

农村基层社会治理模式研究

——以邵阳市“一村一辅警”为例

赵辰光 潘蕾¹

（哈尔滨师范大学 管理学院，黑龙江 哈尔滨 150025）

【摘要】：农村基层是社会治理工作的关键领域，也是难点所在。我国农村普遍存在村庄分布零散的特点，治安形势复杂，基层警力严重不足，警务辅助人员成为保障社会治理有效实施、公安工作顺利开展的重要群体。邵阳市委、市政府在全国首创推行“一村一辅警”模式，但运行过程中存在辅警流动频繁、整体素质偏低、淘汰机制缺失、配套措施不完善等问题，需要进一步加强党建引领，完善工作机制，健全硬件设施保障机制。

【关键词】：农村基层 社会治理 “一村一辅警”

【中图分类号】 D422.6 **【文献标识码】** A

1 问题的提出

农村基层社会治理是实现农村社会稳定和谐、安全发展的重要保障，是为脱贫攻坚与乡村振兴的有效衔接的重要基础。农村基层农民居住相对分散，地形多为丘陵、山地，风险隐患较多，成为社会治安应重点关注的领域。基层农村地区开始积极开展治安治理活动，开始探索具有农村特色，兼具事前预防、事中调解、事后惩治的多方主体协同治理模式。由于时代基础、现实基础、主观基础不同，我国不同地区的农村基层社会治理存在不同程度的差异，甚至同一地区的农村关注重点也会有所不同。在创新经验可复制力弱、内生动力建构不足等问题的影响下，会使得某一地区取得巨大成效的农村治理模式难以推广至其他地区。惠农惠民、乡村振兴、土地改革等政策的推行为农村地区的犯罪提供更多可能，犯罪类型逐步呈现出多样化、复杂化的特点，也间接增加了农村治安治理的难度。因此，邵阳市为改善农村基层社会治安状况，提出了“一村一辅警”治理模式。“一村一辅警”模式对基层农村社会治理有哪些现实价值？有何实践短板？对农村基层社会治理又有什么启示？本文试图通过探寻以上问题，为“一村一辅警”战略的推广助力，为辅警管理模式创新提供思路，为完善农村基层社会治理提供借鉴。

2 “一村一辅警”破解农村基层治安难题

邵阳市是位于湖南省的一个农业大市，共 3299 个行政村，人口 830 多万，其中 70% 为农村人口，农民人数众多且居住相对分散，地形多为丘陵、山地，风险隐患较多，导致农村治安形势复杂。为破解治安困境，邵阳市借鉴“枫桥经验”，为每个行政村配备至少一名驻村辅警，并成立辅警工作站，驻村辅警被村民亲切地称呼为“八大员”，这一模式的实施有效破解了农村基层的治安难题。

¹**作者简介：**赵辰光(1963-)，男，黑龙江哈尔滨人，硕士研究生导师，研究方向：公共部门人力资源管理和公共政策分析；潘蕾(1997-)，女，山东泰安人，研究生；研究方向：公共部门人力资源管理。

基金项目：2018.8-2021.12 黑龙江省社科基金项目(18SHD349)：新移民融入视角下大城市生人社会的熟人社区建设研究

2.1 缓解农村基层警力不足，分担警务压力

“警力有限、民力无穷”，若想解决农村的社会纠纷问题，关心农村的社情民意，最关键的就是要认识到村民的重要性，深入到农村每家每户，鼓励村民参与到警务工作中去，与村民建立良性的沟通。“一村一辅警”模式正是针对这一点，广泛地招募有能力、有热情、甘于奉献的村民加入到辅警的队伍中来，缓解了农村警力不足的痛点，为农村基层提供了警力支持。这一治理模式拓宽了农村治理的触角，有效提升了偏远山村的治理能力。驻村辅警虽不在编，但也承担了稳定社会秩序、服务村民、处理各类案件的警务工作，分担了大量的警务压力，缓解了农村基层警力不足的问题。

2.2 促进基层资源融合，推动警力下沉

“一村一辅警”的战略安排有效改善了基层警务人员分散的职能设置。这种分散的职能设置造成人力、物力、财力的极大浪费，使得基层警务资源的使用交叉重叠。“一村一辅警”致力于将驻村辅警培养为“一人多能”的人才，改变原有“多人多能”的现象，使驻村辅警具有专业的警务知识、强劲的身体素质以及处理农村现实问题的综合能力，促进农村警务资源的深度融合。农村派出所内部的部分基层警员不断从工作一线退出，使得农村治安资源配置矛盾激化，而驻村辅警恰好具备“人熟、地熟、情况熟”的天然优势，恰好填补了农村基层警力的空缺，做到村村有依靠、村村有保障，有效推动了警力下沉。“一村一辅警”实现了对农村治理的精细化创新，延伸了农村治理的覆盖面，提高了公安机关处理农村社会问题的效率，维护了警务末梢的稳定。

2.3 有效提升了人民群众的满意度

人民群众的满意度能有效反映一个地区的治安治理水平。“一村一辅警”实施以来，取得的成果是显著的，帮助村民解决了很多现实问题，在维护农村治安方面发挥了重要作用，得到了广大村民的支持与认可。据统计，仅2020年1月至11月，邵阳市驻村辅警已进行28万余次治安巡逻，有效开展法制宣传教育20余万次，并积极调解2.7万余起社会纠纷。哪怕在疫情肆虐的关键时期，驻村辅警也没有退缩，始终坚守在最前线，核查了20余万人的外地返邵人员。“一村一辅警”的实施树立了良好的警员形象，改善了警民关系，促进了民意调节工作的发展。

3 “一村一辅警”的实践短板

3.1 驻村辅警流出率高，整体素质较低

为有效实施“一村一辅警”战略，邵阳市招聘了大量驻村辅警，但基层农村如何用好、留住驻村辅警还需不断探索。据统计仅2018年邵阳市就有513名驻村辅警辞职，人员大量流失严重影响了驻村警务工作的延续性，一定程度上造成了招聘、培训等方面的资源浪费。同时人员流出后，需花费一定时间重新配备优质人才，给农村治安防范工作带来一段时间的空档期。在驻村辅警队伍中关系岗、养老岗屡见不鲜，熟人社会关系网盘根错节，使得驻村辅警的招聘成为特定人进行变相利益输送的手段。通过这种手段进入辅警队伍的部分驻村辅警，包括通过正规招聘成功进入辅警队伍的部分思想不端正的驻村辅警，存在素质较低的现象，在接到出警任务时，态度松散，并未意识到事情的严重性，错过最佳的处理时间；在执行任务期间举止随意，甚至与村民发生纠纷，出现一些不良行为；在日常生活中存在吃、拿、卡、要的现象。这些现象若不加以整改，会严重影响公安队伍在村民心中的形象。

3.2 职责认识不清，淘汰机制缺位

驻村辅警是落实农村警务工作的基础力量，需要常年开展村民信息采集、法制宣传教育等日常工作，只有深入村民生活之中，才能最大限度地实现驻村辅警的价值。而少数驻村辅警并未意识到自身承担的社会责任，没有充分理解其所处的辅助性定

位，越位或缺位现象频发。驻村辅警往往是接到紧急报警求助或不得不完成上级任务时才为村民解决问题，没有将服务群众作为自身工作的宗旨。面对实践过程中的问题人员未能充分重视，淘汰机制缺位。对能力不足、消极怠工且态度恶劣，甚至为自身私利不惜触犯法律法规的辅警未能及时进行清理，应该引入竞争机制，实行末尾淘汰。

3.3 配套措施不够完善

大多数“一村一辅警”工作站只配备了一名驻村辅警，负责执行日常职责范围内的各项任务，如信息采集、调解纠纷、法制教育等，协助派出所民警处理重大案件。驻村辅警担负着维护农村基层社会稳定发展的重要任务，为其提供完善的配套措施尤为重要。“一村一辅警”战略要求驻村辅警及时了解基层情况，尽量做到食宿在岗、时时在岗。但实际上驻村辅警的衣食住行基本需要自行解决，使得离家较远的驻村辅警不得来回奔波，难以保证有充足的精力面对繁杂的工作。除此之外，交通工具的缺乏也给驻村辅警开展工作带来了不小的困难，需要及时解决。

4 “一村一辅警”的优化路径

4.1 坚持党建引领，完善制度建设

政治要求始终是聘用人才的“第一标准”和“及格底线”。农村基层公安机关要将党建工作放到首位，提升驻村辅警的政治思想觉悟，积极发展优秀的驻村辅警加入中国共产党，提高驻村辅警的党员比例。通过党性教育，使驻村辅警用新时代中国特色社会主义思想武装头脑，感受到党的凝聚力和先进性，以高标准严格要求自己，以服务、奉献为荣，主动担责。同时，若想建设规范化、正规化辅警队伍，健全的制度建设具有重要的意义。虽然邵阳市针对“一村一辅警”战略出台了相应的管理制度，但身份与法律法规边界划分仍较为混乱，辅警与人民警察的职责划分仍不清晰，驻村辅警的职业发展前景不清晰，不利于“一村一辅警”的法治化管理。面对农村治安治理困境，若想彻底根治，就要从根源抓起，充分发挥党建优势，紧跟制度保障。

4.2 完善工作机制

4.2.1 公安机关严把辅警招录标准与条件。

建设规范化的辅警队伍离不开完善的招聘制度，制定严格的招聘标准尤为重要。基层公安机关应根据其工作性质、现有人员结构，并结合基层社会实际情况，做好岗位分析，制定严格招录标准。保障招录程序面向全体公众，做到公平公正、科学严谨，坚决杜绝寻租现象出现，并自觉接受社会监督。优先选择党性修养良好或有突出能力的人员，杜绝有不良行为和不良影响的人员混入辅警队伍，从源头上保证“一村一辅警”队伍的规范性。招聘过程中要充分认识到当地村民的优势，使驻村辅警“沉得下，住得了”，最大限度地化解农村社会矛盾纠纷。

4.2.2 建立系统的驻村辅警培训机制。

辅警职业素质和能力一定程度上决定了自身的工作绩效与发展前景。农村基层公安机关应分类总结常见的社会问题与案件，给驻村辅警提出有针对性的任职要求，建立成系统、成体系的科学的培训机制，为驻村辅警的进步与未来发展提供机会。最基础的辅警工作技能培训和思想教育培训是每一个进入辅警队伍的人员都必须经历的，所学的知识必须牢牢掌握。在此基础上，根据各村实际情况展开的专项培训应是重中之重，有条件的情况下聘请专家学者开展针对性培训，达到更好的培训效果，使接受培训的驻村辅警在日后工作中遇到类似情形能够轻松应对，做到实践演练与理论学习相结合。在不影响培训质量，并保证培训课程如期完成的情况下，应为不同能力水平的驻村辅警制定不同教学方式和培训课程，培训单位可进行分批次培训。

4.2.3 建立科学的驻村辅警考核制度。

驻村辅警考核制度应清晰、明确、公开、科学，不仅应涉及结果考核，要注重过程考核。驻村辅警直接面向基层民众，考核案件或纠纷处理结果必然重要，但在工作过程中是否能获得民众的满意也应是考核的重要评价标准之一。除此之外，应接受社会各界的监督，做到监督主体多元化，对驻村辅警进行全方位的考核，有效约束驻村辅警行为的主观性、随意性。基层公安机关要制订科学、有效的绩效考核指标。基层公安机关应增设村民评判考核方式，获得较为全面的绩效考核结果，评定等级，并将工作业绩与考核结果公布在“一村一辅警”工作站。只有完善的考核制度，才能更好地实施驻村辅警工资待遇薪酬制度，为建立层级晋升、淘汰机制相结合的晋升制度提供保障。

4.3 加强“一村一辅警”工作模式提供配套保障

辅警岗位极具危险性，高强度的工作任务及不规律的工作时间都增加了辅警工作的复杂程度与风险性。为保证驻村辅警第一时间到达案件现场或纠纷现场，做到村民有需要便能及时给予帮助，应完善“一村一辅警”线上 app 的管理，为驻村辅警与村民建立沟通桥梁，形成良好的警民关系网，完善配套措施，为辅警创造良好的工作环境。农村基层公安部门应为驻村辅警提供休息场所，解决驻村辅警因距离较远而有家不能回的难题，也可给换班辅警提供短暂的休息空间。交通工具的配备和交通费用的补贴也是需要列入预算。

5 “一村一辅警”对推进基层治理的启示

“一村一辅警”的推行虽仍有缺憾，但该举措在实践过程中仍显现了一定的生命力，破解了农村基层的治安难题，从村民出发，为村民服务，充分发挥了基层民众的力量，维护了农村的治安稳定。“一村一辅警”战略正是看到了辅警的辅助性、灵活性，考虑到行政成本与社会收益，充分利用了基层辅警人熟、地熟、情况熟的天然优势，为基层治安治理助力。但其与在编民警必然存在较大的差异，这使得对于辅警的管理成为一大难题。辅警的规范管理是一项复杂的实践工作，归根结底是要让辅警获得身份认同感、幸福感，建立清晰的职业生涯发展规划，获得自我效能感。定期开展辅警工作评比，为优秀人才提供入编机会，不失为一种良好的激励机制。社会治理归根结底是政府管理和社会自治的结合体，是政府主导与社会参与的良性互动。仅仅依靠政府管理，强调公共部门的权力，便会使公共权力过度扩张。反之，没有党和政府的统一领导，过度依靠自治管理，必然导致社会秩序的失控。基层社会治理不再依托以单位为主体，以行政权利、行政资源为依靠，仅仅通过上传下达的传统治理模式，更应强调“自治”而非“管理”。“一村一辅警”模式是基层社会治安治理的典型创举，能够为其他地区基层治安工作提供借鉴。农村基层社会治理模式的创新发展仍需深入，从各地实际出发，不断充实我国基层治理手段、提升我国农村基层治理能力。

参考文献:

[1]余杰新.农村治安善治方案研究[J].中国人民公安大学学报(社会科学版),2020,36(04):140-148.

[2]湛礼珠.制度贫困、实践创新与农村基层治理转型——基于国内几种主要乡村治理模式的对比分析[J].中共福建省委党校(福建行政学院)学报,2020(06):111-118.

[3]王俊程,胡红霞.中国乡村治理的理论阐释与现实建构[J].重庆社会科学,2018(06):34-42.

[4]卜俊杰.老年人犯罪特征、影响因素及对策研究——基于中国裁判文书网380份案例研究[J].山西省政法管理干部学院学报,2019,32(04):72-74.

-
- [5]周健宇. 村官职务犯罪的演变与治理探析——基于 1993-2017 年案例的研究报告[J]. 政治学研究, 2018(06):53-66+127-128.
- [6]云山城. 孝昌县公安局实施“一村一警”警务新机制及其推广运用研究[J]. 武汉公安干部学院学报, 2016, 30(03):36-40.
- [7]秦娟, 王淑合. 新时代公安群众工作面临的主要问题及其改进[J]. 广西警察学院学报, 2018, 31(05):47-51.
- [8]王凯通. 农村警务末梢——“一村一警务助理”实践探究[J]. 山西警察学院学报, 2020, 28(01):69-74.
- [9]杨帆, 章志涵. “繁文缛节”如何影响专项治理绩效?——基于基层政府数据的混合研究[J]. 公共管理评论, 2020, 2(04):110-132.
- [10]“中国社会管理评价体系”课题组, 俞可平. 中国社会治理评价指标体系[J]. 中国治理评论, 2012(02):2-29.
- [11]严小龙. 国家治理现代化的四维结构特征[J]. 马克思主义与现实, 2014(06):162-166.