

我国社区公共安全供给模式的转变

□ 钱 洁

内容摘要 在风险社会背景下，我国目前社区公共安全管理所采用的管制型模式，存在信息不充分、利益取向模糊、垄断管理等问题，需要从公共安全供给的视角转变供给模式。通过对市场主导型和社会管理型两种社区公共安全供给模式的比较分析，结合我国国情和当前社会发展背景，社会管理型社区公共安全供给模式是当前我国的适当选择。在向这一模式转型过程中，可能遭遇管制型公共安全管理的路径依赖和公民性缺乏带来的社区公共安全参与不足两大困境，需要在实践中通过制度和政策供给加以完善。

关键词 公共安全 社区治安 供给模式 转型

作者 钱洁，南京大学政府管理学院博士生，江苏警官学院讲师。（南京：210093）

“风险社会”概念的提出源于西方学者对现代化发展的反思性批判。在我国社会急剧转型期，经济和科技的飞速发展推动社会发展的同时，也导致新型犯罪层出不穷、各类公共安全事件频发，引发一系列社会风险。在当前风险社会背景下，作为社会最基层单元的社区公共安全问题日益引起人们的广泛关注。在新制度主义的研究视角下，社会治安被视为一种重要的公共物品。从公共物品供给角度分析，只有以一国国情和社会发展背景为依据选择适当的公共安全供给模式，才能从根本意义上实现社会治安的综合治理。

政府管制型社区公共安全供给模式存在的问题

我国《地方组织法》规定，城市辖区下设街道办事处作为城市基层政权的派出机关，负责在本街道辖区范围内指导、协调、组织、管理社区建设，而社区作为基层群众自治组织，受街道办事处管理和指导。基于这一特征，一直以来我国都采取了一种政府管制型社区公共安全供给模式。这种模式的主要特点是，政府是一个兼具生产者和安排者身份的单中心供给主体。以社区治安为例，社区公共安全供给具体表现在：基层党委和政府有组织领导、经费投入、人员配置等多方面处于绝对主导地位，由地方政府提供决策支持，由基层社会治安综合治理办公室在社区组织实施，依靠警务管理与服务，特别以社区警务为主体，综合安全生产监督管理、民政、消防、物业管理、社区志愿者组织等共同参与的公共安全管理机制。

这种供给模式的主要问题在于以下三方面。一是政府及行政人员在公共安全供给中信息不充分。行政组织自上

而下的官僚制组织结构，使基层信息的获取和传递受到极大限制，同时带来信息收集费用和成本的增大。对于公共安全信息而言，大量信息隐藏在政府体系之外，政策管制型社区公共安全供给模式难以全面收集安全领域的有用信息，或在信息收集和传输过程中出现信息失真、信息延误、信息使用不当等一系列问题。二是易将公共安全领域的政府利益等同于公共利益。政府管制型社区公共安全供给模式主要基于这样的假设：把政府当作一个慈善的专制者，它无私地追求社会利益，把最大化社会利益看成自身的政策目标。^[1]公共选择理论认为，政府及其工作人员也是有着自身利益的共同体。在社区公共安全领域，较多采用强制性政策和手段，可能造成用短期内的社会安全与稳定代替可持续的长期公共利益问题。管制型供给模式不能从根本上探究深层次的社会矛盾与冲突，疏导和缓解社会不稳定因素，从长期来看，这些会带来新的社会安全隐患。三是易造成政府对社区公共安全管理的垄断，可能因缺乏竞争影响管理效率。在社区公共安全供给中，政府的单中心供给会因缺乏竞争而忽视公共安全供给的质量。

诚然，公共安全应被视为纯公共物品，一般和总体意义上，这类公共物品应该完全由政府提供。但在基层社区范围内的公共安全供给中，尝试引入部分竞争机制可降低公共安全供给成本，提高供给效率，鼓励社会多元主体在法律和政策允许的范围内以其自身特有的优势主动为社区安全服务。

社区公共安全供给模式转型探析

基于上述政府管制型社区公共安全供给模式存在的问

题,我国要转变社区公共安全供给模式。结合西方公共安全供给的理论与实践,社区公共安全供给模式转型有以下两种可能的模式。

(一) 市场主导型社区公共安全供给模式

市场主导型模式是部分西方国家在公共安全供给方面的民营化取向,主要包括保安服务公司、保镖公司等竞争性企业和私人警务,在社区安全供给中发挥较为突出的作用,并通过刑事司法领域扩大私营机构职权的相关立法和准入政策等途径,满足公众对于安全的个性化需求。就微观层面而言,这一模式的前提是社区范围内公共安全的市场化供给,如成立物业小区,由业主委员会为居民聘用物业公司提供小区的安全服务;以组织或公众个性化的安全需求为基础,聘用保安公司、保镖公司等企业提供公共安全服务等。市场主导型公共安全供给模式则是在此基础上,扩大私人警务或私人安全服务的范围。目前西方多国已出现这种公共安全供给模式的发展端倪,以英国为例,在法律规定上,罪犯拘留中心、非法移民拘留中心等机构也可以私有化,安全领域的市场化雇员延伸到拘留官、技术监控官等职位。在内政部警务和交通警察力量中出现了半私营和私营组织力量。其中内政部警务力量中,“社区援助官”作为一种被正式任命的文职人员成为警察队伍的重要辅助力量,此外还有邻里看护队、专管制保安、合同制保安等多种私营力量参与社区公共安全的供给。

这种模式的优势在于,以低成本高效益的方式提供社区核心公共安全服务,能对社区公众的公共安全需求快速反应,根据不同地域特征,满足不同人群的个性化安全需求,并在资金充分的前提下提供高质量的公共安全服务。这种模式的弊端也十分明显:市场化必然带来公共安全供给的不均衡,由于市场主导公共安全供给是利益取向的竞争性供给,必然是一种以逐利为前提的针对社会不同成员的不平等供给,不能提供针对全体社会成员的普遍意义的基本公共安全;市场化的公共安全供给缺乏政府对社区公共安全的及时全面约束和监督,如果出现市场的恶性竞争或经济纠纷,可能导致严重的安全事件,甚至造成社区安全体系的崩溃。

(二) 社会管理型社区公共安全供给模式

近年来,社区警务的发展是改进公共安全服务有效供给的制度安排,是社会管理型社区公共安全供给模式的有效尝试。其根本理念在于以减少犯罪为目的,由警察与公众共同承担控制犯罪的责任。社会管理型社区公共安全供给模式,是基于协商民主理论与社会资本理论的新型社区公共安全供给模式。它立足于在社区范围内,以民主恳谈、多元协商为基础的全社会治安协作和整个社区社会资本存量的提升。

社会管理型社区公共安全供给模式的主要特征是,强调在政府和公安机关引领下,注重社会多元主体在社区公

共安全供给中的作用,以公众满意为最终诉求,将社区公共安全管理重心转向社区范围内社会信任度与社会治安协同能力的提升,通过政策导向和社会激励,实现全社会自发的“安全节点”和“安全网”建设。这种模式的优势在于,它是一种适应现代参与式民主发展的供给模式,能广泛动员社会各方力量,整合全社会资源,有利于从源头上化解社会矛盾,促进公众满意的社区公共安全供给和整个社会的稳定和谐。但是,这种模式的有效运转需要以技术、制度设计和社会环境等方面较为成熟的条件为支撑。这一模式在技术上需要信息技术的发展以减少信息沟通障碍,使社区内多元主体的沟通与参与更为便捷有效;在制度设计上需要以法治化为前提,逐步完善社会力量参与公共安全供给的制度保障和程序设计;在社会环境方面,需要以社区内经济相当程度的发展为基础,以社区内社会自治组织的良性发展和社会信任的积累为依托。缺少了上述条件,这种模式的供给易走向两个极端,一是无法摆脱政府管制模式的局限,用政府指令代替社会动员,多元参与形同虚设;二是带来“多数的暴虐”的后果,多元参与因条件不成熟而失控,带来多元主体间新的社会利益矛盾甚至更为严重的社会危机。

我国社区公共安全供给模式的选择及困境

在风险社会语境下,社会危机的生成很大程度上是与经济发展不相适应的社会转型中张力累积的结果。社会最基层,尤其是社区层面的公共安全供给,对于整个社会的安全体系的构建至关重要。一方面,单纯的管控手段无力应对网络安全问题、社会群体性事件等新的社区安全问题,缓解基层的社会张力和社会矛盾最根本的还是要依靠全社会力量的动员和资源的整合,需要构建社区治安基础、防控、调解、协作工作并进的新型工作模式;另一方面,社区不单纯指一定数量的居民居住的区域,更是一种伦理纽带和自发的社群。随着公共管理由“统治型”、“管理型”向“服务型”的嬗变,当代中国社会管理创新的核心应指向社会最基层,而在社区层面应体现为:改变原先垂直结构的共同体,通过塑造水平结构的共同体,实现公共部门和公民之间真正意义上的互信合作和伙伴关系。

由此,我国社区公共安全供给模式的转变成为必然。但上文提及的市场主导型公共安全供给模式并不适合当前我国的社会背景。一方面,基于我国社会主义初级阶段的基本国情,公共安全作为一种基本公共物品,是社会公众应享有的基本权益保障,而高投入的高档物业管理服务、保安服务和保镖服务等,对于大多数普通公众而言根本无力承担。采用市场主导型公共安全供给模式势必带来因贫富差距造成的公共安全供给不均衡,甚至引发更为严重的

社会不公和公众不满。另一方面,我国单一制政体和长期以来自上而下的行政运行传统,使在观念和制度体系上短期内都无法让市场化力量参与社区公共安全的核心领域,更不可能完全由市场主导公共安全供给。而社会管理型社区公共安全供给模式是当前我国较为适当的模式选择。在民主化与信息化进程中,公共安全供给应以适当的政策供给为前提,并从公共安全服务的视角培育多元化的服务“生产者”。社区安全供给应改变传统的从政府和公安机关出发实现社区安全的单一化模式,在社会多元主体互动和协作的基础上实现社区公共安全的多元化供给;改变单纯行政管制式的安全供给,通过政策变迁实现社区安全的社会激励,促进社区组织和公民通过互助协作实现社会安定团结。

社区公共安全供给向社会管理型模式转变,应着眼于构建社区自身发展基础上的社区管理制度变迁,与社会力量发展基础上的协作精神培育两者相结合的运作机制。宏观层面,公共安全与社会秩序和社会控制有着密切联系。“社会秩序由整个社会成员的态度、价值观、实践、习俗和行为等综合因素生产和再生产着。”^[2] 社会秩序的实现最终取决于整个社会成员的共同意愿和努力。随着风险社会的来临,在社会城市化与网络化进程中,公共安全供给有赖于社会信任构建与社会安全感的提升。社区公共安全供给应注重社区内公众、团体与社区管理者之间的信任和互助精神的培育。中观层面,公共安全供给要着眼于犯罪预防和全社会安全网络节点建设,需要基于常态化风险管理及评估的社会治安综合治理。社区公共安全供给要注重社区安全网络建设,通过制度保障促进业主委员会、社区志愿者组织的发展,促进保安市场的优胜劣汰。微观层面,加强公共安全供给的社会协同激励机制建设,放松规制以促进不同社区依据本社区实际状况实现公共安全供给的个性化选择。

我国社区公共安全供给模式在向社会管理型转变过程中,可能遭遇两大困境,需要在实践中探索完善。一是管制型公共安全管理的路径依赖。社区公共安全模式的转变需要以强有力的制度变迁为前提,然而,“沿着既定的制度变迁路径,经济和政治制度的变迁有可能进入一种良性循环,也有可能沿着原有的错误路径继续发展,甚至被锁定(lock-in)在一种低效的状态下,陷入制度变迁的恶性循环而不能自拔”^[3]。我国长期实行的是政府管制型供给模式,近年来基层民主自治实践的发展和社会力量的壮大,为模式转变的制度变迁提供了原动力。但如果基层政府和相关职能部门自上而下的传统管制观念不转变,通过修修补补式的政策变迁无法从根本上打破原有制度的管制格局。与此同时,原有模式下制度的变迁可能会使部分公共组织和人员利益受损,因此对新模式制度机制的建立造成巨大阻碍。二是公民性缺乏带来的社区公共安全参与困

境。公民性是全社会公民参与和责任意识及公益与信任精神的总和。从世界范围看,公民性经历了以臣民意识为特征的公民性缺失、捍卫公民权利的消极公民、具有责任与参与意识和公共精神的积极公民三个阶段的变迁过程。我国目前正处于“积极公民”的塑造进程中。受我国传统的中央集权体制与“大一统”文化的影响,社区公众的公民性缺乏造成对公共事务的淡漠、社会互信的缺失、协作精神的不足等,“积极公民”的塑造进展缓慢,影响了社区公共安全公众参与实践的发展。

要克服以上障碍和困境,需要从以下方面着手。首先要转变社区管理者和公共安全管理者的角色定位,社区管理者和公共安全管理者要拉近与社区公众的距离,从管制者向服务者转变,成为社区公共安全供给的“知识中间人”、“环境营造者”和“方向引导者”。其次要在社区范围内营造居民自我管理、自我教育、自我服务的个体及组织联盟,通过社区服务其他领域的交往和沟通的深入实现相互信任,通过社区组织与联盟的密切联系实现互助合作、民主协商和整体联动的局面。再次要完善政府及警务政策体系,给予基层政府和警务组织更为宽松的政策自主权,使其可以因地制宜地通过在资金投入、人员配备、奖惩机制等方面的制度安排实现社会资源的合理配置,实现社区公共安全的社会化供给。最后要依托信息化建设改善社区公共安全事务的社会参与的途径和效果,通过社区联席会议、网络信息互动、民主恳谈、公众满意度评估等多种形式,增强居民在参与社区社会风险预警、社会矛盾调处、社会力量联动等方面的自觉性和自主性,形成社区公共安全事务的制度常态化社会参与机制,实现高效的社会治安综合治理。

[本文为江苏省教育厅2011年度高校哲学社会科学研究一般项目“创新社会管理中的社区公共安全供给模式研究”(2011SJB630017)的阶段性成果。]

参考文献:

- [1] 汪翔、钱南.公共选择理论导论.上海:上海人民出版社,1993:66.
- [2] 马丁·因尼斯.解读社会控制.北京:中国人民公安大学出版社,2009:8.
- [3] 诺斯.制度、制度变迁和经济绩效.上海:上海三联书店,1990:11-13.

编辑 沐 泽