

乡村振兴战略下农村公共安全服务质量影响因素分析 ——利益相关者理论视角

李 辉, 徐云鹏

(中国人民公安大学, 北京 100038)

【摘 要】 运用中国人民大学发布的中国社会综合调查(CGSS)2015年度调查数据,可以发现:警察个体方面“警察清廉”与警察组织方面的“刑事办案效率”和“社会治安治理”都与农村公共安全服务感知呈正相关关系。“政府公共服务”满意度与农村居民对农村公共安全服务感知评价呈正相关关系;检察院、法院受非法干预状况以及农民对检察官、法官的整体感知与农村公共安全服务质量感知呈现两端高于中间的“V型”变动关系。提升农村公共安全服务质量,需要对相关法律制度进行供给侧结构性改革,需要公安机关及其他核心利益主体协同供给,需要激发农民主体参与的积极性,还需要不断提升司法工作人员的工作能力。

【关键词】 乡村振兴战略;农村公共安全服务;利益相关者理论;CGSS数据

【中图分类号】 D035.34

【文献标志码】 A

【文章编号】 2096-3165(2019)05-0122-11

党的十九大报告明确提出实施乡村振兴战略,我国经济社会发展进入新的转型期,这是平安中国建设向乡村纵深延展的重要转折点,更是农村公共安全服务供给侧改革的重要契机。提升农村公共安全服务质量,对于进一步完善农村治理能力,深层次解决农民日益增长对美好生活的需要与农村公共服务发展不平衡、不充分之间的矛盾具有重要现实意义。就其本质而言,高质量的农村公共安全服务,是实施乡村振兴战略的安全保障,是农村居民安居乐业的重要基石,也是切实增强农村居民安全感和获得感的直接表征。更进一步,农村公共安全服务高质量发展对于科学推

进“平安乡村”建设由粗放式向内涵式发展转变亦具有不可或缺的作用。

基于上述认识,我们立足乡村振兴战略内涵,遵循利益相关者理论逻辑,在明确农村公共安全服务理论含义的前提下,利用中国人民大学最新发布的2015年CGSS^①大样本问卷调查数据,采用定量研究方法,系统分析不同利益主体对农村公共安全服务质量的影响程度及其内在成因,并据此提炼农村公共安全服务质量改善策略,旨在更好地提升农村居民安全感、获得感和满意度,为全面实施乡村振兴战略、推进平安中国建设提供更加坚实的民意基础。

【基金项目】 本文系2019年度首都社会安全研究基地研究项目“首都公众安全感影响因素的实证研究”(CCSS2019ZSS04)研究成果。

【作者简介】 李辉(1984-)男,中国人民公安大学公安政治工作与管理学院副教授、硕士生导师,警民公共关系研究中心主任;徐云鹏(1995-)男,中国人民公安大学硕士研究生。

^① CGSS,即中国综合社会调查(Chinese General Social Survey,缩写CGSS),是国内最早的全国性、综合性、连续性学术调查项目。中国综合社会调查(CGSS)2015年数据于2018年1月1日公开发布。

一、农村公共安全服务质量 亟须系统、全面的实证定量研究

(一) 农村公共安全服务含义的理论界定

农村公共安全服务是农村公共服务的一个子集,因此应首先明确农村公共服务的价值内涵。虽然学术界对公共服务的概念界定还没有形成统一认识,但是却达成了部分共识:即公共服务具有非排他性、非竞争性、非收益性等特点;公共服务是为了满足社会整体的需求,应该为公众普遍享有;任何公民都具有平等享受公共服务的权利^[1-4]。由此,遵循和借鉴已有研究成果,本文将公共服务的定义界定为:依靠政府等公共部门为主要主体提供的,以满足社会公民的普遍需要为目标指向,以公平公正为价值取向,用来保证公民生存和发展的产品和服务。公共安全服务在公共服务中占有基础性地位,是其他公共服务有效供给的前提,起到了承上启下的作用^[5]。更进一步地,本研究遵循公共服务理论界定逻辑及其价值定位,将农村公共安全服务界定为:农村政府等公共部门为满足广大农村居民的安全需要,保障农村及农业的发展和农民生产生活稳定,公平公正地向广大农村居民提供安全性质的产品和服务。从公共安全服务供给模式来看,与城市公共安全服务多元供给模式不同,农村公共安全服务大多是以政府单一传统供给模式为主^[6]。从公共安全服务范围来看,公共安全服务可以分为事前预防和事后应对两个方面,主要包括治安巡查、调解仲裁、法治宣传、立案侦查、法律监督、起诉审判等多项安全服务内容^[7]。

(二) 农村公共安全服务研究述评

1. 农村公共安全服务研究综述

从已有研究看,专门针对农村公共服务的研究颇多,并取得了较大进展。截至2019年7月底,在中国知网按主题搜索“农村公共服务”可以查找到期刊文献7286篇,硕博论文5841篇,研究成果较为丰富,涉及农村文化、农村体育、农村卫生、农村公共政策等多个领域。但是,相比较而言,已有研究中针对农村公共安全服务的文献却较为鲜见,在同时段中国知网上按主题“农村公共安全服务”检索文章,仅得到期刊文献16篇、硕博论文18篇,且已有的几篇研究也未能实质性聚集农村安全服务质量的专题探讨,尚未能形成

系统的理论体系和具有解释力的理论框架,理论研究的深度亦亟待进一步挖掘。此外,已有文献多以农村公共安全服务质量的理论思辨和定性研究为主,基于客观调查数据的实证较为欠缺。提高农村公共安全服务供给质量,是我国缩小城乡差距、保障农村社会稳定、促进乡村振兴的应有之义,但国内有关农村公共安全服务的理论研究成果相对滞后,在一定程度上制约了农村公共安全服务的可持续发展。虽有大量学者对公共安全服务相关理论进行了卓有成效的探索,但依然缺乏专门针对农村公共安全服务的系统性研究。如,李礼、翟军亮和吴春梅等从不同视角分析了公共安全的缘起、构成和建设,但李礼侧重于建立政府、市场以及社会三者互惠协同合作网络^[8],翟军亮和吴春梅看重于个人能力建设、组织建设和环境建设之间的协同^[9]。遗憾的是,上述文献虽都提及农村公共安全服务,但均是“浅尝辄止”,并未对其做针对性深入分析。

另有学者立足于某一特定区域对农村公共安全服务进行了探讨。例如,巴昭君以湖北咸安和麻城为例,指出了农村公共安全服务体系在财政支持、绩效考核、制度建设等方面存在的短板及其整改策略^[10];金诚以浙江省为例,主张通过贯彻农村警务战略,重视弱势群体,加强农村应急管理,实现农村公共安全服务均等化^[11];焦航和蒋浩君以江苏省农村作为实证研究对象,证实了农村居民的文化水平、收入、职业状况等自身因素显著影响其公共安全服务需求^[12]。

还有一些学者聚焦于农村公共安全服务提升对策的研究:王庆锋通过借鉴国外经验,强调应将质量管理引入到各级公安机关管理机制当中,以较低的成本满足公众的安全需求^[13];陈晓济和胡人斌则借鉴国内农村公共服务均等化途径,为实现农村公共安全服务均等化目标提供了理论借鉴和制度参考^[14];张艺和王占军分析了农村公共安全产品的供给现状,提出应改进农村警务模式、培养农村公共安全文化、调整安全监管体制等一系列举措,来妥善处理农村公共安全产品供给欠缺问题^[15];祝小宁和冯皓意图通过合理运用网格化管理技术改善公共安全服务供给不足,并以此统筹城乡农村公共安全发展^[16]。

2. 理论基础:利益相关者理论

农村公共安全服务是典型的多主体参与的一项社会服务,故本研究以利益相关者理论作为基

基础逻辑深入分析农村公共安全服务的不同影响因素。关于“利益相关者”的解释众说纷纭,其中较为经典的是弗里曼的观点,他认为凡是能够影响到组织目标实现,或者在组织目标实现过程中受到影响的人都是组织的利益相关者。我国学者贾生华、陈宏辉进一步融合了弗里曼的关联性观点以及克拉克森的专用性投资观点,认为利益相关者是“在企业中进行了专用性投资,并承担了投资风险的个体和组织,这些个体或组织的活动能够影响企业目标的实现,或反向的被企业目标实现的过程所影响。”^[17]总之,学界对于利益相关者理论的界定颇多,但不同学者的核心观点仍有相近之处。

本文要探讨的是有关农村公共安全服务的利益相关者,需要将经济领域的利益相关者理论引入到行政管理领域。如果仅泛泛而谈,农村公共安全服务的利益相关者数量难以枚举,但实际上很难将所有利益相关者逐个分析,正如王唤明、江若尘所言,不同的利益相关者对企业生存发展所起的作用不同,应明确各个利益相关者的差别,进而厘清核心利益相关者^[18]。综合上文农村公共安全服务的理论界定和已有研究可知,我国公共安全服务的核心主体主要为公安机关、检察院和法院^[19]。除此之外,农村公共安全服务的核心利益相关者还应包括与上述三类机关紧密联系的政府机关,如我国地方政府大都掌控着司法机关^①的“钱袋子”,可能会影响到司法机关的财政预算,进而会间接影响公共安全服务质量^[20]。另从公众社会心理而言,无论公共服务的供给主体是谁,公众都习惯于将政府作为公共服务的问责对象^[21],这也是本文选取政府作为农村公共安全服务利益相关者的重要依据。尽管个别学者认为核心利益相关者不是“固定的”,可能是动态的^[22],但是,由于核心利益相关者投入了高额的专用性资产、承受着未知风险并密切关注着目标的发展,所以,本研究认为,在很长一段时间内,核心利益相关者是“相对固定”的。

3. 目前研究状况评述

从已有文献来看,当前关于农村公共安全服务质量的研究尚没有形成成熟的研究框架体系,关于农村公共安全服务的研究仍处于起步筑基阶

段,在以下几个方面仍值得进一步探讨:

第一,缺乏系统性研究视角。虽有部分文献提到了农村公共安全服务,但针对影响农村公共安全服务质量的因素缺乏系统分析。例如:张文春以宁德市公共消防安全作为研究对象,探讨和谐安全社会的建构机理^[23],但消防安全只是公共安全关键组成部分之一,未能照顾到农村公共安全服务的整体性和连贯性。

第二,研究区域较为单一。部分研究地域仅局限于某一个省份或者某一省份具体的某几个城市或者乡镇,缺乏全国区域样本的分析。例如,巴昭军以湖北咸安和麻城为研究对象,提出建设农村公共安全服务体系的构想^[10],但没有对全国样本进行更加深入的分析。

第三,大样本数据下的实证研究缺乏。目前大多文献都以理论分析和定性研究为主,虽然有少量文献涉及实证研究定量分析,但是没有相关的大规模调研数据(例如:CGSS)佐证,说服力和实证性偏弱。

为弥补不足,本文以乡村振兴战略为切入点,将利益相关者理论作为理论支撑,依托最新的2015年CGSS全国数据,在文献梳理、理论分析的基础上,将涉及农村公共安全服务的核心利益相关者连贯起来,系统研究农村公共安全服务质量的现状、影响因素及干预策略。

二、数据来源与实证分析

(一) 数据来源

本文所用数据来源于中国人民大学发布的中国社会综合调查(CGSS)2015年度调查数据。为保证数据精度和质量,我们从4498份农村样本中选取出回答了F项(法治模块)的1562份样本,并且为保障分析结果的可靠性,将F项中含3个以上(不含3个)“无法回答”的样本剔除,最终得到有效问卷952份,样本基本结构如下页表1所示。

(二) 指标赋值与测量

学界普遍认同顾客感受和顾客心理预期的差距是服务质量形成的核心,这种差距是顾客感知的差距,是一种主观评价^[24],为学界广泛借鉴用于服务质量的评价。故本研究亦借鉴这种评价方

① 本文不涉及司法机关的学术界定问题,认为司法机关包括检察院、法院以及目前仍具有司法属性、履行部分司法职能的公安机关。

式,并将其运用到农村公共安全服务质量主观评价,即通过农村公共安全服务感知来体现其服务质量。

表1 样本数据基本结构

统计指标		比例 (%)
性别	男	50.7
	女	49.3
文化程度	没受过正规教育	20
	小学	33.1
	初中	32.1
	高中	10.2
	大学及以上	4.6
户口	农业	93.7
	非农业	6.3
年龄	青年 (20-39 岁)	21.4
	壮年 (40-59 岁)	39.4
	盛年 (60-79 岁)	33.8
	老年 (≥ 80 岁)	5.4
客 观 家 庭 收 入	8000 以下	19.5
	8001-20000 元	23.3
	20001-30000 元	15
	30001-50000 元	20.1
	50001 及以上	22.1

CGSS 问卷中没有直接有关“农村公共安全服务感知”的问项,但根据上文对农村公共安全服务的理论界定,同时结合农村公共安全服务核心利益相关者的说明,本研究从 CGSS 问卷中选取“维护国家安全”“打击犯罪”“公正执法”“环境保护”和“帮助穷人,维护社会公平”五个维度的变量来作为“农村公共安全服务感知”变量的代理变量。原因如下:其一,随着我国进入全球化轨道,考虑乡村公共安全问题已经不能仅局限于农村本身或者城乡统筹等微观视角,更应该采取“全球—国家—农村”这种宏观视角进行解读,当前国内外形势的深刻变化给国家带来了各种风险和挑战,农村和农民无疑也是风险、挑战的直接或间接承受者^[25],因此农村公共安全与“维护国家安全”密切相关;其二,安全是农民生存的根本,也是农业发展的前提保障,因此,“打击犯罪”是维护农村公共安全不可或缺的重要组成部分,是农村治安稳定的有效保障;其三,维护公

共安全不是一纸空文,需要通过具体的执法活动来落实,而在执法过程中是否公正会在较大程度上影响农村居民对公共安全服务质量感知评价,由此,本文将“执法公正”纳入农村公共安全服务感知指标体系;其四,农村“环境保护”成为近年来我国政府工作的重要组成部分,而农村环境安全则对农民居住安全和农村良性发展具有深刻影响,研究表明农村环境承载情况能够在一定程度上客观反映农村公共安全风险的发展概况^[26],因此选取“环境保护”作为农村公共安全服务的重要考量指标;最后,由于农村社会在社会风险分配中经常处于弱势地位,故将“帮助穷人,维护社会公平”作为农民对农村公共安全心理感知的一个重要测度。

(三) 实证分析

打击犯罪和维护社会安全是警察的重要职责,尤其在基础设施不是十分健全的农村地区,农民普遍认为公安机关是农村公共安全服务的主要提供者,对保障农村安全稳定至关重要。人民警察是武装性质的治安行政力量和刑事司法力量^①,主要分为“警察组织”(即公安机关)和“警察个人”两个层面。本文亦从这两个维度来分析警察提供的农村公共安全服务质量。在警察组织层面,选取了“非法干预侦查”“刑事办案效率”“社会治安治理”三个变量分别体现警察的“行政力量”“刑事力量”“治安力量”三个方面。警察个体层面,选取能够影响警察个人执法公正的因素,即:警察个人品格和警察职业素养;我们将“对于警察的清廉程度,您的评价如何?”这一问项定义为“警察清廉”,主要用来体现警察个人品格;将问卷中对警察“法律专业水平”和“职业道德水平”两项聚合成“警察整体感知”,以此来体现警察职业素养。这两项最初为连续变量,为方便数据分析统一度量,将每 20 分作为一个区间,依次划分为 1 到 5 等距变量,并从低到高分别赋值。本部分主要通过对数据均值进行比较,获取农村居民对核心利益相关者提供公共安全服务感知评价的基本情况,并对数据结果深入分析。

1. 农村居民对警察个体层面提供安全服务的感知

本研究表明,警察越清廉,农村居民对农村公共安全服务感知越好。由表 2 可知,警察总体感知一栏中,除去总体感知水平低的公众评分外,

① 《公安机关组织管理条例》总则第 2 条。

其他 4 项均随着公众对警察评价的增高,农村公共安全服务的评价也相应提高。警察清廉所得结果也再次证实,腐败行为感知会降低公众对政府的清廉感知,负面影响政府治理绩效,降低公众对公共服务评价^[27]。值得注意的是,表 2 右侧显示,虽个别公众对于警察总体感知评价不高,但其对公共安全服务评价却很高。分析原因,可能有以下两个方面:一方面,从统计学意义上讲,表中对警察总体感知评价较低的人数只有个位数,且标准偏差较大,数据离散程度较大,或许有个别

极端值存在导致平均值升高;另一方面,这部分人对公共安全服务的评价受警察影响小,生活中所接受安全服务主要来源于其他供给主体提供的其他安全属性的公共服务。例如,农村低保人口的生活安全主要受到住房保障、医疗卫生、老年生活保障等政府提供的社会救助服务,因此在其他社会救助服务精准到位的情况下,即便此类人群对警察的总体评价较低,仍可能对整体公共安全服务感知评价较高。但是,这是一个值得后续研究继续探讨的重要警示信号。

表 2 警察清廉、警察总体感知与农村公共安全服务感知之关系调查表

警察清廉	平均值	数字	标准偏差	警察总体感知	平均值	数字	标准偏差
普遍非常腐败	3.63	32	0.833	低	3.63	8	1.188
多数比较腐败	3.69	138	0.702	较低	3.53	17	1.068
差不多一半廉洁	3.79	323	0.631	一般	3.62	177	0.673
多数比较廉洁	4.03	393	0.582	较高	3.87	497	0.583
普遍非常廉洁	4.14	66	0.630	高	4.16	253	0.592

2. 农村居民对警察组织层面提供的安全服务感知

(1) 非法干预公安机关侦查的程度与公众的安全感知成“V”型分布。本研究将“认为公安机关侦查受到非法干预是否严重?”的测项分为“非常严重”“比较严重”“一般”“不太严重”“完全没有”五级,得出每一级人群对农村公共安全的安全感知均值,见下页表 3。由表 3 可知:认为非法干预程度“非常严重”以及“完全没有”的农民对公共安全服务感知评价较高,认为非法干预公安机关侦查的程度处于一般水平的公众的安全感知值最低,数据出现中间低两端高的“V”型分布。原因可能在于:一方面,农村居民传统“人情社会”观念影响其公共安全服务感知。根据中共中央和国务院办公厅颁布的《规定》^①,领导干部干预公安机关侦查主要以“为案件利害关系人说清”“私下会见案件利害关系人”“授权身边人为他人请托说情”“超越自身职权范围作出倾向性意见或者具体要求”以及其他非法干预行为。据此可知,非法干预公安机关侦查主要以“为当事人请托说情”形式为主,而农村居民在传统“人情社会”观念影响下,难免存在“找领导请托说情”心态,借此来解决个别问题^[28]。可以合理推

断仍存在个别这种情况:部分通过走“人情”关系来实现私人目的的农村居民,即使认识到公安机关受到了非法干预,但也会为自己提供过“便利”服务的公安机关给予相对较高的评价。另一方面,认为非法干预公安机关侦查水平从“一般”到“完全没有”的农村居民对农村公共安全服务的评价水平依次递增,并且在人数占比上占大部分。这表明,随着“刮骨疗伤式”反腐斗争向基层不断延伸,政风民风明显好转,大多数农村居民倾向于运用法律、通过正规途径处理问题,公安机关受到的干预越小,这部分农村居民对安全服务评价也相应提高。

(2) 刑事办案效率、社会治安治理与农村公共安全服务感知同向变动。本文以“如果您家附近发生了一起入室抢劫杀人案件,被害人死亡,凶手逃跑,没有目击证人。您估计通常情况下这种案件多长时间能够侦破?”来代表农村居民对“刑事办案效率”的认知,答项由“最终根本破不了案”到“很快就会侦破”共分 5 组,然后得到 5 组人的安全服务感知均值;选取问卷中已有的社会治安治理的问项代表公安机关的治安服务水平。本研究结果显示:刑事办案效率与农村公共安全服务感知呈现正相关关系,农村公众的社会治安

① 中共中央办公厅、国务院办公厅公布《领导干部干预司法活动、插手具体案件处理的记录、通报和责任追究规定》(文中简称《规定》)。

治理评价和农村公共安全服务感知也成正相关关系。国家统计局多次调查的结果均显示，刑事犯罪最能够影响公众安全感，社会治安是公众最关

心的社会问题之一^①。因此，刑事办案效率越高，农村社会治安治理越好，农民对公共安全服务的评价相应地也就越高。

表3 非法干预、办案效率、社会治安治理与农村公共安全服务感知之关系表

非法干预 公安机关 侦查	平均值	数字	标准偏差	社会治 安治理	平均值	数字	标准偏差	刑事办 案效率	平均值	数字	标准偏差
非常严重	4.13	16	0.719	非常低	3.15	13	0.801	最终根本 破不了案	3.69	108	0.744
比较严重	3.87	158	0.741	比较低	3.62	113	0.672	会拖很久	3.83	294	0.624
一般	3.82	429	0.617	一般	3.82	368	0.632	要拖上一 段时间	3.92	367	0.624
不太严重	3.97	309	0.616	比较高	4.00	415	0.590	不久就会 侦破	4.05	131	0.606
完全没有	4.07	40	0.694	非常高	4.44	43	0.590	很快就会 侦破	4.12	52	0.676

3. 农村居民对其他利益相关者提供的安全服务感知

农村公共安全服务感知水平的高低并非完全由公安机关决定，还涉及同样对公共安全负有责任的政府、检察院和法院等核心利益相关者，需要进一步分析。

(1) 政府机构与农村居民公共安全服务感知。虽然在社会转型过程中政界和学术界普遍强调公共安全多主体协同治理，但不可否认的是，就我国目前情况而言，短时间内市场机制尚不能取代政府的核心地位，公众依旧偏好于政府供给公共服务，政府仍将是公共安全服务核心利益相关者^[29]。本研究在政府层面集中选取了除去与公共安全有关的职能指标进行分析，包含“公共教育”“医疗卫生”“住房保障”“社会管理”“劳动就业”“社会保障”“低保、残疾救助、灾害等基本社会服务”“公共文化和体育”以及“城乡基础设施”等九个方面的内容，将九项加总求平均生成“政府公共服务”这一新变量。为方便统计运算，将连续变量以每20分作为一个区间，将其转换成定序变量，由低到高分分别命名为“非常不满意”“不满意”“一般”“满意”和“非常满意”5项，然后比较均值得到表4。由表4可知，政府公共服务满意度与农村公共安全服务感知评价呈现正相关关系。从需求层次理论解释，安全服务需求相

比于其他公共服务是农民较低层次的需求，对政府其他公共服务满意度越高，意味着对公共安全服务的实现程度也越高；另一方面，从国内实际情况出发，财力和公共资源相对受限的农村政府在提供公共服务时，很难做到均等化分配，提供公共服务的类型也存在优先顺序。如有学者通过基准法和数据包络分析指出，公共安全服务在公共服务供给的优先顺序中排名靠后，所获投入与其他公共服务相比较少，只有当其他服务得到相对满足的条件下，公共安全服务才能获得政府关切^[30]。因此可以推断，对其他公共服务不满的人，自然可能会对公共安全服务评价较低。

表4 政府公共服务满意度与农村公共安全服务感知之关系表

政府公共服务	平均值	数字	标准偏差
非常不满意	2.83	6	1.329
不满意	3.21	19	0.855
一般	3.36	133	0.620
满意	3.91	475	0.559
非常满意	4.15	319	0.570

(2) 检察院、法院与农村居民公共安全服务感知。对检察院和法院主要从非法干预情况和人员总体感知情况两个角度分析。“检察官和法官的总体感知”变量的生成规则与“警察总体感知”

① 国家统计局：我国刑事犯罪依然最影响群众安全感[EB/OL]. 中国网[2019-09-18]http://www.china.com.cn/chinese/law/781820.htm.

相同，在此不再赘言。由图 1、图 2 可知，以非法干预检察院、法院以及对检察官、法官总体感知评价为自变量，以农村公共安全服务感知为因变量进行均值对比发现，平均值出现“V 型”变动的结果。

非法干预司法实践活动的背后，实际上是对司法工作人员的干预，被干预对象的职业道德和专业素养如何，则直接影响着司法实践活动被干

预的严重程度和相应的结果。通过相关性检验可知，农村居民样本中“非法干预检察院批捕”和“检察官总体感知”以及“非法干预法院审判”和“法官总体感知”是具有显著相关性的（相关系数 = 0.152， $p < 0.01$ ），这也是图 1 和图 2 趋势大致相同的重要原因。

根据本研究数据所得“V”型趋势，下文进一步将其分为三部分进行分析。

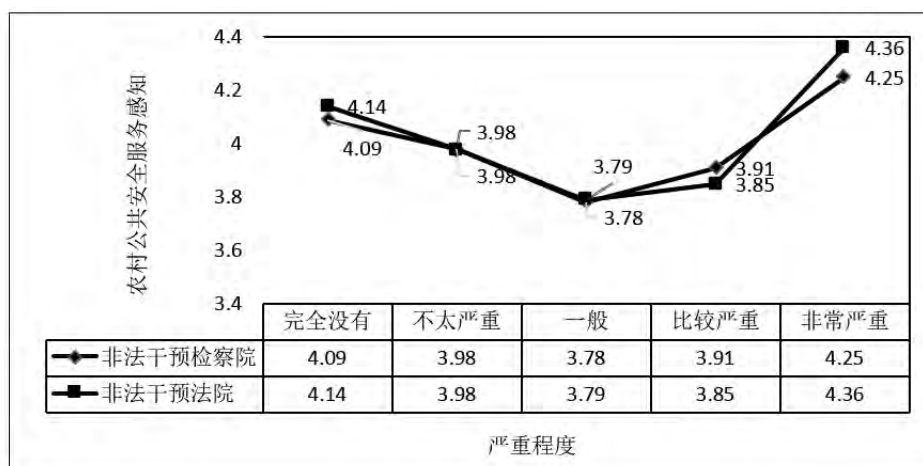


图 1 非法干预检察机关、法院与公共安全服务感知之关系图

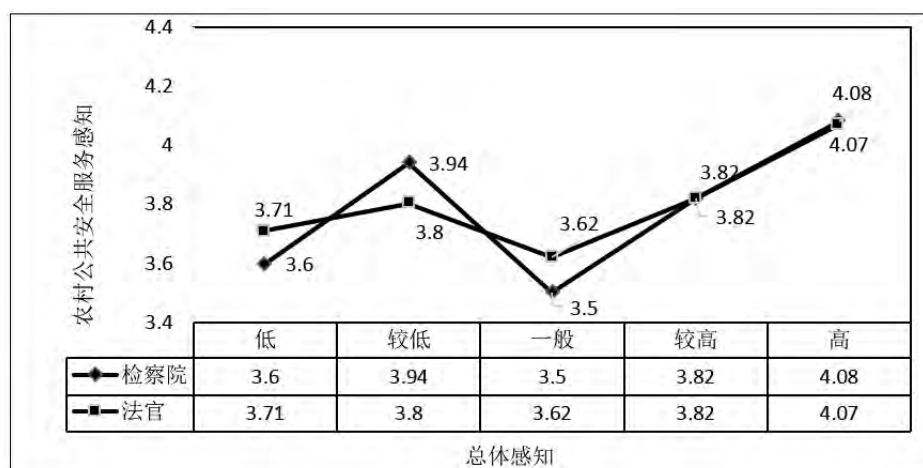


图 2 检察官、法院总体感知与公共安全服务感知之关系图

第一，对司法工作及司法人员评价低的农民，反而对公共安全服务评价高。纵然我国精准扶贫战略已经取得巨大成效，但相比城市居民，农村居民受教育水平仍普遍偏低，法治意识和维权意识相对薄弱，传统“人情社会”意识浓厚等问题依旧突出，即便是农民的正当诉求，也难免存在“有人好办事”“有钱好办事”“找关系”“走后门”等惯性传统思维。正如贺培育研究所述，“人情是人之常情”，是人们在与对方进行社会交往时的一种情感交换资源，这种资源或有形或无形，但却不可避免地具有“腐蚀性”，即使在正常的人

情关系中，交往手段的“腐蚀性”也屡见不鲜^[31]。因此，对于农村居民而言，一个可能的逻辑是：即便认为检察院、法院受到非法干预，检察官和法官的专业素质或者职业道德有所欠缺，但是这样却更容易通过走传统“人情世故”模式快速达到目的，使他们觉得自身权益容易通过“人情”置换得到维护的“错觉”，而这种情况下的公共安全服务感知也可能因此相应提高。另一方面，随着自媒体时代到来，“非法干预司法”已经不再局限于《规定》中所指出的“领导干预”“请托说情”等方式，由于网络的隐匿性和无强制

束缚性,“沉默的螺旋”^①不再沉默,“网络推手”“键盘侠”相继出现,导致许多社会问题被复杂化甚至妖魔化,一些别有用心的人通过操纵网络、自媒体等传播媒介形成一股巨大的舆论力量,恶意煽动群众,借助所谓的“民愤”“民意”来错误引导不明真相的群众,干预司法活动^[32]。实际上,司法公信力与民众正义情感二者并非总是协调一致,一些司法判决也体现了这一点。“许霆案”中当事人的刑期由无期徒刑改为5年有期徒刑,李昌奎案由死刑到死缓再到死刑,社会舆论在其中发挥着巨大的影响力,甚至审判本身也被质疑是“舆论审判”。巨大的判决差距难免反映了司法机关对民众朴素人情观念的妥协,虽然民众的正义感得到满足,愤愤之情得以抒发,但是“法律高于一切”的精神却没有得到尊重^[33]。由于自己所谓的“民意”得到了“表达和践行”,部分农村居民对农村公共安全服务感知的评价也可能反而因此提升。

第二,对司法工作及司法人员评价一般的农民,对公共安全服务评价最低。其原因可能在于:对检察院和法院评价一般却对农村公共安全服务评价最低的背后,实际上是农村群众对司法部门的信任程度较低甚至不信任。司法信任说到底民众的心理期望,农村社会由于差序格局存在以及相对固化的社会情景,导致部分法律意识淡薄的农民可能出现认知偏差,出现对司法部门信任评价较低的社会心理,并由此对司法部门提供的公共产品产生结果预期偏差^[34]。有学者在考察动机与人际敏感性关联关系时发现,相比于动机程度较低或较高的个体,动机适中的人敏感性更强,而国内外研究一致表明:人际敏感是人焦虑不安的易感原因。因此,对于非法干预司法评价为“一般”的农村群众,即其干预动机适中,其焦虑不安感可能最为强烈,此类人群可能会对农村公共安全服务评价最低。

第三,对司法工作及司法人员评价高的农民,对公共安全服务评价也高。这与我国城乡交融的事实较为吻合。城镇化的推进以及法治意识的普及对传统的乡村社会结构造成巨大冲击,“人情”“关系”“面子”等影响因素在农村司法实践过程中虽不可避免,但随着农民素质和法律意识

的不断增强,新农民阶层更青睐于用正式的法律手段获取较为公正的结果^[35]。因此,大部分农村居民会觉得司法干预越少,对司法工作人员整体感知评价越高,农民对安全服务的评价也就越好。

三、结论与建议

(一) 研究结论

本文利用2015年CGSS全国数据,从利益相关者理论视角,结合新时代乡村振兴战略,着重考察了多个核心利益相关者对农村公共安全服务的影响,研究结果表明:

第一,农村居民对警察主体提供的农村公共安全服务与其对警察的评价大致成正比。数据表明,警察个体方面“警察清廉”与警察组织方面的“刑事办案效率”和“社会治安治理”都与农村公共安全服务感知呈正相关关系;警察个体方面的“警察总体感知”以及警察组织方面的“非法干预公安机关侦查”未有明显相关关系。有少数认为警察专业素养不高、警察侦查受到非法干预较为严重的农村居民,反而会对警察提供的公共安全服务评价较高。这可能与公共安全服务评价较为抽象,农民主观评价存在偏差有关^[36]。由于公众满意度评价在实操过程中存在着概念界定不清,易受个人主观影响以及普通公民很少主动关注公共服务的变化,评价公共服务质量缺乏足够的了解,只能根据整体的印象去评价某项服务,因此在评价过程中本身也会出现偏差^[37]。另一方面,对警察总体感知和非法干预公安机关侦查的评价与对检察院、法院评价结果极为相似,说明农民对司法及司法属性部门的评价具有一致性,是农村居民朴素人情观的价值体现。

第二,“政府公共服务”满意度与农村居民对农村公共安全服务感知评价呈正相关关系。本文证实,除去“公共安全服务”,由“公共教育”“医疗卫生”“住房保障”等九项服务组成的“政府公共服务”与农村公共安全服务呈正相关关系。这可能与政府提供公共服务的优先顺序有关^[30]:虽然公共安全服务是其他公共服务的基础,但是在税务改革后,农村财权上交、农村财力有限情况下,农村政府会偏向于在教育、医疗、困难人

① 1980年,诺依曼提出“沉默的螺旋”理论,认为人们会根据周围意见环境的认知来判别自己是否属于人群中的大多数,如果不是,则会倾向于保持沉默。

群保障等方面进行投资,对公共安全领域的专用性投资就相对较少。只有在其他公共服务得到相对满足的情况下,公共安全服务才会得到有益增补,因此农村居民对政府提供的其他公共服务满意才会有更大概率正面评价公共安全服务。

第三,检察院、法院受非法干预状况以及农民对检察官、法官的整体感知与农村公共安全服务质量感知呈现两端高于中间的“V型”变动关系。随着民主法治建设不断推进,中国农村开始由人情社会向理性社会转变,新的社会环境开始出现。但是,由于农村长期的文化积淀,人情文化作为一种不成文的非正式规定指引着农民的价值观念和行为规范^[38],人们也习惯于用旧的方法(人情)处理问题。农民在权衡司法成本与收益之后,往往不会采取诉讼的方式,而是采用人情调节解决纠纷,时常会请当地司法部门工作人员充当调解员而非执法者或审判者角色,在调解过程中习惯于以风俗礼教为基准,以情理调解为主^[39]。因此,部分农村居民会感觉司法工作及其工作人员并非全是根据严格的法理处理问题,会受到人情世故等因素干预,但这并不影响农村居民对公共安全服务的评价。相反,如果问题得到顺利解决,公共安全服务质量感知可能更好。

在农村社会,人情和理性相互关联,此消彼长^[40]。现代化进程使中国部分脱离了人情社会,同时传统上的“关系主义”又削弱了法律的权威,当二者处于互相对等状态时,人情和法治相冲突,所以,农民的安全服务感知评价并没有一个明确的判定标准。因此,对司法干预程度以及司法人员评价处于中等水平的农村居民来说,二者的冲突使得此类人群对公共安全服务质量感知评价最低。另外,由于长期以来农村的社会环境、生活方式、教育方式等因素以及中华文化讲求和谐内敛、中庸和集体至上等思想影响广泛,致使部分农民个性中不善于表露自己内心的真实想法,在遭遇困境时,不能够有效寻求帮助,从而产生更多焦虑。因此,那些评价“中庸”(即评价一般)的人群安全服务感知比较低^[41]。

随着城镇化深入推进,农村由熟人社会逐渐向半熟人社会,甚至向陌生人社会转变,自然村向行政村转变,农村居民的受教育程度和法治意识不断提升,契约与法治日渐取代无诉与礼治^[42],纵然人情和“面子文化”在农村短时间内挥之不去,但是远没有过去那般复杂,遇到矛盾冲突时

大都愿意通过正式法律途径来获得一个较为公正的结果。理性决策受到大多数人的重视,因此,对大部分农民来说,司法公正程度、司法工作人员素质与农村公共安全服务质量成正比。

(二) 政策建议

第一,提升农村公共安全服务质量需要对相关法律制度进行供给侧结构性改革。纵观历史长河,市场经济是社会发展必经阶段。市场经济秩序下,“互联型社会”逐步瓦解,“规则型社会”逐步建立,以往的道德约束力大幅减弱,若法律制度不能够适时建立和调整,农村将出现“治理真空”,引发一连串社会问题^[43]。因此,必须建立和完善符合时代要求的农村法律体系,弥补法律漏洞,规避“人情治理”,减少人情对法治的影响。另一方面,“法律是最底层的道德”。一个具有良好秩序的农村社会一定不是一个充满着“厉法”和“酷吏”的社会,法律是维护社会稳定的最后一道防线,但绝不是唯一一道。由此,未来农村政策还可以通过宣扬和提倡优秀传统文化,抵制不良文化,增强农民的道德意识。在完善法律的基础上提升人们的道德修养,使道德和法治相融合,与农民内在需求相呼应,真正降低农村社会治理成本,提升公共安全服务质量。

第二,提升公共安全服务质量需要公安机关及其他核心利益主体协同供给。长期以来,农村政府在供给各种公共服务时存在优先时序问题,均等化水平不高,对公共安全服务不够重视,资源投入相对较少。公安机关、检察院、法院提供的公共服务多是以政府绩效而非农民需求为导向,导致农村公共安全服务一直存在供需不一致问题。相关供给主体应当创新理念,根据整体性原则,通过建立农村公共安全服务多元主体协同供给机制来解决此类问题。在供给方式方法层面,我国农村公共安全服务供给模式具体可借鉴公共物品公私合作供给的英美模式,政府业务合同出租、竞标的德国模式等,实现公共安全服务供给侧的合理转变^[44]。此外,我国农村公共安全服务供给还可以将大数据思维嵌套在公共安全服务供给实践中,运用大数据解决供给不均衡的现状。换言之,政府各部门应熟悉掌握并利用大数据分析研判公共安全服务需求情况,建立公共安全服务优先时序实时评价体系,精准配置有限资源,并对实施过程进行监督,保证服务质量。

第三,提升农村公共安全服务质量需要激发

农民主体参与的积极性。正如马克思所言,人是一种感性、受动、有激情的存在物,在人情和法治并存的当下农村社会,政府部门,尤其是身处一线的司法工作人员应当对农民的非理性情感做合理的引导、动员,使得农民情感更加理性化。Michels 研究指出,公众参与能够提升公共服务满意度,公众参与的形式和程度不同,对公共服务绩效的影响也有所不同^[45]。政府与公众的有效沟通不但有利于公众了解政府行为,也能使得公共安全服务更具有针对性,提升与公众需求的契合度,改善安全服务感知绩效。此外,农民充分参与能打开公共安全服务“黑箱”,让农民从参与中体验到获得感,借此强化农民感知的服务质量,减少外部归因,增加对服务供给主体的满意度。

第四,提升农村公共安全服务质量需要不断提升司法工作人员的工作能力。司法工作人员应努力提高自身素质和服务水平,应当采取针对性措施,深入农村社会调研,充分了解农民的意愿和需求,拓宽监督渠道,接受农民群众的监督,制定合理的安全服务质量标准^[46]。在基层司法实践中,基层司法人员处理案件应当在以法律法规为根本遵循的前提下,尽可能给当事人以人性关怀,将“情”与“法”相协调,统一好法律效果和社会效果。需要注意的是,公安机关等机构应量力而行,不能包办一切,做到职责外行为适当降低农民的非理性预期、职责内行为超越农民预期,才能更好地满足农民的期望,提高公共安全服务感知水平。

【参考文献】

- [1] 江明融. 公共服务均等化论略[J]. 中南财经政法大学学报, 2006(3): 43-47.
- [2] 杨清望. 公共服务的“意义”探析和内容重构[J]. 法律科学(西北政法大学学报), 2012(4): 99-111.
- [3] 郁建兴, 秦上人. 论基本公共服务的标准化[J]. 中国行政管理, 2015(4): 47-51.
- [4] 姜晓萍, 康健. 官僚式外包: 政府购买公共服务中利益相关者的行动逻辑及其对绩效的影响[J]. 行政论坛, 2019(04): 63-68.
- [5] 范逢春, 李晓梅. 农村公共服务多元主体动态协同治理模型研究[J]. 管理世界, 2014(9): 176-177.
- [6] 李礼. 城市公共安全服务供给的合作网络[J]. 中国行政管理, 2011(07): 24-27.
- [7] DRAKE, L, SIMPER, R. The measurement of English and Welsh police force efficiency: A comparison of distance function models [J]. EUROPEAN JOURNAL OF OPERATIONAL RESEARCH, 2003(2): 165-186.
- [8] 李礼. 公共安全服务供给的可选择机制[J]. 中南大学学报(社会科学版), 2012(4): 65-70.
- [9] 翟军亮, 吴春梅. 论公共安全合作能力建设: 缘起、结构和路径[J]. 行政论坛, 2016(1): 41-45.
- [10] 巴昭军. 对农村公共安全服务体系构建的思考——湖北咸安和麻城的经验[J]. 时代经贸, 2007(2): 43-45.
- [11] 金诚. 基本公共安全服务均等化及其实现途径——以浙江省为例[J]. 中国人民公安大学学报(社会科学版), 2008(4): 119-125.
- [12] 焦航, 蒋浩君. 社会经济地位对农村公共安全服务需求的影响[J]. 黑龙江农业科学, 2017(6): 83-87.
- [13] 王庆锋. 公安质量管理机制探析[J]. 中国行政管理, 2004(10): 45-48.
- [14] 陈晓济, 胡人斌. 基本公共安全服务均等化: 理论、问题与路径[J]. 湖北社会科学, 2009(7): 19-23.
- [15] 张艺, 王占军. 农村公共安全产品供给机制创新研究[J]. 中国公共安全(学术版), 2010(4): 13-18.
- [16] 祝小宁, 冯皓. 城乡统筹的公共安全服务网格机制研究[J]. 电子科技大学学报(社科版), 2018(1): 20-23.
- [17] 贾生华, 陈宏辉. 利益相关者界定方法述评[J]. 外国经济与管理, 2002.
- [18] 王唤明, 江若尘. 利益相关者理论综述研究[J]. 经济问题探索, 2007(4): 11-14.
- [19] 龚锋. 地方公共安全服务供给效率评估——基于四阶段 DEA 和 Bootstrapped DEA 的实证研究[J]. 管理世界, 2008(04): 80-90.
- [20] 朱大旗, 李帅. 法治视野下的司法预算模式建构[J]. 中国社会科学, 2016(10): 116-133.
- [21] 尚虎平. “整体主义”难解政府服务绩效之困——国内外“政府服务绩效评价”研究差异的文献解释[J]. 经济管理, 2013, 35(02): 186-198.
- [22] MITCHELL, A. Wood, D. Toward a Theory of Stakeholder Identification and Salience: Defining the Principle of Who and What Really Counts [J]. Academy of Management Review, 1997, 22(4): 853-886.
- [23] 张文春. 和谐社会视阈下的公共消防安全管理——以宁德市为例[J]. 闽江学院学报, 2009, 30(06): 64-67.
- [24] 洪志生, 苏强, 霍佳震. 服务质量管理研究的回顾与现状探析[J]. 管理评论, 2012(7): 152-163.
- [25] 温铁军, 张俊娜, 邱建生, 董筱丹. 国家安全以乡村善治为基础[J]. 国家行政学院学报, 2016(1): 35-42.
- [26] 黄星. 基于 AGA-PP 的农村公共安全综合风险评价方法[J]. 环境科学研究, 2018, 31(03): 585-592.
- [27] 徐士珺. 政府治理绩效与官员清廉感知——基于 CGSS2015 数据的分析[J]. 云南行政学院学报, 2018, 20(05): 97-103.
- [28] 谢红星. 人情、贿赂与权势——唐代请托罪法深论[J].

- 甘肃政法学院学报 2016(3) : 59-68.
- [29] 郭凤林, 严洁. 民众公共服务主体选择偏好: 政府还是市场? [J]. 兰州学刊, 2018(05) : 118-130.
- [30] 柳劲松. 基于灰关联分析的农村公共服务供需优先序研究[J]. 贵州师范大学学报(社会科学版), 2009(2) : 10-13.
- [31] 贺培育, 姚选民. 人情: 内涵、类型与特性[J]. 求索, 2015(05) : 21-26.
- [32] 姜胜洪. 不能忽视网络民意中的负面因素[J]. 当代传播, 2011(3) : 105.
- [33] 王弘宁. 媒体导向下社会舆论与司法公信力的关系研究[J]. 社会科学战线, 2016(6) : 279-282.
- [34] 王林松, 王庆功, 张宗亮. 社会认知偏差: 群体性事件生成的社会心理启动根源[J]. 山东大学学报(哲学社会科学版), 2012(4) : 11-18.
- [35] 杨力. 新农民阶层与乡村司法理论的反证[J]. 中国法学, 2007(06) : 157-165.
- [36] LICARI M, MCLEAN W, RICE T. The condition of community streets and parks: A comparison of resident and nonresident evaluations [J]. Public Administration Review, 2005(3) : 360-368.
- [37] KELLY J M, SWINDELL D. The case for the inexperienced user: Rethinking filter questions in citizen satisfaction surveys [J]. The American Review of Public Administration, 2003(1) : 91-108.
- [38] 任映红. 当前农村人情文化的负面效应和正向功能——以温州农村为例[J]. 浙江社会科学, 2012(1) : 130-135.
- [39] 刘行玉. 转型期农村人民调解解读——基于农村基层治理的视角[J]. 社会主义研究, 2010(3) : 77-81.
- [40] 张秀琴, 司汉武, 张利国. 人情社会与理性社会[J]. 理论月刊, 2009(6) : 69-72.
- [41] 殷红敏. 农民安全感与依恋对城镇化意愿的影响——基于贵州省 1796 名农民的调研[J]. 农业经济, 2014(7) : 75-78.
- [42] 佘传振. 半熟人社会与人际信任——兼论社会信任结构变迁的路径选择[J]. 甘肃理论学刊, 2007(2) : 74-78.
- [43] 刘瑞明, 杨冰岩, 焦豪. 短视认知偏差、公共产品提供与社会道德救助——应该如何重建我们的社会秩序? [J]. 管理世界, 2018, 34(11) : 36-51.
- [44] 许光建, 吴茵. 政府购买公共服务国际经验比较与借鉴[J]. 人民论坛, 2013(32) : 24-25.
- [45] MICHELS A. Citizen Participation in Local Policy Making: Design and Democracy [J]. International Journal of Public Administration, 2012, 35(4) : 285-292.
- [46] 刘电芝, 马前广, 杨会会. 农民工社会认知状况的调查研究[J]. 心理科学, 2008(6) : 1373-1376.

(责任编辑 王平原)