施活动,也是人际互动交往与利益博弈,具有综合性、互动性、非专业性和临时性。同时,微观场景下的执法活动也受到宏观结构影响,执法实践表征了法律系统与社会系统的互动形态。执法二元格局反映出转型期乡村社会的复杂性与乡村治理的严峻性。执法偏差的发生既是执法人员趋利执法、执法不严,也反映出当前国家治理中还存在一些深层次问题、矛盾还未得到解决,它们反映到执法实践中,产生执法不规范行为。

这些问题包括:执法体制内部还未形成对一线执法的有效监督,甚至有时出现因为执法激励而牺牲执法监督的两难处境;一线警察制止违法行为、维持秩序能力低下,虽然警察拥有强大、宽泛的法律权力,但在执法实践中,缺乏有效行使执法权的空间和基础;乡村社会处于结构转型期,大量矛盾释放出来,国家疲于应对,拥有治安职责的警察承担由此产生的治理成本。

因此,需要跳出微观执法事件与单个执法不规范行为,关注执法偏差背后的深层次问题。很多执法不规范行为实际上是执法困境的另一种方式呈现。乡村社会警察执法的二元格局具有一定程度的普遍性,例如在城镇规划区违建执法活动中,由于国家能力不足,违建执法在形式上表现为“日常惰性-专项治理”的循环结构,强力执法与违法不究处于共生状态。^[69]警察执法中的问题,以及问题产生的深层次原因也可能存在于其他领域的执法实践中。

十八届四中全会提出坚持依法治国、更加扎实地推进依法治国,努力实现国家各项工作法治化。法治中国建设是国家治理方式的深刻变革,是推动国家治理体系和治理能力现代化的重要方式与手段。法治中国建设的核心是实现国家权力的法治化,依靠法治方式化解社会矛盾,解决发展过程中出现的问题,维护社会秩序,实现国家治理。在警察执法领域,需要通过建立警察权运行、控制和监督机制的程序化、制度化与规范化,来推动警察权法治化。执法二元格局反映出执法不规范行为的全面性、复杂性,推动警察权法治化应具有全局思维、立体思维。

2015 年初,中共中央审议通过《关于全面深化公安改革若干重大问题的框架意见》,确定深化公安改革主要任务包括:健全维护国家安全工作机制、创新社会治安治理机制、深化公安行政管理改革、完善执法权力运行机制、完善公安机关管理体制、健全人民警察管理制度、规范警务辅助人员管理。根据这七个方面,推动警察权法治化,应注重以下几

[68] 有关非正式组织的论述参见[美]布劳、梅耶著:《现代社会中的科层制》,马戎、时宪明、邱泽奇译,学林出版社 2001 年版,第 51-52 页;有关“制度化行为”的论述参见周雪光:《基层政府间的“共谋现象”——一个政府行为的制度逻辑》,《开放时代》2009 年第 12 期,第 52 页。

[69] 陈柏峰:《城镇规划区违建执法困境及其解释——国家能力的视角》,《法学研究》2015 年第 1 期,第 20 页。

个方面:第一,完善警察管理制度和保障机制,充实基层警力资源,改变我国警民比例过低问题;第二,规范执法运行机制,强化科层体制对一线执法的管控力度,探索新型监管机制;第三,完善警察服务职能,打击执法不规范行为,维护警察权威与公信力;第四,规范辅警人员管理,同时注意吸纳社会力量参与执法,尤其是拥有丰富治理经验的基层干部,为他们参与执法提供制度与法律空间,在乡村社会形成国家、社会多中心治理格局。

[国家社会科学基金重点项目“国家治理能力视野下的乡镇执法权配置与运行研究”(15AFX008)。]

[**Abstract**] There are two types of encounters in rural police law enforcement. Encounters occur in rural space, which has the characteristics of autonomy, familiarity, uncertainty, and fuzziness. As a result, police tend to adopt a passive attitude in regular law enforcement situation and turn law enforcement power into a power of coercive persuasion, so as to settle disputes in a non-confrontational way. In case of violent conflict, police will resort to active law enforcement, so as to rebuild order and uphold authority. The same encounters occur in special law enforcement actions and joint law enforcement actions, in which police become proactive and the decisiveness of law enforcement power become prominent. Police are playing a key role in maintaining public order in rural areas after the collapse of traditional internal village order-keeping system during the period of transition of rural society. However, the police have failed to achieve their law enforcement goal due to the lack of state capacity in this field. It is difficult for bureaucratic system to capture law enforcement actions out in the field and there is an information asymmetry between supervisors and law enforcers. As a result, formal supervision over law enforcement actions in the field becomes difficult and the objective management responsibility system is relied upon to motivate law enforcement personnel. In order to deepen police reform in an all-round way and bring police power under the rule of law, China needs to adhere to the global thinking method, crack down on irregular law enforcement behaviors, explore new supervision mechanisms, increasing the number of policemen in rural area, and enhance public participation in law enforcement.

(责任编辑:支振锋)