

# 小城市边缘社区治安问题及服务改进策略

## ——基于石门县城边缘农村社区的考察

赵佳荣<sup>1</sup>, 陈瑜<sup>1,2</sup>

(1.湖南农业大学经济学院, 湖南 长沙 410128; 2.石门县公安局易家渡派出所, 常德 石门 415313)

**摘要:** 基于石门县城边缘农村社区(易家渡镇)的初步考察表明: 其发案率明显高于该县乡镇平均水平, 其治安形势依然不容乐观, 并具有以下基本特征: 案件类型仍以侵财为主; 流动人口犯罪呈增长趋势; 社会矛盾纠纷日益多样化; “黄、赌、毒”现象屡禁不止。其主要原因是社区治安公共服务存在缺失, 包括基于大数据的情报和警务工作薄弱、治安纠纷调解服务缺失、群防群治与治安管控机制不完善、法治宣传和教育的相对薄弱。为此, 必须构建基于多中心治理的治安管理与服务模式; 创新社区治安预警机制和治安网格化防控服务, 加强流动人口管理和服务, 改进社区法治教育和从业人员培训服务。

**关键词:** 小城市; 农村社区; 治安问题; 服务创新

中图分类号: D613.4

文献标志码: A

文章编号: 1009-2013(2016)03-0048-05

## Public security problem and service innovation of communities nearby small cities

ZHAO Jiarong<sup>1</sup>, CHEN Yu<sup>1,2</sup>

(1. College of Economics, Hunan Agricultural University, Changsha 410128, China;

2. Yijiadu Local Police Station, Shimen Public Security Bureau, Changde, 415313, China)

**Abstract:** The investigation result based on the public security problem of rural community at Yijiadu town, Shimen county shows that the incidence rate is much higher than the average level of the other towns in this county, which means the security situation is not optimistic. Analysis shows that the public security in Yijiadu town has following characteristics: the case type is mainly property-related crimes, the crime committed by floating population is increasing, the social conflicts and disputes are turning diversely, crimes related with pornography, gambling and drugs repeat. The main reason causing those problems is the absence of the public services, which includes the weak police work and information based on big data, the lack of security dispute mediation service, the inadequate measures of mass prevention and control mechanisms, the relatively weak law publicity and education. Then the author proposes some suggestion to solve those problems: to innovate the early warning mechanisms and prevention-and-control service in the community, to strengthen the management and services for the floating population, to improve public education and training services for law practitioners.

**Keywords:** small city; rural community; public security problem; service innovation

国务院《关于深入推进新型城镇化建设的若干意见》明确提出: 今后一个时期要促进大约1亿农业转移人口落户城镇, 引导大约1亿人在中西部地区就近城镇化; 要加快培育中小城市和特色小镇。小城市边缘农村社区或者说城市边缘社区作为小城市建成区和非建成区之间、城市形态和乡村形态之间的交融地带, 具有城乡地域交叉、农(民)居

(民)生活交叉, 街乡行政管理交叉的鲜明特征, 由于城市、乡村和其他因素交互渗透和影响, 社区公共治理和服务相对复杂, 其治安管理一直是城镇化进程中的难题。有人形象地称其为城市的“烂边”。因此, 城乡结合部农村社区治安问题能否得到有效解决直接关系到城乡一体化建设能否顺利推进。笔者初步梳理近年相关文献发现, 学界就城市或农村社区治安问题展开了大量研究, 但只有少量研究为城乡结合部社区的治安问题, 而且主要是大中城市的城乡结合部社区。如2011年袁方基于北京市B村的调查对大城市边缘社区治安管理模式<sup>[1]</sup>, 2015年

收稿日期: 2016-04-18

基金项目: 湖南省科技计划项目(Z2014NK31); 湖南省哲学社会科学成果评审委员会立项项目(XSP2016010419)

作者简介: 赵佳荣(1965—), 男, 湖南湘潭人, 研究员, 硕士生导师, 主要研究方向为农村区域发展。

张松峰就北京城乡结合部农村社区安全治理<sup>[2]</sup>，郭占锋、伍广梅以陕西省杨凌区和谐小区为例，对农民集中居住的新型社区管理问题<sup>[3]</sup>，罗国文等当前城市新型小区治安防控结构<sup>[4]</sup>进行了探讨。基于新型城镇化的重点是大力发展小城市，而且其开发的前沿必然是其城乡结合部，但对于小城市边缘社区治安问题研究相对薄弱，笔者拟以石门县城为例，就其边缘社区治安问题及其特征，其治安服务存在的缺失展开探讨，并基于多中心治理等理论提出若干治安公共服务创新构想，以期抛砖引玉，推动小城市边缘社区治安问题研究。

### 一、小城市边缘社区治安问题及其特征

改革开放以来，城乡结合部因其地理区位的特殊性，各种社会矛盾和治安问题相对凸现。随着国家全面放开建制镇和小城市落户限制，小城市边缘农村地区日益成为新型城镇化的前沿地带。而由于城乡两种社会管理体制共存，新旧管理体制转换滞后，加上在快速的城市化改造进程中，社区生产要素重组、居民(农民)利益多元化等因素，各种矛盾纠纷和治安问题日益凸显。笔者现以中部地区湖南省常德市的小城市——石门县城的易家渡镇为典型案例，剖析小城市边缘农村社区治安问题及其特征。

易家渡镇位于石门县城东部，面积 67km<sup>2</sup>，人口 3.6 万人，下辖 8 个村委会、2 个居委会。易家渡镇虽然近年没有发生命案、大型群体性上访事件，但立案数上升了 37.4%。2010-2015 年易家渡镇治安案件立案数占比分别为 11.5%，7.3%，10.8%，9.0%，11.0%，13.5%，在石门县 19 个乡镇中居于首位，其发案率远高于平均水平。根据其治安及刑事案件统计(表 1)，其治安形势依然比较严峻。

表 1 2010-2015 易家渡镇治安及刑事案件统计

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
盗窃案	44	51	39	38	27	57
敲诈诈骗	4	7	3	16	21	12
抢夺抢劫	2	0	2	1	0	0
打架斗殴	24	40	42	43	30	38
损毁财物	9	9	9	5	14	13
扰乱公共秩序	6	5	9	17	12	2
吸毒	1	7	8	12	11	8
赌博	1	3	0	0	2	4
强奸	3	0	0	0	0	0
其他	13	2	10	4	12	13
案件总数	107	124	122	136	129	147

简要分析该镇 2010-2015 治安及刑事案件立案情况便不难发现其治安问题具有以下基本特征：1)

案件类型以侵财为主。侵财案件可以细分为盗窃、敲诈诈骗、抢劫等类型，其中盗窃案件数量长期居高不下，案件数分别占该镇当年发案数的 41.1%、41.1%、32.0%、27.9%、20.9%、38.8%，居于各类案件首位。同时，以电信诈骗为主的诈骗类侵财案件也呈上升趋势。盗窃案件和利用电话或基于互联网新媒体的敲诈诈骗案件频发且破获率不高，不仅严重影响居民生活，而且导致居民安全感和幸福感下降，严重危害社区平安与社会和谐。2)流动人口违法犯罪呈增长趋势。犯罪人员所占的比例可以看出，在违法犯罪人数中外来流动人口所占比例越来越大，从 2010 年的 38.83% 上升到 2015 年的 57.94%。3)社区居民矛盾纠纷多发、易发且日益多样化。社区居民常因邻里、家庭生活生活中的小矛盾引起纠纷，而家族成员出于“宗族”意识，不问是非曲直、不计后果挺身相助，以致造成人员伤害和矛盾进一步激化。易家渡镇 2010-2015 打架斗殴故意伤害案件频繁发生，其中大多数案件肇事者平时表现良好，因一些生产和生活上的小事争吵而一时冲动，导致矛盾激化而引发犯罪。甚至不少是兄弟妯娌间为老人赡养以及家庭琐事搬弄是非而导致矛盾纠纷升级为斗殴等治安案件。4)“黄、赌、毒”现象屡禁不止。黄、赌、毒等社会丑恶现象滋生和蔓延，严重败坏社会风气。虽然政府不定期开展各种专项治理行动予以打击和治理，但效果差强人意，特别是吸毒治安及刑事案件仍有不断增加的趋势。

小城市边缘农村社区治安形势不容乐观，笔者认为其治安问题的生发和演进虽然是多重社会经济因素诱致的结果，但也具有以下方面的共性：1)城乡分治的二元社会管理体制。这导致这类边缘型社区处于“非村非城”的尴尬境地：划归城市管辖序列但又难以实施城市社区管理体制，其土地、人口及户籍制度等依然实行农村管理体制；进而导致各种非法经营滋长、市场秩序混乱，谁都管但谁也管不了、管不好。社区内违章建筑、违法出租房屋，无照经营餐馆、发廊、诊所、网吧、作坊、修理店、废品收购点司空见惯，制假贩假屡见不鲜。2)社区治安公共服务机制不健全，供给能力不足，服务效率偏低。随着城市化发展的快速，迅速而过度集中的外来人口使小城市边缘农村社区人口剧增和人口结构失衡，而社区治安管理与服务资源不足、机制不健全，治安管理效率低，从而使治安问题凸显。流动人口违法犯罪率上升与流动人口管理薄弱有着直接关系。3)社区法治教育和从业人员培训滞后。随着农民承包地不断被征收，社区失地和无业农民

日益增多,其物质生活条件虽得到保障,但精神生活比较空虚,加上社区文化建设滞后,健康有益的公共文化娱乐活动少,社区教育和管理不到位,在拜金和享乐主义的侵蚀下,不少文化素质较低社区居民经不住诱惑而走上“黄、赌、毒”等违法犯罪歧途。社区治安管理与服务从业人员培训不足,直接导致职业素养和专业服务能力难以满足工作岗位和公众需求。小城市边缘农村社区治安问题,主要还是小城镇边缘农村社区治安公共服务存在诸多缺陷,下面就此展开剖析。

## 二、小城市边缘社区治安服务的不足

中国一直采取以政府为主体的社区治安管理模式,1978年改革开放以后,中国政府逐步明确社会治安工作应由强调政府独家“管理”向多方协同“治理”转型的总体战略目标和阶段性目标,但在实践中产生了偏差,包括政治过程、行政过程、经济过程和文化过程产生的偏差<sup>[5]</sup>,因此并未达到预期的目标效果。小城市边缘农村社区治安管理与服务的不足则主要体现在以下几个方面:

### (1)治安资源不足且难以有效整合和优化配置。

治安资源是指能够服务于治安管理的人、财、物、信息以及社会资本(资源)的总和。小城市边缘农村社区地域比较宽广、人口分布相对分散,治安管理和矛盾、纠纷调解工作强度大,而其治安资源不足导致其能力缺失、服务供给困难。如石门县易家渡镇人口规模达3.6万人,其治安管理工作主要力量是仅有6名干警的派出所和村治保会,而村治保会除兼职的治保主任并没有也难以全身心投入治安工作。虽然社区也倡导群防群治,但治安联防队、社区治保会、治安积极分子等群体力量缺乏统一调度,大多处于“各自为战”状态,加之工作经费尤其报酬问题没有得到妥善解决,有些组织基本处于瘫痪状态。矛盾纠纷调解是社区治安管理和服务的重要基础性工作,易家渡镇主要是由乡镇司法办、村调解委员会和基层法庭承担,但由于司法办、村调解委员会和法庭人力和经费严重不足,而随着城镇建设的快速推进,辖区征地拆迁、劳资纠纷等日益增加而且调解难度大,特别是一些历史遗留问题引发的矛盾纠纷牵扯警力多、调处效率低。对于一些突发性的矛盾和纠纷,他们无法在第一时间进行有效的现场调解处理。

### (2)流动人口管理和公共服务严重滞后。

小城市边缘农村社区的外来人口一般来自于省内外经济社会发展比较落后的贫困地区,而且大多数受教育程度

不高,在社区从事低端产业,其居所和工作具有不稳定性,往往成为社区治安管理和服务的盲点和难点。由于外来流动人口大量涌入,而且其中不少人主要从事餐馆、发廊、诊所、网吧、作坊、修理店、废品收购点经营,与社区内的一些本地居民无形中争夺有限的业务空间,在经营和服务与本地社区居民产生矛盾和纠纷的几率更高。易家渡镇流动人口违法犯罪呈增长趋势,其中一个重要原因就是社区自主组织的流动人口管理和公共服务供给严重不足,由于缺乏社区流动人口服务站和出租房管理服务站这类基层准公共服务组织的有效的信息服务供给,而派出所又由于警力不足难以做到“串百家门、知百家事、解百家难”,导致派出所对辖区流动人口基本情况底数不清、信息不灵等问题还普遍存在,特别是对流动人口中的重点人员监管存在老办法不灵、新办法不多的问题,难以将社区流动人口管理基础工作与应急服务有机结合起来。

(3)社区治安预警和管控机制存在缺陷。一方面基于大数据的情报和预警工作相对薄弱。基于大数据提高情报信息的准确性和时效性,是确保治安服务质量与效率的基础。目前多方位搜集和分析情报信息能力薄弱,尤其是对重点监控对象的活动、重大群体性斗殴、邪教活动、上访闹事等方面信息搜集,以及信息集成、分析、预判能力不足,也就难以将治安动态信息、不稳定因素和安全隐患纳入视线,进而准确预判违法犯罪活动及治安问题的发展动向,把握防控的主动权。易家渡镇就有多起群体斗殴事件直到爆发或爆发前的“临界”状态才为派出所发现和制止,原因就在于信息化工作薄弱。治安服务主体基于大数据的警务工作薄弱和情报信息服务实战能力缺失的原因主要有三:强化治安、警务信息化意识不强;基础设施建设薄弱,虽然近年不断加大信息化警用装备投入,但各类治安管控主体的信息化建设仍然比较落后;从业人员基于大数据的情报和警务信息处理、应用能力不足。在治安管理和服务的基础工作中缺少对信息综合运用,导致工作效率特别是案件破获率降低。另一方面对社区治安的群防群治和全面管控不足。群防群治因对“社区治安服务”的产品属性认知缺乏共识,难以有效增加和优化配置治安资源而最终流于形式。由于基层政府及公共安全管理主体不够重视,检查人员专业知识缺乏,缺少科学高效检查方法,社区日常治安标准化落实远没有到位,政府采用运动式打击所形成的短期“良好治安”不具有可持续性<sup>[6]</sup>。

### (4)社区法治宣传和教育的相对薄弱。

社区居民文

化素质较低是其治安问题的重要诱因之一。一方面,文化素质偏低导致一些人对罪与非罪没有起码的认知和辨别能力,例如在一起三轮摩托车盗窃案件中,购买赃车的嫌疑人均认为不是自己偷的三轮摩托车,不属于违法犯罪行为。笔者对易家渡镇 2010-2015 年 636 名涉案人员初步统计发现,89.3% 为初中及以下文化程度。另一方面,许多社区居民因文化素质低,面对形形色色的网络诈骗没有应有的防范意识,更谈不上有效制止和规避,以致敲诈诈骗的案件发率不断攀升。尤其值得重视的是当前基层政府对思想政治教育和法制宣传工作没有足够重视,偏重以经济手段来化解包括村集体、村民、企业之间的利益冲突等社会矛盾纠纷,而忽视思想政治教育和法制宣传工作,更不注意与社区群众之间加强信息联系与感情沟通。普法教育等公共服务的缺失使得本来文化和法律知识素养就不足的社区居民遇事时对事物没有较为正确认知判断,更易于在面对一些利益冲突和时采取不正当方式来解决,有时甚至不计法律后果而暴力斗殴、聚众闹事,引发一系列治安事件。

### 三、小城市边缘社区治安服务的改进

中央明确提出:要深化农村社区建设试点工作,完善多元共治的农村社区治理结构,推进县乡村三级综治中心建设,完善农村治安防控体系;积极开展专项治理,深入整治农村黄赌毒、非法宗教活动等突出问题。审视以易家渡镇为代表的小城市边缘农村社区治安问题及其治安管理与服务存在的不足,笔者认为其治安公共服务的创新关键是基于多中心治理理论构建治安管理与服务模式,创新治安预警和网格化防控服务体系,改进社区法治教育和从业人员培训服务。

(1) 基于多中心治理理论构建治安管理与服务模式。产品(服务)按其属性可分为公共产品、准公共产品和私人产品。公共产品(服务)具有三个显著特征,即效用不可分割性、消费非竞争性和受益非排他性。反之则为私人产品(服务),介于二者之间、具有私人产品和公共混合特点的产品即为准公共产品。社区治安服务显然不同于国家公共安全服务等纯公共产品,而属于比较典型的“准公共产品”。社区治安服务的准公共品属性决定了政府、企事业单位、社会组织都无法独立完成供给,或者说都存在难以摆脱的困扰,因而建立政府、社会组织、企事业单位参与、功能互补的多中心供给合作机制势在必行。始于英、美等西方发达国家的社区警务制

度就是基于公共安全有效供给不足而创立的一种以政府、警察、社区及其成员等利益相关方多中心互动而形成的服务供给制度。西方社区警务模式的经验表明,有效的社区治安治理必须由政府(警方)适度主导或控制,让社区治安服务市场充分发育,在此基础上充分动员和优化配置各种社区治安资源,满足社区及其居民多样的安全需求。

建立多中心治理的社区治安模式就是要建构基层政府、社区社会组织和公民等多元主体参与的社区治安服务的组织和行动体系,并根据效能原则形成不同治理维度的权力中心,通过多个权力中心及其组织机制提供治安服务,实现社区治安事务的高效治理。多中心治理意味着治理结构从“单一中心——服从”模式向“多中心——合作”模式转变;不同性质的治安产品和公共服务可以通过多种制度选择来提供;在社区治安管理和服务中存在着独立的民间组织力量;公民参与其中。

(2) 创新治安预警和网格化防控服务体系。优化社区治安公共服务必须建立有效的治安预警。首先应加快构建纵向贯通、横向集成、共享共用的信息化平台,充分运用基于大数据分析成果提高治安预警水平。参与社区治安管理和服务的主体都应善于采集各类信息和情报并整合形成各类专门数据,在基础上构建社区治安数据库,通过专门人员深入分析大量真实而全面的信息数据,掌握社区治安问题的演进规律,科学预判社区治安的形势,尤其是对社区征地拆迁、移民安置、土地纠纷等诱发群体性事件苗头、邪教组织活动、盗窃和诈骗等严重威胁居民生活安全的隐患能够超前预警。其次是开展社会矛盾排查,要努力把触角延伸到每个角落,确保对矛盾和纠纷早发现、早防范。要充分发挥社区治安信息员和调解员熟悉社区居民及其社会关系的优势,深入摸查其所管辖区域及其居民的各种矛盾纠纷,并将信息分类汇总后在一定范围实现信息共享;对信息员和调解员排查中发现的犯罪线索应及时报告公安部门。第三是稳步推进派出所驻社联村制度,即派出所民警联系一个村(居)委会,定期到联系小区开展“驻社联村”活动,重点是了解小区治安服务情况,指导开展治安预防、网格化管理、法制宣传等社区警务工作。总之,创新社区治安预警机制,就是要对社区治安形势做到心中有数,并对其发展趋势有正确判断,即使遇到重大突发和群体性治安问题也能够有效应对。

“破窗”理论认为治安纠纷和各种违法犯罪行为的发生与外部环境存在着密切的关系,因此良好

治安秩序的建立甚至取决于社区治理的水平。应围绕社区治安服务总目标,建立多方协同联动、人防与技防融合的网格化防控体系。首先要健全“居(村)民委会+派出所”的社会治安网格化管理和服务机制。应因地制宜划分片区和组,明确治安防控的基本单元——网格,进而有效整合资源,建立以居(村)民委员会为主体,片(组)治安负责人为骨干,调解员、信息员、志愿者等为主要成员的网格化防控体系,进而形成“横向到边、纵向到底、直接到户、覆盖全员”的社区治安综合治理和服务格局。其次,进一步细化派出所与居(村)民委员会治安联动机制,派出所应以社区警务室为平台,将派出所的阶段性及专项整治任务与其有效对接,形成“点、线、面”相结合的人防网络模式。第三是居(村)民委员会应基于管控范围宽广、难度大,志愿人员缺乏、治保队伍老龄化的实际,建立治安保障活动经费投入和相关人员补贴和奖励机制,调动公众参与的积极性,激励片(组)调解员、信息员、志愿者加强针对性的走访(巡查)、排摸线索、调解纠纷,及时而全面地掌握辖区治安动态,以抓早、抓小为原则,及时化解各类矛盾纠纷于萌芽状态。派出所片警应牵头定期召集他们研究分析辖区治安形势,加强工作指导和业务培训。第四是加强技防工作。利用智能传感、遥感、卫星定位、地理信息系统等技术,创新治安防控手段,提升管理和服务的数字化、网络化、智能化水平。在“两抢一盗”及“黄、赌、毒”治安事件多发场所、社会治安隐患较多的重点区域增设电子监控,对其实行全天候监控,鼓励和支持有条件的商店、企事业单位设置电子防盗报警系统以有效防止盗窃行为发生。

(3) 加强流动人口管理和专项治理。强化流动人口管理和服 务,一是在明确流动人口管理主体的基础上,严格规范流动人口登记、居住证办理制度。改革原来流动人口信息采集缺乏分类和局限于姓名、性别、年龄、身份证号码等简单信息层面的传统办法,对其实行分类登记和管理,尤其对其中有长期居住意向的流动人员要充分采集其原户籍地、现职业、住址、有无犯罪前科等信息并定期核实和更新,力求做到对当地流动人口“底数清、动向明”。二是加强流动人口租住房屋的登记管理。派出所要指导社区综治办及其所属居(村)民委会以出租房屋为切入点,全面掌握辖区内流动人口的动态信息。社区综治办或居(村)民委会应与辖区内出租房屋的业主、暂住流动人员逐一签订“社会治安责任书”,强化出租人和租赁人的责任意识。三是实施分类管理,强化控制和服务。推行分类管理有利于提高流

动人口管理与服务的效率。如对于临时住宿人员要严格要求开办旅馆、出租屋的业主按照公安机关的特殊行业要求安装旅馆业管理系统,规范采集住宿人员信息;对尚未安装旅馆业信息系统的出租屋,应规定业主分时段采集相关信息并定期报送居(村)民委员会或社区,以便实时掌握出租屋流动人口变动情况。而对于流动人口中有违法行为的,居(村)民委员会或社区应明确专门人员切实做好其管理、引导和社区矫正方面的帮扶工作。

(4) 改进社区法治教育和从业人员培训服务。针对社区居民法律知识、安全防范技能不足,要大力改进和加强公众法治教育,并提供法律咨询、治安防范技能培训等公共服务。选拔和组织具有法律和社会治安方面的专家定期深入社区开展法律咨询,进行法律知识讲座,就社区曾发生的重大治安事件进行典型案例分 析,以起到警示和教育作用,引导社区居民学法、守法、懂法、用法,维护自己的权益,履行好自己的义务;开展防火、防盗、防骗等方面技能培训,提高居民防范能力,并为预防控制提供有效线索。坚持和完善政府主导的社区矫正模式,对于社区中的刑满释放人员等特殊群体,要健全帮教管理机制,配备专门人员,明确工作目标与措施,加强其生存技能培训和思想道德教育,帮助其尽早融入社会,开启新的生活,预防其再次走入歧途<sup>[7]</sup>。建立健全社区治安管理和服 务从业人员学习培训制度,定期组织片区治安负责人、调解员、信息员、志愿者等开展治安法规、社区管理、信访接待、纠纷调解、公益服务、入户调查等各类专项培训,提高其政策水平和服务能力。

#### 参考文献:

- [1] 袁方. 多中心治理下城市边缘社区治安管理模式探析——基于北京市 B 村的调查[J]. 中州学刊, 2011, 183(3): 130-134.
- [2] 张松峰. 北京城乡结合部农村社区安全治理初探[J]. 赤子, 2015(8): 118-119.
- [3] 郭占锋, 伍广梅. 合并与重组: 农民集中居住过程中新型社区管理问题调查——以陕西省杨凌区和谐小区为例[J]. 农村经济, 2015(1): 88-92.
- [4] 罗国文, 欧阳梓华, 杨纪恩. 当前城市新型小区治安防控结构的弊病及出路[J]. 湖南社会科学, 2015(4): 99-102.
- [5] 王均平, 康均心. 全球化进程与我国社区犯罪防控体系研究[J]. 中国法学, 2022(4): 102-111.
- [6] 王婷. 社区日常治安检查标准化研究[J]. 中国人民公安大学学报(社会科学版), 2014(3): 113-119.
- [7] 胡印富. 社区矫正制度的三大根基[J]. 湖南农业大学学报(社会科学版), 2014(4): 95-119.