

# 回应性监管理念下共享自习室治安风险控制研究

陈羽言，严彬野

(中国人民公安大学，北京 100038)

**摘要：**共享自习室是近年来共享经济发展出的新业态，它在便捷人们生活的同时，也衍生出许多潜在的治安风险。回应性监管理念所强调的政府与非政府机构协同监管模式，能够有效弥补政府对新兴领域的干预不足。回应性监管理念下共享自习室治安风险控制的基本措施，主要涉及政府及其相关职能部门的监管、共享自习室行业自我监管、行业协会的介入以及加强各主体间的互动协调等措施。

**关键词：**回应性监管；共享自习室；治安风险

**中图分类号：**D035.34

**文献标识码：**B

**文章编号：**1673-4513(2022)-05-76-06

## 引言

当前，“共享自习室”“付费自习室”在我国各地逐渐增多。在百度搜索“付费自习室”和“共享自习室”的词条，分别可以得到大约 477 万条和 656 万条搜索结果。笔者以美团为例，粗略统计了我国部分一、二线城市自习室数量：北京市登录美团的自习室商户有 126 家左右，上海市登录美团的自习室商户有 76 家左右，杭州市登录美团的自习室商户有 64 家左右，广州市登录美团的自习室商户有 55 家左右。

共享自习室出现的原因很大一部分在于“优质学习环境”的供不应求。“共享自习室”恰恰为想要寻找学习环境、学习氛围的成年人提供了更好的学习场所，甚至是学习服务。关于共享自习室的定义，目前学界尚无统一的说法。有学者认为：共享自习室是将写字楼的某个空间划分为各自独立的区域，用户在付费后可以到独立区域内阅读、学习，也可以在公共休息区域进行交流的新经济业态。还有学者将

其称为付费自习室，认为是针对学习有精准需求的、需要独立空间，进行沉浸式学习体验的消费者所设置的包含单桌、独立包间，并按照使用时长计费的新经济业态。综上，共享自习室可视为将某个空间按需求划分为公共区域和独立私人区域，按照使用时长计费的，为用户提供学习空间的新经济业态。

当前对于共享自习室的研究主要集中在市场前景调研与行业管理方面，较少涉及系统性研究行业内社会风险和治安风险的预防与控制，现有的研究往往以宏观层面的行业风险为研究对象，缺乏微观的风险发掘和剖析。这对行业监管与行业治安风险控制提出了新的挑战，而目前对于上述两方面的研究则较少涉及，割裂了发展与监管的关系。

## 一、共享自习室现有的治安风险类型分析

共享自习室作为共享经济发展过程中的新业态，具有较强的“个性化”“碎片化”特征，因

**收稿日期：**2022 年 01 月 11 日

**作者简介：**陈羽言（1998-），女，浙江衢州人，硕士，主要研究方向：治安管理等。

严彬野（1997-），女，浙江台州人，硕士，主要研究方向：治安管理等。

**基金项目：**北京市法学会委托项目“贯彻总体国家安全观，依法维护首都安全研究”（20170154）。

此我们有必要清晰地发掘共享自习室行业内的现有治安风险。根据目前的基本调查情况可大略将共享自习室的治安风险分为财产安全风险、人身安全风险和其他一些较为突出的治安风险。

### （一）财产安全风险

这里的财产一方面指的是共享自习室运营者的财物，另一方面指的是消费者的财物。笔者发现共享自习室的运营者大多将共享自习室作为副业，平时难以分出足够的时间与精力对共享自习室进行管理，绝大部分共享自习室处于全自助无人值守的状态。由于无人值守，这些财物无法得到直接有效地维护。另一方面，对于消费者的财物而言，尽管目前大部分共享自习室都配备了专门的储物柜，单靠金属锁具或是密码锁难以保障消费者财物的安全。消费者摆放在桌面上的电脑、平板、手机等贵重物品，或是复习资料笔记等虽然财产价值较低但对消费者却极其关键的资料容易在消费者短暂离开过程中失窃。单凭简单的监控设备难以对盗窃财物或是其他故意毁坏财物的行为进行监测，财产安全难以得到有效保障。

### （二）人身安全风险

当前大部分共享自习室为 24 小时全自助式模式，或是营业至深夜。共享自习室消费者当中近 7 成为年轻女性，纵观以往的共享经济模式，其蓬勃发展的背后虽给社会生活带来了巨大的便利，但同时也为针对女性这一弱势群体而实行的以性骚扰、猥亵等为主要犯罪手段的治安风险的滋生创造了条件。女性遭遇暴力性侵犯和性骚扰的可能性在这种缺乏直接管理的交易模式中增强。共享自习室由于无专人值守，各类人员可以随意进出。即使部分共享自习室设置了扫描二维码进出的门禁方式，但不法分子在短时间内在手机端即可完成注册购买，而该过程所需填写的信息一般仅需要手机号，即使需要登记其他身份信息，由于共享自习室行业尚未形成成熟的运作方式，无法保证登记信息的真实性而使信息登记的作用仅停留于表面。

### （三）其他治安风险

共享自习室行业正处于市场探索阶段，许多问题仍隐于表层以下尚未显现。细数过去在共享经济发展过程中暴露的违法犯罪类型，大部分是传统经济时期不曾出现的。随着共享自习室的不断发展，这一巨大市场空间中将会形成更大规模的利益驱动。由此也将衍生出更多的违法犯罪行为，形成新的治安风险。

第一，诱发群体性事件。有些共享自习室为了吸引客户，推出月卡、年卡等套票优惠，这等于是一种变相押金。在去年疫情防控期间，一大批共享自习室运营者选择转让或是退出竞争。但在疫情缓和后，共享自习室准入门槛低，管理成本小的特点仍然吸引大量人员涌入市场竞争。笔者在收集资料时了解到，共享自习室至少在运营一年后才能实现基本盈利，倘若在这期间崩盘，用户的押金问题无法得到妥善处理，将会引发投诉维权事件，严重时可能导致群体性事件。

第二，消防安全隐患。目前自习室大多分布于写字楼或居民住宅区，部分运营者为节省成本在消防设置方面配备不合格，加上无人值守，不能及时发现和解决自习室内的消防安全隐患，产生潜在的治安风险。

第三，个人信息安全隐患。目前大部分共享自习室的运营方式都是通过网上手机号预约，线下到店扫描二维码跳转界面之后通过信息输入完解锁门禁。一些不法分子通过盗换商家二维码甚至植入系统病毒，将扫码界面更改为其预先设置好的支付或信息注册界面，从而窃取用户资金或个人信息。

## 二、共享自习室治安风险成因分析

### （一）监管主体缺位

政府及相关职能部门在目前的监管过程中未形成明确定位，未能充分体现出其作为监管者的职能，形成监管真空地带。加之当前监管者的监管手段大部分仍停留于传统经济时期，具有单一性，无法适应共享自习室等新兴经济业态的需要，未能形成协调、统一、联动的治安风险防

控机制。此外，由于当前熟人社会失灵，单纯的道德谴责或是轻微的财产处罚难以发挥实际效用。因此政府以及相关职能部门需要在行业发展初期及时对共享自习室行业进行规整，对属于自身职能范围的事物尽早采取措施。

## （二）行业准入门槛低

共享自习室进入市场时间短，却已经成为当下资本市场追逐的热点、经济风口，加之共享自习室“盈利模式单一、门槛低、可复制性强、没有明显壁垒”这导致一些企业盲目扩张。2019 年我国出现了第一家共享自习室后，共享自习室行业发展趋势呈上升状态，尽管在疫情防控期间关闭了一大批资金运转不周、经营不善的小商户，但在当下即疫情好转后行业呈现井喷式增长。由于我国目前针对共享经济特别是共享自习室尚未形成成熟完善的法律政策，行业准入门槛低，这势必将放任共享自习室行业自由生长，难以及时遏制各类治安风险、安全隐患的苗头。

## （三）消费者素质参差

道德与法律均对治安秩序维护发挥作用。法律调整人们的外部关系，而道德支配人们内在的生活和动机。法律标准一般低于道德标准，道德规范的范围更广，覆盖面更宽。共享自习室治安风险的成因除了法律规范约束的缺乏外，还在于消费者道德素质的参差。消费者自身的道德素质很大程度上影响了共享经济的发展。区别于传统经济模式，共享经济模式因缺乏线下直接管理者而存在种种乱象。例如，共享单车中普遍存在的上私锁现象，在共享自习室行业当中便可能体现为给储物柜上私锁等不文明行为，甚至出现为盗窃物品而私自撬锁的行为。同时由于当前社会整体道德素质水平程度难以与共享经济统一的道德规范以及正确的行为规则相匹配，导致公众无法规范使用共享资源，甚至一些故意损坏共享资源的现象也被社会无视容易引发“破窗效应”产生更为严重的后果。

## （四）消费信息失真

共享自习室是基于互联网发展起来的经济

模式，共享自习室的运营以及交易以线上为主。在用户信息采集权限方面尚不完善，行业自我监管能力十分薄弱。此外，共享自习室还缺乏完备的信用评价系统。相较于传统经济模式，共享经济发展要求消费者与运营者之间具有更为坚固的信任关系。这种信任关系应当从何建立与体现呢？根据目前较具可操作性的经验来看，建立完备的信用评价系统或许是可行的解决方案。然而我国当前一方面共享自习室的相关评价系统和评价方式的建立不够完备，在实际操作中，刷单、虚假评论、买营销稿、后台技术操控等漏洞的存在导致共享自习室的信用评价体系难以完善。

## 三、回应性监管理念下共享自习室防控的基本措施

结合回应型监管理论，对我国共享自习室行业发展存在的治安风险及其成因的分析，从行政部门加强引导与监管、行业自身主动承担部分治安防控责任、发挥行业协会与消费者的治安防控功能、发挥公安机关的治安防控功能四个方面提出针对性的防控建议。

### （一）回应性监管理论适用性分析

回应性监管理论强调监管系统的混合型特征，不仅强调监管权要在政府和非政府机构之间进行分配，而且强调政府与非政府机构之间的互动与交流。回应性监管理论具有三大核心理念：一是“关系性”相较于传统的集权式监管治理，回应性监管理论强调监管权力的下放，形成各主体之间以信任和合作关系为前提的协同治理；二是“自律性”也是回应性监管理论相较于其他理论的前瞻性与先进性的体现，即强调监管主体的相对方即被监管者与其他利益相关方发挥自律意识，不再仅是被动接受监管，而是发挥主观意识，主动进行自我监督与管理，即实现治安客主体化。三是“回应性”体现了监管理论在实践当中的灵活性，即强调法律与其他技术性规范应当变直接为间接的影响和控制其他社会系统以推进相对方自我监督能力的形成。

回应性理论从实践中发展而来,因此也能有效指导实践,具有极强的现实可操作性。一方面,回应性监管理论契合我国加强对共享自习室监管的现实需要,回应性监管理论能够指导政府制定和完善各项共享自习室行业的监管规则和内容。另一方面,目前正在逐步形成的多元主体治理形势为回应性监管在实践中推进创造了条件。首先,社会各方媒体在共享自习室的发展过程中一直起着重要的外部监督作用,媒体时刻关注共享自习室的发展动态,并适时跟进,及时揭示其发展过程中不断涌现的新问题。其次,美团、小红书、大众点评等各大互联网平台上大量的消费评价与反馈信息体现出目前我国社会公众的维权意识觉醒,而这也是对共享自习室行业形成规范与约束的重要动力。最后,从第三方组织来看,由于共享自习室作为共享经济的新业态,尚处于起步阶段,暂未成立专门的共享自习室行业协会,但是中国互联网协会等社会组织能够代为承担部分事务的管理。这些组织具备一定程序的收集、分析信息的能力,在组织基础上为回应性监管提供了保证。因此,不论是我国共享自习室行业的监管趋势还是现有的监管资源来看,都保证了回应性监管力量实现的基础。

## (二) 行政部门加强引导与监管

1. 完善法律等规范性文件的支撑。政府及其相关职能部门应当根据当地经济以及共享自习室行业的发展状况,制定符合本地区实际情况、共享经济这一特殊经济模式的规范性文件,打破相关执法部门无法可依的窘境,并为共享自习室行业健康、有序地发展提供保障。需要指出的是,在规范性文件当中应当明确共享自习室行业建立、落实内部关于行业治安风险自我防范与控制的责任,引导其建立符合本行业发展与管理需求的相关制度。

2. 工商部门规范行业准入机制。共享经济模式本身的弊端加之行业规模的盲目增长产生的恶性竞争所引发一系列的社会问题,都将对社会治安形成一定的考验。因此,工商部门应当加强共享自习室的行业准入机制。提升行业

门槛,对从业者本人资质以及所提供服务进行更加严格的审查,对从业者提供服务的审查应当包括:经营内容的合法性、提供服务的质量等等。同时应当为从业者建立专属、动态的个人诚信档案,根据从业者的实际经营情况以及在社会生活中的违法犯罪行为进行实时更新。

3. 协调规划多元监管格局的形成。回应性监管理论自律性的内涵表明,为规避传统监管模式的弊端,从最大程度上降低对行业发展产生的影响,政府及其相关职能部门应当重新审查自身作为监管者的角色定位,以及与被监管对象之间的互动关系。由于共享经济属于市场经济中特殊的一部分,因此政府在监管的过程中应当注意结合市场经济与共享经济的特点,及时根据环境的变化适时调整监管的范围与力度。同时政府应当主导牵头,尽快成立专门的共享自习室行业协会,联合第三方评估、专家组织等相关力量引入监管主体范围当中并做好培育工作。此外,还应当合理安排划分各监管主体的职责范围,建立多元主体参与监管的管理标准。

### (三) 行业自身主动承担部分治安防控责任

1. 对运营模式的重新审视。共享自习室作为一种新兴的行业形态,在未来发展经营过程当中暗藏着各类治安风险,单靠政府及其相关职能部门无法实现有效管控,加之由于政府相关法律法规规范性文件的制定需要经过较长周期具有滞后性,因此如果想要在重大治安风险转化为现实前最大程度的做好防范工作,共享自习室行业的自我管理与控制起着至关重要的作用。目前市面上已有的共享自习室的运营模式,在于提供一个无人管理的静谧环境,大部分提供24小时自助服务,同时也有少部分共享自习室整体外包给有需要的教育机构。这些均导致共享自习室属性模糊,直接管理主体缺失,加之单靠监控系统难以实现有效监管,因此共享自习室行业应当对运营模式进行重新审视。

2. 对消费者的资质审查。目前共享自习室的消费者主要集中为年轻群体,并以女性居多,加之无人监管,这就为某些具有不法企图的人

员提供了作案契机。因此共享自习室的运营方应该注重合规有序发展,加强对消费者的审查。对消费者的审查内容应当包括消费者个人在其他共享经济业态当中的使用记录。各共享经济业态应当为每一个消费者建立个人诚信档案,并根据消费者的实际使用动态情况进行实时反馈,及时更新,建立从业者的个人诚信档案,确保从业者以及其他共享者权益的维护。

#### (四) 行业协会与消费者治安风险防控功能的发挥

基于福柯的新型权力观,我们应当将共享自习室治理的权力视野从国家的层面转向社会 and 微观层面,行业协会和消费者在共享自习室治安风险防控中能够发挥必要的作用。

一方面,行业协会可以协助执法队伍开展活动承担识别调查风险的工作。在政府授权的前提下,行业协会可以在职权范围内协助执法队伍开展活动,承担一部分的识别和调查风险的活动。同时由于不具有公共监管者的身份,在实践当中具有更强的可操作性。

取得政府授权的前提下,行业协会依据政府已经制定好的标准和要求进行管理,并接受监督。另一方面,消费者在共享经济业态的治安风险防控中正起着愈发重要的作用。首先,消费者作为共享自习室的直接使用者与体验者,对于共享自习室运营过程中出现的不良现象以及问题具有最直观的感受,同时也是越轨违法犯罪行为信息收集的直接来源,是各类治安风险的预警者。因此应当为消费者提供便捷有效的评价与投诉渠道,鼓励消费者评价与投诉,或是表达体验看法,提出改进建议。其次,由于共享自习室普遍采用自助式无人管理,消费者是共享自习室中除监控外的唯一的证据采集者,所以应当鼓励消费者对不文明现象进行及时制止与举报,此外,运营者还可以与常客或是客户当中的会员联结成立专门的小组对共享自习室进行管理,并通过赠送学习时长等作为酬劳与奖励。最后,消费者可通过在网络平台中披露损害消费者权益的违法行为,实现社会

大众对国家监管部门与共享旅游平台的双重监督。

#### (五) 公安机关发挥治安防控功能

公安机关作为一线执法队伍应当运用等级化的治安风险防控手段,在不降低行业主体参与积极性的基础上,提升行业治安风险防控的效能。公安机关在进行社会管理与控制的过程中既要重视对度的考量,又要重视成本效益的分析。尤其是对于经济业态的管控当中,应当注意选择合理的形式,避免影响市场机制正常运行的合理需要,应遵循社会秩序自我恢复自我调控的规律,实施适度控制。目前共享自习室仍然处于探索阶段,因对其保留一定的包容态度,避免对行业经济造成影响。首先,面对共享自习室行业中出现的严重的治安问题,应确保强有力的打击措施的实施,其次,充分肯定行业从业主体在行业治安风险防控过程中的有效模式和优势经验,及时予以表扬和奖励,避免采取“一刀切”的压制型治安风险防控手段,导致行业从业者产生消极的抵制思想,降低治安风险防控的实际效果。

#### 参考文献:

- [1] 单寅. 共享自习室: 共有空间的出现与付费服务的兴起 [J]. 中国电信业, 2020 (1): 15.
- [2] 李娟, 江桂芳. 胶囊自习咖——独立学习空间设想可行性研究 [J]. 数字通信世界, 2020 (12): 265 - 266.
- [3] 李典贵. 共享交通工具的治安风险防控研究 [D]. 中国人民公安大学, 2020: 36.
- [4] <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1655302207049678096&wfr=spider&for=pc>
- [5] 刘鹏, 王力. 回应性监管理论及其本土适用性分析 [J]. 中国人民大学学报, 2016, 30 (1): 91 - 101.
- [6] 李卷书. 回应性监管理论视阈下互联网餐饮平台监管优化研究 [J]. 老字号品牌营销, 2021 (01): 35 - 38.
- [7] 贾晓越. 回应性监管理念下共享旅游的治安风险防控研究 [D]. 中国人民公安大学, 2020: 21.

# Research on Public Security Risk Prevention and Control of Shared Self-study Room Under the Concept of Responsive Supervision

CHEN Yuyan, YAN Binye

(People's Public Security University of China, Beijing 100038, China)

**Abstract:** Shared self-study room is a new form of business developed in the sharing economy in recent years. It facilitates people's lives, while it also generates many potential public security risks. The responsive supervision concept emphasizes the coordinated supervision model of government and non-government institutions, which can effectively compensate for the lack of government intervention in emerging fields. The basic measures for the prevention and control of public security risks in the shared self-study room under the responsive supervision concept mainly involve the government and its related functional departments, such as the supervision of the industry, the self-regulation of the shared self-study room industry, the intervention of industry associations, and the strengthening of interaction and coordination among various subjects.

**Keywords:** responsive supervision; shared self-study room; public security risk

(责任编辑: 侯净雯)

(上接第 75 页)

# The Normative Path of the Discretionary Power Control Mechanism of Public Prosecution from the Perspective of Comparative Law

WEN Jiazhu

(School of Law, Nanjing Audit University, Nanjing, Jiangsu 211815, China)

**Abstract:** The discretionary power of public prosecution is easily abused because it is integrated into the personal will of the prosecutor. It is necessary to effectively control the discretionary power of public prosecution. Common law countries pay more attention to the control of the prosecutor's discretion in prosecution, while civil law countries pay more attention to the control of non-prosecution discretion, and generally construct multiple control measures. By learning from the universal model of the public prosecution discretionary power restriction mechanism of the two major legal systems, reflecting on the existing shortcomings and gaps of our country's power control mechanism, building an effective procedural control system based on the local area; the right to initiate public prosecutions, the discretion to prosecute, and the construction of a judicial restriction mechanism; the non-prosecution discretion should expand its scope of application to make criminal non-prosecution more flexible. Finally, the balance of justice and efficiency, as well as the balance between criminal prosecution and human rights protection, are achieved in the balance of various litigation values.

**Keywords:** discretion; right to prosecute; discretionary right not to prosecute; procedural constraints

(责任编辑: 于明明)