

# 农村警务室建设的问题与出路

## ——基于益阳市赫山区的调查

申剑锋

(湖南公安高等专科学校, 湖南 长沙 410138)

**摘要:**新时期农村警务室建设存在着重“开门”轻“营业”、重“硬件”轻“软件”、重“独唱”轻“合唱”、重承诺轻践诺等问题。引起这些问题的原因主要有经费保障不足、警力资源紧张、传统警务观念与现代警务观念之间存在矛盾、考评机制不完善等。为此,应积极寻求地方党委政府、人民群众的支持,借用民力解决警力资源不足问题,因地制宜地探索符合实际的农村警务室工作模式,转变观念,完善考评机制和制定向农村警务民警倾斜的政策等。

**关键词:**农村警务室;经费保障;警务观念;考评机制;益阳市

中图分类号: D631.4

文献标志码: A

文章编号: 1009-2013(2010)01-0053-06

## On the problems and the future of the construction of rural policing rooms

### ——based on the case of Heshan District in Yiyang city

SHEN Jian-feng

(Hunan Public Security College, Changsha 410138, China)

**Abstract:** The construction of countryside policing room has following problems: emphasizing on “open” and ignoring “business”, putting more emphasis on “hardware” and paying less attention to “software”, valueing “solo” and contempting “choral” and so on. These problems are mainly caused by inadequate funds, police resource constraints, the contradictions between the concepts of traditional policing and modern policing and defective evaluation mechanisms etc. To solve these problems, we can find some countermeasures as to solicit supports of the mass, local party committees and governments to solve insufficient manpower resources, to focus on prevention and control of crime, to improve the evaluation mechanisms, and to develop preferential policies for the countryside policing room.

**Key words:** rural policing room; funds ensuring; policing concept; evaluation mechanism; Yiyang city

### 一、问题的提出

2006年公安部作出《关于实施社区和农村警务战略的决定》以来,全国各地农村警务室的建设迅速发展,为党委、政府掌握民情、社情和公安机关维护社会稳定起到了不可替代的作用。然而,作为一个新生事物,农村警务室的许多工作还需要进一步探索、完善。当前学术界对农村警务战略的研究颇热,这些研究大多都能指出目前农村警务工作中

存在的突出问题,在寻求解决途径中,则是仁者见仁,智者见智,如叶国兵(2007)提出用科学发展观来解决农村警务工作的难点<sup>[1]</sup>,缪金祥、乔美玲、吴晓春(2007)则侧重于解决某个方面的问题,如运行机制、人力资源等<sup>[2-4]</sup>,王世卿、冯秀伟(2008)通过城市和农村的比较分析,提出借鉴城市社区警务的做法<sup>[5]</sup>。应该说,这些成果对促进我国农村警务战略改革起到了很好的理论指导作用。但以上对解决农村警务工作难点问题的对策研究多停留在理论层面,更多的是宏观层面上的指导,缺乏可操作性,真正能用以解决基层公安实际难题的研究不多。笔者曾在湖南省益阳市公安局赫山分局(以下简称赫山区)挂职锻炼,以下根据自己分管农村警务工

收稿日期: 2009-11-10

基金项目: 湖南公安高等专科学校 2007 年度立项课题

作者简介: 申剑锋(1977—),男,湖南武冈人,副教授,主要研究方向为治安行政处罚。

作的经验,站在基层公安机关的角度对新时期农村警务工作中存在的突出问题和应对策略进行探讨,以期对推进整个农村警务战略有所借鉴。

## 二、农村警务室建设的成效与主要问题

赫山区是益阳市的中心城区,被誉为益阳市的经济文化中心,全区常住人口约90万人,其中农村人口约为59.9万人。辖区除四个城区街道办事处外,共有12个乡镇,217个行政村。赫山区的农村地广人多,各地经济发展不平衡,治安形势比较复杂。从近几年农村发案情况来看,农村犯罪率逐年增长,其中尤以盗窃、诈骗、哄抢、抢劫等侵财类案件以及地下六合彩、伤害类案件居多。而且在社会转型期间,农村社会稳定问题也越来越突出,农村群体性事件不时爆发。正是在这种背景下,农村警务室工作的开展显得尤为重要。

赫山区公安分局自2006年底开始建设农村警务室,至2009年底已建成警务室27个,其中,最多的派出所已建成5个警务室,最少的1个。具体如表1所示:

表1 赫山区农村警务室分布情况表

派出所	警力/人	人口/万人	行政村数/个	警务室数/个
龙光桥	12	9.95	14	3
沧水铺	8	4.97	19	2
衡龙桥	8	5.51	22	2
岳家桥	10	4.97	10	3
泥江口	6	6.06	28	4
新市渡	4	2.27	13	1
兰溪	10	8.64	35	5
八字哨	5	2.43	11	1
欧江盆	5	4.11	22	2
牌口	4	2.43	11	1
笔架山	4	3.72	13	2
泉交河	5	4.86	19	1
合计	81	59.9	217	27

根据表1,赫山区农村警务室建设在数量上取得了一定的成绩,但按照公安部“每1万人或5个行政村成立1个警务室”的要求,仅龙光桥、岳家桥两个派出所达到标准。从行政村与农村警务室的比率看,派出所之间对比悬殊:泉交河派出所辖19个村,仅设立1个警务室;岳家桥派出所辖10个村,却建成3个警务室。从派出所警力与辖区农村警务

室的比率看,以4:1居多,但兰溪、笔架山派出所为2:1,泥江口派出所甚至为1.5:1。

赫山区农村警务室的选址以辖区行政村为单位,按照因地制宜的原则,尽量选择在交通要道沿线和人口比较稠密、治安相对复杂的村落或集市设立农村警务室,如龙光桥派出所选择在流动人口聚集、经济活跃的铜布市场,沧水铺派出所选择319国道沿线的珠波塘村。

### (一) 建设成效

经过几年努力,赫山区的农村警务室工作已经初显成效,具体表现在以下几点:

首先是优化了农村治安环境,提高了农村防范能力。一是增强了处理一般民间纠纷的能力,减轻了派出所的负担。当地农村的民间纠纷比较多,如果不能及时处理这些纠纷,民事纠纷就极有可能向刑事案件转化,而处理这些纠纷则会牵涉派出所大量的警力和精力。成立农村警务室后,大量的民间纠纷在警务室就得到解决。据了解,各警务区基本实现小事不出村,大事不出镇,矛盾不上交的目标,把各类矛盾纠纷成功解决在基层,化解在萌芽状态。村民们说,农村警务室真好,激化的矛盾激化不了。二是治安面貌大为改观。赫山区过去由于防范工作薄弱,辖区内赌博、打架斗殴、盗窃等现象时有发生,严重危害社会治安的稳定。农村警务区成立后,开展了一系列的“打防控”和整治工作,加强了治安巡逻和安全防范,使辖区农村治安状况逐步好转,并走上了“发案少、秩序好、警民关系密切、群众满意”的良性轨道。以珠波塘警务室为例,2009年上半年,该警务室辖区内“两抢一盗”案件发案率较上年同期下降80%,查获违法犯罪嫌疑人员上升11.2%。农村社会面上发案减少,民警从长期忙于破案,疲于奔命的怪圈中解脱出来,就有更多的精力抓防范。

其次是增强了群众的认同感和安全感。作为公安机关服务的延伸,农村警务室一般由民警带领几名巡防队员办公,人口管理、纠纷调解、信息汇报等都在他们的工作之列,这既方便了群众,又有利于公安机关对农村治安的控制,人民群众称赞公安机关“把派出所办到了家门口”,他们发自内心地支持和拥护农村警务室的设立。如龙光桥铜布市场

警务室、岳家桥大泉警务室等警务室的办公场所均由当地居民自愿免费提供，房主表示不要公安机关一分钱也要支持警务室工作。他们认为，把警务室建在自己家里，不仅自家安全感大大提高，整个村落也不怕小偷和前来寻衅滋事的人了。

最后是加强了公安基层信息情报工作建设。因为阵地前移，警力下沉，公安机关信息渠道得到拓宽，服务群众的手段越来越多样化，打击违法犯罪行为的力量也越来越强。以地下六合彩为例，地下六合彩的黑庄家、写单人员向来比较隐蔽，是公安机关打击的难点，而建立了农村警务室的行政村，地下六合彩就会大大减少甚至灭绝，因为，农村警务室在及时掌握相关的信息，获得比较准确的情报后能给予地下六合彩的庄家等违法人员及时打击。

## （二）主要问题

农村警务室建设是公安部“三基”工程建设的重点项目之一，是公安机关解决民生问题的重要举措，其实质是要将民警推向基层，推到群众中去，实现警务前移，办公前置，夯实基层基础。尽管这一工作开展得有声有色，但其中仍存在不少问题。

### 1. 重“开门”，轻“营业”

农村警务室在建设之初虽然做过一些准备工作，但总的来说缺少充分酝酿、周密策划，警务室往往开张时热闹，开张后冷清。在实际工作中，部分驻村民警没有真正地深入到警务区开展工作，一些警务室经常是“铁将军”把门，空无一人，形同虚设。少数警务室甚至是为应付上级领导检查而仓促成立的，建成后人员不到位，制度不落实，有检查就“开门”，无检查就“停业”，再加上基层派出所人少事多，警务室民警时常被抽调去干其他工作，警务室几乎不能正常“营业”。如在赫山区的农村警务室中，警长能按照规定，一周在警务室工作时间超过20小时的不超过60%，极少数警务室甚至自挂牌后就再未开过门。其中最能说明问题的是泥江口派出所，全所仅6名民警，居然建立了4个农村警务室，也就是说除了所长、教导员外，其他民警每人要负责一个警务室。如果严格按照规定保证警务室工作正常运行，派出所的其他工作就根本无法开展。这种情况下，派出所两权相害取其轻，大多将警务室搁置一边。

### 2. 重“硬件”，轻“软件”

农村警务室建设之初，许多派出所把重点工作放在建设的办公房屋的选择、警务标识的制作、电话的开通、办公桌椅的配备、警棍等基本警务设施设备的配备落实等硬件方面，因为只要硬件设施能基本到位，警务室就可以成立了。至于警务室运行的制度、台帐建设，以及民警、协警的工作能力、个人素质等软件问题，一些派出所没有引起足够的重视，导致软件建设较为薄弱，主要表现为：警务室工作流程、工作规范、基础台帐仍处于摸索阶段，无统一模式；警务室的制度措施仍有待于进一步完善；警务室民警，同乡镇包村干部、社区、村委会的工作协调配合上，也需要进一步探索；警务室民警在建立健全工作台账上，仍需要进一步进行总结和规范。

重硬件轻软件的弊端主要体现为：农村警务室只有抽象的纲领性文件，没有具体的指导方法，大多警长只能根据工作经验来处理警务室工作；民警、协警素质良莠不齐，有的农村警务室形同虚设，甚至个别警务室还起到负面作用；警务室档案台帐建设不规范，导致有的警务区民警确实是做了不少事，为警务区的治安稳定做出了不少贡献，但查看台帐却记录不全，工作无从反映。如赫山区已有的27个农村警务室基本都能做到统一标识、统一牌匾，硬件上做得比较漂亮，但这些警务室的工作日志、台账等，却只有寥寥几页，有的甚至一片空白，导致一些行之有效的的工作方法难以得到及时的总结和推广。

### 3. 重“独唱”，轻“合唱”

目前政府和群众普遍把农村警务室建设当成公安机关一家的事，很多农村派出所也把警务室的建设视为自家“独唱”，在警务室工作开展中很少借助外力，或者没有外力可借。一部分驻村民警不善做、不会做群众工作。许多群众反映“当前交通工具发达了，民警与群众的距离却越来越远了；通信工具先进了，民警与群众的交流沟通却困难了；民警文化学历提高了，作群众工作的水平反而下降了。”一些驻村民警工作中片面认为公安工作是警察自己的事，不愿意发动群众，对警务室工作也片面理解为打击、破案是“正事”，为群众排忧解难、办实事、办好事是“闲事”。忽视了群众工作，也就

没有坚实的群众基础,造成工作效率低、工作开展难。这直接影响了警务室建设整体工作水平的提高。

#### 4. 重承诺,轻践诺

派出所在开展农村警务室工作时,往往会承诺一周有多少天下到警务室、限期多少天查结案件、限期多少天调解纠纷,还有的公开承诺预约服务,无疑这都是很好的联系群众的举措,是公安机关自我加压、转变作风的良好体现。但这些承诺说起来容易做起来难。受警务繁忙、警力资源有限、执法环境等因素的制约,当任务压头、承诺难以实现时,有些警务室的做法就成了“说起来重要、做起来次要、忙起来不要”,把警务室的工作放在次要位置,原来的承诺暂且抛诸脑后,导致一些农村警务室建设得不到农民群众的信任。

### 三、问题的成因与出路

#### (一) 存在问题的原因

导致农村警务室问题的原因是多方面的,归纳起来,主要是经费、人力资源、制度等方面的保障不力和警务模式的欠缺等。

##### 1. 经费保障不足

实施农村警务战略是需要经济基础的。公安机关的经费保障主要依赖于地方财政,经济发展水平较高的地方,公安机关的经费通常能得到保障。而当前的实际情况是大多数县乡地方财政紧张,无法足额保证公安工作的经费,农村派出所的经费尤其紧张;并且随着公安正规化建设的不断深入,对基层公安工作的要求越来越规范,通过拉“赞助款”的方式筹集办公经费的措施已经行不通;加上各种行政收费项目的取消,派出所收入锐减。因此,单靠派出所一家唱独角戏来推动农村警务改革是不现实的<sup>[3]</sup>。从农村警务室的运行来看,建立一个农村警务室,除了警长的工资外,还要准备警务室办公场所,必要的交通和通讯工具,警绳、警棍等警械装备,巡逻车辆、电脑等必要的办公设备,有些警务室还请了协警员,需要支付协警员的工资等等。这些都需要充足的经费保障。由于经费保障不足,有些农村警务室没有固定的办公场所,没有必要的通讯工具,警务室形同虚设,农村警务改革举步维艰。公安机关经费保障体制不完善,农村警务

经费保障渠道不畅,是当前农村警务改革的硬伤。

##### 2. 人力资源紧张

人力资源是农村警务的主体资源,农村警务的人力资源存在的问题,在很大程度上制约了农村警务改革的发展。具体表现在以下几点:

(1) 警察的数量没有保障。我国警民比偏低、警力少是全国各地公安机关的一个通病。公安部要求的“每1万人或5个行政村成立1个警务室”的标准,各基层派出所基本达不到,农村派出所这一问题更加突出。如在赫山区的12个农村派出所中,有11个所无法按照公安部“每名民警管理1000户或3000人”的要求配备警力,甚至还有3个派出所警察数少于5人。

(2) 警察职责权限不清。在基层公安机关尤其是农村派出所中,各警种之间的职责权限划分不清,一警多用、一警多职分散了派出所开展基层基础工作的精力,使警力本来不足的农村派出所在农村警务改革工作中更加捉襟见肘。

(3) 农村警务室警员的不稳定。经济发展的不平衡造成城乡之间警察待遇与工作环境的不平衡,农村派出所的警察工作不安心,一心想往城区和机关调动。农村警务工作人员需要相对稳定,但有的民警在农村警务室工作一段时间后,刚刚熟悉相关业务和工作环境,就调到其他地方工作,这也影响了农村警察队伍的战斗力的<sup>[4]</sup>。

##### 3. 传统警务的影响

社区警务是警务改革的产物,属现代警务范畴,但目前我国的社区警务和农村社区警务工作却受传统警务的影响颇深。传统警务模式为事发后的犯罪控制,此模式下的治安思想是以被动的追诉犯罪为中心,轻视预防。传统警务侧重于对重大刑事案件的侦破,一方面是出于人们对重大刑事案件的关注,影响更大,另一方面则是通过侦破重大刑事案件更能体现公安机关执法权威,从而赢得人们的尊重<sup>[5]</sup>。社区警务真正内涵是:公安机关依托社区或社区的人力、物力、财力,实现警察与社区组织、社会公众的有机结合,共同治理和解决社区的治安问题。社区警务不仅是一种警务方式,更是一种警务理念,其工作目的就是使社区组织成为预防社区犯罪的主体。受传统警务模式的影响,当前我国公

安机关还普遍存在着重打击轻防范的问题,一些地方党委政府和公安机关还是把破案数、破案率作为评价公安工作的主要指标。在这种指导思想下,一些派出所长期重打轻防,将主要精力放在侦破打击上,忽略了以治安管理和人口管理为主的基层农村警务室工作,一些基层民警不再对群众工作投入更多的热情和积极性,与群众的联系少了,警力不能向农村腹地延伸,掌握获取敌情、社会动态和违法犯罪线索的能力下降了。

#### 4. 考评机制不健全

目前,基层公安机关还没有专门针对农村警务普遍建立起一整套行之有效的考评机制,仍沿袭着传统的以业务内容为主的考评办法。考评机制的不健全主要体现在以下几个方面:

(1) 重打轻防。如前所述,当前公安机关内部重打轻防思想仍普遍存在,对农村警务民警的考核也将打击任务作为硬指标,从而忽略了发案率、社会治安秩序等软指标的考核。民警忙于完成打击任务,不能及时做好治安防控工作,不愿也不会作群众工作,偏离了社区警务工作的主题,降低了考核的意义和效果。

(2) 重主观轻客观。现有的考评机制往往反映的是领导者决策者的主观意志,却忽略了农村地理环境、人口构成、资源配备、社会治安历史和现状的发展态势等客观因素,这样就不可能真正把“发案少、秩序好、社会稳定、群众满意”作为农村警务的目标导向,同时也很难客观公正地评价民警的农村警务工作,更不能调动民警的积极性<sup>[6]</sup>。

(3) 缺乏社会评判机制。农村警务工作需要依托农村基层组织和广大村民,对其进行考核不仅要有上级组织对个人的考核,更需要有村民对驻村民警的评价。现有的考评机制缺乏社会评判机制,在考察人民群众满意率方面还有所欠缺。

#### (二) 解决问题的出路

面对新时期农村警务改革中存在的种种问题,基层公安机关应采取什么样的对策呢?

##### 1. 积极寻求地方党委政府的支持

农村警务室的建设是社会治安综合治理的一件大事,单靠公安一家很难解决其中存在的问题。公安机关应积极向地方党委政府汇报,争取支持。

尤其是农村警务室运行的基本经费保障问题,应引起党委政府的高度重视,最好能争取纳入财政预算。即使不能全额拨款,由财政解决一部分也是不错的途径。如赫山区农村警务改革之初,赫山公安分局通过积极向地方党委政府汇报,争取支持。当地党委政府经多次研究后决定,对农村警务室运行的基本经费采取三个1/3的办法解决,即区财政拨1/3,乡镇财政拨1/3,公安自筹1/3。这样,农村警务室的基本经费就有了强有力的保障。

##### 2. 加大宣传,积极寻求群众支持

公安机关在建设农村警务室时还应积极寻求村支两委及群众的支持。这就要求公安机关一方面把警务室的职能首先要定位于服务群众、密切警民关系,提高群众满意率的高度上来,要以服务社会主义新农村建设为中心,创新农村治安管理警务模式;另一方面要加大宣传力度,通过传媒、走访、公告、发传单、组织大会等多种途径,宣传农村警务工作的目的、意义与驻村民警的工作职责、要求等,让广大群众理解社区警务,为农村警务工作寻求群众基础。

有的地方公安机关经过大力宣传后,群众反应积极,一些乡镇企业和觉悟高的村民主动提出将自家空闲的房屋免费提供给农村警务室作为办公场所使用,少数有经济实力的企业和村民甚至为警务室添置一些必要的设备,真正把农村警务室当成了群众自己的警务室。如赫山区公安分局在农村警务室运行前采取的宣传措施有:积极与辖区行政村村支两委密切联系、沟通,向村民发放大量宣传资料,租用广播车上山下乡在农村来回广播宣传,邀请区电视台采访报道等。通过宣传,群众加深了对警务室的理解,铜布市场、黄团岭、珠波塘、大泉等15个警务室所使用的办公场所,都是群众免费提供的空闲房屋。农村警务战略取得了群众的理解和支持后,工作起来就如鱼得水了。

##### 3. 警力下沉,选拔协警员,解决农村警力不足问题

警力不足是困扰我国公安工作的一个普遍性问题,要从根本上解决,需要改革当前的公安体制,形成公安用人长效机制:一是要通过扩大编制,增加警察数量;二是要削减机关,做大基层;三是加强培训,强化警察素质;四是依靠群众,警力有限民力无穷。

具体针对农村警务改革警力不足的问题,赫山公安分局采取的对策值得借鉴:一是精简机关,做强基层,确保警力下沉。2008年该局进行人事调整时,尽量保证基层派出所警力不缺员,同时刻意把一批年轻力强的民警充实到农村派出所担任领导职务,增强农村力量,宁可削弱机关也要做强基层。这在一定程度上缓解了农村警力不足的问题,为农村警务战略奠定了良好的人力资源基础。二是在地方党委政府和村支两委的大力支持下,严格选拔了一批协警员,充实到农村警务室中,形成颇有特色的“赫山模式”。这种模式由公安机关派出一名民警担任警长,乡镇人民政府派出一名驻村干部(一般为司法所同志)担任指导员,在村干部和在当地有威望的治安积极分子中选拔若干名担任义务协警员。赫山模式加强了对治保会、乡镇企业等群防群治组织的业务指导,同时由于选拔义务协警员密切了警民关系,调动了群众参与警务改革的积极性,为农村警务改革奠定了良好的群众基础,在很大程度上解决了农村警务战略中警力不足的问题。

#### 4. 改变观念,注重预防与控制犯罪

新时期的农村警务战略要求转变观念,即从注重打击严重刑事犯罪转变到以防为主、防打结合的指导思想上来,农村警务室工作的开展应把治安防控作为主要任务。这就要求上级公安机关不给或少给基层农村派出所下达打击指标,重点考核农村警务室辖区的发案率和群众的安全感。如赫山区针对农村警务室的做法是,从注重打击严重刑事犯罪转变到以防为主、防打结合的指导思想。经2006年农村警务室试点建设后,2007年赫山区公安分局就把农村警务战略列为分局全年工作的三大重点之一,2008年更是把全局的主要精力放在了基层基础工作上,没有给基层派出所下达任何的打击指标。在指导农村警务室工作中,加强对警长的培训,注重划分警长的职责,把治安防控作为农村警务工作的主要任务。思想观念的转变,是农村警务战略得以顺利实施的前提。

#### 5. 完善考评机制,制定向农村警务民警倾斜的政策

相比其他警种而言,农村警务民警更需要工作

上的稳定性和延续性,刚刚熟悉情况进入角色就被调任他职,是社区和农村警务的大忌。如何让这些民警安心工作,是整个公安机关都应认真思考的课题。良好的考评机制是提高民警工作积极性、充分发挥民警的主观能动性的重要保障。赫山区在农村警务改革之初就制定了一套对农村警务民警的考评机制,以目标管理和绩效管理相结合,具体来说,在目标管理机制中,除了考核民警的破案数和抓获各种人员数外,更是将辖区内的人口管理(包括常住人口、暂住人口、重点人口)列为考核的重点,在绩效考评机制中,涵盖了辖区发案率、群众满意率、安全感等软指标考核。这样就着重解决了民警到农村“干什么”和“怎么干”的问题,经过两年的摸索,现在这套机制更加完善,更加贴近实际,也起到了提高民警积极性的作用。

同时,为了让农村警务民警能扎根农村安心工作,赫山区在政治保障和经济保障等方面制定了一系列向这些民警倾斜的政策,如同等条件下优先考虑农村民警的评优评先、职级晋升等问题,在偏远农村警务室工作的民警可以携带家属,家属可以被聘为协警员,连续三年以上在同一农村警务室工作并且考核合格者给予一定的物质奖励等等。

#### 参考文献:

- [1] 叶国兵. 用科学发展观破解农村社区警务发展难题[J]. 公安研究, 2007(12): 19-24.
- [2] 缪金祥. 农村社区警务运行机制的几点思考[J]. 吉林公安高等专科学校学报, 2007(3): 47-52.
- [3] 乔美玲. 农村社区警务的人力资源问题分析与对策[J]. 吉林公安高等专科学校学报, 2007(4): 65-67.
- [4] 吴晓春. 当前农村社区警务工作存在的主要问题及对策[J]. 广州市公安管理干部学院学报, 2007(2): 19-21.
- [5] 王世卿, 冯秀伟. 农村社区警务室建设思考——基于城市和农村的比较研究[J]. 中国人民公安大学学报: 社会科学版, 2008(5): 33-37.
- [6] 杨辉解. 实施社区和农村警务战略的难点和对策[J]. 公安研究, 2007(6): 13-16.
- [7] 毕刘武. 试论农村警务改革与发展战略[J]. 江西公安专科学校学报, 2008(2): 46-49.

责任编辑: 陈向科