

城乡结合部居民安置区社区治安治理研究

——以长沙市泉塘社区为例

唐 婧

(中国人民公安大学, 北京 100038)

摘 要: 在城镇化进程中, 城乡结合部居民安置区的治安问题一直以来是社区警务的重点和难点。由于城乡结合部特殊的地理位置, 加之新的发展环境和复杂的人员结构, 这一地区的治安状况和治安管理情况复杂, 是防控链条上的薄弱环节。针对存在的流动人口信息掌握不准、违法犯罪问题突出、安全隐患严重等问题, 本文提出相关职能部门应该以加强管理为总抓手, 通过宣传教育、群防群治以及加大经费投入、改善基础设施等措施的有机结合, 整治安置区社会治安, 提升城乡结合部社区治安治理水平。

关键词: 城乡结合部; 居民安置区; 治安治理

中图分类号: C0 **文献标识码:** A **文章编号:** 1673-4513 (2022) -02-001-05

伴随城市化进程的不断加快, 城市边缘不断向外周扩展, 使毗邻乡村地区的农业用地职能转变, 并兴建相应的城市服务设施, 从而形成城乡结合部。由于地理位置和发展环境的特殊性, 城乡结合部内目前存在诸多治安问题, 如人口信息监管不到位、违法犯罪问题突出、安全隐患问题严重。因为人员流动性大、缺乏专职管理人员, 导致这一地区治理困难。以长沙市为例, 目前大约有 6000 个居民安置区, 多为政府征地拆迁安置城郊农民所用。以泉塘社区为例, 当前社区内居民安置区普遍存在人口密集、人员构成复杂, 设施不健全, 管理不到位、违法犯罪案件频发等问题, 甚至卫生环境“脏乱差”成为安置小区的代名词。这样恶劣的居住环境和社会治安状况严重降低了城乡结合部安置区内居民的治安安全感。因此, 应提高安置区社会面治安管理的水平, 预防和减少治安灾害和治安案件的发生, 为城乡结合部的居民营造一个平安和谐的居住环境。

一、概念阐释

20 世纪起, 各国学者就开始关注城市与乡村之间独特的地域发展情况。城市边缘区这一概念最早由德国学者赫伯特·路易提出。我国学者自 20 世纪末关注并探讨这一特殊的地域现象, 并从国外引进了“城市边缘带”等概念。随着理论基础的迅猛发展, 我国规划界及土地管理部门提出“城乡结合部”概念, 认为城乡结合部是“处于城市市区规划范围的边缘, 是城市市区与郊区交错分布的接壤地带”。

近几十年, 我国城市化进程蓬勃发展, 城市不断向外周扩展, 使得毗邻乡村地区的农业用地转变为工业、商业等其他功能区, 并兴建相应的城市服务设施, 从而形成诸多城乡结合部。这种土地规划的改变往往会引起原农村地区的群落性拆迁, 为了解决失地农民住房问题并缓解人口流动带来的住房紧缺问题, 以及有效解决失地农民的生活与就业问题, 国家兴建了大量安置房提供给农民工或者社会低收入人

群,居民安置区由此产生。居民安置区是本地被安置农民和外来流动人口生活的共同体,该区域内存在人户分离、农居混居、人口倒挂严重等现象,且复杂的构成使政府对其人员管理的难度增加。

二、城乡结合部治安问题初探

由于城乡结合部特殊的地理位置,加之新的发展环境和复杂的人员结构,这一地区的治安状况和治安管理复杂,治安问题频发,其主要表现在以下几个方面:

(一) 安置区内人口信息掌握不到位

中国城市化进程的发展导致流动人口的大规模增加。由于城市经济快速发展和农村劳动力过剩,吸引了大量外来务工人员来此就业。进城务工的流动人口大多选择分散型租房居住,即流动人口租借当地居民位于城市偏远地区的房屋居住。这些房屋一般是安置小区,由于租金低廉,是大多流动人口租房的首选,居住了大批外来务工人员。由于流动人口聚居区人口流动性大、成分复杂,该地区的人口信息掌握工作困难。以长沙县泉塘安置区为例,其人员包括部分本地居民以及省内其他地州市来此务工人员,省外主要以江西、福建、贵州等省份居多。区域内人员流动性大,公安机关在掌握人口信息方面有所滞后,特别是辖区重点人口数量上存在掌握不清、更新不及时的情况。这些工作上的缺失给基层的社会治安治理工作造成了很大的困难和阻力。

(二) 违法犯罪问题突出

由于人口密集、人员结构构成复杂以及安置区管理上的缺位,居民安置区的违法问题突出。以长沙县泉塘社区为例,根据当地派出所的摸排数据以及现场走访的具体情况,丁家岭安置小区内主要存在的违法活动包括赌博、卖淫两类。其中涉嫌赌博的场所大小共十余家,以足浴店为依托涉嫌“卖淫”的场所三家。按比例划分,涉赌场所超过8成,涉黄场所不足两成。其中涉赌场所以麻将馆居多,一些麻

将馆存在违规“抽水”、赌资超标的现象。此外还存在藏匿于安置房中的“炸金花”“斗牛”等赌资巨大的赌博活动。涉嫌“卖淫”的场所以足浴按摩为掩护,暗中进行违法的钱色交易。丁家岭安置区作为人口密集的居住区同样也存在打架斗殴的情况,但由于情节轻微,当地派出所多以治安调解化解此类矛盾冲突。通过对安置区调查走访的数据显示,超过72%的居民表示自己所居住的小区存在一定的治安问题。其中认为居住的小区存在赌博的占66.3%,认为存在涉黄的占12.5%,存在其他治安问题的占21.2%。此外多数居民表示自己所居住的小区整体治安情况良好,极少出现恶性刑事案件。虽然恶性刑事犯罪占比较低,但危害程度逊于刑事犯罪的治安违法问题仍然不容忽视,防微杜渐的工作不能懈怠下来。

(三) 安全隐患问题严重

外来务工人员的数量激增,较大幅度地增加了对城市内出租屋的需求量,在此问题上,城乡结合部村民的合法建筑均已无法满足日益增大的租房需求。并且,由于安置区内人员集中且密集,很多的房主为了将自己的利益最大化,占用了很多公共区域,违章搭建很多简易的住所供外来人员租借;同时,城乡结合部为了获得高额拆迁补偿款和获取更多租金,见缝插针,将房屋越盖越高,越盖越密,不仅侵占了消防通道,盖住了排水沟,让自身质量和消防存在隐患的同时,也霸占了太多的公共安全空间,将消防安全、人员安全全部置之脑后。在交通问题上,非机动车和机动车大量存在于城乡结合部,而且交错汇集行驶,没有明确的机动车道、非机动车道;交通标识不清,道路情况复杂导致城乡结合部存在着极大的交通安全隐患。城乡结合部由于地理位置特殊,过境车辆多,高速公路、火车线路多,增加了交通流量,提高了交通环境的复杂性,从而存在极大的交通安全隐患。

三、居民安置区治安问题发生的原因

城乡结合部居民安置区治安问题的产生并

不是单一因素所能决定的,既有客观方面的原因也有主观方面原因。同时从管理角度来说,既有管理者的原因也有被管理者的原因。综合以上各方面的原因,可以归纳为以下三点。

(一) 居民安全防范意识淡薄

安置区的住户作为安置区内享受社会服务的主体,其本身也需具备一定安全防范意识。但目前大多数安置区住户安全防范意识不强,其表现主要有以下三点:一是为图方便,私自占用公共空间。在安置房的楼梯间,一些住户们为了出行方便常常将电动自行车锁于一楼楼梯通道内,挤占了安全通道的空间,一旦发生火灾等情形,极易造成人员伤亡。另一些住户则将家中废弃物件摆放到上下层楼梯间。这些行为严重侵害了其他住户的权益,同时也成为阻碍紧急情况下逃生的严重隐患。二是普遍缺乏安全防范技能。安置小区内住户由于没有专门组织的安全防范培训和宣传,所以居民安全防范方面的技能大多都是零散学习所成,一旦用于实际,其非专业、不规范的特点也就暴露无遗。比如大多数住户对不同种类灭火器的使用方法和适用情况一无所知。三是对于安全防范意识的重要性认识不足。大多数住户都肯定了安全的重要性,但工作的繁忙以及思想上的懈怠导致安全防范意识一直没扎根进居民的思想观念里。住户中主要人群为上班族,平常工作繁忙没有空闲时间学习必要的安全防范方面的知识 with 技能。

(二) 居民安置区安防设施不足

居民安置小区主要为开放小区,绝大多数没有围栏防护。另外,大多数安置房一楼的防盗门缺少门禁系统,即使个别加装电子门禁的安置房仍缺乏对门禁系统的维护,因此存在老化的情况。还有一些住户为了方便出入将一楼防盗门长时间打开,使防盗门失去了其本身作用。除此之外,安置小区内的电子监控配备数量也远远不够。电子监控的范围存在部分盲区,一些安置区内关键部位甚至缺乏必要的监控探头,比如楼梯入口,尤其是安置房一层楼梯的

入口。安防设施的不足,在主观上是由于安置小区的管理部门在兴建安置小区之初缺乏前瞻性以及对安防工作的重视;在客观上是管理单位缺乏相关建设资金导致安防系统建设不完整,且后期缺少科学规范的管理。

(三) 政府监督管理工作不到位

对于安置区的管理工作,相关政府部门存在管理缺位,监督检查不及时、不彻底的现象。一方面是因为安置区本身监管工作难度大,问题多样;另一方面也有政府内部工作人员的懒政、不作为、消极应付等原因。比如,在公安派出所,如果上级领导没有下派社区民警入户走访的任务,大部分社区民警都不会主动对所在辖区进行走访调查。所以一些社区民警对所管辖区重点人口、特殊人群掌握不准也是事出有因的。此外,安置小区的出租屋管理工作同样也存在很大漏洞。一些安置区出租屋的出租人未能严格按照《租赁房治安管理规定》进行房屋出租,要么是直接将房屋出租给资质不全的承租人,要么就是没有及时向公安机关报告出租屋中存在的违法犯罪活动,甚至包庇出租屋的违法犯罪活动。政府部门特别是负有直接责任的公安机关对出租屋管理工作中的疏忽和不作为,导致一些安置区出租屋存在一定的治安隐患。

四、城乡结合部社区治安治理途径

(一) 开展社区预防教育,加大基层宣传工作

宣传教育是指运用思想政治工作或激励方式,使管理对象得到进一步提高和发展的措施和方法。作为安置小区自我管理主体的社区居委会应该对安置小区居民进行包括安全防范、治安、消防等安全宣传教育工作,必要时可联合街道派出所、街道综治办等部门开展相关演练。宣传教育要深入实际,深入群众。针对安置小区人口密集的特点,可以鼓励动员每家每户派代表参加安全教育的座谈会,强化安全思想意识。同时,当地派出所通过走访群众,发放相关治安宣传的宣传品。这样既做到对实际住户情况的摸排,也可以间接提升安置小区的见警率,震慑不法分子。此外,社区民警可以

通过建立警务微信群、QQ群,加强与小区居民之间的互动。公安机关作为安置区消防监督管理工作的主要负责部门,自然而然地也要加强对安置区的消防安全宣传。基层宣传工作责任巨大,防患于未然不只是实物上的防范,更是思想上的防范。

(二) 整合社会资源,强化群防群治工作

群防群治是指在各级党委政府领导和专门机关的指导下,群众自发组织以预防和治理违法犯罪活动,维护所在地区或单位治安的一种活动,也是社会治安综合治理工作的一项重要原则。当前,社区群防群治工作的队伍有治安保卫委员会、巡防队、人民调解委员会以及物业保安队等等,数量众多。但由于缺乏长效的组织保障、经费来源和技术支撑,群防群治工作没有得到有效的发挥,安置区的治安防控效果大打折扣。因此,与其增加防控队伍的数量,不如精简队伍素质。通过引入专业的物业管理公司,整合群防群治的队伍,建成由社区居委会牵头、当地派出所指导、住户业主参与、物业公司具体负责的小区治安综合治理格局。通过广泛的社会参与,充分发挥群众的力量,群策群力,共同治理安置小区。

(三) 加大经费投入,提高技防物防水平

安置小区普遍为开放式小区,小区内四通八达。一些小区由于没有设置护栏,外来人员可以随意进入小区内部。而且小区有许多店面,人为手段封闭小区则不利于小区内店面的经营,并不是明智的做法。所以要加大对安防工作的资金、技术的投入。通过先进的平台技术提升基础管理水平。目前安置小区最大的安防问题便是门禁与电子监控未能有效地融合使用。小区居民为图方便大多将一楼大门打开,并且常开不闭,导致陌生人员很容易进入楼层内部。因此加装专门的门禁,使用门禁卡进入是十分必要的。对于门禁卡的选择,深圳有着较为先进的管理方法。深圳市从2011年开始便对出租房进行了数字化的管理改革,居民身份证和本地居住证内嵌的芯片实现了门禁一卡通的功能。

同时出租房楼梯口加装专门监控,能够记录下出入人员的相貌体征、人数、出入时间等信息。这种为身份证和居住证增加门禁卡功能的做法既方便住户出入,也有效阻绝了外来无关人员进入出租屋楼内,同时也间接地采集了入住人员信息以及出入人员信息。城乡结合部的安置小区也可借鉴深圳的做法,既有利于对安置小区出租屋的管理,又能采集所需的治安信息,便于公安机关对社区治安状况的大数据研判。

(四) 强化管理主体服务意识,提升管理能力

一些对安置小区负有管理责任的政府部门要强化自身管理意识,提高管理能力,公共管理部门积极主动的作为才能保证社区的良序发展,例如公安机关、街道办及住建部门等。公安机关主要负责安置小区的治安、消防、人口信息以及出租屋管理。治安方面要加大对安置小区内部的巡逻力度,组织好社区的群众性治安防控队伍;加快推进社区民警的专职化建设,提高居民安置区的见警率;加强对安置小区内的消防检查,及时排除消防隐患;密切注意辖区内人口流动信息,对重点人口、特殊人群做到不失控、不漏管;加强对出租屋的管理,规范安置区出租屋租赁市场。而街道办作为安置区最直接的行政管理主体,其主要负责行政、宣传以及综治工作。街道办要加强对基层社区的指导工作,制定科学的管理办法并组织实施;加强对安置区的宣传工作,进一步帮助安置区居委会加强思想建设;制定对存在重大安全隐患部位以及安置区内特殊人群的紧急处置预案;加强对安置小区的综治工作,及时发现解决小区内重大安全隐患。住建部门作为居民安置区规划的主体,要加强对安置区的科学规划,注重“以人为本”,且要注重舒适与安全的兼容。

(五) 深入研究调查,开展专项整治

对于安置区存在的治安问题,我们要深入研究调查。通过摸清安置区内违法犯罪形式、数量以及违法犯罪规律进而开展专项整治活动。同时我们要明确社区居委会这个直接管理安置

区的管理主体。公安机关对于安置小区居委会更多的是业务上的指导以及监督。对于小区内违建、非法侵占公共空间的行为,综治办要予以严惩。公安机关要结合新形势下中央部署的“扫黑除恶”运动,加大对安置小区内涉黄涉赌场所查处和打击黑恶势力的力度。而专项整治的作用在于对安置区内存在的突出治安问题,在一定时间内集中人员、集中精力开展集中打击或整治,减低该类治安问题突出的局面,实现安置区社会治安的持续稳定。同时,为杜绝行政执法队伍中的极少数害群之马成为黑恶势力的保护伞,我们要加强自身队伍的政治建设、纪律建设、作风建设,加大基层反腐力度,扫清基层机关当中的腐败分子。

参考文献:

- [1] 付承伟,陈明星. 国内城乡结合部研究进展 [J]. 地理科学进展, 2010, 29 (12): 1525 - 1531.
- [2] 陈佑启. 城乡交错带名辩 [J]. 地理学与国土研究, 1995 (01): 47 - 52.

- [3] 盛东. 城乡结合部拆迁安置小区的社区治理问题及对策研究 [D]. 苏州大学, 2016: 10.
- [4] 吕君, 刘丽梅. 城乡结合部社区管理的问题及对策 [J]. 未来与发展, 2009 (06): 55 - 58.
- [5] James Q. Wilson, George L. Kelling. Broken Windows [J]. The Atlantic Monthly, 1982: 90.
- [4] 万卓. 农村易地扶贫搬迁安置小区消防安全分析及对策 [J]. 农村经济与科技, 2021, 32 (12): 238 - 240.
- [5] 董逵逵. 居民住宅小区消防安全管理现状分析 [J]. 江西化工, 2017 (01): 95 - 96.
- [6] 冯盼盼, 张军, 于丽娜. 城乡结合部路段人车冲突的问题及措施 [J]. 科技与创新, 2021 (11): 131 - 132.
- [7] 张雷. 流动人口出租屋治安管理对策——结合葫芦岛市连山区调查情况 [J]. 辽宁警专学报, 2007 (06): 17 - 19.
- [8] 金姗. 用新点子把弃管小区管起来 [N]. 北方法制报, 2013 - 10 - 21 (001).
- [9] 深圳出租屋门禁系统新规: 居住证也可充当门禁卡 [N]. 深圳特区报, 2015 (215).

A Study on Community Security Governance in Residential Resettlement Areas in the Urban-rural Fringe

——Taking Quantang Community of Changsha City as an Example

TANG Jing

(People's Public Security University of China, Shaoyang, Hunan 422900, China)

Abstract: In the process of urbanization, the issue of public security in residential resettlement areas in the urban-rural fringe has always been the focus and difficulty of community policing. Due to the special geographical location of the urban-rural fringe, coupled with the new development environment and complex personnel structure, the public security situation and public security management in this area are complicated, which has become a weak link in the chain of prevention and control. In view of the problems existing in the floating population, such as inaccurate information, prominent illegal and criminal problems, serious potential safety hazards and so on, this paper puts forward that the relevant functional departments should take strengthening management as the general starting point, renovate the social security in the residential resettlement area and improve the level of community security governance in the urban-rural fringe through the organic combination of publicity and education, mass prevention and mass governance, increasing fund investment and improving infrastructure.

Keywords: urban-rural fringe; residential resettlement area; public security management

(责任编辑: 胡睿)