

# 社会资本范式下农村城镇社会治安管理研究

牛惊雷

(中国人民武装警察部队学院, 河北 廊坊 065000)

**摘要:** 城镇化对农村社会治安既有正面效应, 也有负面影响。但城镇化带来的社会公共安全需求与基层派出所警力不足的矛盾更加突显。要构建良好的社会治安环境, 创新农村城镇社会治安管理模式是关键。而管理创新离不开村民自我管理和主动参与意识的培养。通过社会资本范式分析村民自治意识, 对创新农村城镇社会治安管理提供了一种有益的视角。

**关键词:** 社会资本; 治安管理; 农村城镇; 范式

**中图分类号:** F 29

**文献标志码:** A

**文章编号:** 1008-7192(2014)04-0046-04

## Study of the Community Peace Management in Rural-urbanization Under the Category of Social Capital

NIU Jing-lei

(The Chinese People's Armed Police Force Academy, Langfang 065000, China)

**Abstract:** It is visible that the Rural-urbanization brings contradiction between the coastal security demand and the lack of police force in grass-roots. To construct well society peace environments, it is the key that innovate coastal country's peace manage system, and exert adequately the function of coastal country's peace manage system based on collectivity, police and plebs prevent. The function depends on the consciousness of villager self-management and initiative attendance cultivating. It is a useful angle of view for the innovation of coastal country's peace management model that analyzes farmer self-awareness by social capital paradigm.

**Key word:** social capital; peace management; country; category

中国的城镇化同工业化是国家现代化的必然要求和主要标志。城镇化作为中国现代化进程中的大战略, 不可避免地面临经济结构、消费结构、社会结构三大转型带来的流动人口增多和社会资源需求冲突而引发的社会治安管理风险, 一定程度上直接影响着农村城镇地区的和谐与稳定。尽管基层派出所为农村城镇社会稳定做出了巨大贡献, 但不容忽视的是基层派出所警力不足, 治安防控工作存在薄弱环节, 与社会治安环境因素日趋复杂形成鲜明的供需矛盾。要构建城镇化进程中良好的农村城镇社会治安环境, 创新社会治安管理体制, 建立以群防群治, 警民联防为基础的社会治安管理体系是关键。

### 一、城镇化给农村城镇社会治安管理带来的问题

随着城镇化不断推进, 各种要素不断地在农村城镇中集聚, 农村城镇人口不断增多, 原有的乡村型社会生活方式逐步向城市型的社会生活方式转变。但是, 城镇化也给社会治安管理带来一些负面影响, 社会治安中的一些深层次矛盾和问题不断显现, 增加了社会治安管理的难度。

首先, 城乡公共服务发展明显滞后于城镇化, 从而对社会治安管控产生影响。城镇化直接带来大量流动人口从农村进入农村城镇。由于这些新建城镇基础设施建设相对滞后, 城镇承载力偏低, 导致

**收稿日期:** 2014-03-17

**作者简介:** 牛惊雷 (1972-), 男, 河北泊头人, 中国人民武装警察部队学院副教授, 研究方向为公共经济学。

一些流动人口无法顺利成为城市居民,没有公平地获得相应的教育、医疗、就业、养老等方面的公共服务。他们面对一定的社会不公正问题,易产生不满情绪,加上多元化文化传播,金钱万能价值观在一部分人思想意识中恶性膨胀,从而造成个体行为出现失范,成为影响农村城镇社会稳定和谐的重要因素。

其次,城镇化进程激化了社会矛盾纠纷。一方面,随着农村城镇化加速,一些潜在的社会矛盾纠纷被激化,呈多发多样态势。土地征用和房屋拆迁等传统问题进一步凸显,引发涉及经济利益的新型矛盾纠纷不断产生,群众上访、群体性事件和个人极端事件等数量明显上升;另一方面,城镇化使得外来人口与本地人之间的利益冲突初显,各种社会排斥现象成为农村城镇社会治安管理的新问题。

第三,城镇化带来了农村城镇空间复杂化和住宅多样化,造成城镇空间格局管控存在难点,易诱发犯罪。一是农村城镇缺乏科学规划的松散型空间格局容易造成社会管控死角,为犯罪提供了隐蔽条件;二是单元式住宅取代了传统开放式庭院,使得邻里间缺乏相互交流空间,人际关系逐步冷漠,直接导致居民社会责任感缺失,邻里互助的社会监督功能丧失,犯罪分子拥有了“社会监管空隙”。

综合分析,我们认为农村城镇化过程中社会治安问题的解决,关键是加强农村城镇基层社会治安自治管理,建立以群防群治,警民联防为基础的社会治安自治管理体系。农村城镇社会治安自治管理体系的有效运行离不开村民自我管理和主动参与意识的培养,这是解决问题的核心。

## 二、社会资本与社区自治意识关系分析

社会资本是人与人之间的联系,存在于个人社会网络中能够带来互惠的信息、信任和规范(Woolcock, 1998),从而可以为了共同利益而进行合作(Putnam, 1995)。帕特南认为,社会资本是民主进步的一种重要的决定性因素,即社会共同体成员的公共参与程度高的地区,社会资本存量丰富与分布均衡,政府工作运行效率就高,这个社会就有效率和活力;反之,社会资本缺乏或下降与分布不均,政府工作运转就效率低下,社会就没有效率和活力。帕特南的观点为我们引入社会资本范式分析农民自治意识对创新农村社会治安管理体系

提供了一种有益的视角。

首先,社会资本所具有的人际网络、规范和社会信任感等特征形成了社会性相互作用,为农村城镇社区自治合作提供了基础。由人们之间积极的联系构成。从资本的形成过程来看,它是社会性相互作用推动着既是社区集体行动的投入,又是集体行动的产出。社会性相互作用是建立在社区集体相互信任、相互理解以及共同的价值观和行为理念。较高的信任水平,使得社区内部成员不用花费大量时间了解他人,每个人能如预期的那样行动,大大节约了时间和资金<sup>[1]</sup>。社区认同感越强,交易成本低,越有利于社区每一个成员紧密地团结在一起,进而使社区合作变成一种可能(Cohen, 2000)。在相互作用中,社区之间获得了互惠互利的关系,而这种互惠互利又反过来促进着社会性相互作用质与量的提高。

其次,社会资本的特征是推动社区成员之间互利性的配合和协作,“能够通过推动协调的行动来提高社会效率的信任、网络以及与网络相联系的规范”<sup>[2]</sup>。社会资本不仅有利于传播他人行为信息,以重复交易的方式,明确个人声誉和信任,而且社会资本蕴含于社会网络结构中,社会网络密度越高,越有助于通过规范和规则,约束个人机会主义行为,抑制“搭便车”行为,降低监督和强制实施合约的成本,提高活动收益<sup>[3]</sup>,从而提高农村城镇社区对集体事务的关注和参与意识,强化集体认同感,推动集体行为,提高自治管理合作效率。

第三,社会资本的信任、网络以及与网络相联系的规范等特征在一定程度上控制了社区犯罪率。Cote and Healy(2001)研究表明,如果一个社区内人们互不熟悉,缺乏对青少年的监督以及集体活动的参与程度很低,那么很可能会发生较多的犯罪和暴力现象。社区人们之间的相互信任,以及邻里间的利他行为可以有效减少社区犯罪率,其主要原因在于社区社会资本程度高,内部及成员间的相互信任和尊重明显,推动了社区自治意识和水平。Halpern(1999)分析认为人们之间的信任、声誉以及非正式的行为规范在一定程度上是对司法体系和正式仲裁制度的替代。社会资本具有公共物品的性质<sup>[4]</sup>,通过社会网络在行动者与组织之间建立连接,增强了社会结构的内聚性,提供了填充与联结社会中所必然存在的断裂的活力<sup>[5]</sup>,从而提高了社区内部的集体防范能力,使得整个社区能够有力地控制犯罪

的发生。

### 三、农村城镇化进程中社会资本现状分析

#### 1. 农村城镇社会关系格局和社会交换模式发生变化

随着农村改革的推进和经济社会的发展,农村城镇社会成员的社会关系格局开始发生变化。过去那种以家庭为核心的血缘关系网络为主,按照“差序格局”构成一个同心圆式的社会关系网络格局逐渐被打破。

农村城镇社会成员受利益驱动,在原有的家庭、家族关系基础上,形成了多元性的社会关系网络。比如,以职业的雇佣、同行的交流、产业的联系、产品的交易等为主要形式结成的业缘联系,以共同的志趣、类似的爱好、相近的生活方式等为基础而结成的趣缘联系,以同学、同门、战友、同龄、同伴、同组等为纽带而结成的类缘(指以相同类型为联结纽带)联系等等。为维护 and 扩大自身的利益,农村城镇社会成员往往在自觉或不自觉的情况下,寻求一种新的整合,社会成员基于诸种社会关系,建构起按利益关系的大小和紧密程度向外扩展的新型差序格局。

在这种格局下,社会交换模式从网络性社会交换模式被非网络性交换模式所取代。网络性交换不以追求经济利益为终极动因,表现为儒家文化中的“重义轻利”取向,人与人之间进行交换只是为了维持自己已有的社会关系网,关系往往要比金钱更重要。而非网络性社会交换突破了乡土社会中“差序格局”的网络范围,是发生于上述“差序格局”网络内部与外部之间的交换,即陌生人之间的交换,是不存在赊欠,奉行的是“一次交清”,经济原则成为非网络性交换的基本原则。

#### 2. 农村城镇人际关系淡漠,社会信任缺失

信任是稳定社会关系和社会秩序的重要基础,也是一个社会复杂性的简化机制。目前和睦友好团结的农村人际关系日益淡漠化,缺乏社会信任。首先,邻里关系在传统农村社会中具有生产上互济、生活上守望相助等多方面的社会功能。但目前邻里因利益得失引发矛盾和摩擦冲突不断,邻里功能大为削弱,使邻里关系更多地成为“地理”上的关系。其次,农村城镇成员传统上以质朴真诚情感和诚信有序好礼为处理人际关系不断淡化,成员之间的角色行为、思维方式、社会心态、价值观念都发生了变化,成员之间交往的功利性和目的性越发浓厚,

心理交往距离扩大。

#### 3. 农村城镇社会精神结构的碎样化,缺乏社会认同感

农村城镇社会最大的问题是精神虚无,认同感和归属感缺失。农村传统观念受到了严重冲击,相对和谐的基于血缘关系的人际关系逐渐解构,相对安定的家庭关系因为长期的分离而日益脆弱,相对简单的社会关系日益受到社会化大潮的冲击而面临重构。因而人际感情日益淡漠,内心压力日益增大,又由于一些基层组织较为松散,起不到整合社会关系的作用,而真正左右着新的社会组织关系的是市场经济关系。经济市场化带来的市场非人性化特点,不利于稳定的社会关系的形成。农村城镇社会精神必然受到冲击,农耕生活、祥和的精神家园受到市场经济竞争力的拉伸,从而日益处于不稳定态势,不平衡、不公正现象使农民心理受到更加严重的冲击,成员精神认同感低,精神生活的碎样化明显。

#### 4. 农耕意识厚重带来的自利与不合作思想

由于分散的生产方式不可能在农民之间形成利益共享、风险共担机制,农耕意识所能构造的就只能是极端自利与不合作的思想,在人际交往关系上的表现就是极强的圈子意识。这是以家庭为核心围绕小农生产方式所建构的一种狭隘、封闭、短视的观念。主要包括以血缘为基础的家庭圈子和以地缘、邻缘为基础的亲戚、邻里、朋友圈子。这两个圈子被小农看成“圈内人”,此外则被视为“圈外人”。圈子意识形成了小农内外有别的二重性道德标准,村民只注重个人利益,缺乏社会公德意识,以情感取代理性,以价值取向代替事实判断。他们之间由于缺乏基本信任,造成自治合作难以实现。

村民主动参与农村城镇群防群治组织,进行自我联防意识不强,村务自治管理还没有形成,从而使得农村城镇社会治安管理体系往往由于村民对社会公共事务的漠视以及经费无法保障,造成群防群治流于形式。

### 四、加强社区自治意识,创新农村城镇社会治安管理

以上社会资本现状造成的结果是:要提高农村城镇社会治安管理水平,必须进一步创新群防群治为基础的社会治安管理体系建设。一方面,提高以社会关系网络为载体的村民间的信任、互惠和合作等维度上的农村城镇社会资本,推进农村城镇社会治安自我管理意识;另一方面,创新社区警务机制,

整合各方治安管理资源,强化和发挥村民自治力量,提升农村城镇社会治安自我管理能力。

### 1.以提高村民组织化程度为基础,组建村民参与村务自治平台

通过政府政策导向和引导扶持,为农村城镇社会自主性力量(精英)和民间组织的成长发育创造宽松的政治、制度和社会环境;科学引导原有的宗族等非正式组织作用,以整合各种资源为纽带,把分散的村民组织起来,推进各类社会资本的扩散效应,促使村民主动参与社会发展资源分享和社区公共事务管理。

### 2.以社区文化建设为重点,积累符合现代市场经济的村民社会资本

落后保守的村落文化可能导致村民个体自利意识、政治观念落后,甚至引发农村政治秩序混乱及社会不稳定等问题。一方面,通过批判继承传统文化,建构与社会倡导的先进文化相一致的新型村落文化,建立从青少年抓起,从德育教育做起的文化构建理念,弘扬社会主义、爱国主义、集体主义价值观念,对现有社会资本存量(即文化、习俗、规范、信仰等)进行科学修正,解决农村城镇社会资本的缺失问题;另一方面,通过培育村民和干部主动参与选举、决策、管理和监督的政治意识,提高合作治理能力、参与公共事务能力,大力发展信任、互惠、参与性的公民网络,发挥社会资本正面影响,推动村民由“臣民”向“公民”转变。

### 3.以科学规划社区空间布局为抓手,提高农村城镇社区安全防范效率

通过新民居集中建设,科学设计社区建筑、交通、居民点等环境,形成规划合理的社区,不仅可以提高各种技防手段和社区治安群防群治组织效

率,完善网格化防控措施,而且通过组建“村委会——社区理事会——互助组——基本农户”新型社区治安自治组织机构,定期或不定期组织社区村民开展议事恳谈、集会、共同商讨解决群众意愿比较集中的各类问题,充分发挥农村城镇社会资本的作用,整合社区人际网络,加强上下间的沟通和村民之间的联系,提高村民参与管理事务主动性,全面实施邻里守望社区治安联防活动。

### 4.以创新社区警务机制为核心,强化农村城镇社会治安自我管理能力

农村城镇社区警务管理机制的创新必须在充分发挥农村城镇社会资本作用的基础上,强化综合治理组织网络中各主体组织化程度,通过健全治保主任联勤机制、巡逻防范机制、外来人口管理机制和治安动态信息机制,全面提高村民治安自我管理和主动参与意识,全面落实“妥善处理、及时息诉”的原则,提高及时处理化解村民上访和突发性事件的效率,进一步完善农村城镇社会治安防控基础和自我管理能力。

## 五、结 论

强化农村城镇治安管理体系是政府、公安系统和村民群众共同努力的结果。各级人民政府负责政策、资金及相关组织工作,公安系统主要从职能、技术方面主导这一体系的建设和作用发挥,而村民群众则应在相应政策指导下,广泛积累和发挥农村城镇社会资本效应,培养村民自我管理和主动参与意识,协同推进群防群治,警民联防为基础的社会治安管理体系建设。

## 参 考 文 献

- [1] 郭熙保,张克中. 社会资本、经济绩效与经济发展[J]. 经济评论,2003(2):3-7.
- [2] PUTNAM R. The Prosperous Community 2 Social Capital and Public Life[M]. Princeton:Princeton University Press, 1993.
- [3] KNACK S,KEEFER P. Does Social Capital Have an Economic Payoff:a Cross Country Investigation[J]. The Quarterly Journal of Economics,1997 (112-4):1251-1288.
- [4] COLEMAN J. Social Capital in the Creation of Human Capital[J]. American Journal of Sociology,1988(12): 94.
- [5] 张磊,林南. 社会资本:关于社会结构与行动的理论[M]. 上海:上海人民出版社, 2005:27.