

中国公众安全感现状调查及分析

公安部“公众安全感指标研究与评价”课题组

1988年12月,中华人民共和国公安部公共安全研究所“公众安全感指标研究与评价”课题组在京、津、沪等15个省、市区进行了“公众安全感”抽样调查,这项调查是由国家计委布置,国家科委支持,经公安部党组批准的“社会秩序与公共安全指标体系”总课题中的子课题,这一成果已由袁方教授等7人组成的评审小组进行了评审,一致通过并给予了较高的评价。评审小组认为该课题具有重要的理论与实践意义,在社会发展指标体系研究领域进行了具有开拓性的工作。它不仅从民主与法制建设角度能更全面、客观地衡量社会治安形势,评价公安管理质量和成效,对社会治安的宏观调控和公安决策起到重要的补充作用,有助于克服客观指标反映社会治安状况的局限性,做到主观指标与客观指标相互结合,而且丰富和完善了社会发展指标体系,体现了以人的发展为中心的思想,是评价社会发展水平与生活质量的重要依据之一。从该课题的成果看,认为研究目的明确,指标理论框架切合实际,采用的计量和方法规范,调查结果所作出的结论符合实际,形成的调查方案也是可行的,除一致通过该课题研究成果外,还建议公安部及社会有关部门对课题成果予以采纳使用,列入公安统计总体规划中,并定期进行此项调查。现将调查结果介绍如下:

这次调查共发放问卷15000份,实际回收14882份,回收率达98.8%,其中有效问卷12652份,达84.3%。调查结果表明,居民群众社会治安状况的评价同1989年1月经中央政治局同意的全国政法工作会议纪要中“基本稳定,形势严峻”的估价,基本是一致的。

一、我国公民安全感现状

(一)我国公民对目前社会治安状况和自身的安全感受程度总的评价是“一般偏下”,偏向于不满意。

社会治安状况是党和政府以及居民群众普遍关注的问题之一,它涉及了千家万户的切身利益,并直接影响着每一位公民的安全感。随着我们国家改革开放的全面深化,公安工作在社会稳定、繁荣与发展过程中的作用日趋重要。公安工作直接影响社会治安环境,而社会治安环境又是制约经济发展的关键之一。为了全面客观地评价公安工作,正确认识社会治安状况,我们在调查问卷中设置了5项综合评价项目进行测查。以下是这几项主要指标数据及分析:

项目之一:您对目前社会治安状况的评价是什么?这是一项反映居民主观态度的综合评价指标,分为:很好、比较好、一般、比较差、很差5个档次。回答的结果是:在收回的14882份调查问卷中,认为目前社会治安很好的554人,占总数的3.7%;认为较好的有3093人,占总数的20.9%;认为一般的有7020人,占总数的47.4%;认为较差的3126人,占总数的21.1%;认为很差的906人,占总数的6.1%;另有123人未回答,占总数的0.8%。按照系数制的计分办法(很好1.0分,较好0.75分,一般0.5分,较差0.25分,很差0分)计算全国的社会治安

评价的平均值为0.487。这表明,居民群众对目前我国社会治安状况的评价是:一般偏下。

项目之二:在目前治安环境中,您自身的感觉是什么?亦分设了5项选择答案,分别是:安全、比较安全、一般、不太安全、不安全。回答的结果是:感觉安全的1168人,占总数的7.9%;感觉比较安全的3417人,占总数的23.1%;感觉一般安全的4503人,占总数的30.4%;感觉不太安全的4081人,占总数的27.5%;感觉不安全的1621人,占总数的10.9%;另有32人未作回答,占总数的0.2%。同样按照系数制计分办法,计算我国居民现阶段的安全感受平均分数值为0.473分,水平亦是“一般偏下”。

项目之三:您是否敢在深夜单独外出?居民是否敢单身走夜路,是国际通用的测度安全感的指标(美国商务部和人口调查局70年代编制的《美国社会指标》中公共安全类“公众感觉”项中,仅有的两项指标就有一项是此),也是我们设置的重要的行为变量指标之一。

此次调查,回答“不敢”单身走夜路的有7280人,占49.1%。其中,男性回答不敢的有2272人,占男性调查对象总数的29%;女性回答不敢的有5008人,占女性调查对象总数的71.9%,超出男性约1.5倍。

值得注意的是,从国际对比来看,美国1987年犯罪率在600‰左右,而其调查夜间敢于单独走夜路的人尚有61%,只有38%的人不敢单独走夜路。联邦德国的犯罪率与美国接近,近年在巴登符滕堡的调查也只有44.1%的居民不敢走夜路。我国有近一半的人不敢走夜路,这个问题有待进一步探讨。

项目之四:您一人在家时,是否害怕生人来访?这个问题列选的答案有:非常害怕、害怕、不怕三项。调查的结果是:害怕生人来访的有4896人,占33%(其中非常害怕的416人,占总数的2.8%);不怕的有9908人,占66.8%。通常认为,具有害怕心理的应当是年老无业无依无靠的人。但这次调查的情况表明,45岁以下(此次调查对象为16岁以上的公民,故未包括少年儿童在内)害怕的人竟占了63.5%。

项目之五:您家如有女职工上下夜班,是否要人接送?女工上下夜班是否要人接送,这也是近年来衡量社会治安状况时经常使用的重要标志之一。把它做为反映居民群众安全感状况的指标,尤其适合我国的国情。我们分列了“经常接送”、“有时接送”和“不用接送”三项答案。在3854名家有女职工上下夜班的调查对象中,需要经常接送的有817人,占21.2%;有时接送的有1381人,占35.8%;两项合计共2198人,占总数的57%。不用接送的只有1656人,占总数的43%。

以上5个项目分别采用居民的自身感受和具体的行为方式做为态度变量和行为变量并进行了量化统计分析,从不同的角度对社会治安状况作出了主观评估。这种通过实际观察与体验而转化成的量化数值,在揭示问题内涵的倾向上基本是一致的(几项指标的主要数值均接近50%),因而对当前社会治安状况所做的描述与分析,具有一定的信度。

(二)多数居民认为,目前违法犯罪的侵害威胁还相当突出,群众与犯罪作斗争的勇气和积极性受到影响,“好人怕坏人”的反常现象相当普遍。

影响公众安全感的相关因素有诸多方面,在这些因素中应以违法犯罪活动给人们心理及行为上造成的影响为主要因素。我们把这方面的问题,做为观察公众安全感主要的立足点。

我们在问卷中设置了“您最担心的社会治安问题是什么”,问题列选的答案有火灾、交通肇事、违法犯罪、公共场所秩序混乱、其它治安问题几个方面。群众回答最多的是“违法犯罪”,占35.4%;其次是火灾,占19.6%;再次是“秩序混乱”和“交通肇事”,各占

19.3%。

在违法犯罪造成的侵害影响中，居民最担心的是财产性犯罪的威胁。回答“您认为哪一类案件可能对您造成危害”顺序选择时，38%的居民将盗窃案件列为第一位；20%的居民将杀人案件列为第一位；14%的居民将抢劫案件列为第一位。将回答中排为前三项的案件，按其“得票数”列序，可以看到，最大的“众数”集中在财产性犯罪上，其次是暴力性犯罪，再次才是流氓骚扰犯罪。三类犯罪案件所得的“票数”比值为4.5:1.9:1。也可以理解，居民群众一般认为，如果目前流氓骚扰犯罪有1份侵害威胁的话，暴力性犯罪和财产性犯罪则分别有1.9份和4.5份。

公众个人及家庭遭受不法侵害后，是否能够及时向警方报案，既关系到能否及时惩处犯罪，减少群众恐惧感，还可以观察公众是否支持警察打击犯罪和对警察的信赖程度。调查问卷的问题是“如果您本人受到不法侵害后，是否报案”，拟定的答案有报案、不报案、看情况再定。结果是受侵害后敢于报案的占69.5%，还有30%的不敢向警方报警。统计数字还表明调查对象中敢于报案的男性比例要高于女性；文化程度低的要高于文化程度高的；年龄大的要高于年龄小的。再问其“不愿意报案或不敢报案的原因是什么”（列选的答案有：担心遭受报复、担心破不了案、担心家人阻拦、担心影响名誉、其它原因），结果是46.9%害怕遭到报复；26.8%认为报案没用，警方破不了案。

面对犯罪分子正在实施违法犯罪，是否敢于当场制止或抓获，既可以反映居民群众同犯罪行为做斗争的勇气，还可以观察居民可能受到威胁的潜在影响。调查问卷设置问题之一是：“看到有人正在违法犯罪，您将会怎么做”，列选的答案包括：报警、制止、不管三项。其中，有25.2%回答敢于当场制止或抓获；64%只是回答可以去报警；10.8%的人干脆回答不管或不予回答。至于警察需要某个见证人作证时，只有52.7%的人回答愿意配合，其余的则婉言谢绝（这之中又有三分之二的人是害怕遭报复）。

当问到犯罪分子直接对本人造成威胁，您将采取什么对策时，有46.3%的人回答“敢于当场反抗”；45.5%的人回答“呼叫求援”；余下8%左右的人则不敢做任何反抗。

上述情况基本可以反映出，目前公众同刑事犯罪作斗争的信心及责任感是明显偏低的，社会整体的非强制监督能力及抑制犯罪影响的力量比较软弱。调查中，我们还设置了一个反映社会风气的指标，以测查社会防范机制对群众心态的影响。我们提问：“您认为现在社会上‘好人怕坏人’的现象多还是‘坏人怕好人’的现象多”，结果是认为“好人怕坏人”现象多的有4585人，占总数的31%；认为“坏人怕好人”现象多的有7517人，占总数的50.7%；另有2820人未予表态，占总数的19%。这种状况实际表明，相当一部分居民心理上是呈紧张状态的，他们对受到或可能受到的侵害威胁还有较大的担忧。

（三）调查结果表明，群众大多认为目前政法机关对犯罪分子的打击偏宽。改善警民关系，加强治安防范，缓解违法犯罪造成的恐惧影响，是居民的普遍要求。

对于一个国家或地区来说，一定的社会管理和控制水平是其社会稳定与否的重要标志之一，也是居民获得安全保障的基础。我们调查中的重点问题之一是“您认为目前政法机关对违法犯罪的处理情况如何”，调查问卷列举了（处理）过宽、过严、宽严适当三项答案，近60%的群众认为目前打击仍然偏宽；认为宽严适当的有37.3%；认为过严的只占2%。说明群众普遍感到政法机关打击处理违法犯罪偏宽，强烈要求并支持政府从严打击犯罪。

在问及“您是否因为自己或家人的人身或财产不安全而找过民警”时，有2802人（占总数

的18.9%)回答找过。这些群众在描述寻找民警过程中遇到的情况时,有225人(占8%)反映“难以找见”,352人(占12.6%)反映民警“态度生硬”,840人(占30%)反映“处理草率”。三项合计达到50.6%,也就是说,在求助民警排忧解难过程中,有过半数的群众认为遇到了种种不便或不愉快的事情。

为观察警民关系及警察工作情况,我们还提出了这样的问题:“在您家的附近,是否能见到治安巡逻人员。”因为是否具有一定规模的治安巡逻人员并与居民保持一定时间的接触,对于及时倾听群众意见,尽快解决居民遇到的不法侵害关系极大。在列举的经常见到、有时见到、见不到三项答案中,有4785名居民(占32.3%)反映根本见不到治安巡逻人员;有6370名群众(占43%)反映只是偶尔见到,反映经常见到的只有3541人,只占24%。

因此,居民普遍希望,目前为增加安全感应该优先解决的问题(列选的答案有:增加民警、加强巡逻、迅速破案、多处重刑、公正执法、改善警察装备、加强对违法青少年的帮教7个方面)主要是加强巡逻、公正执法和加强对违法青少年的帮教。将这3项列为“首要问题”的人数分别占31%、18%和17%,说明群众要求加强警察的可见度。

群众最感到不安全的地区主要是偏僻街巷,他们强烈希望加强这些地区的治安管理。在回答“最担心在什么地方可能受到侵害时”,群众对列选的偏僻街巷、荒郊野外、公共汽车、繁华街道、车站码头等5个地区,选答列为最担心会遭到受害的地区,按上述地区顺序分别为6907(占46.6%)、2540(占17.1%)、2433(占16.4%)、1843(占12.4%)和725(占4.9%)。

针对可能受到的不法侵害,采取各种技术防范措施的有10381人,占总数的70%。调查结果还表明,经济收入较高的居民,采取技术防范措施的比例要大一些;居住在楼房、独院的居民要比居住在杂院平房等处的居民采取防范措施的比例高。

由此可见,做为居民安全的保障——治安管理及社会防范机制还是相当薄弱的。在缓解居民恐惧感方面,公安机关尚需花很大的力量有针对性地强化这方面的职能作用。

二、安全感与治安形势的关系

(一) 此次安全感调查的治安背景

虽然全面描述治安情况的客观指标尚待研究,但通常大多认为下列几项指标可以做为探讨的依据。

从上述统计数字可以看出,1984年“严打”后,一度遏制了犯罪增长的趋势,扭转了社会治安的非正常状态。但是近年来,一些地区已经明显减少的对社会秩序和公共安全威胁较大的暴力性犯罪和流氓犯罪又重新增多,导致了社会治安的不断恶化。

1989年1月召开的全国政法工作座谈会也指出,当前“部分城市、交通干线和农村刑事案件大幅度上升,治安问题显著增多,一些地方秩序混乱,个别地方甚至比‘严打’前还严重”。“政法战线面临的形势是相当严峻的”。我们进行的公众安全感调查就是在这样的社会背景下进行的。

课题研究过程中,我们与赣川鲁粤等10省市数百名居民群众包括公安干警进行了直接交谈,进一步印证和丰富了我们的调查内容。大家普遍反映,近年来,社会治安开始出现滑坡现象,群众的安全感开始下降。江西九江市的一位医生说,从医院的门诊情况可以看出,治安情况比“严打”前虽好,但比“严打”后的一、二年又差多了。成都市一位居委会主任

表1

1982—1988年全国刑事案件统计

项 目	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
1. 刑事案件总数	748476	610478	514369	542005	547115	570439	827594
发案率(‰)	7.37	5.98	4.99	5.21	5.19	5.41	7.73
增长比例	-15.9	-18.4	-15.7	+5.37	+0.94	+4.26	+45.1
指 数	……	81.6	68.7	72.4	73.1	76.2	110.6
2. 重大案件总数	64285	65431	63949	83979	98243	122801	203528
增长比例	-4.3	+1.8	-2.3	+30.6	+17.0	+25.0	+65.7
指 数	……	101.8	99.5	130.6	152.8	191.0	316.6

注①：各年增长比例均为与上一年之比

②：指数计算，以1982年为100，下同。

表2

1982—1988年全国刑事案件分类统计

项 目	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
刑事案件总数	748476	610478	514369	542005	547115	570439	827594
其中：凶 杀	9324	10353	9021	10440	11510	13154	15951
(指数)	……	111.0	96.7	112.0	123.4	141.1	171.2
伤 害	20298	23143	14526	15586	18364	21727	26639
(指数)	……	114.0	71.6	76.8	90.5	107.0	131.2
强 奸	35361	57914	44630	37712	39121	31225	34120
(指数)	……	163.8	126.2	106.7	110.6	105.3	96.5
抢 劫	16518	23196	7273	8801	12124	18775	36318
(指数)	……	140.4	44.0	83.3	73.4	113.7	219.9
重大盗窃	15462	16633	16340	34643	42192	58661	122042
(指数)	……	107.6	105.7	224.1	272.9	379.4	789.3

说，我在街道做治安工作，自己却提心吊胆的，有手镯不敢带，夜晚不敢出门。还有的群众反映，“严打”后一度消失的害怕心理——“上班时间心在跳，担心家中门被撬，走在路上心在跳，担心有人在劫道；出门在外心在跳，担心孩子走邪道”现在又出现了。

上述情况表明，群众安全感的低值与目前严峻的治安形势是相符的，同时它又弥补了客观指标的不足，为全面阐述治安形势的真象提供了论据。

(二) 治安环境与居民感受相互作用的探讨

1. 治安环境对心理承受能力的影响

在调查访问中我们发现，谈到社会治安及犯罪问题，似乎人人自危，惶恐不安。但请他们就当前社会上的“热点”问题做比较时，治安问题却尚未占据首位。此次问卷中我们设置了对社会治安、社会风气、工资物价以及教育等项社会问题，按其关心程度进行选择排序的项目。结果是44%将“物价工资”问题列为首位，28%的居民将“社会治安”列为首位，其余两项列为首位的只占百分之十几。从群众的这种选择可以看出两个问题：其一，就社会环境来说，当前我国社会尚处在从温饱型向小康型转变的过程，群众自然是以追求温饱，提高经济收入，改善物质生活为第一需要，这就带来了治安问题在他们总体感觉上的淡化效应。这种结果势必在一定程度上掩饰了群众对社会治安状况及自身安全的真实感受；其二，这种心态的倾斜与存在对居民个人来说，也可以理解为有较大的心理承受能力。我们曾在一些城

市的车站码头和繁华街道、夜市实地观察,虽然这些地区发案率很高,但不论白天夜晚,依然是车来人往,熙熙攘攘,周而复始。群众的社交活动和经济活动的积极性仍旧很高。江西九江市甘棠街道,发案率高达160‰,此地受入室盗窃侵害的居民为总户数的16‰,而当地居民仍然反映,在其居住地仍感到安全,离开居住地才感到不安全。

我们认为,安全感是一定社会条件下、一定时期内群众综合心态的反映,它受综合心理的影响。治安问题在群众心态中的顺序、地位、轻重比例不同,对安全感产生的深浅强弱作用也不同。上述情况既表明了群众心理承受能力在一定程度上超过了治安环境的影响力,同时还要看到,这种承受能力是建立在经济收入逐年增长、生活不断改善的基础之上。如果进入紧缩经济时期,生产建设出现停滞萧条,不仅直接影响居民的物质生活,也必将对社会治安产生影响,并冲击着群众这种承受能力,从而最终改变群众的安全感受和评价。这种情况不可忽视。

2. 传播媒介造成的心理影响

国外一些专家学者认为,影响居民安全感的主要缘由,不是直接受害的体验,而是传闻得到的感受。我们在调查中也证实了这一论断。即使是案件高发地区,受害者亦始终是少数,而大多数人的不安全感显然来自间接的经验。

这次调查的全部对象中,近两年来自己包括家人受到过不法侵害的有2622人,占总人数的17.7%。受害者与未受害者在主要指标上的对比情况是:

表3 不同受害史对象主要反应评价对比

项 目	总体评价平均值		敢 否 单 身 走 夜 路		自 身 安 全 感 受	
	安全感	社会治安	敢走 (%)	不敢 (%)	安全 (%)	不安全 (%)
受 害 者	0.356	0.408	46.6	53.4	16.2	58.6
未 受 害	0.497	0.505	51.5	48.5	34.1	34.5

可见,有过受害经历的调查对象,其安全感较未受害的低,这是容易理解的。但值得注意的是未受害者在调查对象总数中占绝对多数(80%),但总体安全感仍然很差。例如不敢走夜路者约占调查者一半,说明相当部分未受害者也不敢走夜路。就是说居民恐惧感的来源不完全是受害的经历。这一点在第一个问题的回答中也得到证实,有32.8%的人回答自己不安全感来源是传闻。

以上分析与国际上的论点基本相同,也说明了公安政法机关在通过打击刑事犯罪分子,努力遏止发案率增长,以加强安全感的同时,还应该而也可以通过宣传媒介的影响增加安全感。但需要指出的是,政法机关打击处理违法犯罪情况在一定幅度传播是不可避免的,而且宣传这些情况不完全是有害的,它也有有利的一方面,有利于提高群众的自卫意识,加强防范工作,也符合公安工作政务公开和增加透明度的原则。但若是宣传工具的宣传超出了社会的客观真实,过份渲染犯罪的恐怖,造成人人自危,则是不合理的,应予警惕。

三、此次调查的偏差估计与滞后效应的分析

在全国范围内进行大规模、系统的公众安全感抽样调查尚属首次,国外也不多见(美国的安全感调查只有两个题目,并且只选1000余个样本)。特别是在分析和评价社会治安形势

时,引进主观指标在国内还属于探索性研究。为了检验这次调查的信度,我们做了两项对比:一是调查结果的复查。在问卷调查结束后,各地区(地市级)公安机关按照5%的比例,对750名调查对象进行了专访座谈,重新证实了问卷调查主要项目的调查结果有相当信度。二是调查对象代表性的考察。我们比照1982年第三次全国人口普查的有关资料,就调查对象的几项主要指标进行了对比分析:

表4 三项人口数字对比统计 单位: %

项	目	第三次全国普查数字	公众安全感抽样调查数字
1.	性别		
	男	51.3	52.9
	女	48.7	47.1
2.	年龄		
	16—28	39.1	24.3
	29—45	31.5	36.1
	46—60	18.4	26.0
	61岁以上	10.9	12.6
3.	文化		
	文盲	28.2	7.6
	小学	42.1	21.4
	中学	29.0	61.6
	大专以上	0.7	9.3

统计的结果证实,此次抽选的调查对象其性别、年龄结构基本符合全国的总人口结构成,文化结构略高于全国的平均水平,可以说抽选的样本是比较有代表性的。同时也有理由认为,这次调查所获得的数据资料,基本上真实地反映了我国公众的安全感受程度。

在基本肯定此次调查资料具有相当信度的同时,我们也看到此次调查的结果与实际情况之间仍有一定的偏差,除了目前总的社会条件限制和我们仍属首次调查,理论和经验均有欠缺以外,我们认为尚应充分估计和预测到群众心态中的“滞后效应”。安全感是一种综合心态,是对社会客观存在的积极反映,必然受客观现实的制约。但从其反映的效果来看,一般具有一定的滞后性。特别是目前重大刑事犯罪加速增长的趋势刚刚开始,治安形势的社会效应尚未充分显示出来,对“滞后效应”要有足够的估计和充分的思想准备。要警惕在这种严峻的社会治安形势持续一定的时期后,在群众中产生的迸发效应。

因此,我们认为在今后一段时期内,伴随着我们国家改革开放的全面深化,社会不安定因素的增多,社会治安日趋恶化以及公安机关社会控制能力的弱化,综合治理各项措施得不到落实,必将进一步影响公民的安全感,我国公民安全感亦将呈下降的趋势。

此外,这次调查所获得的信息资料中也出现一些异于一般分析认识的问题,有待进一步深入研究。例如,从理论上说,发案率特别是重大刑事案件发案率以及敢否单独走夜路与安全感平均值应当有一定的相关关系,但我们对全国15个省市和57个地区(地级市)的统计数据计算后发现它们之间似乎无规律可寻。城、郊、县不同地区一般是郊区发案高、治安差,而这次实际调查所得到的数据显示安全感平均值最高的为郊区,其次为城区,再次为县。

我们认为，这里面既有安全感的一些特别性问题，也有我们现行的案件统计严重不实的问题。

课题承担单位：公安部公共安全研究所
责任编辑：谭深

全国社会保障费支出构成

项 目	单 位	绝 对 数		构 成(%)		1987年为 1986年的%
		1987年	1988年	1987年	1988年	
社会保障费支出总计	亿元	624	775	100	100	124.2
占国民生产总值比重	%	5.6	5.6			
按全国人口平均	元	58	71			122.4
按全国劳动者平均	元	120	145			120.8
一、按城乡分组						
城镇	亿元	519	664	83.2	85.7	127.9
乡村	亿元	105	111	16.8	14.3	105.7
按人口平均						
城镇	元	237	293			123.6
乡村	元	12	13			108.3
二、按用途分组						
社会保险和社会福利	亿元	583	732	93.4	94.4	125.6
其中：城镇养老退休金	亿元	238	321	38.1	41.4	134.9
城镇公费医疗(全民)	亿元	108	113	17.3	14.5	104.6
社会救济	亿元	23	24	3.7	3.1	104.3
优抚	亿元	18	20	2.9	2.6	111.1
三、按所有制分组						
全民企业和事业单位	亿元	443	567	71.0	73.2	128.0
集体所有制	亿元	178	204	28.5	26.3	114.6
城镇集体	亿元	94	116	15.0	15.0	123.4
农村集体	亿元	84	88	13.5	11.3	104.8
其他所有制(合营外资等)	亿元	3	5	0.5	0.6	166.7

资料来源：根据《1989年中国统计年鉴》及其他有关资料计算(下表同)。

(朱庆芳)