

当代中国群防群治制度的 优势及效能转化

钟金燕

(中国社科院当代中国研究所, 北京 100102)

摘要: 群防群治制度在当代中国国家治安治理体系中彰显了支持、辅助、桥梁的制度优势。新时代, 在推进国家治安治理现代化的进程中, 参与主体的多元化、方式的法治化、技术的信息化、运行的合作化等路径目标对群防群治制度建设提出了更高要求。因此, 要增强群防群治参与主体的能力, 加强群防群治的法治化建设, 打造“互联网+群防群治”的新模式, 建立多维合作机制, 进一步将群防群治制度优势转化为治理效能, 为建设更高水平的平安中国、推进国家治安治理能力现代化提供坚实的制度保障。

关键词: 群防群治; 治安治理; 现代化

中图分类号: D631.4 **文献标识码:** A **文章编号:** 1003-7462(2022)02-0012-06

DOI: 10.13977/j.cnki.lnxk.2022.02.002

群防群治是指在党委和政府的领导下, 以公安机关为主导, 组织、调动社会力量预防和治理违法犯罪, 维护社会治安的一种制度。群防群治是中国共产党在建设国家的过程中就解决国家正式的治安治理资源与现实需要相比较为匮乏的现实问题进行探索的一项重要制度成果, 并以其独特而鲜明的制度优势在当代中国治安治理体系中发挥了预防犯罪、维护治安的重要作用。党的十九届四中全会提出了“把中国制度优势更好地转化为国家治理效能”的战略任务, 为此, 要在充分认识和把握群防群治制度优势的基础上探索群防群治制度优势转化为治安治理效能的路径举措, 进一步提升群防群治制度对于平安中国建设和国家治安治理能力现代化的推进作用。

一、群防群治制度的优势

当代中国国家治安治理体系是由国家正式治安力量(以政府治安职能机关公安部门为代表)、市场治安力量(以保安公司为代表)和社会治安力量所构成的。其中, 社会治安力量分布范围广, 形式多样, 有政府出资、由公安机关管理使用的半专业化队伍, 有企事业单位自建的保安组织以及基层社区组织的业余治安自治力量, 例如治安志愿者及治安积极分子。这些社会治安力量在公安机关的指导下开展多种形式的自防、互防和守望相助活动, 通常被称为群防群治。在多年的治安实践中, 群防群治逐渐成为当代中国治安领域里社会协同、公众参与的重要实现形式, 涌现了“朝阳群众”“西城大妈”“广州街坊”“西湖群众”等为代表的群防群治品牌, 并在当代中国国家治安治理体系中彰显出了支持、辅助、桥梁的独特优势。

收稿日期: 2021-12-30

作者简介: 钟金燕(1982-), 女, 江西赣州人, 中国社科院当代中国研究所助理研究员, 主要研究方向为中国政治制度。

(一) 支持：为党和政府治安工作方针政策的实施提供民心和力量支持

群防群治体系庞杂，公安、居委会、村委会、单位等部门都拥有自己牵头的群防队伍，实践中，群防群治并非群龙无首、各自为政的状态，而是有领导、有组织的行动。各级党组织和政府作为总揽治安工作全局、协调各部门的核心，组织协调群防群治，对“群防群治组织与有关部门之间、各群防群治组织之间有关工作的职权范围、力量配置、信息传递、交通通讯设施以及相互之间发生的矛盾等问题，进行统一组织、统一调度，协商解决需要各方共同研究的问题……在以块块协调为主的同时，各条条（即各专门机关和有关部门）根据工作需要也可以对分工指导的群防群治工作及其与之相关的方面进行协调。”^[1]^[2]通过“以块为主、条块结合”的制度安排，各类社会治安力量联系本地区、本单位的实际，确定治安防控的任务目标和发展方向，把党和政府关于治安工作的方针政策贯彻到各项工作中去。以公安力量及群防群治为基础，中国共产党逐步建立并完善了党委领导、政府主导、社会协同、公众参与的社会治安治理体制，形成了国家治安治理的最大合力。由此可见，群防群治制度有效动员、凝聚及协调全社会各方面、各领域的力量和资源，形成了以执政党为领导的治安共同体结构，保证了执政党对国家治安治理的集中统一领导，彰显出巩固和维护社会稳定发展的显著优势。

(二) 辅助：为政府（公安部门）预防、快捷地打击犯罪提供有力帮助

治安治理资源（如人力资源、经济资源、治安信息资源）是进行治安防控的重要基础和保障，在当代中国，后发国家政治发展的内在逻辑与历史基础决定了警力不足、经费短缺、治安信息资源不足等因素仍将长时间制约着公安行政执法工作的开展，因此，通过群防群治制度安排吸纳、整合社会资源是中国治安治理的合理选择。从人力资源来看，群防群治拥有全天候、多方位覆盖防范对象的力量，人员覆盖城乡、渗透各行各业，有专职治安巡防队伍、流动人口管理员、社区治安巡逻志愿者、安全稳定信息员和各单位专职保安员以及从事特种行业经营的店主，保安、文明乘车引导员、环卫工人等接触人流较多的从业者，在工作上将有防范措施落实到社会各个角落的优异条件。从经济资源来看，社会治安治理的开展离不开政府每年的财政投入，但完全依赖政府财力的全额投入是难以为继的。群防群治以政府财政的投入作为保障的同时，运用市场规则调节所需的资金，将无偿的公共执法服务、义务性的群众自我防范与有偿的治安承包、物业管理等有机结合起来，使政府（公安部门）摆脱了高效治安需求与财政低投入的矛盾。从信息资源来看，群防各类组织在治安防范中建立了各自的信息系统，掌握着大量的社会信息。例如“银行、小区、娱乐场所、商场等地方设置的监控信息，旅馆、车站、民航、金融、通讯等机构的实名制信息，工商、车管、交运等部门的定期审核检验信息等都能为社会治安工作提供决策指导”^[2]^[250]。一些专门提供社会服务行业的从业人员接触社会面广，行业延伸至社会各个角落，最容易收集、拓展情报信息的来源。因此，尽管治安资源的多样性和分散性可能对政府（公安部门）利用治安资源造成不同程度的阻碍，但群防群治依靠治安防控责任、情报信息收集与传递、治安预警通报、矛盾纠纷化解等机制能有效吸纳各类社会治安资源，从而弥补治安防控体系中正式治安制度的不足与缺陷，降低政府（公安部门）治安治理的成本，提升国家治安治理的效率。

(三) 桥梁：引导公民有序参与社会治安治理

通过构建合理的制度平台与协同治理机制，群防群治使公民以不同的形式、途径参与国家治安治理，从而将人民主权落到实处。从参与的形式来看，既有以松散形态出现在各自岗位的个人，例如综治信息员、协管员、保安员、巡防队员；也有治保委员会、人民调解委员会、社会治安志愿组织等群众性自治组织；从参与的特点来看，既有志愿精神驱动下的无偿义务式的参与，也有经济杠杆引入下的有偿式的参与；从参与的方式来看，既有邻里守望、楼院守护和社区巡逻等线下参与方式，也有各类网警、志愿组织等线上参与方式。从参与的专业性来看，既有兼职、非专业化的参与（如治安志愿者），也有较专业化、职业化的参与（如辅警）；从参与的机制来看，有座谈会、听证会、治安联

席会议等。其中较为常见的是联席会议，其成员除了政府（公安部门）外，还有各类企事业单位、物业公司、业主委员会等。总之，公众以个人的形式或者通过加入各类群防组织等途径，以合法化、组织化的形式积极参与治安治理，及时反馈公众的社会安全感和对政府治安政策的满意度。公安机关通过这些社会治安组织或治安志愿者及时掌握社会治安动态，同时将政府和公安机关各个时期的治安保卫任务和要求传达至公众，协助政府和公安机关完成治安防范工作。实践证明，群防群治有助于推动公民以有序参与的姿态进入治安防控体系，不仅改善了治安治理的效果，更增强了公众政治参与的过程性价值，公民在参与治安治理中实现了自己的民主权利和政治理念，从而根本上夯实了国家治安治理的基石。

二、群防群治制度优势转化为治理效能的现实动因

治安防控凸显国家治安治理能力，群防群治是当代中国治安防控体系的关键组成部分，以创新群防群治制度为着力点建设立体化的社会治安防控体系是推进国家治安治理体系和治安治理能力现代化的目标和实现途径。新时代，在推进国家治安治理现代化的进程中，参与主体的多元化、方式的法治化、技术的信息化、运行的合作化等路径目标为完善群防群治制度指明了具体方向。因此，要对标国家治安治理现代化的要求，着力于弥补制度短板，发挥群防群治制度在国家治安治理中的效能。

（一）国家治安治理的参与主体由一元转向多元对群防群治制度提出了新要求

经济的转型、单位制的瓦解推动了社会结构的重大变化，社会结构差异化、社会阶层分层客观上要求实现国家治安治理结构由传统国家的“一元之治”向国家与社会的“多元共治”的转变。这从根本上要求汇聚社会共治的能量，将更广泛的社会主体有序地纳入到国家治安治理体系中。

20世纪50—60年代，城乡治保会、治安联防队是基层公安部门组织群众参与社会治安治理的主要形式。改革开放以后，除了传统的治保会，物业管理公司、行业自律组织以及业主委员会等新型社会组织也被纳入群防群治中，并在整个治安治理组织网络体系的地位与作用明显上升；与此同时，越来越多的公民自愿并积极参与社会治安治理，近年来，社会治安志愿者人数基本呈增长趋势。这些社会治安力量是警察预防和控制功能的有效延伸，有助于在国家治安治理大格局下增加治安公共服务的总量供给，缓解公安部门在社会公共安全供给的过程中所面临的社会重压，在制度属性层面契合了现代国家治安治理结构的转变对群防群治的根本要求。但仍然要注意到，群防群治力量的结构有待进一步优化，从年龄、人员组成来看，发放薪酬的有偿型社会治安力量——比如政府或社区根据自身管理需要出资聘请的保安、协警等人员——因为引入了市场机制而多为青壮年，但纯自愿无偿性质的社会治安组织主要依靠政府治安职能部门的动员和组织，自主性不足，而且受制于社会中志愿精神及资金不足，成员往往多为离退休且热衷公益的老年人，例如，北京西城区“7万余群防群治力量中，超过七成的成员都是大妈”^[3]。专业人才的缺乏和人员的业余性进一步影响了治安志愿组织功效的发挥。另外，“一些治安志愿者在遇到警情险情时处置不合理的状况也时有发生”^{[4]304}，而目前对这些人员缺少对其开展行动动员的有效途径和相关素质能力的培养。因此，在壮大群防群治力量的同时，如何提升他们服务于社会治安防控体系建设的水平尤其重要。

（二）国家治安治理的方式由权威式转向法治化管理对群防群治制度提出了新要求

法治化是国家治安治理现代化的基本要求，其要求以法治为基础，运用法律将政府（公安部门）的行政权限以及公安部门与企业、公民之间的权利和义务用法律手段固定下来，为多元主体参与治安治理提供基本保障。国家治安治理方式向法治化的转向要求群防工作不仅仅要通过党和政府的权威来协调与运作，更要以法治作为组织运行的保证。

围绕加强社会治安防控体系建设的总体需要，我国社会主体参与治安领域的法律体系不断完善。中共中央、国务院推动相关法律法规的立、改、废、释及完善工作，以治保会为例，1982年宪法明确了居民委员会、村民委员会当中的治安保卫委员会的法律地位，后来颁布的《村民委员会组织法》、《居民委员会组织法》（1988年）等法律法规成为治保会进一步发展的根本保证。公安部也就

完善治保会组织下发了一系列文件。1980年1月,公安部发布了《关于继续贯彻执行〈治安保卫委员会暂行组织条例〉的通知》,对治安保卫委员会的职责与任务提出了新的要求。1988年9月16日,综合各地改革和加强城镇、乡村治保会工作的经验,公安部转发了《关于新形势下加强城乡治保会工作的意见》,进一步明确了城乡治保会的性质、地位、职责、组织形式、经费保障等,为组织动员群众自治力量提供了指导思路。各地也因地制宜地出台了关于群防群治的相关条例,推动了相关政策的制定。如及时针对见义勇为、物业管理以及扶持和鼓励治安志愿者等方面制定了规章,这些规章充分发挥了法治的引领和规范作用,使群防工作有章可循,从而实现群防队伍效能的最大化。但也要看到,群防工作真正走上法治道路的时间还不长,法律仍不够完善,相关法律空白仍然存在;而且,随着治安工作的发展,立法需求与立法供给之间的矛盾依然存在,比如治安志愿组织的规范、对小区物业安防责任的落实、规范警务辅助人员管理工作等等,因此,从法治层面总体规划群防群治,填补法律空白点,补强薄弱点,实现公众治安参与的制度化、规范化、程序化,是推进国家治安治理体系及治理能力现代化进程中需要关注的一项重要的现实课题。

(三) 国家治安治理的技术由传统转向信息化对群防群治制度提出了新要求

信息是公安部门进行科学预测和决策的重要保障,是实现公安治安管理职能的必要手段。互联网技术有利于破除各级公安部门及其与社会之间的数据难以实现互通和共享以及治安信息资源重复采集的弊端,进而提高公安部门决策的科学化水平、服务效率和社会治安治理能力。这意味着互联网、大数据等技术成为直接关系到现代国家治安治理水平和治理绩效的关键因素。因此,现代国家治安治理手段的转变对群防群治提出了更高要求,要积极运用大数据、警务云等技术,实现群防力量从“经验主义”的管理迈向“数据驱动”的精准投放与使用。

随着互联网等现代信息技术的不断发展,我国社会治安防控体系的技术支撑不断稳固,大数据、警务云等为群防群治的机制创新提供了技术支持,突出体现在建立了公安机关与相关部门之间的信息共享机制,拓宽了治安信息社会化的采集渠道,使民警从信息的采集者转变为各企事业单位采集治安信息的督促者、监督者,改变了过去治安信息情报来源少、工作滞后的情况。但需要看到的是,互联网的创新成果与群防群治的融合深度仍不够,以互联网为依托的群防管控网和治安要素信息采集网还需要进一步加强,为此,要推动群防群治工作与信息化有机融合,将群防群治组织的内部管理、指挥调度、通讯装备、实时监控、信息采集与共享等纳入信息化建设的整体框架之中;积极推动“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)相结合,着力构建完善全方位、全天候、立体化的社会治安防控体系,形成一个由技防、物防、人防和管理四大系统相互配合和相互合作而形成的完整、先进的安全技术防范系统,最大限度地发挥信息主导警民合作的实战作用,从而驱动国家治安治理能力的提升。

(四) 国家治安治理的运行由行政单向转向合作对群防群治制度提出了新要求

公安部门与社会多元力量之间的关系样态和互动形式是影响国家治安治理水平和治理绩效的重要因素之一。这意味着现代国家治安治理要改变传统上以公安部门等权威主体为单一主体,以自上而下的行政命令发布与推行为特点的管理模式,要更加注重警察部门与社会协同治理,通过相互合作来实现国家治安治理绩效的最大化。国家治安治理方式的转变对群防群治工作提出了更高要求。除必要的行政指令外,政府治安职能部门需要更多地运用民主平等、自愿参与的方式与社会力量增进互动,以促进治安治理合力的形成。

经过长期的治安实践,群防群治发展形成了各种合作机制,包括联席会议制度、外来人口代表会议、基层治安调研会议等,推动国家治安职能部门与社会力量形成了良性互动的关系。联席会议广泛运用协商、沟通等合作机制,公安部门通过这一系列合作机制的运作,在社会中发挥国家权力的影响力,从而达到对社会秩序的控制。然而需要看到的是,政府治安职能部门与社会力量之间的互动仍存在行政干预的色彩,例如,“社区居委会成了政府的延伸,综管员队伍由行政部门以文件形式制定考

核办法并实施监督,与政府部门形成一种聘用合同关系,主体参与意识弱化;治安联席会议,重在汇报与部署工作,各成员间互动交流不多”^{[2]206},影响了社会力量参与社会治安的积极性。总体来看,群防群治制度还不完全适应社会转型和现代化过程中国家治安治理运行模式的转变。为此,要通过改革和完善政府治安职能部门与群防力量间的互动机制建设来推动两者形成良性互动发展的关系,为国家治安治理提供源源不断的动力。

三、群防群治制度优势转化为治理效能的现实路径

作为平安中国建设的基础性工作,群防群治受到了中央的高度重视,党的十九届四中全会明确要求,“坚持专群结合、群防群治,提高社会治安立体化、法治化、专业化、智能化水平”^{[5]30-31}。为此,要积极探索新时代背景下群防工作的新机制、新模式,进一步提升群防群治自身的安全防范能力和社会治安治理水平,提升群防群治制度与国家治安治理体系的契合程度,推动群防群治制度更加成熟,并将群防群治的制度优势不断地转化为国家治安治理效能。

(一) 增强群防群治参与主体的能力,实现社会治安主体由量到质的飞跃

群防群治制度是由社会组织、公众等若干要素相互作用组成的系统。每个要素既是系统内相对独立的实体,又是该系统中的一个“细胞”和组成要素;各个要素的质量直接影响了系统的效能发挥。因此,群防群治制度优势能否在国家治安治理中充分彰显,不仅取决于组成群防群治制度的主体数量,而且取决于各个主体自身的能力状况。这就要求进一步强化利益激励机制,弘扬志愿精神,驱动更多的社会组织与公民参与治安治理,提升社会大众对治安的关注度和安全防范意识。除此之外,为提高群防群治力量的专业水平,应不定期对治安志愿者开展专题教育培训。培训应该围绕当前的社会治安重点工作、志愿者职责、涉恐涉暴等方面进行。如通过社区民警定期或不定期召集治安志愿者就日常生活中常见的违法犯罪行为进行分析讲解,提升他们发现违法犯罪线索的能力;传授在工作中如何加强自身防范以确保自身安全,增强治安志愿者的防范意识和防范技能。总之,增强群防群治参与主体的能力不仅有助于充分发挥群防群治在社会治安防控体系建设中的作用,而且有利于提升国家治安治理大格局下社会力量参与的广度与深度。

(二) 加强群防群治法治化建设,提升社会治安治理的法治化水平

法治被公认为是现代化的基本特质,是国家治安治理现代化的必由之路。社会治安防控是重要的公共管理事务,需要国家和社会多方力量的参与,在鼓励社会参与社会治安治理的过程中,引导、约束及规范必不可少。让法治真正成为群防群治工作的基本遵循,改革不适应群防工作实践发展要求的法律法规和体制机制对于改进国家治安治理方式具有重要的推进作用。

在我国国家治安治理场域下,公安机关是国家治安治理的中心力量,在群防群治中居于指导地位,因此,公安机关在日常工作中应注重发现现有关于规范群防主体行为的法律法规的盲区和现行法律法规不完善、不适应的地方,通过人大代表议案等途径向有关部门提出相应的立改废建议。例如完善辅警的相关法律,从管理体制、岗位职责、人员招聘、管理监督、职业保障等方面规范警务辅助人员的管理工作;建立健全平安志愿者的招募、管理、使用、保障等制度,使平安志愿者的合法权益得到保障。加强和完善见义勇为人员的表彰奖励、补偿救济机制,使见义勇为人员的权益得到保障。完善群防群治力量的分类、分级、分片管理机制,根据不同级别的防控部署相应数量的群防群治力量并落实相应的管理机制;完善各类群防组织的外部监督机制,减少因内部管理体制不健全而产生的权力异化、越权执法的问题,使其在社会治安综合治理方面更好地辅助公安机关。总之,要以完善群防群治的相关法律与制度作为建设现代国家治安治理体系的关键和重点,完善各类群防组织的内部治理结构,规范其治安行为,为社会力量与公安部门协同治理创造良好的法治环境。

(三) 打造“互联网+群防群治”新模式,推动国家治安治理技术的信息化

立体化的社会治安防控体系是推进平安中国建设的战略工程,也是推进社会治安治理体系和治理能力现代化的基础条件。信息化是立体化的基础,因此,现代信息科技是推进立体化社会治安防控体

系和能力现代化的首要力量。在大数据、云计算、“互联网+”等现代信息技术的支撑下，打造“互联网+群防群治”新模式是顺应大数据时代的必然要求。

“互联网+群防群治”新模式要求将传统的简单的初步带动、粗放式投入模式，转向依靠网络信息化系统。一是利用新媒体，实现警情险情互通互知，让群众随时随地参与群防工作。例如，打造“案件下发、群众上传”的警民合作新平台，开发各类群防APP，群众通过文字、图片、视频等方式向警方提供线索，由基层公安对上报的数据信息进行分析，形成精确的工作指令，通过在线管理发放至群防群治队伍，引导警力和资源向最需要的方位和时间流动，做到精确打击、防范与管控。二是加强技防产品的研发和技防措施的推广，不断推进群防群治工作的安全防范网络建设。例如，将视频监控广泛应用于企业、商场、学校、社区、街道、胡同以及一些治安死角，提高社会治安防范的科技含量；完善城镇建筑设施的安全防范和居民住宅区的防盗设施及辖区金融等单位的监控防范设施，例如，组织主要机关、科研院所、大型企事业单位安装联网报警系统、建立技防报警服务中心，形成区域性技防报警服务网络。三是结合“智慧城市”建设以提升城市公共安全预警防控的能力。以大数据、物联网、网格化、监测预警等新一代信息技术为基础构建智慧城市公共安全管理平台，为公共安全提供全方位的数据服务和应用支撑。总之，新媒体、新技术既能解决传统治安信息收集处理效率低、传递的质量和速度受限等问题，提高紧急警情快速处置能力；又能突破治安组织之间的壁垒，实现跨主体的有效合作，解决警民对接难的问题；更重要的是可以提升党和政府协调和整合社会多元治安主体力量的能力，推动社会治安防控的转型升级。

（四）建立多维合作机制，提升国家治安治理运行的协同性

公安部门、社会治安力量在治安治理体系中都存在不足之处，唯有相互之间的合作、协商才能达到和实现治理目标。在这个意义上而言，公安部门与社会治安力量的互动直接影响了群防群治制度优势的效能发挥。因此，必须在优化群防各类主体要素本身质量的基础上创建公安部门与群防群治各个主体之间的多维合作机制。

群防群治制度是我国国家与社会力量在治安领域展开合作治理的载体，提升国家治安治理能力必须以群防群治制度为依托，建立国家与社会之间的协商、合作的新型关系。2015年4月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于加强社会治安防控体系建设的意见》提出，“坚持党委和政府领导下的多方参与、共同治理，发挥市场、社会等多方主体在社会治安防控体系建设中的协同协作、互动互补、相辅相成作用。”总之，通过完善多维合作机制，不仅有助于拓展人民依法有序参与社会治安的途径和形式，推动社会治安治理的民主化发展，而且能够使群防群治制度与国家正式治安制度（公安机关）之间的互动和衔接更加紧密，有利于建构国家与社会良性互动的治安治理模式。

参考文献：

- [1] 何家寿. 群防群治 [M]. 武汉：武汉出版社，1992.
- [2] 王均平. 治安学 [M]. 武汉：武汉大学出版社，2016.
- [3] 贺成. 呵护社区，每个人都是“朝阳群众” [N]. 北京日报，2015-07-17.
- [4] 殷星辰. 北京社会治理发展报告（2017—2018） [M]. 北京：社会科学文献出版社，2018.
- [5] 《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》辅导读本 [M]. 北京：人民出版社，2019.

责任编辑：王升平，谢青