

# 村级治安联防队的生存状况与发展：

## 来自东莞市 S 镇的实证研究

梁惠娟<sup>①</sup>

(中山大学 政治与公共事务管理学院, 广东 广州 510275)

**【摘要】**在东莞市 s 镇政府的大力支持下,从 2006 年 7 月 15 号到 30 号,笔者参与了“治安联防组织在镇村互动中的作用研究”调查活动。在此,治安联防组织是指在当地政府的领导下,在当地公安机关的指导和监督下,村委会自行组建和管理的治安自治队伍。目前群众性治安联防组织在 S 镇存在多种形式,如治安联防队、护村队和保安队,因调研时间所限,笔者选取的重点研究对象为——对维系镇村关系发挥作用较大的治安联防队。为了缓解警力资源有限的困境,治安联防队发挥民力无限的作用而成为镇村互动的一个重要方面。

**【关键词】**治安联防队 警力不足 参与 警民合作

### 一、S 镇治安联防队的基本状况及存在的问题

为了解村级治安联防队的基本情况,本次调查主要围绕两个方面进行:其一,治安联防队在各村治保会的管理下开展联防活动的基本状况,包括其特点和作用;其二,治安联防队存在的问题及其与政府相关部门的关系探讨。作为群防群治的一种民间组织,面对存在的问题,治安联防队应该如何应对?

从调查所获取的数据和资料来看,②S 镇的农村治安联防队有如下特点:

#### (一) 治安联防队伍发展迅速,运作上轨道

1991 年《全国人民代表大会常务委员会关于加强社会治安综合治理的决定》出台,号召城镇居民和农村村民建立群众性自防自治的治安保卫组织,开展各种形式的治安防范活动和警民联防活动。S 镇各村响应号召,于 1993 年把生产大队的民兵部转变为治安联防队。目前派出所实行片区管理,一个村划分为一个警务责任区,由各警长包片管理,治安队的活动范围便位于各自的警务区内。治安队在警务区警长和村治保主任的指导下开展活动,队长主持全面的工作,下设小组,每组由一名副队长和一名组长带领若干名队员行动,确保责任层层落实到人。十多年来,随着经济的发展和外来人口的增多,村级治安队伍也逐步壮大,体现在人力、物力和财力等方面都加大了投入。截至 2006

<sup>①</sup> 梁惠娟,1981 年 10 月生,女,汉族,广东开平人,中山大学政治与公共事务管理学院硕士研究生,从事城市公共管理与地方治理研究。

<sup>②</sup> 除特别说明外,本文的数据主要来自:1、针对村民的问卷调查,以经济发展程度、人口规模和结构为依据,问卷发放主要集中在 A、B 村(外来人口多,较富裕)和 C、D 村(外来人口少,较贫穷),共发放 420 份问卷,回收 404 份,有效问卷 388 份,问卷回收率为 96%,其中有效问卷占的比率为 92%。同时在 A、C 等 6 村进行了不同次数的实地访谈;2、针对治安管理部门的结构性访谈,包括综治办、公安分局、派出所和治保会;3、S 镇治安管理的政策性文件。

年2月份，S镇村级治安队员共407人，拥有专用巡逻摩托车158辆，汽车67辆，对讲机等通讯器材366个，各村每年投入治安经费从几十万到上百万不等。在村委会办公楼，治安队设有固定的办公室和队员休息室。除了公安部门制定的《治安联防队职责》，各村还根据自己的实际情况制定具体的管理条例，并与队员签订《治安责任书》以落实奖罚措施。在巡逻值班方面，大多数村实行24小时三班制。在例会和学习方面，每周召开一次工作会议，每月配合上级部门开展“治安工作日”活动，每年统一由公安部门组织培训上岗。

## （二）治安联防活动方式多样，群众基础好

在警务区，没有执法权的治安队只能充当民警的耳目和助手，但这并不妨碍他们开展多种形式的联防活动。巡逻值班是治安队最基本的活动方式，因此对巡逻值班过程中的着装、用车、行为和交接班等都有比较明确的规定，出勤表、线路图和对讲机是相互沟通监督的媒介。治安员上路巡逻主要发挥一种威慑作用，以提高路面“见警率”增加群众的安全感。此外，治安队还开展宣传教育活动以提高群众的安全防范意识；协助民警跟踪监控犯罪迹象以提供破案线索；由于身处“熟人圈子”，且治保主任在村里较有威望，调解民间纠纷也列入治安队的重要日程。纵观这些联防活动方式，突显了“防打结合，以防为主”的治安方针和“身处基层靠基层”的自治精神。调查数据表明，八成受访者对治安队的工作感到基本满意，其中15%感到很满意，只有3%表示很不满意。此外，79%的受访者认为路街巡逻作用较大，也有村民表示要加强步行巡逻的力度。对于亲自参与或出钱支持自治联防活动，64%的受访者表示愿意参与，其中17%在此之前都有参与的经历。

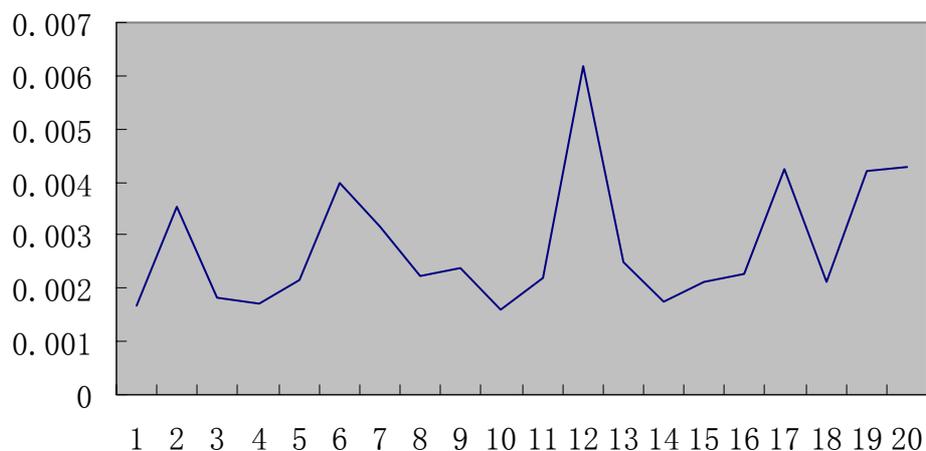
（三）虽然治安联防队的发展基本上处于良性轨道，但在发展的过程中也存在一些问题，突出的有：

### 1、各村队伍规模不一，人员素质参差不齐

受各村经济状况、人口总数、地域面积、出租屋数量和企业厂房数量等因素的影响，各村组建的治安联防队伍规模不一。从经费投入上看，富裕的村每年投入两百万元，队员工资达到1200元或以上，并给予相关费用（如手机费）补贴；有多辆巡逻专用摩托车和汽车并设立了独立的对讲机总台。较为贫困的村每年的投入只有几十万，队员工资不到1000元，巡逻专用车辆也相对较少。从人口基数上来看，各村治安队员人数在本村总人口中所占比例很不均衡，有的村每1000人中有6个治安队员，有的村则只有2个（见图一）。从人员构成来看，存在的问题是：各村治安员90%以上都是本村村民，只有少部分村招聘一两名外来人员；此外，治安队员年龄差距大（见图二），学历低（见图三），素质参差不齐。

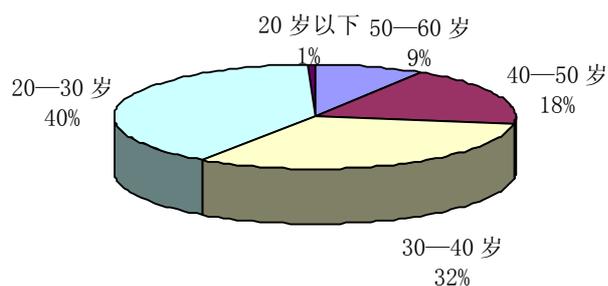
图一：

各村治安队员人数占本村总人口的百分比



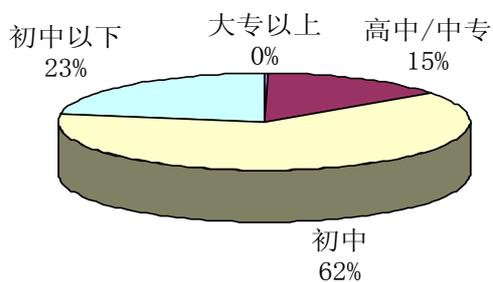
图二：

年龄结构



图三：

学历构成



数据来源：S镇综治办2006年3月的统计数据。

## 2、地方保护意识带来的管理难题

为了照顾本村人的就业，各村招聘的治安联防队员90%以上都为本村人。这样一种保护意识出发点是好的，可是到底保护了谁却值得深思。首先，在人员招聘上，一个村里可选择

的、合乎条件的治安员不多。千元左右的工作对本地年轻人吸引力显然不强，这种不满会影响到个人的工作态度和表现。而步入中年的治安队员在体能条件上相对欠缺，将其当作一种“闲职”来对待的可能性也高。其次，治保主任日常的管理工作就像打理“家族生意”，虽然有治保主任表示同村人更加同声同气，好管理，但被访治保主任都表示难过“人情关”：即使队员素质不怎么样，一般不会辞退，主要是通过思想教育来约束队员，惩罚措施难以真正落实。实际上，对本村治安员的纵容和偏袒是在保护落后，治安管理工作需要过强的身体素质 and 过硬的思想作风，照顾就业不应成为选人用人的标准。

### 3、编制外的尴尬身份存在合法性危机

村级治安联防队是编制外的群众自治组织，除接受公安部门的业务指导外，其余由村委会包办。由于财政全部从村委会列支，存在游离政府有关管理部门视野的行为便不可避免。虽然获取政府部门的认可和发展所必要的合法性支持是每一个治安联防队的共同诉求，但是没有执法权这一条不可逾越。大多数时候他们是在参与执法，一些合理不合法的行为该如何处理？这个问题仿佛一个“定时炸弹”，时刻挑战着治安联防队的职责和权限。由于老百姓需要解决的问题大部分发生在基层，治安联防队与村民联系较公安基层派出所更为密切，村民对治安联防队也寄予较大期望。但在实际工作中，却不一定能理解治安联防队作为和不作为的界限，因此容易产生抱怨情绪。由于人员素质的参差不齐，治安队员自身也可能出现越权执法的行为，一旦出现问题，就面临被整顿的命运。

## 二、村级治安联防队存在的合理性分析

处理好警民关系的关键是维持一个治安良好的社会。只要社会治安良好，无论政府机构如何改革，政策如何变更，基本上不会对群众评价政府的治安管理效果造成影响，这是笔者走访部分村庄的深切感受。但当地治安形势的严峻性与警力不足形成了鲜明的对比。这是因为随着乡镇企业的异军突起，东莞市拥有数量庞大的外来人口，从统计学上来说，这一群体的作案比率也相对较高。据统计，目前s镇外来人口已经是户籍人口的三倍，90%以上的治安案件与外来人口有关，特别是在当地居住不满半年的流动人口成为治安管理的主要对象。由于犯罪分子主要以出租屋为聚集地，以无牌无证的摩托车为作案工具，“两抢一盗”等现象成为当地治安管理的难点所在。但一方面，目前各村的出租屋分布还比较分散，难以集中统一管理；另一方面，摩托车是村民出行的主要交通工具之一，难以禁止上路。这些治安问题的解决无疑需要大量人手加强防范。

此外，但当问到对政府的治安管理工作有意见时，73%的受访群众表示会选择投诉或上访等方式，只有24%的受访者表示忍受算了。可以说随着社会民主化程度的提高，群众的自我保护意识和维权意识也在增强。这就需要公安部门转变观念，彻底抛弃“后收容遣送时期”的旧思维，面对法治意识还不是很强的群众要进行正确的引导。调查中，我们也了解到在现有体制下，公安派出所承受的压力比以前大大增加，而基层政府更多时候只能执行上级的法规政策，没有创制权。在这种体制环境下，增加警力成为维持良好治安、减少民怨和分担民警工作压力的有效措施。

但中国普遍存在警力不足的问题，警力与工作量脱节对东莞的治安影响尤其大。首先，作为地级市，东莞市没有县级建制配套，镇政府作为最基层的政府所能行使的权力和获得的警力资源是极为有限的。以有限的权力和资源投入管理流动人口多而复杂的社会，难度相当大。目前S镇民警数量占常住人口及外来人口的万分之五点九，即一万人只有6个民警，而全国目前平均一万人有12个民警，与西方国家平均一万人36个民警更是相差甚远。

其次，从地理位置上看，虽然广东的大案要案主要发生在广州和深圳，但东莞位于广州和深圳的中间地段，治安形势也比较严峻。上述三地人口都超过1000万，但与广、深两地分别拥有2万警力相比，东莞警力仅8000人，显得有点捉襟见肘。此外，值得注意的是，民警与治安员的工资待遇相距甚远，而一般上路巡逻的任务主要落在治安员身上，这就在一定程度上打击了治安员的工作士气，面对公安部的清退令，公安机关自招的180名治安队员要在2007年底全部清退，这将进一步加重S镇警力不足的局面。

显然，增加公安专项编制也只是解决基层警力不足的一个措施，而且警力也不可能无限制地增加。西方的实践经验告诉我们，警力的增加与犯罪的减少没有必然联系，犯罪只与社会环境存在必然联系。因此，挖潜警力的同时也要善于外借活力。西方警务革命走过了职业化、专业化、现代化的过程，目前的核心是警务社会化，即宣传、教育、组织群众参与社会治安工作，居民/村民和警察之间建立一种合作伙伴关系，联合起来共同开展治安活动。可以说，注重警民关系，向民力要警力是当今警务发展的趋势。

村级治安联防队这一群众自治组织成立至今经受了多方面的考验，是处于转型社会中的镇区在社会治安管理方面实现镇村互动的强有力中介，可以弥补警力不足带来的诸多困境，也是强化村民自治的有效途径。笔者在调查中所接触到的治安联防队大部分与公安派出所关系良好并且具有强烈的自治色彩。招聘管理上具有自发性，依靠村里集体经济维持运转，灵活制定管理条例和奖惩措施，在群众中有较大影响力。这一切，对于公安部要求警力充实一线和2007年底清退由公安机关直接招聘和管理使用的治安队有一定的借鉴和缓解作用。从村级治安联防队的性质来看，它是群众的治安防范组织，直接而广泛地与基层群众打交道，是公安机关联系群众依靠群众的重要途径。从村级治安联防队的活动形式来看，主要起监控防范作用，把犯罪苗头抑杀在萌芽状态；由民警带队协助其调查处理治安或刑事案件，可以弥补公安机关撤销自己的治安队所带来的管理真空。

随着乡村集体经济的发展，村委会掌握了比较充裕的资金，村民的生活水平也有了较大提高。村干部和村民对良好治安环境的需求也逐步增长。S镇这一治安服务供需矛盾为村级治安联防队的生存和发展提供了合理的空间。但是，村级治安联防队始终是在编制之外，没有执法权且只能依靠村级经济维持运作，他们在开展联防活动时不可避免衍生出的新问题如果得不到很好解决，就很难保证治安联防组织与社会和政府的良性互动。

### 三、关于村级治安联防队持续发展的建议

警务社会化离不开社会治安力量的参与，村级治安联防队的存在和发展顺应了当今警务发展的趋势，极大地挖潜以村为单位的人力、财力和物力参与到社会治安的自我防范当中，

构建覆盖面广泛的治安联防网络。在这个网络里，政府充当总协调人，村委会充当村民的代理人，与公安机关开展治安管理合作活动，二者在业务上形成一种合作伙伴关系。具体的分工是，公安机关提供相关业务指导，包括培训和带队执法。村委会出人出资，以获取更好的治安服务。在我们的调查中，听得最多的一句就是“花钱买平安”，说明当地治安自治意识较高，村民的参与和支持对于这样一种合作模式起关键作用。警民间的合作联防有效地体现了镇政府与村委会和村民之间的良性互动，一方面，提升了社会的凝聚力；另一方面可以增加群众对政府的信任度和支持度，构建一个和谐共进的社会。

肯定村级治安联防队的作用，也要正视目前存在的问题，针对 S 镇治安联防队具体存在的问题，笔者提出几点建议：

### **（一）“老乡管老乡”**

由于 S 镇目前还是以劳动密集型产业为主，必然需要大量的外来工，他们为当地的经济发展作出了巨大贡献，也应该享受这一发展成果。但从解决本地村民就业的角度出发，本地群众大多支持招聘本地人进入治安队，而且往往担心外来人员担当治安队员，会出现勾结外来人作案、监守自盗的现象。无可否认，聘请外来人员进入治安队会产生以上的弊端，但以宽广的胸襟和理性的态度来看待，这是利大于弊的。使外来人员真正融入当地的生活，会提升他们对当地治安管理的责任感。

“老乡管老乡”模式有着成功的先例——浙江省诸暨市店口镇通过聘请外地民警来协管流动人口收到理想的效果。借鉴这一经验，广东省选取东莞石碣镇作为试点，准备明年在东莞市甚至省内进行推广。因此，无论是聘请外来人口流出地的民警还是治安员参与到流入地的治安管理当中，都是巧妙地借用乡情纽带，致力于改善当地社会治安的有益尝试。中国人都有老乡情结，老乡之间语言沟通、信息交流更为顺畅，信任度、互助度更高，这将为治安工作的开展清除不少障碍，外来民警和治安员更容易融入外来人员的圈子，切实为他们提供所需要的治安服务。如果说治安工作也要“两手抓”，“严打”无疑是治安工作的硬性管理手段；“老乡管老乡”则可以说是柔性管理手段，在特定时期特定地方，例如当下有着大量外来人口的东莞市这一模式有着存在的合理性和必要性。

### **（二）统一治安队伍，加强镇村两级治安联防互动**

据了解，S 镇有的村已经试行“一村二警”，即一村配备一名警长和一名副警长。但民警仍以派出所的事务为重心，虽挂职村委会，实质很少下警务区值班。访谈中各村治保主任都表示理解基层派出所事务繁多复杂，同时也希望警长能真正“进驻”警务区。可见，治安联防组织与公安机关合作的愿望是强烈的，公安民警要抓住契机，转变观念，把工作重心投

向警务区，包片管理，与民合作，落实以防为主，防止这一良好制度形同虚设。

为了加强警民合作，强化镇村两级在治安问题上的互动联防，笔者建议条件成熟时，将各种形式的群众性治安自治队伍统一起来，即整合各村的治安联防队、护村队、保安队和即将由公安派出所清退出来的治安队等辅警资源。通过设立治安联席会议制度来管理上述治安队伍。联席会议常设办公室成员可由各村领导、治保主任、村民代表、企业厂长（经理）代表、外来务工人员代表、老党员或退休干部代表等按一定比例选举产生，政府、公安机关人员任兼职顾问。在现存的制度下，公安机关的治安员在主要街道和其他公共场所巡逻；村级治安员和护村队员在本村辖区内巡逻；保安队员在所聘企事业单位内部巡逻，这样，同一职能却被不同的单位划开管理，降低了治安工作的办事效率，由于这些队伍没有执法权，也无法保障其行动维持在合法化的范围内。通过整合这些辅警资源，从横向和纵向两个方面构建起的群防群治网络，必将全面增强全镇联防的力度；有民警带队执法、统一指挥的治安队伍，才能走出合法性的危机，助公安机关在日常工作中更灵活借助“辅警”力量开展专项行动或处理案件。

#### 参考文献

- [1] 贾政, 刘化杰.社区治安与综合治理[M].北京: 中国社会科学出版社, 2005.33—53.
- [2] 陈瑞莲, 邹庆环.乡镇行政管理[M].广州: 中山大学出版社, 1994.82—100.
- [3] 白益华.乡镇政权与村委会建设[M].北京: 中国社会科学出版社, 1996.
- [4] 徐伟华.社会治安综合治理工作初探[M].北京: 人民法院出版社, 1996.114—123.
- [5] 熊成苟, 吴爱新.小城镇发展与农村社会治安调查[J].公安大学学报, 1995,(3): 47—51.
- [6] 杨雪云.对公安机关警力下沉的社会学观察[J].公安研究, 2006,(4): 66—69.
- [7] 沈培菊.关于解决警力不足问题的若干思考[J].广州市公安管理干部学院学报, 2005,(3): 34—37.
- [8] 欧阳仁根, 高祥忠.农村公安派出所功能分析[J].中国农村观察, 2000,(5): 76—79.

## The Development of Public Security Joint Defense Team at Village Level: Research from DongGuan City S Town

Liang Hui-juan

(School of Government, Sun Yat-sen University)

**Abstract:** S Town is a typical industrial town. Transient population has greatly exceeded the amount of local residents. Although the local government has increasing investment to public security in recent years, public security is still austerly. In this situation, the Public Order Joint Defense Team formed by each Village Committee becomes an important power to maintain public security of villages, easing the strain of inadequate police force and advancing police-people cooperation effectively. On the basis of research, this paper aims to analyse the development of this kind of autonomous joint defense team in

rural areas, and put out resolution to its problems.

**Key words:** Public Security Joint Defense Team; Inadequate Police Force; Police-people Cooperation