

## 社区警务概论

### 第一节 社区警务的基本理论

#### 一、社区警务的概念

##### (一) 社区

社区是一个社会学概念。通常解释为“指在一定地理区域上生活的具有同质性的社会群体”。其含义是指以地区为范围，人们在地缘基础上结成的互助合作的群体，用以区别在血缘基础上结成的互助合作的亲属群体（家庭、氏族、民族）。简言之，社区就是“地区社会”。它一般包含以下几个方面要素：

1. 社区是以一定数量的人口按照一定的生产关系和社会关系为基础组成的人群；
2. 社区有一定的区域界限；
3. 社区形成了具有自身特点的行为规范和生活方式，即为社区成员认同的社区制度等规范；
4. 社区成员在情感上和心理上具有对社区的认同感和归属感；
5. 建立了社区事务的管理组织。

社区有一定的地理区域，有一定数量的人口，居民之间有共

同的意识和利益，并存在着较密切的社会交往。社区范围可大可小，往往根据研究的目的和对象来确定。一个城市，城市的一个区，一个村落，一条街道都是规模不等的社区。社区依其功能性质，又有居民社区、工业社区、商业社区之分。社区警务研究的重点是城市的一般性社区，亦即以居民社区为主，同时也涉及一些工业社区、商业社区。因而它是一种广义社区的范畴。

### （二）社区警务

社区警务，是当今西方警务改革（第四次警务革命）的重要组成部分，社区警务最早由西方一些国家于二十世纪六、七十年代提出，至今无统一的定义。统观各国社区警务的理论与实践，社区警务的基本内涵可以概括为：警方与社区能动地互相作用，共同发现和解决社区所关注的治安问题，使警方工作变原有的反应型、被动型为超前的预防型、主动型的思想模式和方法体系。

二十世纪八十年代中后期，社区警务在反思传统警务方式的基础之上被提出和建立。二十世纪二十至六十年代，科学技术的成果被广泛地应用到警务工作之中，无线对讲机、电话、汽车、新刑事鉴定技术大大提高了警察的工作效率，传统的警务方式向现代警务方式转变，快速反应时间不断缩短，巡逻的密度不断增强，但警民关系却在疏远，犯罪率不降反升。因而美国休斯敦警察局在二十世纪七十年代率先提出回归社区警务后，世界上很多国家，如加拿大、法国、德国、英国、澳大利亚及亚洲的日本、新加坡等也都纷纷实行社区警务。

从某种意义上说，我国是世界上开展社区警务最早的国家。英国德文郡前警察局长、警察科学理论家安德逊曾说：“中国人向我请教社区警务，其实中国早有人民公社。社区即公社，社区警务包含着中国社会治理犯罪的内容。”美国警学专家F·L·马萨拉曾撰文指出：“在社区警务方面，美国的执法机构应该而且

能够从中国学到许多东西。中国的社区警务一直是很有活力的，它把全心全意为人民服务作为工作的根本宗旨，保护人民群众的民主、安全和其他合法权益。在治安行政管理上走依靠群众的路线一直是他们长期坚持的传统。”他认为“这样的社区警务形式应该算是社区警务的典范之作。”实际上，我国社区警务战略的提出和实践源于派出所工作改革和城市社区建设的过程，是我国社区建设的重要配套措施，主要内容是警方与社区（社区组织、单位、群众）密切结合，共同努力，通过防范和解决诱发、导致违法犯罪的问题，预防和减少违法犯罪，从而建设安全的社区环境和良好的邻里关系。社区警务是指警察与社区公众相结合，共同探讨和寻求解决可能影响和制约社区正常生活质量的各种隐患的对策措施，以达到预防和惩治违法犯罪、维护小区治安秩序，确保一方平安为目的的警务战略思想。其实质就是要求警察立足于社区，积极开展各项宣传工作，动员和组织社区群众，实行警民合作，不断增强社区民众参与社区各项治安管理、预防违法犯罪的意识。它的立足点在于社会是产生违法犯罪的根源，因而预防和减少乃至根治违法犯罪的力量也必须依靠社会。它的工作范围是以社区为主导，以社区为基本单位。它的基本方法是警察与社区建立起紧密的联系，互相沟通、协调，努力构建社区和谐。它的工作目标则不是单纯指向各种违法犯罪，而是整个社区的安宁及生活质量的提高。因此，从内涵上讲，社区警务战略的实质是一种全新的警务理念，代表了一种警务哲学思想。

社区警务是以减少犯罪为目的，由警察与公众共同承担控制犯罪责任的做法。这种理论认为，抑制犯罪的关键在社区，有效地抑制犯罪必须依靠社区，警察工作的主要内容是为社区服务，发现和了解社区的犯罪和社会问题，鼓励公众参加预防犯罪工作。主张以公众为打击犯罪的主体，以社会为根治犯罪的主战场，以宣传、教育公众为警务工作的中心。社区警务是存在于警

方和社区之间的一种相互作用的过程，旨在共同发现和解决社区问题，通过警察工作与社区治安自治工作的有机结合，进一步密切警民关系，控制和减少社区犯罪，搞好社区的安全防范。其核心内容是改变传统的与社区隔离的警务战略，使警务工作的重点向社区延伸，发展与社区群众的伙伴关系，共同承担社区治安管理义务，严密社区治安防控体系，从而达到有效预防和减少犯罪的目的。

“社区警务”则是一个集合概念。它具有三重含义：

#### 1. 社区警务是一种警务理论。

社区警务作为一种警务方式和规范的理论，有其深厚的警务实践基础。警察工作离不开社会，离不开群众，离不开党和政府的领导，离不开社会组织和有关部门的支持与协助。社区警务理论在借鉴和吸纳系统科学、犯罪学、社会管理学、信息科学以及社会治安综合治理等学科理论的基础上，深入探讨社区各类机构与团体在维护社区秩序、保障社区安全等方面的重要作用，通过抑制社区成员违反社会规范和规划的行为，以稳定社区的秩序，保持社区良好的社会风气，维护警察在社区工作中的地位和作用，通过社区工作最大程度地体现警察的职能与价值，最终达成减少犯罪、维护良好社会治安秩序的一种警务理论。打击和惩罚犯罪是必要的，然而通过预防而遏制和减少犯罪则应是警察工作所追求的最终目标。

#### 2. 社区警务是一种警务发展战略。

凡推行社区警务战略的国家和地区，其整体警务方式都体现如下：

(1) 遏制犯罪的战略立足点不是打击，而在于构筑一种有效的防控机制。

(2) 警察职能作用的发挥，除依照国家法律行使职权外，还应当努力做好法制宣传、社会公益、预防犯罪等方面的工作。

将社会工作、预防、改造、教育工作和服务社会的工作都纳入警察工作的范围。

(3) 在警力总体部署中, 建立一个专门从事社区警务工作的机构, 由固定的警力操办此事。

(4) 在工作衡量标准上, 不仅看出勤率、破案率和应付报案的能力, 重点放在考察和评价预防、遏制违法犯罪的能力上。

### 3. 社区警务是警察在社区的工作。

社区警务是警察在社区的工作, 即操作层面上的具体活动内容。社区警务活动的主要内容包括:

- (1) 社区警察与社区的联系与合作。
- (2) 指导社区群众治安组织的各项工作。
- (3) 各项社区治安活动内容。

## 二、社区警务的主要内容

社区警务战略, 要求改变现行的警务工作模式, 它要求民警深入社区, 以社区为主要工作对象, 开展各项警务活动, 把警务工作的各项具体内容有机地融入到社区的各项工作规划和活动过程中, 因此其具体内容主要有以下几个方面:

### (一) 社区警务的价值导向

从某种程度上说, 社区警务依赖甚至决定于社区警务工作价值的提高。当传统的警务工作模式不能适应市场经济发展对公安工作提出的新要求, 而现阶段按照原有传统警务工作模式解决各类违法犯罪所要求投入的人力、物力等诸多社会资源又超过了社会经济发展水平所能允许的承受能力时, 社区警务战略的价值就会凸现出来。一旦公安机关和社区认识到社区警务模式所带来的巨大的社会效益时, 就能据此来主动调整内部组织管理和活动方式, 主动自觉地推进社区警务的发展。

### (二) 社区警务的责任归属

每一社区都有其自身的特点、需求及需要予以关注的热点和问题。作为社区民警理应对此有一个比较全面完整和及时地了解。这就必然要求社区民警积极投身于本社区的日常生活、工作及各项活动之中,与社区、社区民众进行双向和多方的信息交流,研究、探讨并确定参与各方各自的责任。使社区民众认识到控制和减少违法犯罪的<sup>6</sup>关键不在警察,而是在于社区。从而逐渐形成与社区民警共同分担维护社区治安秩序的责任意识,进而将社区民警从独自全部承担解决社区违法犯罪问题的责任这一不合理的思维怪圈中解脱出来。真正形成社区治安是全体社区成员之事的理念。同时,社区民警在与社区及社区民众之间的沟通交流中,也进一步确立了为社区群众排忧解难的服务意识和做好本职工作的责任感。

### (三) 社区警务的组织结构和权力运作

在社区警务战略实施的过程中,参与社区治安决策过程的权力被进一步明晰,这就必然改变了各个参与者在原有治安管理决策模式中所扮演的角色。如公安局与派出所。派出所与社区警务室及社区民警之间,在社区治安管理决策中的职责权限变化所引起的公安机关内部组织结构的调整变化,要求建立完善与社区警务相适应的组织机构,协调好内部各职能部门间的关系,促进相互间的沟通与合作,并建立一些必要的管理制度,如社区民警的工作评定考核制度。从而推进公安改革的步伐。

### (四) 社区治安管理的决策和互动

在社区警务战略实施的过程中,社区民警与社区及社区群众共同承担治安管理决策的责任。一方面,社区民警是社区治安的当然管理者,根据国家赋予的行政管理权力,依法行使治安管理权,所以说社区民警是社区治安管理活动的核心主体。另一方面,由于社区组织及公众掌握着社区的大量信息,并积极参与到

社区治安管理活动中去，是推动并搞好社区警务的关键和积极因素。社区警务战略实施要取得成功，不仅需要社区民警的尽心尽职，还需要社区组织及公众的积极参与和配合，取决于社区组织及公众与社区民警双方的共同努力。除了法律法规规定只能由社区民警实施的职权之外，社区组织和成员有权参与社区对其有影响的其他治安管理决策活动。由于社区组织及群众与社区民警一道参与社区治安管理工作，他们对社区民警的职责有了更多的了解。随着社区群众对社区民警工作认识的加深，他们对社区民警的理解和尊敬也会增加，从而更加积极主动地支持社区民警的各项工作。

#### （五）社区警务中的社区民警权力

社区警务中对社区民警权力的定位和实际运用在某一程度上诠释了社区民警区域治安管理权的意义，而且至少有以下四方面的好处：一是十分注重鼓励社区民警结合社区实际情况，创造性地贯彻上级指示和灵活处理各种治安问题；二是客观上拓宽了社区民警与社区民众理解、交往和沟通的渠道，从而使社区警务工作获得了更多的理解和支持；三是社区组织及群众主动参与社区治安管理活动，并承担了其中一部分安全防范的职责和任务，减轻了社区民警的过重负担，保证了社区民警能集中大部分时间和精力搞好社区重点部位的安全防范，自主地投入到控制和解决社区热点治安问题的工作中去。各项工作成果能够得到体现，社区民警获得前所未有的职业成就感并不断得到增强，从而使社区民警的工作积极性和主动性在具体的社区警务工作中得到有效地激发。四是有利于传统的警务工作模式向社区警务模式的转化，社区民警服务社区及社区民众对社区服务功能的要求日益显现并将更加突出。

### 三、社区警务的基本特征

公安工作离不开社会，离不开群众，离不开党和政府的领导，离不开社会组织和有关部门以及广大人民群众的支持与协助。社区警务理论在借鉴和吸纳系统科学、犯罪学、社会学、信息科学等学科理论的基础上，深入探讨和研究社区各类机构、团体及社区居民在积极参与社会治安综合治理、维护社区秩序、保障社区安全等方面的重要作用。通过抑制社区成员违反社会规范和规划的行为，稳定社区秩序，保持社区良好的社会风气，维护公安机关在社区工作中的地位和作用，通过社区工作最大程度地体现公安民警的职能与价值，最终达到减少犯罪、维护良好社会治安秩序的目的。打击和惩罚犯罪是必要的，然而通过预防而遏制和减少犯罪则应是公安工作所追求的最终目标。社区警务理论具有以下基本特征：

#### （一）以减少犯罪为警察工作的最终目标

警察工作的优劣虽然不是决定犯罪率升降的根本原因，但警察在犯罪面前绝不是消极无为的。只要选择正确的警务战略，真正调动起公众参与的积极性，那么对于犯罪，警察就不仅能够治标，而且能够发挥治本功能，在此基础上，总体上控制和减少犯罪是可能的。

#### （二）依靠社会公众力量抑制犯罪

违法犯罪是一种社会现象，其发展变化受到一定时空范围内政治、经济、社会、文化等要素综合作用的影响和制约。警察是遏制犯罪的重要力量，但不是惟一力量，甚至也不是主要的力量。遏制犯罪的真正资源存在于社区之中。在遏制犯罪实践中，不可过分强调警察工作的专业性而夸大其作用。警察工作的成效在于发动社会公众参与的深度与广度。因此，搞好警民关系，依靠社会公众力量抑制犯罪才是最重要的。



### （三）以防为主，先发制敌

传统的“专业化警务”方式，将快速反应和抓捕罪犯作为警察的全部工作。这种被称为“后发式、反应型警务”，即警察被动地跟在案件后边疲于应付的警务方式，这种警务方式存在许多弊端，是造成警察工作被动、造成警察在犯罪面前无能为力的主要原因。社区警务则要求把警察工作的重心转移到案发前，及早发现问题，积极解决问题。通过对犯罪主体及客体目标的防范，最大程度地减少犯罪。社区警务强调，在广泛发动公众参与的基础上，以预防为主，先发制敌。

### （四）以小治安累积大治安

社区警务认为，要减少犯罪，维护良好的社会治安秩序，必须从大社会着眼，从小社区着手。以社区为单位，从维护社区秩序与安全做起，逐步实现小治到大治，以小气候影响大气候，以小治安累积大治安，最终引导社会治安整体逐步进入良性循环的轨道。

### （五）要构筑科学有效的防控机制

要想实现社会治安的总体目标，既不能完全指望增加警员数量，也不能完全依赖现代化装备，这些措施固然是必要的，但不是主要的，关键是警务方式的转变。警察的一切警务活动，都要以人为本，立足于社区，加强社区安全防范措施，加强对内部保卫机构、治保组织、治安联防队伍的检查指导，组织群众和各种治安联防力量，建立多层次的群防群治网络和治安防控体系，增强全社会预防和控制能力，缩小犯罪活动的空间，增大犯罪实施的难度，最大限度地遏制和减少犯罪条件、犯罪因素和犯罪的可能性，确保社会安全、稳定，这是社区警务的根本目的。以上既是社区警务，同时也是公安工作的基本指导思想。它完全符合我国公安工作的“专门工作与群众路线相结合”的一贯方针和优良传统，这是我们的优势所在。

### 四、社区警务与传统的警务方式比较

社区警务作为一种全新的警务战略和警务哲学思想，它与传统的警务方式相比具有自身的特点：

#### （一）警务理念的创新性

社区警务是一次警务理念的创新。社区警务与我们的传统的警务工作，特别是基层派出所工作根本区别并不在于社区创建一个又一个的警务室，而是一次指导思想上的观念更新。社区警务的实质和灵魂就是从原先注重于物的关注转变为对人的关注，从注重于空间的关注转变为对实体的关注，密切警民关系，加强群众工作，实现“以人为本”的警务思想。只走进社会空间，不进入群众之中，这不叫社区警务。社区警务在解决公安机关加强和重视维护社会秩序，为人民群众服务方面提供了制度性的保证，在创群众满意方面有了机制性的保障，在全面加强公安基层基础工作方面确立了以“群众满意”为标准的警务思想。美国警学专家黑尔认为：“社区警务要求警察是一个拥有多方面才能的人，它必须以富于想象力的新方法去处理广泛的与社区科学相关的多种问题”。由于社区环境的差异，社区文化、经济、人文背景不尽相同，因而社区警务不存在一种统一模式。改善警民关系，同社区一道控制违法犯罪的警务目标，及参与社区活动进行人文关怀、安全检查、法制宣传、维护公共秩序并无绝对的量化标准，更多的是需要社区民警的创新活动，使整个警务工作社会化，才能达到社区警务的目标。

#### （二）警务工作区域性

社区警务战略强调在特定的社区区域范围内通过有效的警务工作，最大限度地调动和组织社区组织和群众参与社区安全防范，控制违法犯罪，在重新构建社区和谐的治安环境的同时，重现警民鱼水情深的关系。作为推行社区警务战略的指导思想，提

出并强调社区警务工作必须立足社区，作为整个社区管理和和服务系统的有机组成部分，强调在社区民警和社区组织及公众之间建立起一种和谐的亲密关系，社区民警和社区成员对社区共同关注的热点问题进行分析研究，探讨解决问题的途径和所应采取的措施，并以双方共同的努力来产生良好的效果。所以强调社区民警立足社区，充分发现和利用社区的一切资源来解决社区的特定治安问题，既是社区警务战略的特点之一，也是社区警务的核心思想。

### （三）社区警务的主动性

传统的警务方式强调快速反应，将破案作为警察的主要工作任务。只是关注了对事件作出的反应，而未将发现和解决事件根源性问题的工.作提到应有的位置上来。与此相对应，社区警务战略强调预防为主，先发制敌。它所强调的是积极主动地去发现存在的各种安全隐患及产生隐患的根源性问题，然后通过扎实有效的警务工作，调动和利用社区内的一切有效资源对症下药，从根本上解决问题消除隐患。其实质是要求社区民警将更多的时间和精力放到发现、分析和解决问题上，倡导警务工作的重心前移，加强案发前的管理和防范工作，最大限度地消除和减少产生违法犯罪行为的土壤和条件，从根本上扭转传统警务工作所导致的疲于被动应付的“消防队”形象，重新取得治安管理工作的主导权。

### （四）社区警务的综合性

社区警务战略的提出和实施，要求社区民警将自己及社区警务工作融入到社区工作和生活中，成为社区的一部分。社区警务战略不仅成为社区民警行动的指导思想，也是贯穿于社区大小事务中的一种管理思想，并会产生相应的、综合的社会效应。一是社区警务工作会产生双向性的结果。社区警务战略的实施会给社区建设和社区生活质量的改善和提高提供保障。一方面，社区警务及社区民警的工作可以得到社区居民的理解、支持和配合，进

而共同承担责任。另一方面，社区警务的实施可以使社区组织及民众及时地享受警务提供的服务，也更有效地参与到预防犯罪和社区部分治安管理活动中，使整个社区的安全防范网络得以成功构筑。二是社区警务中警务任务和职责更具有综合性。在社区警务的实施中，由于警务工作目标更具有了综合性，对从事警务工作的领导和社区民警也提出了更高的标准，要求建立健全与之相适应的新的管理、训练、考核、保障、监督、奖惩制度，建立相应的内部组织，推动警务改革的进一步深化，以产生综合的社会效应。

#### （五）警务工作的规范化

社区警务战略对公安基层基础工作有了新的评判标准和认知价值，使基层基础工作呈现出四个明显特点：

1. 基础工作契约化。所谓契约，也是合同，这种合同制的形式，体现了依靠社会力量解决社区治安的思路。如“创安工程”、安全咨询委员会、安全防范一体化、沿街商店联动防范机制等，这些都具有明显的契约形式，有效地增强预防和控制犯罪的能力。

2. 基础工作责任化。公安机关要根据社区的具体情况，配置相应的社区民警，分别实行一区双警或一区一警、一区多警的形式。在运行中，明确职责，规定社区工作日以及社区警务室的基本制度等等，通过社区民警基础工作提供线索，提高控制和发现违法犯罪的能力。

3. 基础工作职业化。基础工作职业化同防范工作社会化几乎是同步进行的。公安机关要大力开展群防群治，组建协警力量，使这支新力量与已有的保安队伍相互补充，成为一支重要的专业社区治安防范力量。

4. 基础工作网络化。以点、面、线为连接点构筑治安防控新构想成为社区警务运行机制的重要组成部分，其基本原则是消

除社会死角、心理死角、空间死角、时间死角。建立社区网络运行图，设立专线电话、举报箱等，基础工作网络化已成为公安机关基层工作的主旋律。公安机关要通过群防群治网络化，抓获各类违法犯罪人员，降低可防性案件的发案数。

## 五、社区警务的基本要求

在2001年初的全国公安厅局长会议上，贾春旺部长提出：“要根据我国社区功能、职责范围的变化，大力推行社区警务战略，推进‘安全社区’、‘安全村镇’的创建活动，依靠各方面的力量推动社会治安综合治理各项措施的落实。”在2001年底的全国公安厅局长会议上，原公安部长贾春旺要求：“各级公安机关要抓住全国推进城市社区改革的有利时机，抓住社区的特点，积极实施社区警务战略。根据社区规模、地域大小、人口多少、治安状况等因素，调整警力，最大限度地配齐、配强责任区民警，明确工作责任，使派出所的工作真正扎根社区，贴近群众，真正把主要精力用于治安防范和服务群众上，通过实施社区警务战略，不断探索新形势下专门工作与群众路线相结合的新路子，逐步建立新型的警民关系和警务工作运行机制。”全面推进社区警务战略，对于公安机关落实“打防结合，预防为主”的方针，切实提高公安基层基础工作水平，实现从反应型警务到主动型警务转变具有非常重要的作用，是一个需要全国公安机关进行深入研究的重大而紧迫的课题。全国各级公安机关结合本地实际，对社区警务问题进行了专题研究，进行了有益的探索，形成了一些初步的研究成果，取得了可喜的成绩。

2002年3月19日至22日，公安部在浙江省杭州市召开了全国公安派出所工作会议。会议全面回顾和总结了近年来特别是1997年“苏州会议”以来公安派出所工作改革取得的主要成绩和基本经验，针对当前公安派出所工作中存在的突出问题和薄弱

环节，研究提出了当前和今后一个时期全面加强派出所基础工作，实施社区警务战略，推进派出所规范化、正规化建设的工作规划和奋斗目标。在会议研究、讨论的基础上，6月14日，公安部作出了《关于改革和加强公安派出所工作的决定》（公发〔2002〕6号），进一步明确了改革和加强公安派出所工作的指导思想、基本要求和奋斗目标。坚持专门工作与群众路线相结合的方针，改革警务机制，积极实施社区警务战略。

14 实施社区警务战略的基本要求是：以社区为依托，优化警力配置，明确工作职责，规范警务运作，切实做到警力下沉，警务前移，逐步建立起与新型社区管理体制相适应的警务工作机制，努力实现“发案少、秩序好、社会稳定、群众满意”的目标。要按照社区警务建设的要求，建立规范化的社区警务室，在市、县范围内统一警务室的标识，规范装备配备。要根据社区规模大小、治安状况等因素，合理调整城市派出所民警的工作责任区，以一名民警负责管理实有人口3000人左右为基本标准，实行一社区一警。一社区两警、一社区多警的警力配置模式，保证社区有足够的警力开展警务工作。市、县公安机关要结合实际，对社区民警承担的收集掌握情报信息、实有人口管理、治安管理、安全防范和服务群众等职责任务进行细化分解，制定明确的工作要求和考核标准，建立健全工作制度，形成科学、规范、有序、高效的社区警务工作机制。

派出所要以不断满足社区群众的安全需求和建立良好的警民关系为根本出发点，把安全服务作为社区民警工作的主要内容，努力改进工作方式，转变工作作风，使警务工作更加深入群众，贴近群众，方便群众，赢得群众对社区民警的认同与支持。派出所要把宣传、发动、组织群众参与治安防范工作作为民警的一项基本功，以是否会做群众工作和群众工作的效果如何作为衡量派出所民警素质高低、工作好坏的重要标准之一，

纳入工作考核。

要牢固树立“警力有限，民力无穷”的思想，充分挖掘、利用社区资源，加强群防群治队伍建设，依靠社区居委会，组织开展以社区保安员、联防队员为主体的形式多样的治安巡逻、邻里守望活动，努力构建全方位、多层次、全天候的社区治安防控网络。要按照《中共中央国务院关于进一步加强社会治安综合治理工作的意见》（中发〔2001〕14号）的有关精神，争取党委、政府和社区组织支持，落实群防群治队伍建设所需的经费，保障群防群治工作的有效开展。

农村派出所也要从实际出发，积极推广民警驻村制、巡访制、包片制等勤务制度，深入群众，掌握社情民意，宣传法制，搞好安全防范，确保农村治安稳定。

## 六、实施社区警务战略的意义

实施社区警务不仅活跃了公安工作改革的理论研究，而且与派出所工作改革的总体目标十分接近，其发展趋势既是回归我国公安工作的传统，又有对传统的突破和发展，是公安机关适应社会主义市场经济条件下复杂的社会治安形势的一种必然要求。

### （一）社区警务有利于更新观念，提高公安工作的科学性

在新的形势下，社会成员固定地从属于一定社会组织的管理体制已被打破，大量的“单位人”转为“社会人”，城市化使大量农村人口涌入城市，人口流动频繁。同时，政企分开，企业成为市场的主体，对公安机关人口管理和“阵地控制”等基础工作提出了新的挑战。社区承接企业剥离的社会职能和政府转移的服务职能，人与社区的关系更加密切，公安机关立足社区加强基础管理工作，可以消除或减少公安机关治安管理的盲区和空白点，防止漏管失控现象的发生，有利于提高公安管理工作的针对性、有效性，更能适应当前工作的实际情况。

### (二) 社区警务建设符合 21 世纪中国国情

社区警务思想摆脱了单纯依靠警察、单方面采取单一的限制甚至打击方式管理社会、保障安全的旧思路,摆脱了计划模式、特权思想、人治习惯、神秘色彩等因素对中国警务工作发展的束缚。推行社区警务,是适应加入 WTO 之后中国公共安全领域国际交往、交流、协作、合作日益增加的现实需求,是“三个代表”思想在中国警务工作中的具体体现,也是中国公安工作全心全意为人民服务宗旨和坚持群众路线的优良传统的新发展。

### (三) 社区警务建设是新世纪警务改革的重要组成部分

1997 年 4 月全国派出所工作会议所确定的改革思路,实际上是在中国的城市或城镇掀起了一场社区警务革命。社区警务新机制则是派出所改革的延伸和发展,既深得世界范围内社区警务之精髓,又继承和发展了新中国警务活动的优良传统,揭开了具有中国特色的社区警务实践的一个崭新的篇章。

(四) 社区警务建设是公安机关在社会治安综合治理格局中发挥更大能动作用的有效形式

社区警务与社会治安综合治理紧密联系,社区警务的工作内容实际上是社会治安综合治理的重要组成部分。社区警察与社区群众相结合,开展治安管理与防范工作,以辖区发案少、秩序好、社会稳定、群众满意为衡量其工作的主要标准。因此,社区警务为社会治安综合治理奠定了良好的基础,社区警务建设是公安机关落实社会治安综合治理的最佳方式。

(五) 社区警务建设有利于警察工作重心前移,从而有效地预防和减少犯罪

社区警务本质上是以防范治本为主的战略,不再是单纯要求案发后的快速反应、及时破案,而是强调治安对策前置,把警察工作的重心转移到案发前。通过建立社区警务室,使民警立足于社区,立足于防范,并依靠多种管理措施,特别是对犯罪主体及



客体目标的防范，最终达到预防犯罪、发现犯罪、打击犯罪、保护群众之目的。

(六) 社区警务有利于进一步深化派出所工作改革，加强公安基层基础工作

社区警务遵循派出所工作改革的方向和工作目标，有利于基层公安机关在责任区民警工作制度的基础上进行调整和完善，改进派出所工作。强调违法犯罪问题的社会性，重视和利用社区治安资源，加强社区群防群治队伍的建设，弥补了派出所警力不足、装备滞后的问题。同时，警务工作直接向社区延伸，在警务时间上予以保证，可以保证民警自主地集中时间和精力深入基层开展基础工作，提高社区民警对社区治安的熟知程度，从基层基础工作抓起，确保公安机关对社会治安防控能力的整体提高。从公安机关内部明确社区民警的工作责任，有利于各司其职，引导民警开展基层基础工作，切实服务现实斗争。

(七) 社区警务有利于促进公安队伍素质的提高，推进基层公安机关的规范化建设

无增长改善是社区警务制度提高民警素质的重要理论，符合当前基层公安队伍现状和教育管理实际。社区民警是社区治安工作的管理者、指挥员和协调人，既对公安机关承担的治安工作职能负责，又对社区群众的安全负责。以此对社区民警的素质提出了更高、更新的要求。社区民警面对面地做群众工作，在社区直接处理各种治安问题，负责组织发动群众开展群防群治工作，协调驻地企事业单位参与社区治安管理工作，必须具有较高的政策、法律水平。积极实施社区警务战略，在实践中加强对民警工作能力的培养和潜能的挖掘，是迅速提高公安队伍整体素质的有效措施。社区民警广泛接触群众，在警务活动中争取群众的支持，必须自觉地接受群众的监督，自觉地规范自己的各项警务活动。已建立起的一些警务工作规范也可以在警务实践中进行检验，推动