

# 当代中国“群防群治” 历史经验论析

钟金燕

[关键词] 当代；中国；群防群治；历史经验

[摘要] “群防群治”是当代中国治安治理中使用频率较高的专有名词之一，它既是治安指导思想，也是治安工作制度。“群防群治”先后经历了探索、改革、确立、巩固、完善等不同发展阶段，制度效能不断优化与提升；在打击、改造、防范、宣传教育等犯罪预防与治理环节中与专门机关依法履行职责形成互补。当代中国“群防群治”在兼具“工具性”和“目的性”两重价值统一的进程中不断巩固与发展；并受政府、市场、科技三种力量的影响，显示了在动员式参与基础上持续提升自主参与度的趋向，彰显了当代中国国家治安治理能力的提升和发展。在新的历史条件下，要进一步增强“群防群治”发展的内驱力、外动力及助推力。

[作者简介] 钟金燕，中国社会科学院当代中国研究所副研究员（北京 100009）。

治安职能是国家最为传统的核心职能之一，国家与社会力量的合作是现代国家预防和治理犯罪时普遍采用的策略。当代中国坚持治安工作的“群众路线”，将群众纳入国家治安治理体系，形成了党委和政府领导下，以公安机关为主导，组织、调动社会力量预防和治理违法犯罪、维护社会治安的制度——“群防群治”。“群防群治”折射出基于公民权利与义务的“人民民主”政治理想，彰显出协助专门机关巩固和维护社会治安稳定的显著优势，是推进国家治安治理能力现代化的重要环节。本文拟采用历史政治学“历史和理论结合、时间和结构互嵌”<sup>①</sup>的研究方法，探索“群防群治”的历史演进、结构维度及实现路径，总结“群防群治”的主要特征和历史经验，以期为提升“群防群治”制度效能、进一步加强立体化治安防控体系建设提供参考。

<sup>①</sup> 本文借鉴了中国人民大学国际关系学院王续添教授在《中心主义国家现代化的历史逻辑——以近代中国社会中心力量转换为中心的考察》（载《政治学研究》2021年第6期）一文中用到的“历史和理论结合、时间和结构互嵌”的历史政治学研究方法。

## 一、“群防群治”的概念阐释

作为新中国成立后的重要政治术语，“群防群治”起初在20世纪70年代用于医药卫生领域，当时的《人民日报》指出，“要注意宣传、普及防病知识，实行群防群治”<sup>①</sup>。20世纪80年代开始广泛使用在森林防火、安全生产与灾害防治、植物保护、金融安全、水力水电等领域；20世纪80年代末90年代初，“群防群治”的概念被移植至治安领域，频繁出现在政法机关各级各类文件报刊中，并于近年来被写入中央文件，2019年党的十九届四中全会强调要“坚持专群结合、群防群治。”<sup>②</sup>党的二十大强调，“发展壮大群防群治力量”<sup>③</sup>。“群防群治”已成为中国治安治理概念谱系中的核心术语之一，在某种程度上反映了中国共产党解决我国社会治安问题的基本方略。

从形式逻辑来看，“群防群治”的“群”即“群众”，这是一个极富政治色彩的语词。马克思明确指出群众具有阶级性，是历史创造的主体，这影响并塑造了中国共产党的群众观，以至于新中国成立后至改革开放之前，“群众”一直是指具有特定阶级身份的人，如工人、农民。改革开放以后，伴随着国家工作重心的转变，“群众”的内涵和外延不断变化，与“群众”相关的衍生概念也相应发生改变，例如，“群防群治”概念折射出国家治安治理的依靠对象，就由属于政治或阶级范畴的工人或农民转变为社会大众，具体是指专门机关（公安、检察、法院、司法行政、国家安全）之外的公众及社会、市场治安组织（不包括政府公务人员及各类政府机关）。其中，各类社会、市场组织主要形式有：一是村民委员会、居民委员会及其内部的治安保卫委员会、社区物业的保安组织、企事业单位及其内部的保卫组织。二是政府出资，由公安机关实际管理使用，但实行市场化操作方式的队伍，例如联防队，辅警等。三是专业化的保安公司。四是由基层社区组织动员的业余治安自治力量，例如，交通协管员组织等。五是各类治安志愿者协会。这些“群防群治”组织的名称各异，成立时间、工作制度和保障体系各不相同，在工作中各有侧重。总之，“群防群治”彰显了群众的“主体地位”，从本质上来看，虽然“群众”的内涵与外延根据经济社会的变革而经历调适，但作为国家的另一面——社会大众的底蕴始终没有改变。

“群防群治”的“防”即犯罪“预防”，是对影响和危害社会治安的因素和行为进行防范。根据官方的解释，“群防群治”是指“在各级党委、政府领导和专门机关指导下，群众自己组织起来，预防和治理违法犯罪，维护所在地区或单位治安的一种活动。”<sup>④</sup>打击<sup>⑤</sup>、防范、改造、宣传教育等治安管理环节都属于犯罪预防与治理。从实践来看，70多年以来，“群防群治”从协助人民政府开展“四

① 《把爱国卫生运动抓紧》，《人民日报》1971年8月6日。

② 《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》，人民出版社，2019年，第29页。

③ 习近平：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》，人民出版社，2022年，第54页。

④ 《社会治安综合治理知识问答》，法律出版社，1992年，第42-43页。

⑤ 打击通过剥夺犯罪分子的人身乃至生命自由，从客观上制止其不能继续犯罪，对其他想犯罪或正在犯罪的人起到强烈震慑作用，使其不想、不敢或中止犯罪。同时，打击对广大人民群众来说，也是一个生动、深刻的法律教育，教育广大人民群众自觉遵纪守法，做合法公民，自觉拿起法律武器与违法犯罪作斗争。因此，打击也是一种预防，是一种特殊的预防。参见《社会治安综合治理工作读本》，中国长安出版社，2009年，第61-62页。

防”<sup>①</sup>工作、开展邻里守望、人员帮教、矛盾调解等预防和治理传统违法犯罪活动，扩展至暴力恐怖犯罪、矛盾纠纷排查、网格化管理信息收集、安全隐患排查等新领域，其工作任务涉及打击、防范、改造、宣传教育等犯罪预防与治理的基本环节。<sup>②</sup>

“群防”有两层含义，一是“自防”，即每一位社会成员有责任维护自身周边区域的秩序和安全，从自我做起，减少不稳定因素的滋生；二是“共防”，即最大限度地将群众组织起来，营造人人参与治安防范的良好局面。“群治”也有两层含义，一是“自治”，即社会各类单位、组织的内部，由他们自己管理或者承担管理的法律责任与经济责任，并拥有更多自主选择维护自身安全的方式；二是“共治”，即每一位社会成员、各类市场、社会化组织发挥各自优势的同时，又形成整体集合优势，在专门机关的指导下协同协作、互动互补、共同维护特定区域和范围内的治安秩序稳定。上述分析显示，“群防群治”是一种基于高度自治性及实行责任分担的概念，它以高度自律的公民及强大的社会共同体作为基本动力来源，社会公众维护社会治安秩序的“自防”性与“共防”性、“自治”性和“共治”性在开展“群防群治”的过程中实现了统一。

“群防群治”既是一种治安理念，亦是一种治安工作制度。本文从这两个层面对这一概念进行阐释。

其一，“群防群治”蕴含了党和国家的治安政治构想，即吸纳社会资源，以增强专门机关治安公共政策执行力为目标、并以发展公民自治能力、人民民主为目的的治安理念。这一理念的形成具有深厚的意识形态及现实基础。首先，“人民群众是专门机关的依靠，专门机关是人民群众的武器，二者必须紧密地结合起来。”<sup>③</sup>公安等专门机关，在集中力量打击违法犯罪上有较大的优势，但也有较大局限性。群众往往是各类安全隐患信息的最早发现者，依靠群众可以在时间和空间方面弥补专门机关在犯罪预防与治理工作上的空白。不仅如此，从宏观的角度来看，群众参与社会治安有利于保证中国共产党对国家治安治理的集中统一领导能够获得坚强的民心和力量支持。再次，公民积极参与社会治安，是公民行使管理社会事务的权利、履行维护社会治安的义务的一种具体表现。“群防群治”强调个人在社会生活中的责任意识、公民意识，是现代培养具有民主观念和参与能力的公民的重要途径。改革开放以来，社会经济的发展为公民参与治安提供更多的空间、资源，创造了更为有利的物质基础，公民政治素质的提高又增强了公民积极参与治安工作的内在动力，科技发展也为群防群治落实公民权利的目的性本质提供了有利条件，“群防群治”的政治价值将在更大程度上得以实现。

其二，“群防群治”是指社会力量参与国家治安治理的运作模式，是当代中国为了预防和治理违法犯罪而建构的一整套组织和发动群众的规范体系，它是中国共产党的“群众路线”在国家治安治理中的制度化呈现。“群防群治”与治安的“群众路线”既有联系又有区别。“群防群治”是贯彻“群众路线”的重要内容和载体，坚持“群防群治”，既是新形势下践行“群众路线”的具体要求，也是对“专群结合”的公安工作方针的继承和发扬。两者的区别在于：

第一，阐释的角度不同。治安的“群众路线”是指专门机关（主要指公安部门）应当作出为人民服务的道德承诺和采取关心、服务群众的具体行动，在组织上依靠群众，在思想和感情上贴近群众，

<sup>①</sup> 1952年8月11日公布施行的《治安保卫委员会暂行组织条例》第一条称“防奸、防谍、防盗、防火”为“四防”，此后，“四防”内容根据治安形势变化而有所调整。

<sup>②</sup> 群防群治的工作任务有：保护人民生产财产免受不法侵害，如巡逻、打更、邻里互防；协助专门机关打击违法犯罪活动，如保护作案现场，提供破案线索，对犯罪嫌疑人进行监控等；调解民间纠纷；开展法制宣传教育；开展帮教工作，包括帮助教育有轻微违法犯罪行为的人，协助有关部门对刑满释放、解除劳教人员进行安置和教育，以及对依法放在社会上改造的罪犯进行监督教育等。

<sup>③</sup> 《建国以来重要文献选编》，第5册，中央文献出版社，1993年，第515页。

以组织化渠道和舆论宣传媒体取得公众的认可和支 持。从围绕“群众路线”形成的不同表述如“动员群众”“依靠群众”可以发现，治安工作里“群众路线”的阐述更多是“国家中心式”的，以应然陈述来描述专门机关的作风。而“群防群治”带有浓厚的“社会中心”色彩，蕴含了自下而上、自治、合作等现代内涵，承载了完全不同于过去自上而下、指令式的国家治安体系建构方略，体现了中国共产党对“群众路线”方法技术认识 和理解的深入。

第二，组织者和实施者不同。治安的“群众路线”实施主体是基层派出所及其上一级公安机构。“群防群治”的管理主体是各级党委和政府，其中党委政法委是指导协调社会治安工作的中心枢纽，负责组织协调群防群治和协调社会治安基础防范工作。区县一级综治委是群防群治的组织者和协调者，它根据中央的方针政策，结合实际，制定本地区的防治计划或方案。居委会和村委会是群众性的自治组织，在街道和乡（镇）综治委的直接指导下，负责所属区域内的治安防范工作。<sup>①</sup> 公安机关承担了社会治安力量的组织、指导及社会治安防控体系的稳步运行的责任；其他社会力量如基层企事业单位及群众性组织在自身有效的工作体系和保障机制基础上，进行自治和责任分担。

第三，程序的制度化程度不同。“群防群治”是社会治安综合治理体制的重要组成部分，按照“属地管理”和“谁主管谁负责，谁经营谁负责”的原则，层层建立领导责任制、部门责任制和单位责任制，将社会治安综合治理及平安建设的各项任务落实到基层、部门（单位），落实到责任人，从而使得群众路线这一过去的“软任务”变成了“硬指标”，治安工作的“群众路线”也因此有了制度保障。

历史沉淀于概念，可以通过解读概念的语义来透视其所处的时代。“群防群治”概念对接了治安工作的“群众路线”经验，是中国治安的“群众路线”与现代“治理”概念互动的结果，响应了现代民主政治从统治到治理即“治理转换”的历史潮流。随着我国民主政治建设和法治建设的逐步推进，“群防群治”概念在治安实践里不断得到运用和发展，推动中国国家与社会合作关系的建构，从而使其本身成为社会治安综合治理及平安中国建设的内在持续性主题，并一直持续至今。

## 二、当代中国 70 多年来“群防群治”的历史演进

从纵向考察，“群防群治”在概念演进上经历了从“群众路线”到“群防群治”两大阶段，在实践上经历了探索、改革、确立、巩固、完善等不同发展阶段。“群防群治”作为专门机关与广大群众相结合的具体表现及不断扩大的公民治安参与，与中国政治民主、市场经济发展紧密相关，呈现出同步深化、契合时代发展的过程。

### （1）初步探索期（1949—1976）

新中国成立之初，社会秩序十分混乱。维护社会治安，整顿社会秩序，成为新政权面临的一项非常紧迫而又十分重要的工作。中共中央指出基层警力资源严重不足，“目前公安系统的干部，按编制和实际需要尚差半数”<sup>②</sup>，“反革命分子的活动仍然是十分猖獗的；而我们工作中的缺点亦给了反革命

<sup>①</sup> 例如乡镇、街道办综治办的职能是：组织、协调各有关部门共同解决辖区内突出的治安问题。指导、检查、督促基层党支部、村（居）委会和辖区内的企事业单位开展社会治安综合治理工作，对存在问题的单位提出整改意见，并视情况提出行使一票否决权的建议。协助有关部门，指导治保会、调解会和各种形式的群防群治队伍工作。参见《中国社会治安综合治理年鉴（2008）》，中国长安出版社，2009年，第74页。

<sup>②</sup> 《中共中央文件选集（1949年10月—1966年5月）》，第4册，人民出版社，2013年，第289页。

分子以造谣和鼓动群众的机会。”<sup>①</sup> 时任公安部长的罗瑞卿要求：“进一步地贯彻群众路线，使公安机关‘充分革命化’和‘充分群众化’，彻底克服孤立主义、神秘主义的残余”<sup>②</sup>。在贯彻群众路线的进程中形成了群众参与治安的制度雏形——治保会。治保会在公安和群众之间发挥着纽带作用，协助专门机关实现镇压反革命、保卫经济建设等各个时期的任务，它带领群众开展的活动就是早期的群防群治。由此可见，治安工作的群众路线与人民民主专政国家创建与巩固过程是相辅相成的。尽管“群防群治”的提法未在国家层面提及，而是用“动员群众”“依靠群众”等相关概念来表述类似含义，但从内容与实质的角度来看，已然确立了社会力量参与犯罪预防与治理的治安策略，为改革开放后解决治安问题积累了宝贵经验。

### (2) 酝酿改革期（1976—1990）

20世纪80年代，十年动乱造成“社会秩序混乱不堪，……而破案率很低”<sup>③</sup>，基层专门机关力量的增长与客观治安形势发展的要求之间的差距没有缩小反而呈反向扩大之势，在此情形下，“发动群众”“依靠群众”等相关表述频繁出现在中央、公安会议文件及党和国家领导人的讲话中。然而，以传统治保会为载体，以政治动员的方式对社会大众征发治安任务的方法遇到了前所未有的挑战，不得不突破原有的动员机制，将经济上的承包机制引进到治安防范中来。例如，以“治安承包”为关键词，在《人民日报》刊发的稿件共有54篇，其中1984—1991年期间共计36篇，数量远超其他时代。治安承包对扩大社会治安参与的主体有着重要的意义。与此同时，通过推行各种形式的治安保卫责任制，实行“谁主管谁负责”的原则，以此推进治安工作的群众路线在基层落实，从而弥补了公安在治安管理和控制上出现的各种真空和漏洞。此外，介于政府职能部门与群众性义务安全防范组织之间的新型保卫组织——保安服务公司也相继成立。市场化的保安组织通过市场竞争为公共安全提供有偿化的差别服务，是治安群众路线在商品经济条件下的新发展。以上观之，随着国家经济、社会及意识形态的转型，治安工作的群众路线在组织、策略及运作方面均发生了深刻变化。

### (3) 创新确立期（1991—2001）

20世纪90年代初到21世纪初，基层政权控制力相对减弱，社会治安问题更加复杂。治安工作的“群众路线”进入第三阶段，其特征体现为思路创新与制度成型。

创新意味着在新的历史条件下，确立新的治安理念。1991年3月2日，全国人民代表大会常务委员会通过《关于加强社会治安综合治理的决定》，要求“发动和依靠广大人民群众”，“在尽可能多的地区和单位组织好群防群治队伍”<sup>④</sup>。这是在国家层面提出“群防群治”概念，从而将治安的群众路线推进到新的阶段。成型意味着“群防群治”逐渐成为一个具有特定内容、固定的组织形式和工作模式较为完整的制度模式。在组织形式上，中央要求“加强以基层党支部为核心的配套组织建设，村委会、居委会、治保会、调解会和各种形式的群防群治组织都要做到组织落实，形成网络”<sup>⑤</sup>。在物质保障方面，1992年7月，党中央指出，“各地依照地方法规，在群众自愿原则下，收取少量治安费，用于群防群治”<sup>⑥</sup>。1996年9月中央综治委指出：“要保障群防群治工作必需的经费，地方财政要给予一定的补贴，自筹经费的要坚持自愿、受益、适度、资金定向使用的原则，尽可能减轻群众的负

① 《建国以来重要文献选编》，第1册，中央文献出版社，1992年，第141页。

② 《罗瑞卿论人民公安工作（1949—1959）》，群众出版社，1994年，第376页。

③ 《当代中国的公安工作》，当代中国出版社，1992年，第23页。

④ 《中国社会治安综合治理年鉴（1991—1992）》，法律出版社，1996年，第6页。

⑤ 《中国社会治安综合治理年鉴（1995—1996）》，法律出版社，1998年，第17页。

⑥ 《十三大以来重要文献选编》（下），人民出版社，1993年，第2130页。

担。对在群防群治工作中负伤、牺牲的人员，应给予相应的政治荣誉和一定的经济补偿。”<sup>①</sup> 2001年，党中央、国务院明确提出“建立适应社会主义市场经济要求的群防群经费保障机制。”<sup>②</sup> 这些文件意味着“群防群治”概念建制化的成型。

20世纪80—90年代是中国社会政治的转折时期，也是政治新旧话语、概念的交替、创新期。从“群众路线”到“群防群治”，是中国共产党在治安语词表述上的一次升级，这种表述的变化表明，经过改革开放初期十多年的实践与探索后，中国共产党对如何实现国家长治久安这一问题上有了更加清晰、系统的认识和把握。

#### (4) 夯实巩固期（2002—2012）

2002年11月4日，党中央、国务院提出“全面推进社会治安防控体系建设”，“强化基层组织建设和基层基础工作，组织发动社会各方面力量开展群防群治”<sup>③</sup>。“群防群治”因其是社会治安综合治理的基层基础工作、社会治安防控体系建设的重要组成部分而受到高度重视，“群防群治”进入了巩固与夯实阶段。

巩固和发展考核评价体系。2002年，全国派出所会议明确提出了社区警务战略，各地公安部门探索将西方社区警务与中国治安基层基础工作——“群防群治”相融合，努力实现“‘一区一警’，力争把更多的警力投入到社区治安防范和群防群治工作中”<sup>④</sup>，并将宣传、发动、组织群众参与治安防范工作逐步纳入基层警察的工作考核内容。此外，中央综治委进一步修订完善社会治安综合治理考核评比细则，其中，“群防群治”要素在评价体系中的权重逐渐上升，明晰了量化工作标准，增强了考核评比的可操作性，以此进一步强化了政府领导班子和领导干部抓“群防群治”的责任制。

夯实组织基础。党中央指出，“集中打击刑事犯罪活动，是在社会治安处于非正常状态下采取的一项特殊措施。从长远考虑，更重要的是加强基层工作和基础工作。”<sup>⑤</sup>党中央认为，“基层组织和群防群治队伍规范化建设还有待切实加强，基层维护社会稳定的资源和力量还有待继续整合。”<sup>⑥</sup>要“着力整合群防群治力量，加强治保、帮教、调解、法律援助、治安联防、乡镇社区保安等组织建设。”<sup>⑦</sup>如果说前一阶段确立了“群防群治”的基本工作模式，那么这一阶段，随着经济的持续增长、社会财富的增加和税收能力的增强使政府能够汲取更多的社会资源，向社会治安基层基础建设之一的“群防群治”倾斜。在以政府财政的投入作为保障的同时，运用市场规则调节所需的资金，将无偿的公共执法服务、义务性的群众自我防范与有偿的治安承包、物业管理等有机结合起来，使“群防群治”经费保障机制从单纯依靠政府投入向吸收多元化、多渠道资金投入转变，“逐步建立起与市场经济相适应的经费保障机制”<sup>⑧</sup>，群防群治力量进一步壮大。

#### (5) 深化完善期（2012年至今）

近年来，党中央进一步提出“建设更高水平的平安中国”的目标，这一目标是新形势下加强社会治安综合治理工作开展的一项新举措，在此背景下，群防群治呈现出目标清晰化及路径深化的特点。

“共建共治共享”构成党的十八大以来社会治理议题一以贯之的价值目标，2017年，党的十九大

① 《中国社会治安综合治理年鉴（1995—1996）》，法律出版社，1998年，第29页。

②③ 《中国社会治安综合治理年鉴（2001—2002）》，中国长安出版社，2003年，第3、28页。

④ 《十五大以来重要文献选编》（下），人民出版社，2003年，第1970页。

⑤ 《中国社会治安综合治理年鉴（1991—1992）》，法律出版社，1996年，第28页。

⑥ 《中国社会治安综合治理年鉴（2009）》，中国长安出版社，2010年，第11页。

⑦ 《中国社会治安综合治理年鉴（2005）》，中国长安出版社，2006年，第4页。

⑧ 《中国社会治安综合治理年鉴（2006）》，中国长安出版社，2007年，第80页。

报告提出，“打造共建共治共享的社会治理格局”的目标，提出要构建“党委领导，政府负责，社会协同，公众参与，法治保障的社会治理体制”<sup>①</sup>，“群防群治”作为践行“共建共治共享”理念的载体，提升其效能，使其与党中央提出的社会治理格局的建设相契合，是这一阶段的主要目标。党中央指出，要“坚持专群结合、群防群治，提高社会治安立体化、法治化、专业化、智能化水平”<sup>②</sup>，这为“群防群治”指明了前行方向。

在发展路径上，不断“发展壮大平安志愿者、社区工作者、群防群治队伍等专业化、职业化、社会化力量”<sup>③</sup>；以开展基层区域平安创建活动推进群防群治；将原有的平安志愿者组织、“群防群治”组织、矛盾化解组织等分散的碎片化力量在网格内重新聚合，以综治中心和网格化管理一体运作带动“群防群治”。“群防群治”由单一的治安巡逻向矛盾调解、应急处突、政策宣传、志愿服务等社会治理服务拓展，形成了与社会主义市场经济相对应，以有偿性、专业性的保安服务为主，以其他多种自治性、义务性社区群防形式并存为辅，并在一定范围（一定区域）内采取高科技为先导的技术防范手段相结合的新型的“群防群治”工作模式，使社会治安防控体系建设迈上新台阶。

总之，“群防群治”是在一个连续性与阶段性相统一的过程中持续向前推进。由于历史环境条件、所面临的治安问题、所确立的治安目标任务等的变化，“群防群治”工作模式在不同历史时期形成不同的阶段性特征。各阶段呈现出的发展特征，都是中国国家与社会力量合作式治安治理总特征的反映。

### 三、当代中国“群防群治”的结构维度及实现路径

从横向考察，当代中国“群防群治”在打击、改造、防范、宣传教育等犯罪预防与治理环节中发挥了“拾遗补缺”的积极作用。前两个环节属于犯罪治理的治标性维度，从根本上控制和预防犯罪，还要依赖后两个环节。随着中国治安治理策略由重“打击”向“预防为主”“重在治本”转变，相应地，“群防群治”在后两个环节中的重要性日渐凸显，发挥的作用也日益突出。

#### （一）打击维度：警情、危情采集和辅助外围非核心的警务

依法打击严重刑事犯罪活动是专门机关控制治安形势的首要措施，群众力量可以协助专门机关快速破案，弥补侦查资源的相对不足，提高警务工作的效能。“群防群治”力量在打击现行犯罪活动中的作用体现在：

第一，举报揭发违法犯罪，提供治安信息和案件线索。由于社会个体过于松散，未经过专业的知识和技能培训，因此，从20世纪50—60年代起，公众一般充当警情、危情采集角色，将案发时的相关情况及时上报给基层民警，协助案件的侦破与抓捕犯罪嫌疑人员。改革开放后，群众检举犯罪的热情和数量降低，为解决违法犯罪信息收集不足的问题，公安机关在无形中加大了对治安信息员的依赖，中央要求“在加强专业治安力量建设的同时，要大力加强群众性治安信息员队伍建设，广辟信息来源渠道，及时掌握社情民意，及时掌握治安动态。”<sup>④</sup>治安信息员分布在社会各行各业，既有线上也有线下，参与群众既不脱岗，又能利用岗位便利搜集治安信息。近年来，“案件下发、群众上传”

① 《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》，人民出版社，2018年，第31页。

② 《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》，人民出版社，2019年，第29页。

③ 《关于加强社会治安防控体系建设的意见》，人民出版社，2015年，第17页。

④ 《中国社会治安综合治理年鉴（2008）》，中国长安出版社，2009年，第6页。

的警民合作 APP 继续优化民警与群防群治力量的“上下线”对接，为警察有效、快捷地打击犯罪提供有力的支持和帮助。

第二，辅助外围非核心的警务。20 世纪 50—60 年代，治保会组织群众力量保护案件现场，协助公安机关进行调查访问，一旦发现了罪犯，治保人员配合民警围、拦、堵截，扭送犯罪分子。20 世纪 80—90 年代，发展壮大职业化的社会力量协助专门机关打击犯罪的趋势逐渐显现。治安联防队作为一种新型的群防群治组织形式出现在我国经济较为发达的城市和地区，治安联防队由公安机关进行直接管理和业务指导，在民警带领下巡逻、值班、堵卡等，因此，专业化和规范化程度相较治保会而言更高，工作效率也有了很大提升。近年来，各地治安联防队伍相继整编成“辅警”，随着以警察职业化为导向的警务改革不断向前推进，对辅警的规范性及专业性要求不断提升。辅警在民警的指挥和监督下开展辅助性执法工作。例如，协助盘查、堵控、监控、看管违法犯罪嫌疑人；协助维护案（事）件现场秩序，保护案（事）件现场，抢救受伤人员。

### （二）改造维度：从义务承接到契约合作

对罪犯实施改造，仅仅依靠国家（如监狱、少改所等）是不够的，社会力量的参与可以有效构建国家、社会和罪犯三位一体的改造架构，使罪犯得到社会教化和帮扶，逐渐褪去其犯罪标签。

20 世纪 50—60 年代，各类基层组织依托治保干部实行包干负责，对受改造者进行守法教育，组织适当公益劳动，定期组织群众“评审”，使之改恶从善。这为 20 世纪 70 年代后期群众协助公安机关加强对刑满释放和解除劳动教养人员及违法青少年的帮教工作奠定了基础。20 世纪 80—90 年代，劳改释放和解除劳教人员重新犯罪逐年增多，并有逐年上升之势，党中央指出，“要继续实行改造工作的‘向前、向外、向后延伸’，动员全社会都来参与、支持改造工作。”<sup>①</sup> 商品经济、乡镇企业的大发展，为就业问题开辟了更多的渠道，对预防这部分人重新违法犯罪具有重要作用。然而，很多地方和单位还没有意识到通过就业为他们解决生活出路问题是一种社会责任，“往往从本地区、本单位的利益考虑，以种种借口拒绝承担这种责任。”<sup>②</sup> 因此，从 20 世纪 90 年代开始，中央要求各地按照社会治安综合治理“属地管理”的原则，落实企事业单位的社会责任。“有关部门对安置工作作出突出成绩的单位予以表彰，并在生产经营上给予支持，政策上实行优惠。”<sup>③</sup> 21 世纪初，社会协同、公众参与的力度进一步加大。基层建立社会矫正系统，通过社区资源如社区服务、社区培训，加强对刑释解教人员、监外执行人员和有不良行为青少年的帮助、教育和转化工作，帮助其掌握技能，重新就业。通过采用合同、委托等方式向社会购买服务，是近些年的一个历史性的转变和突破。2016 年，中央要求“将属于政府职责范围、适合市场化方式提供、社会力量能够承担的刑满释放人员帮教服务，纳入政府购买服务指导性目录。参与帮教工作的社会组织符合规定条件的，依法享受相应的税收、信贷等优惠政策。”<sup>④</sup> 北京、天津、浙江等地通过定向委托、合同管理、评估兑现的运作机制，将一大批青少年犯罪预防、禁毒和社区矫治等交由社会组织承担。

### （三）防范维度：从依托“人海战术”到借力科技信息化

防范是遏制和减少犯罪的积极的事前行为，在犯罪预防与治理中处于治本性维度。相较于打击维度，防范维度日益成为“群防群治”工作的重点。

① 《十三大以来重要文献选编》（下），人民出版社，1993 年，第 1448 页。

② 王仲方：《中国社会治安综合治理的理论与实践》，群众出版社，1989 年，第 208 页。

③ 《中国社会治安综合治理年鉴（1993—1994）》，法律出版社，1996 年，第 20 页。

④ 司法部、中央综治办、民政部、财政部：《关于社会组织参与帮教刑满释放人员工作的意见》，《人民调解》2016 年第 12 期。



20世纪50—60年代,群防力量参与了“守点”“巡线”、适时“控面”的治安防范工作。各单位配备专、兼职治安保卫人员保障本单位内部正常的运转及职工的人身安全不受侵犯。每到重大节日或有重要活动的特殊时期,各单位的治保人员及治保积极分子奔赴各自值勤守护的点位以及区域。囿于当时的科技发展水平,社会面的联防,由于缺乏必备的交通与通信工具,因此联动效率较低。改革开放以后,党和政府在不断总结反思“严打”(即1979—1983年、1996年、2001年)的能效与不足的进程中,分阶段地推进群防群治,以此作为治安治本措施的建设路径。“群防群治”在防范维度中发挥的作用日益凸显,具体体现在:第一,建章立制,借力信息技术,提升工作效率。改革开放以来,从城镇到农村,基本形成了“大街有巡逻,小巷有协防,社区有保安,楼群有守望”的“群防群治”网络。群防力量平时以在社区、单位、行业、系统范围内组织开展巡逻防范活动为主,必要时有组织地参与社会面治安重点地区和复杂场所的巡查。为改变过去群防队伍参与社会面安保工作“大拨哄”现象,对各类群防群治力量逐人登记造册,定岗、定人、定责,加强教育管理培训。<sup>①</sup>完善“群防群治”力量的分类、分级、分片管理机制,根据不同级别的防控,部署相应数量的“群防群治”力量;以互联网为依托,提高各类群防主体协同联动的效率。第二,不断更新技防、物防硬件设施,提高防范能力。从推广安装安全防盗门窗、购置家庭保险箱等设施,到“逐步建立市、县、镇、村四级联网的视频监控系统”<sup>②</sup>;群防力量的巡逻、自卫装备从防护棍、头盔发展到盾牌、钢叉、强光手电筒等。技防、物防不同程度地消除了人防在时空上的空白,对违法犯罪形成威慑。

#### (四) 宣传教育维度:从道德与法治再到“三治融合”

宣传教育具有消除产生违法犯罪问题的土壤和条件、从内因上抵制犯罪的重要作用,因此,在犯罪预防与治理中亦处于治本性维度。长期以来,专门机关依靠社会力量教育公众,宣传社会主义道德、法律法规、安全防范知识,使之不断提高安全防范意识和遵纪守法水平。

早在20世纪50—60年代,专门机关以治保会为载体,发动群众制订爱国、治安公约,群众在订立公约的过程中受到了教育,强化了工作责任心,形成了集国家主人的责任感、个人使命感为一体的自我认识,积极投身到治安工作中。改革开放以来,公民的法律与道德教育逐步纳入国家犯罪预防与治理的重要组成部分,专门机关以家庭、学校为基础,以单位为载体,以社区等为补充,一方面,开展“四有”“五爱”等社会主义道德教育。党中央指出,“文化、艺术、影视、出版等部门和单位要把社会效益放在第一位,多出健康有益的精神产品、剔除文化垃圾。”<sup>③</sup>以此提高全社会的道德水准,树立正确的是非与善恶等行为的评判标准,形成积极同违法犯罪行为作斗争的社会风气。另一方面,开展社会主义法制教育。针对青少年犯罪处于逐年上升的趋势,中央把青少年法制教育作为全民法制宣传教育的重点和基础,坚持学校教育的主渠道作用。近年来,推动法治、德治、自治“三治融合”,在此进程中,国家积极鼓励和支持社会组织、团体、个人等各类机构积极参加宣传教育活动,提供和补充宣传教育资源。例如,通过吸收社会捐款、建立宣传教育基金、扶持宣传志愿者队伍等措施,使社会力量成为社会主义精神文明、法制宣传教育物质资源、人力资源的重要补充。“三治融合”是以往道德与法制教育工作的积累、沉淀和延续,实现了从法律知识的启蒙教育向提高公民意识、民主意识的转变,从单一普法向引导公民依法参与社会治理的转变。

总体上看,“群防群治”全方位地介入到了犯罪预防与治理的多维度环节中,既在“打击”“改造”这类事后的、被动的治标维度中发挥着辅助性作用,更在“防范”与“宣传教育”这类事前、主

① 《中国社会管理综合治理年鉴(2013)》,中国长安出版社,2016年,第5页。

② 《中国社会治安综合治理年鉴(2012)》,中国长安出版社,2013年,第9页。

③ 《十三大以来重要文献选编》(下),人民出版社,1993年,第1447页。

动的治本式维度中发挥着协助性作用，与专门机关共同推动犯罪预防与治理工作更加深入地发展。

#### 四、当代中国“群防群治”的主要特征及历史经验

总结“群防群治”的历史经验、把握其发展规律，对当代中国立体化治安防控体系建设有一定的启迪。

##### （一）工具性与目的性的统一是当代中国“群防群治”的本质特征

对于党和政府来说，“群防群治”是专门机关犯罪预防和治理的辅助性工具，但它的最高价值是通过其本身实现“人民主权”或“共治共建共享”。只讲工具性，“群防群治”于政治民主的终极价值将会被消解；只讲目的性，又会脱离“群防群治”的实践属性，两者都会导致“群防群治”难以持久。因此，当代中国“群防群治”是在上述两重价值统一的进程中不断巩固与发展。

新中国成立之初，新生的人民政权面对的是犯罪活动猖獗的严峻治安局面，群众路线的“工具性”功能被放在首位，以弥补警察人数少，职业化程度低的缺憾。1954年宪法颁布之后，人民民主的确立突出了群众路线的目的性功能。人民群众凭借对中国共产党与社会主义的政治忠诚与热爱积极参与到治安工作中。20世纪80年代，人、财、物的大流动，治安形势日趋严峻，群众路线的“工具性”特征再次凸显。20世纪90年代，在治安一票否决的压力型体制下成长起来的“群防群治”，落实公民权利的目的本质在实践中并未得到应有的重视与张扬，或者说，仅止于工具性本质的实现。21世纪以来，公民权利意识和民主意识不断高涨，党和国家领导人将扩大公民参与作为政治体制改革和发展社会主义民主的重要举措。党的十七大报告突出了“从各个层次、各个领域扩大公民有序政治参与”的表述，要求“最广泛地动员和组织人民依法管理国家事务和社会事务”<sup>①</sup>。2014年，党中央、国务院指出要“坚持人民主体地位，进一步拓宽群众参与社会治安防控的渠道”<sup>②</sup>。党和政府将公民个体或组织化的治安参与——“群防群治”提高到发展社会主义民主的高度予以重视和强调，不再将其单纯视作维护社会秩序的工具性价值，而是突出其对于发展社会主义民主和落实公民权利的目的性价值。因此，从治安的群众路线到“群防群治”的确立与发展，表面上看是群众路线在公安工作中的继续沿袭，但实质是凸显了公民在治安治理中的主体作用，这是对人民主权的强调与复归。

##### （二）政府—市场—科技是当代中国“群防群治”演变的动力机制

“群防群治”受政府、市场与科技三种力量的影响，这些驱动力之间不仅存在以时间为起点的历时性顺序，亦存在若干动力共同作用于同一时段的共时性特征，从而催生了“群防群治”不同的阶段性特征与实然形态。

20世纪50—60年代，在政府力量的驱动下，治安参与开始逐渐成为一种有组织、有计划的行为方式，由于政府是“全能型”政府，各种群众性的治安组织免不了受各种政治运动的影响而被国家直接摊派治安任务，由此影响了这些社会组织自治、自发参与的内在逻辑。这一阶段，科技维度驱动力较弱，而市场驱动力则不存在。改革开放以后，政府、市场、科技三种驱动力依据特定的逻辑轨迹运行，扮演不同的角色，对“群防群治”的影响方式与力度不尽相同，其中，政府的力量一直处于主导地位。20世纪90年代开始，在我国治安治理实行条块结合、以块为主的属地管理、一票否决制以及以治安政绩作为激烈晋升竞争主要考量要素的情况下，“群防群治”受到来自各级政府部门的驱动。与此同时，市场维度（利润—资源流向）的驱动力日益成为扩大治安参与主体，改变“群防群治”运

<sup>①</sup> 《中国共产党第十七次全国代表大会文件汇编》，人民出版社，2007，第28页。

<sup>②</sup> 《中国社会治安综合治理年鉴（2014）》，中国长安出版社，2017年，第6页。

行机制的另一个重要因素。市场化进程逐渐消减了全能管控型的国家治安治理模式，公安部门不再直接决定各类社会组织的运作，由以往的主导管控的角色向引导监督的角色转变，并将部分非核心的警务让渡给社会，比如，发展治安承包便是这一趋势的呈现。科技驱动力日益成为一种重要的显性驱动力。现代信息技术在信息源丰富、精准投放、充分回应等方面助力传统“群防群治”向现代化转型，提高了公民个体的参与意愿，提升了“群防群治”的巡逻布控效率。

(三) 在动员式参与基础上持续提升自主参与度，是当代中国“群防群治”的发展趋向

“群防群治”是中国特色语境下公民治安参与的表现形式。公民治安参与有两种形式，一是动员式参与，是指以集中统一、层层动员群众为主要手段和表现形式；从主观方面来说，参与者或多或少具有“不情愿”的因素。二是自主式参与，是指基于公民参与的权利和要求的主动参与。当代中国的“群防群治”是在动员式参与的基础上，持续提升自主参与度的过程。

20世纪50—60年代以动员式参与为主。“人民民主”的意识形态对于公民“当家作主”的身份确认起到了重要作用，而“集体主义”等意识形态的宣教促成了群众参与治安的积极性与参与度，并为以基层治保组织为主体的“群众路线”治安模式的成功实施创造了必要的主观条件。但有必要指出的是，群众参与治安公共事务并非总是自愿的，他们由于指令或者要求而参与，例如党员，是出于遵守党的纪律的义务而参与，体现出政治表态性的特点；而普通个体，其行为通常被束缚在单位的集体治安共同行动之中，不服从将面临福利惩罚的后果。这种自上而下的“群众路线”在快速推进的同时，也滋生了群众忠实执行与依赖的心态。另外，虽然人民当家作主的理念从理论和实践上强化了公民参与治安的必要性，然而，长久以往，参与终究无法形成一种持续性的自觉行动。这不能简单地归咎于群众思想水平不高，因为只有承认了群众参与治安的经济价值时，人们才会将治安活动当作自己的事。改革开放以后，中国治安防控体系与市场经济体制进行了深层次的融合，使群众能基于利益的满足而自愿地投入到治安活动中。例如保安人员在获得一份相对稳定职业的同时，也提高了治安工作的效率以及它的经济社会效益，从而进一步培育了社会资本，吸引更多公众参与“群防群治”工作。进入21世纪以来，民主化的进行使公民政治参与话语较前一阶段更加显著，平安志愿者协会、宝贝回家志愿者协会的兴起，表明通过自主参与社会组织的公民参与形式也在逐渐萌芽，组织化的治安参与有利于凝聚社会成员意见，助推专一群彼此之间形成良好的沟通和互动关系。由此可见，持续提升公民自主参与度成为当代中国“群防群治”逐渐凸显的发展特点。

(四) “群防群治”的历史演进彰显了当代中国国家治安治理能力的提升和发展

治安治理是国家与社会发生最直接互动关系的领域。国家治安治理能力体现为国家（主要是公安部门）作用于社会的特定能力，当国家嵌入社会并与之达成制度化合作时，国家治安治理能力就会增强；反之，当国家与社会相隔离并过于依赖警察专断力的支撑时，国家治安治理能力就会弱化。当代中国不断探索和搭建国家与社会之间的一系列有效的“联结机制”，通过群防群治促进两者的双向嵌入，满足了国家治安治理控制和公民利益或参与意愿的双重需求。

当代中国国家与社会的关系随着时代发展而不断调整，因此，彼此之间的联结载体与机制也呈现多阶段的特点。20世纪50—60年代，政治国家与社会在现实中是重合的，治保会实质上是一个混合的组织（半国家、半社会的），自治程度较低，这就意味着，国家与社会之间具体的对接方式即“联结机制”呈现过度行政化的特点。改革开放以来，随着社会从政治国家中分离出来，国家开始培育新的载体在国家与社会之间形成新的对接，例如保安服务公司等组织以市场机制即围绕责、权、利三者的关系联结国家与社会大众。随着社会结构的变迁，国家能否将多元化的社会力量整合到国家的治安治理当中，亦成为考验国家治安治理能力的重要现实问题。国家进一步充分挖掘联结国家与社会大众的差异化联结载体资源，借助工商企业等经济组织及公益性组织、行业协会、商会等社会组织，以市

场机制及社会志愿机制为基础在个人与公共组织、社会与国家当中发挥利益和公民意识的联结功能。近年来, 信息科技如“朝阳群众”APP, 使社会成员随时随地进入国家治安治理制度之中, 实现了国家的触角对基层社会的深度嵌入及公民参与途径要求和参与的制度供给之间的深度对接。总之, 通过不同时期的不同联结载体与机制, 公民在参与中实现自己的民主权利和政治理念, 国家则通过公民的参与, 厚植壮大了其民意根基, 并成功调动社会资源维护了社会治安的稳定秩序, 这是国家治安治理能力不断提升乃至政治文明进步的一项标志。

## 余 论

群防群治经过几十年的发展, 体系与运作日趋成熟, 逐步构建了以公安机关为主导, 以经济杠杆调节群众性治安组织、以志愿机制凝聚群众力量的社会治安防控运行新模式, 形成了党委统一领导、专门机关各司其职、社会力量共同参与的治安工作格局, 其制度优势在国家治安治理中得到了一定的体现。但从总体来看, 其发挥的功效与提升国家治安治理能力现代化的要求还不完全适应, 主要体现在群防群治的内驱力、外动力和助推力不足。因此需要从以下方面着手:

首先, 增强公众参与动机、意识、能力, 提升群防群治发展的内驱力。公众作为平安中国建设的最广泛成员, 他们的参与动机、意识与能力, 将直接决定群防群治的效果。因此, 第一, 要考虑公众参与治安防范的收益、安全风险的控制及损失。将治安防范与经济利益挂钩, 实行岗位职业化、报酬货币化、责任契约化, 解决奖惩兑现、责任落实的问题。第二, 通过报纸杂志、电子媒体、布告栏、设立咨询点等各种宣传渠道进行宣传, 树立公众“社会治安人人有责, 群防工作由我来做”的理念, 尤其借力重大社会活动节点, 以此来提高公众对群防群治工作重要性的认知度、认同度和参与度。第三, 参与能力的匮乏也是影响公众治安参与积极性的主要因素, 要通过宣传教育与社区自治实践, 使公众掌握自我防范知识和安全防范技能, 提高对违法犯罪活动的识别能力、应变能力和处置能力。

其次, 完善相关制度与政策, 补强群防群治发展的外动力。政府作为群防群治发展的主导力量, 直接影响群防群治的实效性。宪法为公众治安参与提供了法律保障, 《村民委员会组织法》《居民委员会组织法》在宏观层面上对城乡公众参与治安的权利做了形式上的规定, 在具体实施过程中需要辅之以具体的措施和政策。第一, 将无偿式社会治安组织如平安志愿者的工作经费纳入各级政府财政预算, 探索建立工作经费与人数、工作任务、当地人均工资水平相适应的正常增长机制, 鼓励市场组织履行自身的社会责任, 为社会组织登记注册提供资金、场所、指导等资源和便利。第二, 完善社会组织的内部运行结构及外部监督机制。如建立健全平安志愿者招募、管理、使用、保障等制度, 加强和完善见义勇为人员表彰奖励、补偿救济机制。进一步完善各类群防组织的外部监督机制, 减少因内部管理体制不健全而产生权力异化, 越权执法的问题。

最后, 加大信息化技术与群防工作的融合, 增强群防群治的助推力。加快推动新一轮视频监控系统的升级换代。利用新媒体技术强化对某些领域的群防力度。例如建立公众参与、国家级别的中国儿童失踪预警平台; 将群防群治组织的内部管理、指挥调度、信息采集等纳入基层政府信息化建设的整体框架之中, 形成警民联动、高速运转的群防运行工作体系; 以市县乡村综治中心为载体, 建设统一的信息管理平台, 以此推动“地网”(街面、社区、治安信息员等群防群治力量)与“天网”(视频监控系统的结合, 形成一个由技防、物防、人防和管理四大系统相互配合、相互合作的立体化治安防控体系。

[责任编辑 严 政]

## Analysis of the Historical Experience of “Society-wide Prevention and Control Effort” in Contemporary China

Zhong Jinyan

(Institute of Contemporary China, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100009, China)

[**Key words**] Contemporary; China society-wide prevention and control effort; historical experience

[**Abstract**] “Society-wide prevention and control effort” is one of the frequently used terms in the public security governance in contemporary China. It is not only a guiding concept of public security, but also a particular system of public security. The concept of “society-wide prevention and control effort” has gone through different development stages such as exploration, reform, establishment, consolidation, and improvement, through which the efficiency of the system has been continuously optimized and improved. In the crime prevention and governance processes such as crackdown, reform, prevention, publicity and education, it is complementary to the performance of duties and functions in accordance with the law by specialized bodies. In contemporary China, “society-wide prevention and control effort” has been continuously consolidated and developed in the process of integrating the dual values of being “instrumental” and serving “purposes”. Affected by the three forces of government, market, and science and technology, it shows the development trend of continuously improving independent participation on the basis of mobilized participation, and highlights the improvement and development of national security governance capacity in contemporary China. In the new historical context, it is necessary to further enhance internal and external driving forces and increase facilitating forces for the development of “society-wide prevention and control effort”.