

多中心治理下的城市边缘社区治安管理服务模式探析

——以北京市B为例¹

袁 方

在我国城市化进程中，出现了大量独具特色、处于乡村向城市过渡的城市边缘社区，它们既接受着城市的辐射，又部分保留着农村的痕迹，是城市与乡村、传统与现代、工业与农业的聚合点和交汇带，也是各种社会矛盾和城市犯罪的集中地。城市边缘社区的治安问题一直是城市治安的重点和管理的难点，不仅危害了地区安全，而且一定程度阻碍了城市化的进程，本文以北京市城市边缘社区 B 村为研究对象，基于多中心治理理论题域，探索城市边缘社区治安管理服务的目标模式。

一、多中心治理：现代社会治理命题

多中心治理（Polycentric Governance）表征着社会治理现代性的一种基本趋向，它是伴随服务型社会治理而生成的社会治理结构类型，也是社会治理的一种“理想类型”。它通过建构政府、社会和公民的综合治理主体，形成为社群提供公共服务的行动体系，即通过多种权力中心和组织机制治理公共事务，提供公共服务。

“治理”一词从英文“governance”翻译而来，本意指君王或国家至高无上权力的统治、管辖、支配和控制。20 世纪 80 年代，社会大变革促使“治理”这一历史范畴发生巨大转变，被“作为一种阐释现代社会、政治秩序与结构变化，分析现代政治、行政权力构架，阐述公共政策体系特征的分析框架和思想体系，与传统的统治（governing）和政府控制（government）思想和观念相区别，甚至对立起来”。²据统计，目前全球的研究机构和学者提出的治理概念有 200 个之多，“由于研究者的视野局限在特定国家或特定的角度，对初露端倪的或不断变化的现象把握的尺度、采用的标准、得出的结论并不统一，故此，治理理论概念也五花八门，并彼此间还存在着矛盾和争议。”³治理概念体系的日渐复杂化，表明治理研究是一个开放性的研究领域，但理论范式构建尚未完成。“治理”实际上是人类政治生活变革的产物，当下人类政治生活的中心正在从统治型社会治理模式、管理型社会治理模式走

¹ 文中数据来自公安局内部资料

² 孙柏英:当代地方治理——面向 21 世纪的挑战[M], 北京: 中国人民大学出版社, 2004, 19.

³ 孙柏英:当代地方治理——面向 21 世纪的挑战[M], 北京: 中国人民大学出版社, 2004, 19.

向服务型社会治理模式。治理理论从更高的层面上强调了公民参与政府治理的重要性，主张用治理替代统治，以治理机制对付市场和政府的双“失效”，认为治理可以弥补政府和市场在调控和协调过程中的某些不足。全球治理委员会把治理界定为：治理是各种公共的或私有的个人和机构共同事物诸多方式的总和。它是使相互冲突的或不同的利益得以调和并且采取联合行动的持续的过程。这既包括有权迫使人们服从正式制度和规则，也包括各种人们或以符合其利益的非正式的制度安排。¹ 尽管研究者对治理的界定方式、适用范围、阐释视角各有不同，但治理的核心要义却得到大家公认，可概括为：1、治理不仅是现代社会组织发展的产物，而且也表现为一定的发展进程；2、治理的组织载体既包含政府组织，又不局限于单一中心组织；3、国家和公民社会关系调整；4、公民积极参与公共政策制定和执行过程，政府与公民相互信任、相互依赖、相互合作；5、善治是治理目标。总之，治理理念是对现代社会公共权力应然形态的表达。

多中心治理是治理理论演变到新阶段所呈现的理论形态和理想秩序状态，明确多中心的含义是理解多中心治理理论的基础。“多中心”作为一个分析性概念可被看作是“一种审视政治、经济以及社会秩序的独特方法。”² “多中心”是由英国自由主义思想家迈克尔·博兰尼在《自由的逻辑》中作为经济学话语率先提出，“多中心”一词体现了博兰尼这个自由主义者对自生自发秩序的概括和理想秩序形式的表达，同时也阐明了社会自我管理的可能性限度。博兰尼认为，管理社会事务有两种可能性，一种是多中心性的自生自发秩序，一种是“唯一中心的计划化”，组织社会秩序分为多中心秩序和单中心秩序，应选择前者放弃后者。他强调管理社会事务只有局部的可能性，有些事务要靠自发的协作去管理，但对自发性缺陷的治理，博兰尼却无法用多中心性解决。

随着市场经济全球化、市民社会的兴起、后现代哲学的出场，“多中心”一词超越经济话语，向更广泛的社会政治领域拓展，并获得越来越多的阐释和认同。将多中心性由市场领域进入到公共服务领域并产生深刻影响的是美国著名的行政学家文森特·奥斯特罗姆及其同事，通过对地方公共事务治理的组织机制，以及公共经济生产和消费属性的多年实证研究，认为大城市地区地方管辖单位的多样化可以理解为一种“多中心政治体制”，意味着有许多在形式上相互独立的决策中心。它们在竞争性关系中相互重视对方的存在，相互签订各种各样的合约，并从事合作性的活动，或者利用核心机制来解决冲突。多中心正是治理理论的核心观点和本质特征，多中心与治理密不可分。

¹ 全球治理委员会：我们的全球伙伴关系，牛津大学出版社，1995。

² [美]迈克尔·麦金尼斯，多中心治道与发展，王文章等译。上海：上海三联书店，2000..2~3。

简约之，多中心治理从理论形态上说，是社会多元主体（个人、公民自治组织、商业组织、利益团体、政府组织）基于一定的集中行动规则，相互博弈、共同参与管理公共事务、提供公共服务，从而形成多样性治理模式和组织形式。多中心治理意味着地方的公共事务管理和公共服务供给中，存在着独立的民间力量；意味着公民的参与；意味着不同性质的公共产品和公共服务可以通过多种制度选择来提供；意味着社会治理结构从“单一中心——服从”模式向“多中心——合作模式的转变。多中心治理理论及其模式决定着当代社会治理建构实践的指向。

二、城市边缘社区治安管理服务：一种规范性分析

规范性分析是认识的逻辑推导，城市边缘社区治安管理服务的规范性分析是治安管理服务实践的先决条件。

（一）城市边缘社区治安服务的概念界定

1、城市边缘社区

作为一个区域概念，城市边缘社区又被称作城乡结合部、城市蔓延区等。由于学科背景和研究内容不同，学者们对城市边缘社区界定也存在差异，形成了空间说、定性说、形成说、综合说等，但这些林林总总的定义基本都包括这两层含义：“一是具有自然特性和社会特性，一般定义为是城市中具有特色的自然地区；二是城市化对农村冲击最大、城乡连续统一体最有效地被研究的地区，城市扩展在农业土地上的反应。”¹，本文研究的城市边缘社区，侧重地域性，界定为城市内边缘带和外边缘带之间，城市建成区和非建成区之间，城市形态和乡村形态之间的交融地带。这一区域受城市、乡村和其他外来成分相互作用、相互渗透，呈现出明显的人口复杂性、经济复杂性和管理复杂性。有学者称城乡结合部是“三交叉”，即城乡地域交叉、农（民）居（民）生活交叉，街乡行政管理交叉。²

2、社区治安管理服务。

社区治安管理服务是现代社区建设和社区服务的基本内容之一，虽源于社会治安和公共安全，但相比早期的治安管理，则体现出不同的治理理念。如果说统治型社会治理和管理型社会治理的治安问题是一种政治性话语，服务型社会治理的治安问题则成为一个公共性话语。在多中心治理语境中，社会治安作为一个公共问题，治理的主要内容就是如何实现社会治安服务的有效供给，从而满足民众的安全需求；社区治安服务则要解决的是如何构建社区

¹ 顾朝林:中国大城市边缘区研究[M],北京:科学出版社,1995,2.

² 冯小英等著:由城乡分治走向统筹共治[M],北京:中国农业出版社,2007,6.

治安服务的多元有效供给模式，凝聚各种力量，利用各种手段，防范和打击违法犯罪分子，消除居民的不安全感，保障居民安全。

3、社区治安管理服务的基本属性

社会治安一般被人们理所当然地认为是一种由政府来提供的纯公共物品，在公共品理论的分析框架下，治安作为公共物品的具体属性尚需明确化，因为治安管理服务具有多层阶性，包括国防、公共安全、社区安全、个人安全等。属性不同，提供方式和资源配置方式方面也应有所区别。

对现实中的产品，学者们一般根据消费上的排他性和竞争性程度大致分为纯公共品、准公共品（混合品）和纯私人品。排他性是指某个人消费某件产品时能够不让别人同时消费该物品。竞争性是指如果某人已经消费了某件产品，则其他人就不能再消费这件物品了。判断公共品的标准就是：非排他性与非竞争性。但现实生活中，纯公共品即具备完全意义上的非排他性和非竞争性是不多的，许多公共品是介于纯公共品和纯私人品之间的准公共品或混合品，只具有其一特点。就社会治安管理服务而言，不同类型的治安管理服务具有不同的属性，比如国防，非排他性和非竞争性具有永远的意义，属纯公共品范畴；社区治安对社区内的居民提供的治安环境是非竞争性，但对非本社区的居民则具有排他性，是准公共品或混合品。如果是为个人安全服务，如私人保镖等，这种安全服务就属于纯私人品。结合公共品属性，治安服务做如下分类：

	排他性	非排他性
竞争性	纯私人品	混合品或准公共品（1）
	排他成本较低； 由私人公司生产； 通过市场分配。	公共池塘产品，集体消费但受拥挤约束； 由私人公司或直接由公共部门生产； 由市场分配或直接由公共预算分配。
	私人保镖、私人侦探公司	110、119 等联网报警服务
非竞争性	混合品或准公共品（2）	纯公共品
	含外部性的私人用品，俱乐部用品； 私人企业生产或直接公共部门生产； 通过含补贴或矫正性税收的市场分配。	排他成本很高； 直接由政府或政府签约的私人企业生产； 通过公共预算分配。
	社区、校园治安、公共楼堂所治安	国防、公共安全服务、特种行业安全

图 1： 治安管理服务分类

图中所示，社区治安作为一种准公共品或混合品，具有排他性和非竞争性，是具有私人

和公共混合特点的产品。

三、北京城市边缘社区 B 村治安管理服务：一种实证性分析

（一）B 村基本情况

北京市 B 村，位于北京市昌平区，南邻立水桥（朝阳区），北邻平西府，西边是海淀西三旗，东面天通苑，号称三县交界处、三不管地区。常住人口 830 户，1554 人，其中农业 278 户 530 人，非农业 552 户 1024 人。登记在册的暂住人口近 3 万人，出租房 12000 余间，门面房 498 间有规模的出租大院 11 个 2972 人，有 23 家机关团体企事业单位，工地 3 处 1945 人，场所有 31 家。外来人口数倍于当地常住人口，人口倒挂，人员成份复杂，刑事和治安案件高发，社情复杂，是典型的治安乱村。

（二）社区治安管理服务存在问题

1、治安环境恶劣，刑事案件频发

从总体上看，2004 年至 2006 年 9 月，治安案件和刑事案件一直处于上升趋势。群殴事件、黄、赌、毒等社会丑恶现象屡禁不止。2006 年 9 月打掉的“鱼叉帮”就是地域性有组织的卖淫恶势力团伙；辖区内人员贫富差距大，人员素质参差不齐，发生重特大侵财案件、爆炸、杀人和连伤多人等恶性案件多起；销赃、窝赃窝点多处；2005 年居刑事发案的 70%；2006 年 1-9 月居刑事发案的近 60%，是刑事案件的重灾区。

2、基础设施简陋，公共安全隐患突出

村内违法、违章建设的出租房屋尤其是多层楼房很多，这些建筑绝大多数属于简易施工甚至违规施工，建筑质量差，安全隐患大。出租房内私拉乱接电线，线路老化问题突出，屋内和过道堆积大量杂物，基本没有消防通道，村内不具备基本的消防设施。冬季到来，一些出租房靠蜂窝煤取暖，居民预防煤气中毒知识贫乏，煤气中毒事故不少。由于人口多、密度大，村内道路、上下水及公厕等基础公共设施严重超负荷，传染病等公共卫生和其它安全问题时有发生。

3、非法经营猖獗，市场秩序混乱

由于流动人口生活水平较低，村内围绕流动人口形成了自给自足、自我封闭的低级次衍生的经济圈，无照经营的小餐馆、小发廊、小作坊、小修理店、废品收购点、黑诊所、黑网吧等等比比皆是，偷税漏税、制假贩假等违法现象十分严重。工作中多次查获一些制假贩假等违法窝点，但反复性强，难以根治。

（三）根源分析

1、城乡分治的二元管理体制是治安问题的深层根源

城乡边缘社区的特征，特别是自然属性和社会属性的混合性，导致边缘社区管理体制交叉和混乱。这种体制性矛盾造成了城乡边缘社区长期处在“村不是村，城不是城”的尴尬境遇。一方面它必须接受城市的领导，但又不能实施城市社区管理体制，另一方面原属农村社区属性，土地所有权、户籍制度等依然实行农村管理体制。于是，谁都管，但谁也管不了，谁也管不好。有人形象地称城市边缘社区是城市的“烂边”。城市边缘社区是城市扩张的前沿阵地，城市扩张必然占用城乡结合部农民的土地。但对农民利益的补偿问题，一直是一个亟待解决的难题，这也是所有城市边缘社区必然要遭遇的瓶颈。迄今尚未建立起既能促进经济社会发展，又能保护被占用土地的农民利益的合理可行的城市占地补偿机制。由于利益补偿问题而造成村民与政府之间、城乡之间的长期对抗，甚至集体上访，不同利益关系人的矛盾就演变成群体性矛盾，严重影响了边缘社区的社会稳定。

2、流动人口聚集是治安问题的直接原因

城市现代化发展的内吸力和农村落后地区剩余劳动力的外推力，驱使成千上万的经济欠发达地区人口涌向大城市，寻找生存机会，实现人生梦想。从宏观上讲，流动本身就蕴含巨大的风险，同时也会加剧其他风险，过度集中的外来人口，会在短期内导致居住地的人口结构失衡、各种资源配置失调，也成为大量违法犯罪的温床。据北京市公安局统计，³ 2002年，流动人口犯罪占北京市犯罪总量的58.7%；2003年流动人口犯罪比例上升为62.1%；2004年，北京市抓获的外地犯罪嫌疑人占全部被抓人数的66.7%；2006年这一比例上升到72.4%，流动人口违法犯罪问题日益突出，严重影响了城市特别是城乡结合部地区的安全状况。

3、城市边缘社区治安资源不足是治安问题的内在原因

社区治安资源不足直接影响社区治安服务的供给能力。社区治安资源是社区人、财、物、信任关系网络资源的综合。大量外来人口的涌入，与当地居民争夺有限的生活空间，造成能源紧张，环境恶化，基础设施损坏严重。这些外来人口多来自经济落后地区，受教育程度不高，多数人从事低端产业，乡村的地缘和血缘关系，使他们的暂住地和从事的职业都相对集中，形成边缘社区的各种村落，“河南村”、“江西村”“安徽村”等，例如，在B村，“河南村”的人口主要来自光山和固始两地，多以废品，二手家电收购为生，“安徽村”人口以家装，做小买卖为生。低收入人口的不断涌进，遭到本地社区居民的排斥，社区集体经济为社区提供公共产品和公共服务的积极性下降，特别是用于治安防范服务的“技防”投入，更是鲜见，城市社区的保安公司服务几乎没有，治安服务的物质资源较少。虽然人口越来越多，维护社区治安的人员，包括职业性和业余性的治安联防队，治安志愿者或其他治安组织却几

近涣散，警力和辅警力量严重不足，治安服务的人力资源不足。外来人口村落与本地居民关系紧张，原有的邻里相望、彼此信任、和睦相处的网络关系遭到破坏，居民之间彼此戒备、互相防范，不安全感增加。调查表明，在城市边缘社区生活的无论本地居民还是流动人口，都存在不安全感，认为治安问题是本地区最主要的问题。因而，社区治安服务资源的总量匮乏，使边缘社区的治安服务供给不足。

4、治安管理机制不健全，治安管理服务效率低

城市边缘社区的严重治安问题，政府一直采用严打的高压态势，但良好治安不能可持续性，治安管理服务供给主体单一，职业性警力的有限性，财政支持的短效性，使治安管理服务重形式轻实效，重高压打击轻协调治理，重突击型人海战术轻关系网络构建，重管理轻服务，无法满足城市边缘社区居民的多种安全需求。

治安管理服务的相关法律法规缺失，直接决定着治安管理实践的实效，治安管理服务陷入无法可依的境地。例如，外来人口收容遣送条例废止后，现阶段对流动人口和出租房屋管理服务行之有效的法律法规和政策尚未出台，社会管理组织对流动人员管理方法简单化粗暴化，管理力度不够，现行的暂住证政策对流动人口生活影响不大，因而他们对办证没有积极性，办证率极低。出租房管理法规目前尚未出台，对房屋安全和人员管理无法可依，无章可循。

（四）治安管理服务治理实践及成效

2006年秋季，区委区政府对北京市B村进行了重点整治，成功打掉盘踞在村内组织卖淫抢劫恶势力犯罪团伙“鱼叉帮”，对流动人口和出租房屋管理，采取旅店式网格化管理，发动群众广泛参与、建立健全覆盖全村的的信息员网络，社会秩序明显好转，群众安全感明显上升。截止2008年12月，B村没有发生一起有影响的恶性案件，刑事发案2008年与2007年相比下降11%，破案上升32%。B村摘掉了治安乱村的帽子，旅店式网格化管理经验被全区推广，治理经验如下：

1、高压严打、集中整治

保持高压态势，对群众反映强烈，社会危害性大的黑恶势力、丑恶现象和个别有重大犯罪嫌疑和现实危险的人员，做到了及时掌握，组织专门侦察力量，主动出击，实现精确打击，打早打小，最大限度减小社会危害性和影响。对重点地区、场所，集中时间、集中力量，开展“严打”和集中整治行动。打掉了盘踞村子多年的黑社会组织“鱼叉帮”，严厉打击了严重暴力犯罪、侵财犯罪和黄赌毒等违法犯罪。

2、建立流动人口管理规章制度、服务组织、管理队伍，网格化管理模式

在村内建立了流动人口和出租房管理服务站；建立村党支部书记担任站长的服务站管理机构；按照流动人口总数 3%的比例，组建流动人口和出租房屋管理员队伍；建立一套服务站规范化管理制度；建立一套“人来登记、人走注销”的流动人口计算机实时登记系统，实现流动人口旅店式管理；建立一户出租房屋一簿流动人口和出租房屋登记档案，将出租房屋平面图、流动人口和出租房屋登记表、治安责任书、检查处罚等情况全部纳入档案管理；将出租房屋划分若干片，每名管理员承包一片出租房屋（平均 15 户/人）管理责任制，定期上交检查记录，汇总录入计算机，实行网格化管理；建立一套电视监控系统，在村内重点部位、主要街巷，安装 16 个监控探头，监控室设在服务站内，安排专人 24 小时值守。

3、增进边缘社区治安资源

充分挖掘社区治安管理服务的经济资源、人力资源和关系网络资源。注重发挥村两委作用，利用村规民约加强对村民管理，动员村里出资 28 万，盖了新的村流管站办公室和其他安全设施建设，提供社区治安技防保障。对在村内有威望的族长和党员，重点进行入户走访开展思想工作，共同协作。流管站里的协管员即是协管员又是出租房主，也是本区居民，有熟人关系网，能发挥辐射作用。社区民警每周开会对他们进行相关知识培训和教育，使这些协管员成为准社区民警、巡逻员、宣传员、信息员，成为可靠的力量，从而使社区治安资源力量倍增。通过不懈努力，辖区群众改变了对公安机关的不良印象，参与社会治安工作的积极性有了一定的提高。

4、注重社区安全宣传教育

利用各种宣传手段，营造良好的治安防范氛围。为此，社区发放各类防范宣传材料 29879 份，悬挂条幅 62 条，介绍村子当前的社会治安形势，村广播每天 3 次进行警情提示、宣传防范知识，同时向不法之徒发出了严正警告，震慑犯罪。使个别不法分子不敢来。利用各种时机和场合，开展宣传教育工作，社区民警先后 15 次到部队、学校、幼儿园等单位进行安全教育，宣传政策法律，对一些安全防范重点单位的领导进行安全教育和相关知识培训。通过对出租房主进行问卷调查的方式，督促房主履行职责。将对违法出租房主和流动人口处罚法律依据发到每家每户，强化知法守法意识，经过教育，房主当即收回出租房，关闭了 14 家发廊、黑网吧、黑诊所等。

四、城市边缘社区治安管理服务多中心治理的目标模式

如果说对 B 村实证性分析是一种对现实反映而形成的经验模式，那么，我们还应探索建立在经验模式之上的目标模式，即经验模式的发展方向。建立在多中心治理下的目标模

式主要内容为：

（一）政府主导型边缘社区治安管理服务

多中心治理语境中，管理公共事务，提供公共服务的主体不是一元，而是多元，不同利益关系人或组织之间相互博弈、相互调试，相互协作。社区治安管理服务作为一个非竞争性而排他性的准公共产品，政府组织、社区组织，甚至商业组织都可以成为供给主体。但由于城市边缘社区的特殊性，人口倒挂严重，有限的社区公共设施、社区资源被挤占，搭便车的现象十分普遍，居民不安全感强烈。这种境况下，维护治安的职业性力量的作用显然是其他非职业性力量不能替代的，政府组织，主要是公安机关应是治安管理服务的重要供给主体。但公安机关不应成为治安服务的单一供给主体，但在治安服务中要发挥主导性作用。一方面由于城市边缘社区的治安服务在消费上具有非竞争性，每增加一个单位的供给，不会增加生产一个单位治安服务所需成本，政府组织供给是必然的。社区治安管理服务的正外部性，如果商业组织供给，政府应提供适当的补贴。但城市边缘社区不同于一般城市社区和农村社区，治安服务的消费者众多，需求量大，流动性强，在技术上将搭便车者排除在外的成本又极高，因而需要政府强制性供给。另一方面，社区组织不是自生自发，边缘社区治安组织更需要在政府指导下建立并引导其发展，如流动人口服务站，出租房管理服务站。政府组织是社区治安管理服务的生产者、组织者、引导者和监督者。

（二）多元供给合作机制

公共服务，从供给主体结构看，一般可分为商业组织、政府组织、非盈利组织等，从供给过程看，有三种基本模式：政府为主体，以权力运作方式、以满足公共需要为目的的权威型模式；以营利组织为主体，以市场交易方式，并以营利为目的而提供公共服务的商业模式；以营利组织、非盈利组织或公民个人为主体，以慈善帮助方式来满足社会需要为目的而提供公共服务的志愿性模式¹。对城市边缘社区服务准公共品而言，也应建立多元供给模式，政府供给采取的是强制性的供给方式，利用征税来生产和提供治安服务公共品，加大财政支出，建设装备精良的职业警力队伍，提高物技防设施和水平，设置警务室，信息化管理设施等等，但如果政府作为治安的供给的独立主体时，也会带来诸如政府财政压力增加，浪费资源，产出效率低，官僚主义盛行，忽视居民多样性安全需求等。

社区组织或非盈利组织作为社区治安服务的供给主体，可以通过社区居民自愿联合，根据自己安全服务的边际收益来出资，形成自发的治安联防队，维护本地区治安。但是，这种自愿联合的组织比较松散，随时可能因环境的改变而发生变化，正如奥尔森所说的，集体

¹ 唐娟，曹富国：公共服务供给的多元模式分析[J]，华中师范大学学报，2004,2.

行动往往发生在小集体中，因为小集体成员的贡献和搭便车行为容易被发现，而在大群体中集体行动必须借助强制或奖励手段。在城市边缘社区，外来人口是受本地居民排斥的，这种现象无法靠社区组织自身解决，同时，社区自治组织基于维护自身利益的考虑，保护本社区的行动有时也会产生负外部性，形成社会势力，对抗外部世界，甚至法律。

城市边缘社区的治安服务也同样可以引进市场机制，居民共同出资聘请保安公司等，提供治安服务，但由于私人生产的外部性，必然带来供给不足。

城市边缘社区的治安管理服务的准公共品属性，决定了独立的政府供给、独立的商业公司（私人）供给或独立的社区组织供给都会造成供给的困境，无法满足社区居民的安全需要，因而，要建立政府组织、社区组织和商业组织（私人）等多中心供给合作机制，实现功能互补。如表 2，迈克尔·麦金尼斯说，也许政府在一种多中心秩序下最重要的作用，就是以一种符合社会公正标准的方式去协助地方管辖单位解决它们之间的利益冲突。但建立多主体合作机制关键在于：警察机关能否实现分权，社区组织能否拥自己的自主选择权，居民能否积极参与。

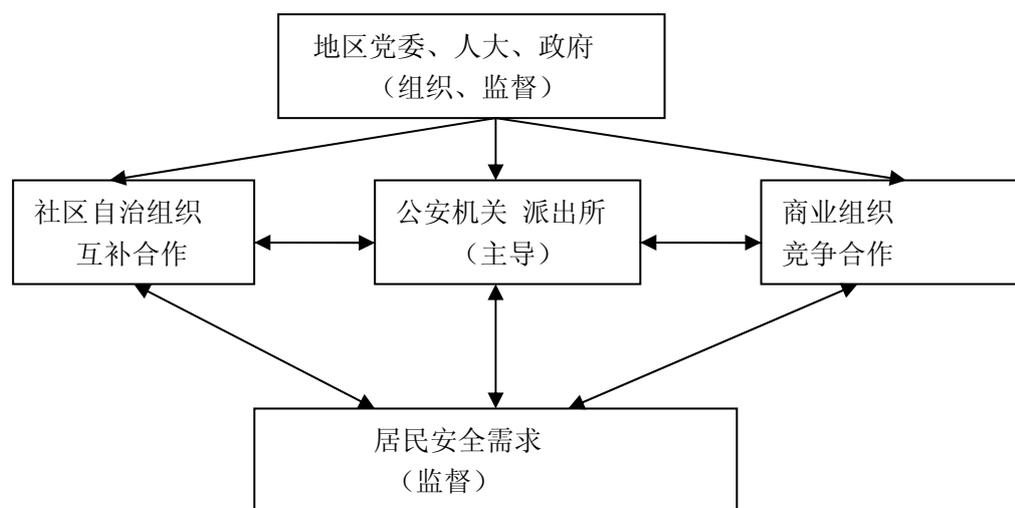


图 2 边缘社区治安服务多中心供给合作机制

（三）边缘社区警务制度

上世纪六十年代发端于英、美等国的社区警务制度是一种针对公共安全有效供给不足而采取的由警察、当地政府、社区成员等相关者之间互动而形成的一种多中心供给制度，是一种以治本为主、治标为辅的警务发展战略。八十年代传入我国，作为社区建设的基本内容而加以推广，但现行的社区警务却暴露许多问题，比如，社区警务站纷纷设立，但其理念并未真正建立，社区警务运行机制尚在探索中，强调警务工作的职业化专门化战略依然是主旋律，

与社区脱离，警民关系淡漠，群防群治的公安优良传统在市场经济条件下受到挑战，居民参与积极性不高等等。城市边缘社区一直被公安部门定位重点整治区，财政的不断投入，警力的不断扩充，突击性的严打高压，违法犯罪现象暂时得到压制，但严打过后，这些现象又会卷土重来。从世界警察服务的变化规律来看，西方警察现代化（装备现代化）后出现了不可克服的危机：增加警务财政支出带来的是犯罪现象的增长。¹

在城市边缘社区建立社区警务站，关键要处理好两种关系，一是警察和社区各组织之间的协作关系，二是警察和居民之间的信任关系。

警社协作关系：城市边缘社区最突出的问题是流动人口的管理和出租房屋问题。社区居民对外来人口的态度是矛盾的。处于自身安全考虑对流动人口排斥，但处于经济利益却主动接纳。流动人口管理的无力和出租房屋管理的混乱是城市边缘社区的治安大患。因而，建立流动人口管理组织、出租房屋管理组织是治理的前提，村两委作为组织者、领导者，而管理人员应由居民选聘。由村里公共财政出资，“建围墙、安街门、把路口、设岗亭”等治安设施，成立专职巡防队，政府也可引入市场机制购买某些治安服务。社区警察与这些社区自治组织（治保会、专职巡防队、流动人口管理服务站、出租房管理服务站、志愿者组织等）的职能划分不是截然二分，而是职能互补，甚至部分可替代。如果涉及警察专业知识和组织之间的协调工作，应由警察完成；如果涉及邻里之间关系的协调工作，应由社区组织完成，如果是双方交叉部分，如巡逻、治安防范宣传、教育等则由二者协商完成。警社之间协作关系可通过规范化形式认定。

警民信任关系：社会信任是一种重要的社会整合和控制机制，是维系社会系统的重要凝聚力。良好的信任关系有利于消除社会越轨行为，而不信任会将一些有心融入社会和某个群体的社会成员排斥在外，这样一种被排斥在外的境遇则会推动这些社会成员走上越轨的道路。²就现公共代治理而言，信任能降低管理成本，提高管理效率。警民信任关系中最重要的是居民对警察的信任。这种对警察的信任，可提升警察整合社区治安资源的能力，提高治安服务的质量。信任关系的建立不是短期行为，警察要想赢得社区居民的信任：首先要转变观念，改善关系。树立群众工作就是公安工作的理念，坚持群众路线的优良传统，基层民警要有责任感，将串百家门、知百家事、解百家难作为最基础的工作。其次，服务民生，践行理念。通过扶贫帮困，切实解决居民关心的民生问题。调查表明，警察帮助群众解决身边的小事比破重大案件更能赢得居民的信任和尊敬，行动比诺言更能打动人心，用信誉赢得信任。

¹ 王大伟：英美警察科学[M]，中国人民公安大学出版社，1995,268.

² 郑航生：中国人民大学中国社会发展研究报告 2994：走向更加安全的社会[C].北京：中国人民大学出版社，2004,312-313

当下北京城郊正创造性开展的乡村社区化管理运动、城乡结合部增设社区警务站活动，加速着北京城市边缘社区从城乡分治走向统筹共治的多中心治理进程。

作者简介：袁方，1969—，江苏泰兴人，中国社会科学院社会学所博士后流动站，中国政法大学副教授。