

# 市场与志愿机制嵌入:当代中国基层治安社会化的创新趋向与实践效能

□ 钟金燕

**摘要:**警察是维护社会稳定的强制性力量,但仅靠警察难以应付日益复杂的治安问题。鼓励社会组织以多种形式参与到预防犯罪和维护社会治安活动中,即治安社会化可以弥补警力不足的问题。以改革开放为分水岭,我国的治安社会化实践经历了一个从尝试到取得较大成果再到在困境中思变的过程。改革开放以后,市场与志愿机制的引入,拓展了群众参与治安的广度与深度,推动治安社会化实践迈入新阶段,助力建设更高水平的平安中国。

**关键词:**治安社会化 市场机制 专群结合

**中图分类号:** D631.41 **文献标识码:** A **文章编号:** 1243(2021)02-0037-009

**DOI:**10.16072/j.cnki.1243d.2021.02.005

中国幅员辽阔,治安维护难度大,国家财政资源有限,因而利用社会力量维护基层治安秩序是历代统治者所采用的主要策略。新中国成立以后,如何利用社会的力量协助警察机关维护基层治安秩序,是新政权面临的重要课题。20世纪50—60年代,在公安群众路线的指导下,中国突破了以政府(警察)为单一中心的制度安排,将治保会、联防队、单位等组织作为治安防控的重要参与者,发挥它们的人力资源、信息资源优势,鼓励它们以多种形式参与到预防犯罪和维护社会治安活动中来,形成了公共治安社会化的传统。改革开放以来,特别是随着社会主义市场经济体制的逐步确立,原来的治安社会化模式因其赖以存在的社会基层组织的萎缩、意识形态的变迁、警民关系的疏远而受到了严重冲击。各

地政府逐步引入市场与志愿机制,探索改造传统治安社会化模式的新路径,使治安社会化传统在改革开放新时期焕发了新的生机与活力。

## 一、传统治安社会化模式的形成与确立

新中国成立之初,新生的人民政权面对的是一个犯罪活动猖獗的严峻社会局面,1950年全国发生各类刑事犯罪案件达51万起,按当时人口总数计算,发案率达9.3%,形成了一个违法犯罪的高峰。<sup>①</sup>然而,这一时期国家治安力量,从人员、经费与结构来看不够强大,人数少、职业化程度低(如办案技术落后、法律知识欠缺、职业标准落后、职业教育缺乏),根本无法应对复杂的治安形势。在正规警察力量不足的情况下,党和国家领导人将党的群众路线

**收稿日期:** 2020-12-22

**作者:** 钟金燕,中国社会科学院当代中国研究所,助理研究员,政治学博士,主要研究方向:当代中国政治史。邮编:100009

\* 基金项目:国家社会科学基金资助青年项目“国家治理现代化进程中的治安治理研究”(14CZZ038)的阶段性成果。

<sup>①</sup> 张晓秦,赵国玲.当代中国的犯罪与治理[M].北京:北京大学出版社,2001:1.

创造性地运用在国家治安治理中,群众路线成为公安机关工作的最高指导原则。公安工作贯彻群众路线,本质上要求公安机关及公安民警必须坚持全心全意为人民服务的宗旨,必须接受人民群众监督,依靠群众来维护治安。各级公安机关将大部分的社会治安控制工作交给居委会、单位以及包括党员、干部和政治积极分子在内的“群众”负责,公安的工作是做指导工作,将各类群众组织动员起来参与社会治安工作,在实践中逐渐形成了以治保会为骨干,群众广泛参与的治安社会化模式,为改革开放以后的中国犯罪预防和治理积累了宝贵的历史经验。这一模式的主要内容有:

#### (一) 骨干力量: 治保会

治安保卫委员会(简称治保会)是公安机关依靠群众维护社会治安的重要组织形式,20世纪50—60年代,是治保会组织最健全、功效最大化的时期。

1951年5月,毛泽东同志在总结了党委领导下的群众治安工作的经验后,亲自倡导在全国城乡建立治安保卫委员会。1952年8月11日,经中央人民政府政务院批准,公安部颁行了《治安保卫委员会暂行组织条例》,要求城乡普遍成立治安保卫委员会,接受公安机关的领导,任务是协助人民政府肃清反革命、防奸、防谍、保卫国家和公众的治安。

治保会委员是在历次运动中涌现出来的,由群众选举出来的治安积极分子组成,他们一般兼职从事治保工作。例如:单位治保会成员参加治安保卫所需要伙食补贴由单位开支,街道(居委会)治保委员以未就业街道居民如家庭妇女为主体形式,除了街道治保主任享受少量的经济补贴,其他组织成员几乎都是义务工作;在农村,除专职的治保主任可以领取干部补贴外,一般采用工分形式对其他临时承担治安公共事务的人员及不完全脱产的治保人员给予一定的补充报酬。治保人员从旧社会走来,对新中国的未来无比憧憬,有着强烈的主人翁意识,他们不考虑报酬,无私奉献,积极投身到治安巡逻、化解纠纷工作中。

治保会分布在城镇、街道、农村的每个角落,其组织设置具有同基层党政组织、生产组织相适应的显著特点。《条例》明确规定“在城市,治安委员会

以机关、学校、工厂、街道为单位,经过人民选举产生,在农村,以乡为单位,经过人民选举产生。治保委员人数少者三人,多者十一人。”<sup>①</sup>治保会通过委员会、治保小组以及治安员三个层次,渗透在城镇、街道、农村的每个角落,扎根在群众中,形成一个严密的治安保卫网,大大提高社会面控制的严密程度。

为了充分发挥治保会的桥梁作用,治保会一方面与群众保持密切关系,及时向公安机关反映情况,预防治安案件和安全事故的产生。另一方面服从党和政府(公安机关)的领导,将各个时期的治安保卫中心任务、公安机关的治安信息、法规及治安保卫任务和要求,传达、贯彻到有组织和无组织的群众中,将党和政府(公安机关)的话语转化为民众话语,将国家意志转化为群众意志,将广大群众普遍地组织起来,协助公安机关完成维护社会治安的具体任务。

治保会来自于群众,是公安机关最广泛、最丰富的公共安全信息来源。公安机关通过治保会广泛联系群众,拥有了千万双眼睛、耳朵,拥有了全天候多方位覆盖防范对象的力量,从而有助于将防范措施落实到社会各个角落。各地基层治保会依托于计划经济体制,围绕党的中心任务,例如镇压反革命分子和打击各种刑事犯罪分子、保卫国家经济建设的斗争,团结和带领人民群众协助公安机关完成打击、防范、改造的治安任务,最大限度地协助公安机关发挥了专门机关的强大威力,有效地防范和震慑了犯罪活动,对于维护当时的社会治安发挥了不可估量的积极作用。

#### (二) 制度基础: 单位制度

单位(城市中的单位和农村中的人民公社单位)是计划经济时代中国主要的社会组织单元,是社会重要的组成细胞之一。单位制从组织上为社会治安秩序的维护与整合提供了非常有效率的保证,发挥了重要的作用。

一是治安政治动员。单位是政府征发治安资源、发动普通公众参与社会治安治理的重要制度基础。单位设置了健全的党群组织作为政治动员的主导力量,党和政府可以运用自上而下的行政手段,大规模地组织群众投入各种治安防控运动,以实现党和政府的各项治安方针和政策,在战略部署上做到

<sup>①</sup> 治安保卫委员会暂行组织条例[N].光明日报.1952-08-12.

步调一致的现实行动。单位兼具生产经营和治安公共服务供给的双重功能,垄断了参军、入学、就业、收入与分配,个体不服从单位,将面临失业与福利惩罚的后果。惩罚机制的存在,不仅约束了内部职工的违法行为,使单位内部的治安问题明显减少,还克服了治安公共物品“搭便车”行为,塑造了单位所有个体整齐划一的治安集体行动。

二是社会治安秩序的控制与维护。单位治安与社会治安紧密相连,相互影响,相互促进。因此将单位纳入治安防控体系,加强对单位治安工作的指导,亦是当时公安工作社会化策略的一个重要组成部分。各地公安机关成立专门的经济、文化保卫部门依法指导和监督机关、团体、企业、事业单位的保卫工作(简称内保工作)。1950年,中央人民政府政务院和中共中央相继作出决定和发出指示“明确规定各级财政经济部门的领导机关和所有的国营工厂、矿山、银行、电讯、仓库等经济部门,要设置保卫组织;并责成各地公安机关,负责保卫所辖地区工厂、矿山等经济部门的安全。此后,各级公安机关相继建立了经济保卫工作机构。”<sup>①</sup>“为了加强文化事业的保卫工作,1953年4月,公安部成立了文化保卫局。”<sup>②</sup>各机关、团体、企业、事业单位,“根据本单位的规模大小、职工多少和重要程度等实际情况,分别设立保卫局、处、科、股、或配备专职保卫干部,在保卫工作业务上接受公安机关经济文化保卫部门的领导”。<sup>③</sup>它们享有部分执法权,可以自行侦破普通案件。在经费的来源上,单位的治安经费主要由本单位自行解决。这部分经费主要包括对单位治安设施的投入、治安保卫人员的开支以及企业财产的保险。计划经济时期单一的公有制经济将几乎所有的职工都纳入“单位制”之中,区域安全状况很大程度上取决于各个单位的治安状况。在生产区、办公区、生活区连成一片的大型企事业单位,公安机关通过指导其将内部治安保卫工作与社会治安工作相结合,将群众大规模地组织投入到各种治安运动,完成了单位内部的治安防卫工作以及区域范围内邻近单位

的治安协作任务。

### (三) 辅助力量:治安联防队

早在20世纪50年代,就有少数厂矿企业与周围单位和乡镇实行治安联防,以后在实践中,又不断地有所发展和完善。20世纪60年代,为解决警力不足问题,上海、青岛公安机关从企事业单位中挑选一些治安防范积极分子作为群众治安防范力量。这一部分人即早期的治安联防队队员,其编制、薪酬待遇仍然属于原单位。而后,在其他城市的市区、城镇的企事业单位、居民区,在农村的生产队等出现了以“出人”为主要形式而组建的治安联防队,“一般是由地方公安机关出面组织,企事业单位和乡镇领导,以及民兵、保卫组织负责人参加,成立治安联防委员会,共同组织联防队伍,在联防区内值班巡逻,维护社会治安,并定期召开联防会议,通报本地区、本单位的治安情况”。<sup>④</sup>联防队队员一般是兼职或纯义务性的,有各种不同的称呼与不同形式,例如治安巡逻队、护街队、护村队、护校队、工人纠察队。

这一时期的联防组织,全国并没有统一规定,由各地公安机关根据治安形势需要,商请当地政府部门同意,请辖区企事业单位协助解决人员、经费。依托单位制度,各地治安联防队的组建总是能获得较为丰富的人力、物力资源。

联防队通常以设立在公共场所、车站、码头、繁华闹市区的值勤点为中心,向社会面延伸,形成点面、条块、城郊多种结合的整体联防网络。例如据记载“无锡市通运路地处无锡北大门,紧临火车站、汽车站和轮船站,是‘三关地区’通往城区的‘咽喉’。辖区商业和娱乐场所集中,人员流量大,治安复杂。当地公安机关把派出所39人的联防队,分成四个专业组,用于辖区昼夜巡查的14人,在三个口子上守候伏击的6人,定人定场所控制的6人,用于线路上观察可疑人头和情况的13人。”<sup>⑤</sup>治安联防队以维护区域治安秩序为主要职责,在公安机关的领导下,与治保会相结合,协助公安机关进行治安巡逻,及时发现和制止违法犯罪活动,减少社会面的犯

① 《当代中国》丛书编辑委员会.当代中国公安工作[M].北京:当代中国出版社,1992:153—154.

② 《当代中国》丛书编辑委员会.当代中国公安工作[M].北京:当代中国出版社,1992:154—155.

③ 《当代中国》丛书编辑委员会.当代中国公安工作[M].北京:当代中国出版社,1992:157.

④ 《当代中国》丛书编辑委员会.当代中国公安工作[M].北京:当代中国出版社,1992:164.

⑤ 江苏省地方志编纂委员会.江苏省志·公安志[M].北京:群众出版社,2000:277.

罪空隙。“同时,在对职工和农民加强法制教育的基础上,制订联防公约,妥善解决职工和农民之间的纠纷,及时处理农民侵犯国家资产或职工侵犯农民利益的事件。”<sup>①</sup>

总之,治保会、企事业单位的内保机构以及各种类型的联防队,是计划经济时期主要的群众性社会治安组织。它们使公安机关同广大群众有了经常性、组织性的牢不可破的联系,为我国社会治安治理创造了一个由广大群众参加的、有组织的坚实基础;它们与公安机关在打击、防范、改造三个环节有紧密的互动作用,构建了一个时空紧密衔接的基层治安防范网,造就了新中国治安的黄金年代。数据表明,1953—1965 年的 13 年间,“全国年平均立案数 27.6 万起,平均发案率为 4.2 起/万人,大大低于解放初期 1950 年 51.3 万起的立案数和 9.3 起/万人的发案率”。<sup>②</sup>

## 二、传统治安社会化模式面临的困境与挑战

改革开放以后,随着计划经济逐渐被市场经济取代,社会从封闭走向开放,人们的价值取向也呈现多元化,社会控制难度加大,治安案件大幅度上升。为打击犯罪和预防犯罪,治安工作迫切需要群众性治安保卫力量的辅助和支持,然而,各类群众性社会组织赖以存在的组织(如单位制)因为不适应市场经济的发展而不断萎缩瓦解,传统治安社会化模式受到了严重的冲击。

### (一) 治保会:形同虚设

改革开放以后,治保会赖以生存的计划经济时代已经过去。随着单位的弱化与农村人民公社的瓦解,由于缺乏集体经济(合作经济),用于治保会的专职治安经费难以落实,其原有的组织体制和运行机制在市场经济条件下难以发挥更大的作用。

在经济体制改革中,随着企业由单纯生产型转变成成为生产经营型,生产经营型的企业治保会受市场经济的冲击最大。企业实行了职务津贴和浮动工资,建立了各种形式的经济承包责任制,把生产同职

工的经济利益联系在一起,极大地调动了职工的积极性。在注重经济效益的形势下,传统单位组织逐渐向追求自利的“经济人”转化,不少企业出现了重生产轻安全保卫的倾向。例如一个拥有多达 53 个下属单位的山西太原钢铁联合企业,“一些单位的领导同志便出现了治安工作松口气或只考虑经济承包,不管治安的苗头”。<sup>③</sup> 在生产经营越来越繁重的情况下,甚至一些企业对治保会在机构的设置、人员的配备和经费的安排上敷衍了事。随着企业生产的发展,财物更集中,流动更频繁,企业内部的各类治安问题和不安定因素也有所增加。

街道、农村原有的治保会存在后继乏人、活动经费不足、办公条件较差等问题。例如上海市曾一度“出现了治保会夜间巡逻买不起电筒、夜餐费无处报销、冬夜值勤无棉衣等问题”。<sup>④</sup> 这在一定程度上挫伤了治保人员工作的积极性。由于工作待遇未能很好地解决,后继乏人的状况非常普遍。由于人员构成“绝大多数是街道老积极分子和离退休人员”<sup>⑤</sup>,年龄大,遇事冲不上去,逮不住犯罪分子;大凡年龄小一点,身体好点的治保会干部,又忙于兼职挣钱,无心顾及治保工作。在农村,随着家庭联产承包责任制的推行,生产经营体制的重大变化使农户成为相对独立的财产主体。由于不脱产的治保会成员要包地务农,忙于自己的责任田和家庭副业,从事治安公共事务的热情也大大降低。

在市场经济下,要求治保会成员像上个世纪五六十年代那样不计报酬、纯义务性地去做治安工作越来越困难。传统的治保工作干好干坏一个样,奖惩与责任不明确的“大锅饭”机制更是难以调动治保人员的工作积极性。在很多地方,治保会组织松散,工作不力,呈瘫痪或半瘫痪的状态,实际功能已大大弱化甚至形同虚设。例如,《江苏省志》记载:据 1985 年调查,全省治保会发挥作用好的、一般的、不起作用的各占 1/3。<sup>⑥</sup> 从城市到乡村,公安的治安保卫工作难以通过治保会实现“时间、空间、任务”

① 《当代中国》丛书编辑委员会.当代中国公安工作[M].北京:当代中国出版社,1992:164.

② 陆学艺.北京社会建设六十年[M].北京:科学出版社,2008:844.

③ 公安部二局.经济文化保卫工作经验汇编 2[G].北京:群众出版社,1986:86.

④ 上海市法学会.上海市社会治安综合治理调查报告选[M].内部资料.1985:7.

⑤ 苟华君.城市居民委员会工作纲要[M].贵阳:贵州教育出版社,1992:109.

⑥ 江苏省地方志编纂委员会.江苏省志·公安志[M].北京:群众出版社,2000:274.

上全覆盖,治安死角和盲区越来越多,社会治安面临新的挑战。

### (二) 单位制度:日渐式微

改革开放以后,国有企业建立现代企业制度,努力提高市场竞争力;政府事业单位改革管理体制,实现政企分开、政社分开,提高工作效率。从计划经济体制到社会主义市场经济体制的过渡,使“单位制”的运行基础不复存在。

过去,联防队员来自事业单位、厂矿等团体,单位派出自己的治安员到辖区派出所报到,大家进行区域分工负责,工资待遇全在原来单位,而且财政负担还没有增加。改革开放以后,不少企事业单位在进行成本-收益的权衡下,减少或者不进行安防投入,甚至取消专职安全防范组织和人员。由于得不到充足的经费、装备保障和安全防范的权威、空间,治安职责履行大打折扣,自然无法组织专职保卫人员参与社会面的治安联防巡逻。另外,随着企事业单位自主权的增强,基层公安机关已无权对单位内部保卫机构设置、人员任命等进行干涉,通过行政或动员手段,督促企事业单位无偿以“出人”的形式组建治安联防队维护治安的传统做法难以实现。这些变化不仅导致企事业单位内部的治安隐患增加,案件与事故大量增加,而且不利于区域社会治安的整治。

随着我国经济的发展和多种所有制形式并存的经济体制的建立,依靠国家建制的企事业单位的治安机构已经不能满足经济的发展了。因为越来越多的社会成员脱离了单位束缚,加入到非公有制经济的队伍中,这些社会成员对单位、集体的依赖性大大减弱,对这些社会成员进行高效率政治动员的能力亦被削弱,特别是流动人口的组织动员难度加大,治安集体行动难以形成。随着社会阶层的分化,各个阶层对治安服务质量的要求也各不相同。由于财力的限制,警察机构只能按社会的平均需求确定公共治安的供给,但远远不能满足部分先富起来的人对高质量治安服务的需求,譬如雇佣保镖、安装防盗设施等。多样化、多层次的治安服务需求与公安机关无法全部满足之间的矛盾日益突出。

### (三) 政治意识形态:驱动力减弱

市场经济条件下,群众参与基层治安工作的积极性不仅受警民关系、干群关系的影响,更受物质利益的影响。

新中国成立以后,在毛泽东“为人民服务”的思想指导下,公安部将“专门工作与群众路线相结合”作为中国人民公安的基本思想。1958年第九次全国公安会议通过《公安人员八大纪律十项注意》的同时,又规定了每年年终的一个月(或春节期间)作为公安人员的爱民月,旨在整顿民警工作作风,密切警民关系。各地公安机关密切结合党的中心工作和公安业务,展开纪律教育,为群众办好事、办实事。通过这一活动,警民关系、民警的思想作风有了进一步的改进,涌现了许多马天民式的公安民警,极大地鼓舞和亲近了群众,使得人民群众与公安民警构成了坚不可摧的人民治安阵线。“鱼儿离不开水,瓜儿离不开秧”是新中国成立后一段时期警民关系的真实写照。

改革开放以后,随着社会主义市场经济的发展,警民关系中矛盾因素增多。例如,“派出所民警成天忙于办案,不能深入居委会,管段民警不下段,基本情况不掌握,等出现了问题才想到找居委会治保人员。这样,势必造成治保人员同公安机关联系减少,关系疏远。一些治保人员反映‘过去我们和公安局、派出所像一家人一样,非常亲热。现在,基本没有往来,个别新干警不认识我们,有时我们去派出所还不受欢迎。’”<sup>①</sup>部分公安人员以权谋私,贪赃枉法,丧失立场,为犯罪分子开脱的种种行为更是使得警察在人民群众中的形象受到影响。过去警民关系“鱼水情”的观念因为警察执法权力的滥用而逐渐消退,人民群众对公安工作的支持程度下降。例如,北京市曾经一度出现“群众检举犯罪的热情和数量降低,使传统的刑侦方法失去了后援,与此相关,20世纪90年代末以来北京市的破案率下降至23%左右,低破案率等于低犯罪成本,会强化犯罪分子的侥幸心理,引发犯罪数量的增加”。<sup>②</sup>

计划经济时期,党和政府广泛宣传“爱国主义”“集体主义”“人民当家作主”的理念,治安参与被视为人民当家作主的具体体现而深入人心,广大群众

① 苟华君.城市居民委员会工作纲要[M].贵阳:贵州教育出版社,1992:109.

② 陆学艺.北京社会建设六十年[M].北京:科学出版社,2008:863.

以主人翁的精神主动地参与基层治安治理,无私奉献,铸成真正的铜墙铁壁。改革开放之后,已经无法单纯依靠政治动员和意识形态教育激发群众的热情了。治安工作任务庞杂,突击性任务多,需随叫随到,大量占用群众劳动致富的时间。由于报酬未落实,影响经济收入和家庭生活,严重影响了群防人员的积极性。另外,市场促使人们物质利益意识的觉醒,个人的物质利益诉求被视为具有正当性,许多人对于治安公共问题漠不关心、搭便车心理严重,如果不涉及切身利益,很少有人积极向公安机关举报、提供相关线索,更不用说抓获、扭送违法犯罪分子。贫富差距拉大更是强化了基层部分群众的相对剥夺感,淡化了群众的社会责任感,“个别村干部在工作上脱离群众,走向群众的对立面,在一定程度上影响了群众参与治安工作的积极性”。<sup>①</sup>

### 三、传统治安社会化模式的改革与创新

致富的前提是稳定、安全的社会秩序。经济的发展与大量流动人口的出现伴随着犯罪率的上升。20 世纪 80 年代初开始,各级党委政府为了保证城市地区的稳定,着手努力加强城市的公安工作,并在城市地区增加部分警力与资源。然而,正规警察力量依旧薄弱,这种情况在中国农村地区表现得更为明显。“据统计,目前我国农村地区每年发现受理的各类案件约占全国发案总数的 56%,然而农村的警力只占全国的六分之一”。<sup>②</sup> 单纯依赖警察力量来维护社会治安,显然具有很大的局限性。在缺乏新的管控手段的情况下,为了适应新形势下社会治安治理的新要求,党和政府延续了充分利用社会资源共同预防犯罪的优良传统。党中央、国务院多次下发文件,明确要求各地要因地制宜地开展群防群治工作,积极探索社会主义市场经济条件下群防群治工作的组织形式、工作机制和经费保障机制。改革开放 40 多年来,各地不断整合社会多方力量和资源,运用科技防控等手段,逐步构建了以公安机关为主导,以经济杠杆调节群众性治安组织、以志愿机制

凝聚群众力量的社会治安防控运行新模式,将平安中国建设不断引向深入。

#### (一) 引入多渠道资金,保障组织经费

落实经费保障,直接关系到队伍的稳定和群防工作能否取得预期成效。群众性治安组织的正常运转首先需要政府(以税收为主要来源的)财政的追加投入作为保障。在条件允许的情况下,应逐步增加经费的投入,但政府的财政资源有限,必然与政府公共服务领域的其他方面的扩展发生矛盾。因此,中央与国务院的文件多次重申,“除政府财政适当补贴以外,应根据‘谁受益谁出资’‘取之于民、用之于民’的原则,由受益单位和个人适当投入一定的人力、物力、财力,建立适应社会主义市场经济要求的群防群治经费保障机制”。<sup>③</sup>

针对资金紧缺问题,各地结合自身的财政能力,采取不同应对措施。例如,治保会在基本报酬方面,除政府拨款外,“治保人员的报酬可来源于村民承担的‘村提留’中的‘管理费’;也可以采取减免义务工和劳动积累工的办法解决;在经济状况较好的地方,乡财政和村集体经济组织应给予照顾。在增收渠道方面,可把治保主任安排在村办企业中任职,也可参与暂住人口管理站工作,在不影响治保工作开展的前提下,还可以创办与治保工作相关的小型服务网点,各级地方政府和公安、工商等部门要给予积极扶持”。<sup>④</sup> 治安联防队资金来源也呈现多样化特点,有些是自筹自支,由受益单位和个人承担。例如,“地处苏北的响水县黄圩镇,近日出现了一支由 15 名退伍军人组成的保安联防队。按照谁受益,谁负担的原则,全镇每人只需向联防队缴纳五元钱的服务费,即可享受联防队提供的全年治安服务,若因防范不力,导致农户财物被盗,一个月内不能破案追回损失的,联防队可最高按农户交纳治安服务费的 10 倍予以补偿”。<sup>⑤</sup> 除了基本的报酬外,公安派出所还从经费中支出一部分奖励表现突出的联防队员。总之,各地积极引入市场或社会资金,健全财政投入、社会资金赞助等机制,推动群防群治组织从单纯依靠政

① 中共东莞市委政策研究室.谋事之基、成事之道:2007 年东莞市重要调研成果[M].广州:新世纪出版社,2008:376.

② 中国警察学会.当前中国农民中的犯罪研究论文选[M].北京:中国人民公安大学出版社,1999:201.

③ 中共中央文献研究室.十五大以来重要文献选编(下)[G].北京:人民出版社,2011:210.

④ 宋占生.中国公安大百科全书[M].长春:吉林人民出版社,2000:24—25.

⑤ 吉立群,吴兆生.吉林:响水退伍军人承揽治安联防[N].人民公安报,2004-03-25.

府投入向市场化、社会化转移,大大提升了群防群治组织的活力。

## (二) 引入“经济杠杆”,改造工作机制

经济体制改革的核心是充分体现“权、责、利”相联系的原则。“责”就是指承包人员的责任,即明确规定承包的任务、范围、要求等<sup>①</sup>。“权”,就是指承包人员的职权。“利”,就是指承包人员在完成承包任务后应得的报酬和奖励,或者由于主观原因而没有完成承包任务而应受的处罚。如何使“权、责、利”相联系的原则在治安保卫工作上得到体现,是关乎群众性治安组织是否有生命力的重要保证。虽然各地改革的情况因地制宜,但共同之处都是实行治安工作承包制或岗位责任制,将治安防范与经济利益挂钩,实行岗位职业化、报酬货币化、责任契约化。

第一,实行岗位职业化。过去群众几乎都是兼职做治安保卫工作,责任也不明确,义务巡逻的成效并不大,常常流于形式。引进治安承包或安全岗位责任制后,治安防范成为一项有专人负责的工作。例如,“随着企业经济责任制的建立,不少企业都把做好治安保卫工作列入厂长(经理)、车间主任、工段长各级负责人的工作日程”“许多厂矿企业在实行经济承包责任制的同时,对治安保卫工作也实行了承包,与经济承包同步进行。”<sup>②</sup>“厂长(经理)把治安保卫工作总的指标分解到车间、科室;车间、科室再分解到工段、班组;工段、班组再分解到职工个人。”<sup>③</sup>

第二,实行报酬货币化。市场经济条件下,每个社会成员都有依法追求现实利益的冲动,对大多数“社会人”来说,利益牵引是比较有效的激励手段之一。治保会、企事业单位及治安联防队内部模拟出市场竞争环境,根据治安工作状况,将工作业绩与报酬直接挂钩,实行数额不定的弹性奖惩性报酬,打破了治安防范工作中的大锅饭和平均主义。在经济激励和约束下,治安保卫人员更加尽职地从事治安防范工作,这是区别于以往的义务性群防群治工作的关键所在。

第三,实行责任契约化。通过合同的签订使责、权、利有章可循。例如,治保会实行治安承包责任制,基本做法是“由治保会和治保人员、治安积极分子对本村、乡办和村办企业、重点部位、‘两户一体’的治安保卫工作实行承包,并签订合同,规定承包人的责(任)、权(力)、利(益)等。”<sup>④</sup>

总之,各地群众性治安组织通过以绩定效的管理模式,将治安防范与经济利益挂钩,制订各种形式的目标管理责任制,把治安安全保卫工作的责任制逐级落实到基层单位和个人,解决了奖惩兑现、责任落实的问题。这是经济体制改革的“权、责、利”关系原则在治安保卫工作上的体现,是市场机制在治安领域里的微观、具体适用,顺应了改革开放大潮下经济快速发展及其带来的一系列变化。

## (三) 引入市场主体,扶持保安服务业的发展

改革开放以后,随着“单位制”的瓦解,过去群策群防的机关、单位和社会安全保障体系逐渐失去了功效。随着一些国营、集体和乡镇企业经济实力的不断增强,对门卫、守护、巡逻和押运等专业性安全防范的需求日益增多。一些个体性质的专业户、承包户和私营企业主等大量涌现,并且拥有的资金、财产越来越多。他们出于对自己人身财产安全的考虑,迫切需要有一种专业性的组织为其提供安全防范服务。在经济特区和沿海城市,中外合资、外商独资、中外合作经营的企业迅速发展,内部治安防范问题日益突出。“独资企业、合资企业大都是流水作业,加班时间多,劳动强度大,工人队伍又主要是由轮换的合同制青年组成,职工队伍的流动性很大,‘治保会’一类的群众组织无法建立。”<sup>⑤</sup>另外,随着商业性的大型文娱、体育活动和展览、展销活动日益频繁,由此而发生的治安、刑事案件及安全事故也逐渐增多,要求为这些活动提供安全防范服务的呼声也越来越高。

1984年,在我国最早的经济特区广东省深圳市,蛇口区公安机关为解决社会治安与警务不足的突出矛盾,借鉴国外经验,成立了我国第一家保安服

① 华乃强,张遵强.治安保卫手册——农村乡镇街道治保人员必读[M].北京:农村读物出版社,1995:24.

② 《当代中国》丛书编辑委员会.当代中国公安工作[M].北京:当代中国出版社,1992:172.

③ 《当代中国》丛书编辑委员会.当代中国公安工作[M].北京:当代中国出版社,1992:173.

④ 华乃强,张遵强.治安保卫手册——农村乡镇街道治保人员必读[M].北京:农村读物出版社,1995:24.

⑤ 于海兵,曹策前.中国的保安业[M].武汉:武汉大学出版社,1990:9.

务公司,为企事业单位提供有偿安全活动。1985 年 1 月,全国政法工作会议总结了深圳首创保安服务公司的经验,并向全国推广。保安行业的出现,是公安机关兴办起来的,而且在保安行业生长的社会客观条件不具备的情况下,需要以公安为代表的国家权力做出调整和创设来促进保安行业的发展。因此自 20 世纪 80 年代起步以来,保安服务公司长期处于公安机关的垄断经营之下,行政管理色彩浓厚。但保安服务公司毕竟与公安机关有显著区别,保安服务公司是按照企业模式组建、经营和管理的企业单位,本着互利互惠的原则为客户提供有偿安全服务,收取相应的服务报酬,其根本目的是创造经济效益。2010 年颁布的《保安服务管理条例》要求改变公安机关管办合一的体制,强化公安机关承担保安行业的监督管理职责,建构公安机关和保安服务业之间的指导和被指导关系。此后,各地公安机关逐渐实现了由“办保安”向“管保安”的转变,中国保安市场逐渐从“垄断”走向“开放”。据统计,2009 年,全国由公安机关组建的保安服务公司发展到 2800 余家、保安从业人员达 200 余万人。<sup>①</sup> 改革开放 40 多年来,保安服务公司作为一个企业组织,遵循了市场和资本的运作逻辑,通过企业间激烈的市场竞争过程,不断刺激各个市场组织主体提高安全服务的标准和质量,为社会安全产品的供给提供多样化的选择方式。

#### (四) 引入志愿精神,培养公民治安参与意识

建设人人有责、人人尽责、人人享有的“社会治理共同体”是中央在社会治安治理领域提出的新目标,这就需要在传统的意识形态宣传和政治动员手段失效的情况下进行治理变革和机制创新,使社会治理的微观细胞——公民化被动为主动,积极参与到社会治安实践中来。从 20 世纪 90 年代初开始,我国开始倡导以“奉献、友爱、互助、进步”为宗旨的志愿服务精神。20 世纪 90 年代中期开始,志愿者的服务领域从社区服务、环境保护、抢险救灾逐渐扩展到治安防控领域。2015 年 4 月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于加强社会治安防控体系建设的意见》提出,要“发展壮大平安志愿者、社

区工作者、群防群治队伍等专业化、职业化、社会力量”<sup>②</sup>。近年来,以北京、上海及广州为代表的平安志愿者服务,取得了长足的发展。这些地方充分利用报刊、广播、电视、互联网等大众传媒,大力弘扬志愿精神,激发公民治安参与的集体感与责任感,推动治安志愿服务工作向不同社会群体延伸,社区居民、快递员、外卖员、流动人口等各个社会群体逐步被吸纳到志愿者行列。各地因地制宜制定各项条例,使平安志愿者工作有章可循。例如,加强治安志愿者的培训,使其熟悉工作岗位,掌握工作技能,不断提高志愿服务的科学化、规范化水平。不断探索多元化保障机制,通过政府购买、提供公益性岗位、积极引入社会资金等方式,激发社会力量参与平安创建的积极性、主动性。健全多样化的激励机制,例如,颁发奖章和证书、授予荣誉称号、协调志愿者原所在单位或院校,对志愿者进行必要的表彰以及在学习和工作方面提供必要的优先条件;根据服务时间和效果给予相应的奖励,例如北京市“按照一定的比例逐级选拔星级志愿者,对不同星级给予不同的奖励”<sup>③</sup>;乘坐公交车、地铁免费,免费进公园及旅游景点。“在每次重大安保任务结束后,都对治安志愿者给予奖励,对提供重大线索的市民最高奖励 50 万元。”<sup>④</sup>以上措施较为有效地缓解了群众动员难、组织难的问题。

平安志愿者分布于社会各行各业,以自己特有的观察力,随时收集每个角落的治安信息,及时向公安机关反映敌情、可疑情况和违法犯罪及各类逃犯线索;协助公安机关开展治安巡逻和看楼护院、邻里守望等活动。在“互联网+”的新时代,各地用技术手段搭建警民互动平台,涌现了一批网络平安志愿者,助推更多的公民成为公安机关的“千里眼”“顺风耳”,为推进市域治安治理现代化赋予新动能。

## 四、治安社会化的改革与国家安全治理能力提升

改革开放 40 多年来,按照市场经济规律和物质利益刺激原则,群众性治安组织存在和运行的逻辑

① 中国法制出版社编.保安服务管理条例[M].北京:中国法制出版社,2009:20.

② 马晓燕.2013 年北京社会建设分析报告[M].北京:社会科学文献出版社,2013:197—208.

③ 群防群治“北京模式”破解新时期社会管控难题[N].北京日报,2010-06-07.

逐步由义务式向有偿式、志愿式转变,并通过治安承包制或岗位责任制落实了治安责任。这是治安领域的一次重大变革,具有重大的理论和实践意义。

第一,提高治安公共物品的供给,弥补警力的不足。从公共产品和服务供给理论分析,社会治安服务既具有公共物品属性又具有私人物品属性。从收益范围来看,可以划分为私人治安服务、内部单位、居民社区保安服务、全国性社会治安服务。由公安机关充当社会治安供给唯一主体难以满足各类单位所需要的多样化治安服务需求。改革开放以来,公安机关将一部分权力转交给社会与市场,以专职巡逻队、治安协勤队、社会巡逻队、治安信息员、护村护路队、流动人口管理服务队等为代表的社会组织,来源于社会,贴近基层,对各种社会治安信息有较好的掌握,有助于扩大违法犯罪线索来源,有利于及时发现和制止犯罪行为。以保安公司为代表的企业组织进入治安公共服务领域后,与公安部门形成互补的关系,完成公安部门不宜直接提供或直接提供成本过高的公共服务。通过渐进性改革,中国逐渐建构了一个与市场经济体制相契合的,以公安专业化为主体,市场为依托,社会化和市场化优势互补、完善的、覆盖面广的治安公共物品供给模式。“地网”(街面、社区、单位巡逻员、治安信息员等群防群治力量)与“天网(视频监控系統)相结合,更是提升了群防群治的防控效能,有助于实现公安机关对社会治安的动态掌控和对违法犯罪的精确打击,推动立体化治安防控体系建设迈上新台阶。

第二,拓宽公民参与治安治理的广度与深度。警察权是国家暴力的具体体现之一,当社会力量参与到治安实践中,就意味着介入了国家暴力行使过程。改革开放之前与改革开放之后,社会力量的介入,其实质、形式与特点却有诸多不同。改革开放之前,公民参与更多的是被动式地参与,以自下而上的服从为特点。通过发动群众中的积极分子,宣传、教育群众,使治安工作得到更广泛的群众支持。这种

公民参与模式是在特殊的历史经济环境下产生的,它与当时实施的社会主义计划经济相适应,在强国家-弱社会的权力格局下运行,由于这个时期国家与社会的界限模糊,群众是被动的卷入并被组织起来参加社会治安活动。改革开放以后,在国家与市场关系的重新调整中,中国政府成功地运用了市场工具来推进国家治安治理的转型,将义务治安与有偿治安相结合,以更多的“自下而上”的参与、更多的协作取代动员和控制。例如通过创新联席会议制度、社区物业联动机制、外来人口代表会议等制度,建构了警察与治安参与主体平等对话与合作协商的格局。社会力量或者说利益主体对治安责任的承担,不是简单意义上的“配合”,而是真正意义上的主动参与,弥补了传统政治动员的不足,成为推动平安中国建设的动力引擎。

第三,实现国家专断性权力向基础性权力的转变。警察机关与社会的互动是国家警察强制力获取合法性的主要渠道。迈克尔·曼指出“解决社会冲突是国家能力的重要组成部分,所有国家的政治秩序都有能力使用强制手段,然而,国家对暴力的依赖不言而喻是合法性丧失的表现;唯有通过国家与社会的合作与相互渗透,暴力才能实现从有形到无形的转化。”<sup>①</sup>传统国家要向现代国家转型,需要不断加强基础性权力,沿着基层脉络向社会网络中不断渗透,不断强化对社会的监控和管理。对于中国而言,强化国家基础性权力才能更有效地动员社会资源,这是传统国家向现代国家转型的必由之路。1949年至今,半个多世纪的中国治安社会化历程是国家与社会在治安领域中的互动手段多样化、互动程度逐渐加深的过程。国家行政性力量与社会力量之间相互形塑与相互合作,形成合力共同推动社会治安工作,促进了中国国家基础性权力的增长,降低了国家治理的成本,提升了国家治理的效率。

(责任编辑:黄俊尧)

<sup>①</sup> Michael Mann. "The Autonomous power of the State: Its Origins, Mechanism and Result" [J]. *European Journal of Sociology*, 1984: 185—213.