

# 对农村社会治安防范问题的思考

张焕霞

(甘肃政法学院 甘肃 兰州 730070)

**【内容摘要】**农村和谐稳定是全面构建社会主义和谐社会的根本要求。当前在城乡之间、贫富之间距离进一步拉大的情况下,农村和谐稳定的重要性日渐凸显,可以说没有农村的和谐稳定就没有整个社会的稳定,要确保新农村建设的各项目标任务顺利完成,必须为新农村建设着力营造一个和谐稳定的社会环境,这是新农村建设的重中之重。通过对甘肃省华池县农村治安状况、县公安局的机构设置、农村派出所警力的配置等问题的研究,认为农村社会治安在新农村的建设中是不容忽视的问题,并提出解决的办法。

**【关键词】**社会治安 防范

中图分类号:D631.4

文献标识码:A

文章编号:1007-9106(2010)03-0050-03

《中共中央国务院关于推进社会主义新农村建设若干意见》明确指出“十一五”时期要高举邓小平理论和“三个代表”重要思想伟大旗帜,全面落实科学发展观,按照“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的要求,协调推进农村经济建设、政治建设、文化建设、社会建设和党的建设。推进社会主义新农村建设,是党中央关于贯彻落实科学发展观,统筹城乡经济社会发展,从根本上解决“三农”问题的重大战略决策。建设社会主义新农村不仅要实现农业稳定发展、粮食稳定增长、农民持续增收,而且要推动农村经济、政治、文化、社会建设全面协调发展,其中,农村和谐稳定是全面构建社会主义和谐社会的根本要求。当前在城乡之间、贫富之间距离进一步拉大的情况下,农村和谐稳定的重要性日渐凸显,可以说没有农村的和谐稳定就没有整个社会的稳定,要确保新农村建设的各项目标任务顺利完成,必须为新农村建设着力营造一个和谐稳定的社会环境,这是新农村建设的重中之重。笔者通过对甘肃省华池县农村治安状况、县公安局的机构设置、农村派出所警力的配置等问题的研究,认为农村社会治安在新农村的建设中是不容忽视的问题。本文以甘肃华池县为分析例证,通过各方面论述,分析农村社会治安存在的问题以及产生的原因,并提出解决的办法。

—

华池县位于甘肃省东部,属于庆阳地区,地处黄土高原,土地贫瘠,自然条件恶劣,是经济欠发达地区。全县总人口127619人,其中农业人口为1095324人,管辖15个乡镇和一个油田,农业是主要的经济产业,农村、农业、农民问题成为影响全县的经济发展主要因素,也是社会治安稳定的

基本要素。影响社会治安稳定的因素主要有以下几个方面:

(一)基层政权的薄弱,宗族势力的抬头,形成了违法犯罪的土壤

随着市场经济的发展,农村经济体制改革的推行,农民群众在经济生活中获得了生产自主权,采取了新的生产方式,观念也随之发生变化,以追求经济利益作为生活的主要目标,对基层组织的依赖性相对减弱。而在政治生活中,由于政治体制的改革尚未跟上经济体制的步伐,原来的旧的思维模式、工作方式管理各项事物,不适应新形势的变化和要求,对农民的教育管理和农村社会的控制能力相对弱化。同时,一些基层干部素质不高,对农民群众感情淡漠,习惯于采取简单压服的办法解决问题,对民间纠纷置若罔闻,解决不力。一些农民的矛盾纠纷无法排解,致使农村基层组织预防和控制违法犯罪的能力下降。由于基层政权管理控制能力弱化,干部的权威和威信降低,当群众之间发生矛盾和纠纷时,他们不通过干部解决,而是靠私下了结,私下了结主要是宗族势力。宗族势力是以父亲血缘为纽带的同族的人所组成的一股力量,是我国传统文化的一种形式。它曾经是旧的统治阶级借以维护农村社会统治的重要力量。其功能主要有维护宗族内部的秩序、防止外来侵扰、宗族成员的互助、教育等功能。新中国成立后,国家权力开始进入这些领域,原本宗族的职能被基层组织所代替。改革开放后,宗族意识在一定程度上得到加强,宗族势力在政治经济文化方面产生了广泛的影响。这种影响有积极的同时也有消极的。积极影响如互助功能、维持功能调适村民的关系作用等。但消极作用不可忽视。宗族势力影响农村基层组织的建

\* 作者简介:张焕霞,女,甘肃政法学院副教授。

设,影响农村民主政治进程的推进,如控制基层组织的选举,甚至替代基层政权。群众遇到纠纷往往不用法律而借宗族的势力解决。有些地方的宗族势力和黑恶势力勾结,扰乱农村社会治安。

(二)流动人口的增大,“熟人社会”关系的瓦解,给违法犯罪提供了可趁之机

改革开放前,我国农村完全是封闭的,由于我国户籍制度的实行,农村人口基本失去了流动的可能,农村是名副其实的“熟人社会”。在“熟人社会”一旦犯罪将要付出巨大的社会成本。改革开放以来,我国的社会情形发生很大的变化,人民群众有了更多的流动自由,人口外流成为农村的普遍现象。这意味着农村的生存空间的拓展,同时也意味着一旦犯罪所要支付的社会成本较前大大减少。因为逃离了“熟人社会”、融入匿名社会,不必再为犯罪像以往那样无可选择地承受来自“熟人社会”的道德谴责与名声的压力。在流动的社会中,名声作为个人特质大大淡化了。与此同时,在流动人口管理方面存在诸多问题,又为犯罪继续作案提供了种种便利。

(三)教育落后,法律意识的淡薄,减少了违法犯罪的心理压力

华池县自然条件很差,经济落后,这也影响到了教育,特别是农村,全县10万多农业人口中文盲半文盲的人口占10%。由于经济落后,许多家庭没有经济能力供子女上学。他们接受教育的途径大部分来自于电视等各种媒体。这种受教育的方式是被动的,选择性非常小,这不仅影响了文化水平,对于青少年来说更影响他们世界观人生观价值观的形成。在市场经济的大潮中,就是落后偏远的农村以往纯朴善良的乡土人情也受到了挑战,在经济利益的驱动下,追求金钱享乐成了大多数人的生活目标,“谁有钱谁光荣,谁贫穷谁狗熊”,“笑贫不笑娼”这种思想尤其在青少年中最为流行。对于法律认识模糊甚至不懂。为了追求富裕享乐的生活,不择手段,采取偷、摸、抢等各种手段这样的行为他们不认为是违法,更不觉得是在犯罪,心理上没有压力感更谈不上负罪感,有的仅仅是来自家族家庭的谴责、责骂。这种谴责责骂是基于道德教育层面的。当今社会家族家庭的教育功能已经很弱,在维护治安打击犯罪方面发挥不了作用。这也是农村社会治安不稳定的因素之一。

(四)警力不足,防范控制能力不够,降低了违法犯罪的成本,助长了违法犯罪的气焰

华池县全县共有民警121人,管辖15个乡镇。有15个派出所,共51人,有12个农村派出所共33人。3个城镇派出所共18人。农村派出所每个所平均3人(有3个所是两人)。从警员的数量和供求方面看,华池县2005年每千人拥有的警察数是0.012人,华池农业人口近11万,警察共有33人,每千人拥有警察数是0.003人,低于全国的0.012的平均数和甘肃省0.0088的平均数,在国内、省内处于较低的水平,远远低于其他省份的平均数,更不要说在国际和其他国家相比。虽然国际上对警力的数量与人口达到怎样的比例才算合理没有科学的界定,但普遍的观点认为警察人口数与当地的人口比重达到千分之二以上较为合理。由此可见,

华池县公安系统警力不足,基层更为突出。长期的紧张工作,又会使整体的效率下降。自1995年以来,华池县刑事案件、治安案件大幅度的上升,特别是油田地区偷盗哄抢原油的案件成倍增长,大部分是农民所为。而民警的数量增加则缓慢得多。另外,由于治安保卫工作的改革,原来享有执法权的油田保卫处在改革中归为庆阳油田管理局,丧失了执法权,给本来就警力不足的县公安局更是雪上加霜。农村警力的紧张,降低了农村违法犯罪的法律成本。

所谓违法犯罪的成本是指一个人违法犯罪所可能承担的被依法处罚的风险。这一成本的大小也是受多种现实因素影响的。首先是法律的具体规定。其次是某一次违法犯罪活动被绳之以法的可能性有多大。这两者是决定违法犯罪行为是否真正实施的重要因素。根据法国著名社会学家霍曼斯的研究成果,一个行动的采取与否取决于这一行动的成功率与行动可能给人带来的价值大小两者的乘积。由此可见,一个违法犯罪行为是否实施,事前违法犯罪嫌疑人对其违法犯罪成功率的自我预测是一个非常重要的因素。而人们对此作出的预测主要依据对当地警力状况、软硬设施以及以往的破案率等等因素的综合考虑,它事实上也是当地群众对当前社会治安状况的普遍认知与印象。当一个地区社会治安状况较好,警力充足、破案率较高时,这往往意味着实施违法犯罪的成功率较低,将要支付的是高额的违法犯罪成本,这一预测往往在一定的程度上降低行动采取的可能性,抑制违法犯罪行为的产生。就前面对华池县农村派出所的警力的分析,因警力的软硬条件的限制,使其在打击违法犯罪的有效性方面受到很大的约束,这会提高人的违法犯罪的预期,从而更可能实施违法犯罪。这也是为什么华池县违法犯罪率上升的主要原因。

(五)群防群治力量薄弱,不能有效预防违法犯罪

尽管法律为实现警察任务赋予了警察一定的权力和义务,但是,单靠警察的权力与义务的行使是无法完满地完成警察任务,无法维护安定的社会秩序的。警力的不足,不仅仅是某个县某个地区的现象,全国都存在这个问题。否则,我们就不能解释为什么社会生活中还有很多的违法犯罪得不到应有的制裁?为什么我们还必须调动各方面的力量来搞社会治安综合治理?因此,在现代社会,社会秩序和社会治安的维持,是靠警察与社区、相对人之间的互动互助关系的逻辑发展来实现的,而不是或不完全是警察单方面的事。正是因为社区和相对人对良好治安环境的期望与警察的任务是一致的,为实现共同的目标,无论从民主宪政的角度,还是从现实对利用相对人力量弥补警力不足的需要来看,都有必要让社区与公众最大程度地参与进来,在其中扮演对他们来说是恰当的角色。华池县有近12万人,10万农业人口,劳务输出的数量近几年在逐年上升,农村的留守人口大多为老弱。群防群治力量薄弱。

## 二

(一)加强基层政权建设,预防控制违法犯罪

基层政权是构建和谐社会的根基。必须把加强基层政权建设摆在事关全局的高度,切实抓好。

一是要加强以农村党支部为核心的基层组织建设,真

正发挥党支部的战斗堡垒作用。同时要把治保会、调解委员会、共青团、妇联等基层群众组织建设好,作用发挥好。县乡两级要加强对村级干部的培训,提高他们的素质。

二是要建立健全综合治理工作网络。紧紧依据党委、政府的领导,扎实推进基层基础工作,切实加强乡镇综合治理办公室、人民法庭、司法所等基层政权组织建设,尤其在乡村要明确专人专抓社会治安综合治理工作,避免出现兼而不管的现象。

(二)加大法制宣传和道德教育,增强农村的法律意识和道德文化

要求人们遵守法律,首先要做好普法宣传工作,使群众了解法律,了解犯法所要付出的代价。了解法律只是遵守法律的第一步,要使法律真正起到震慑犯罪的功能,还必须采取一系列配套措施,提升执法部门的执法能力,使“犯罪就必然受到惩罚”的观念深入人心。

最好最有效的社会控制方式是人们的内心的自我控制。为此,加强农村法制教育,提高农村群众自身素质是增强其自我控制能力的必要途径。

农村的文化环境对于农村群众的世界观、价值观的形成与改造起着至关重要的作用。

(三)充实基层警力,提高执法能力

一是警力下沉,变“水桶状”为“金字塔状”。华池县公安局现有民警 121 人,共有 31 个职能部门,局机关人数 60 人,占总人数的近 50%,而农村派出所仅有 33 人,管辖近 11 万农业人口。我们知道,华池县是农业县,老百姓需要解决的问题百分之七八十都在农村,但从现有的警力配置看是典型的“水桶状”。要改变目前的状况,首先要精简机构,减少机关编制,下沉警力。其次除少数专业性强的专业技术人员外,机关 35 岁以下的人员,都应轮流到农村派出所工作 3 到 5 年。这样既保证了农村派出所的警力,也增强了队伍的活力。

二是整合资源,合理配置警力。油区、交通要道、城乡结合部等社会治安相对复杂,而偏僻边远、人口居住分散、民风较为纯朴的地方治安状况则要好些。因此,公安机关在警力下沉的基础上,在警力配置上应该充分考虑各种客观因

素合理配置。如在治安复杂、刑事案件、治安案件高发的油区设置责任区刑警中队,以专业化的刑侦队伍和刑事技术手段有效遏制犯罪势头,控制复杂的治安局面。

最后加强警察的教育和培训,提高警察素质。能力源于素质,素质始于教育。加强教育培训是提高素质的有效途径。公安机关要想提高民警素质,就必须把教育培训作为一种战略性投资,建立新型的教育培训体系。根据目前华池县公安系统学历层次偏低,整体素质不高、人才结构不合理的现状,加大培训是提高民警素质的重要出路。

(四)加强群防群治力量,预防违法犯罪

要保证农村的和谐安定、百姓安居乐业,就必须激活农村群防群治的力量,激发群众参与防范的内在动力,最大限度地释放农村群众自治的能量。

一是以法制宣传教育为导向,加强农村精神文明建设。

二是要加强农村治安防控体系建设。农村防控体系建设,可以借鉴英美国家的成功经验。在美国由于面临日见紧缩的行政经费和纳税人对社会治安日益提高的要求,美国警察开始雇佣很多的平民雇员,以处理原来由正规警察承担的一些工作,在社区中使用平民雇员。

三是用市场理念经营农村社会治安。在新农村建设中,可以积极探索适合市场经济特点的治安防范措施。

(五)党委政府的作用

解决好新农村社会治安问题,必须坚持专门工作与群众路线相结合,坚决贯彻“标本兼治、综合治理”和“打防结合、以防为主”,特别做好以下几点,充分发挥党政职能作用,为新农村建设作出应有的贡献。

1.以平安创建为载体,着力强化机制建设,为新农村社会治安提供有力的组织保障。

2.以维护农村社会治安为重点,建立信息主导维护稳定机制为农村社会治安提供有力的秩序保障。

3.以服务经济建设为中心,努力提高服务能力和水平,为农村社会治安提供有力的保障。

在新农村建设中,党委政府要在政策导向、服务措施上紧扣经济建设这个中心,为农村经济发展创造良好条件。