

张兆端 著

社区警务论

——社会治安综合治理的
社区化理论与实践

SHEHUI ZHIAN ZONGHEZHILI DE
SHEQUHUA LILUN YU SHIJIAN



中国人民公安大学出版社

山东省教育厅 2002 年社科规划项目

社区警务论

——社会治安综合治理的社区化理论与实践

张兆端 著

中国人民公安大学出版社

· 北 京 ·

图书在版编目(CIP)数据

社区警务论:社会治安综合治理的社区化理论与实践/张兆端著.—北京:中国人民公安大学出版社,2003.11

ISBN 7-81087-517-5

I.社... II.张... III.社区—治安管理—研究—中国
IV.D631.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 102030 号

社区警务论

SHEQU JINGWULUN

张兆端 著

出版发行:中国人民公安大学出版社

地 址:北京市西城区木樨地南里

邮政编码:100038

经 销:新华书店

印 刷:北京蓝空印刷厂

版 次:2003 年 11 月第 1 版

印 次:2003 年 11 月第 1 次

印 张:13.75

开 本:850 毫米×1168 毫米 1/32

字 数:340 千字

印 数:0001 册~3000 册

ISBN 7-81087-517-5/D·420

定 价:22.00 元

本社图书出现印装质量问题,由发行部负责调换

联系电话:(010)83903254

版权所有 翻印必究

E-mail:cpep@public.bta.net.cn

我们实际行动的理性标准当然常常远远落后于知识前沿应用的标准，这部分是因为我们之中的大多数人不了解在知识前沿发生了什么。

——科学哲学家卡尔·波普尔

社区警务是一棵大树：树干是警察机关，树枝、树叶、果实是警察机关的各个部门与警种。树下的土壤是社区。警察这棵大树的根扎在教堂、学校、工厂、企业之中。社区警务树所体现的基本关系是：警务的成效依赖社区；社区是抑制犯罪的主体，也是警察建设的源泉；所有警察工作，包括巡逻、刑事侦查、交通管理等，一切都离不开社区。

——英国现代警务改革的旗手、
德文郡警察局局长约翰·安德逊

社区警务是在政府倡导和警方积极参与及指导下，充分依靠社区力量，利用社区资源，强化社区功能，以调查、发现和解决社区治安问题为导向，以预防减少社区犯罪为根本目标，不断增强公众安全感，提高社区居民生活质量的治安战略思想及战术方法。社区警务为使社会治安综合治理落实到社区奠定了理论基础，提供了基层平台和可操作的基本单位，是社会治安资源和力量整合的基础工程。

社区警务战略的理念是：立足社区，面向社会；警力有限，民力无穷；打防结合，预防为主。社区警务的基本要求是：警力下沉，警务前移，警民携手，共创安全社区。

——本书作者题记

前 言

这本书虽说是由本人承担的山东省教育厅 2002 年社科规划项目“社区警务研究”的最终成果形式，但它绝不意味着有关研究的结束，相反，无论是对我本人，还是对国内学术界，都仅仅是开始。因为社区警务研究是一项具有广阔创新空间的重大课题，绝不是短时间内的研究就可以完成的。当然，本课题从立项到结项，在预定的时间内比较顺利地完成研究计划，总是令人欣慰的。

社区警务兴起于 20 世纪六七十年代的欧美发达国家，世纪之交成为流行于世界各国的一种主流警务思潮和新一轮警务改革探索模式。它包括三层含义：首先，社区警务是一门新的警务哲学。作为一门新的警务哲学，它涉及对警察的本质、功能和目标，以及警察与社会、警察与公众相互关系等一系列重大问题重新定位的根本观点和基础理论，或者说它是基于对单纯强调警务工作职业化、警务装备现代化、控制犯罪被动反应式的近现代警务观念和做法的反思，以及对强调以预防犯罪为主的古老传统的继承与发展，而产生的一种全新的警察观。其基本理念是：“立足社区，面向社会”；“警力有限，民力无穷”；“打防结合，预防为主”。其次，社区警务又是一项新的警务战略。作为一项新的警务战略，它是在政府倡导和警方积极参与及指导下，充分依靠社区力量，利用社区资源，强化社区功能，以调查、发现和解决社区治安问题为导向，以预防减少社区犯罪为根本目标，不断增强公众安全感，提高社区居民生活质量的社区治安综合治理模

式。再次，社区警务还是一种新的可操作的警务工作方式。作为一种新的警务工作方式，它必然要求警方改变长期以来形成的封闭式、机关化的传统警务管理运行机制、领导指挥方式、工作方式、工作方法和工作习惯等，而逐步探索形成一整套以社区警务哲学为指导，适应推行社区警务战略的开放式、社会化的新的警务管理运行机制、领导指挥方式、工作方式、工作方法等。社区警务这三个层面的含义是互相关联、有机结合的整体，任何将其割裂开来的观点和做法，在理论上都是不科学的，在实践中也是有害的。

社区警务的理念与实践是在中西治安文化相互交流与借鉴的过程中形成的一个开放体系。发端于西方的现代社区警务思想及其实践，学习借鉴了中国多年来开展群防群治的基层治安基础工作和社会治安综合治理的经验。西方社区警务的概念及做法在20世纪80年代末又被译介到中国。此后，中国公安部门在继承自身群防群治的优良工作传统的基础上，开始借鉴西方国家在市场经济条件下推行社区警务的经验，探索自身在改革开放和建立社会主义市场经济体制下如何推行社区警务战略，以便将社会治安综合治理的目标和措施真正落实到基层社区。这一时期又恰逢世界各国特别是发达国家开始反思其高度现代化和过度城市化导致的社区人际关系冷漠、社会整合度减弱、社会问题（包括社区犯罪问题、治安问题等）增多之弊端。于是，社区研究热又重新兴起，人们对社区发展的认识又开始重视起来，一个新的社区发展的“世界性运动”正在一百多个国家开展，已经形成一项社区发展的全球战略。我国在借鉴西方“社区发展”概念及经验的基础上创造性地提出了“社区建设”概念并开始付诸实践。2000年11月，中共中央办公厅、国务院办公厅转发了《民政部关于在全国推进城市社区建设的意见》，要求在全国范围内积极推进城市社区建设。其中，管理有序、治安良好被列入今后5到10

年城市社区建设的主要目标之一，并明确要求推行社区警务。2002年3月在浙江杭州召开的全国公安派出所工作会议正式提出，全国公安部门要坚持专门工作与群众路线相结合的方针，积极实施社区警务战略，力争到2004年在全国大中城市全面实施社区警务。2002年8月，公安部、民政部联合印发了《关于加强社区警务建设的意见》的通知，要求各地党委和政府要提高认识，抓紧工作，充分发挥社区警务在社区建设中的重要作用；要统筹规划，合理布局，实现社区警务建设规范运作；要加强领导，密切配合，确保社区警务建设取得实效。这标志着社区警务思想及实践与社区建设思想及实践已经在我国全社会得到认可并展开起来。在这种情形下，系统、深入地开展社区警务研究，其重大理论意义和实践指导意义不言而喻。

近年来，关于社区警务，国内有一系列的论文和部分教材发表出版，它们互相参照，取长补短，使社区警务研究的水平不断提高。但需要指出的是，我们不能简单地将社区警务等同于传统意义上的派出所工作或基层治安基础工作等。如果这样理解，就从根本上违背了社区警务作为一种新的社会化的警务哲学、警务战略、警务工作方式的真谛和灵魂。为了防止这种倾向，全面、科学地理解社区警务的要旨，指导社区警务实践健康持续地发展，本书坚持以唯物辩证法方法论为主导，注重从社会学关于社区研究、社会控制和社区工作的理论与方法，以及警察学、犯罪学、公共管理学的多维视野，对社区和社区发展的基本问题、社区警务的性质、社区警务的源流、社区警务的理念与发展模式、社区警务组织与力量、社区警务工作、社区警务机制与保障、中外社区警务计划与实验，以及社区警务的问题与展望等一系列重大理论与实践问题，进行了系统、深入的探索与阐述。全书在撰写过程中力求突出这样一些特色：一是理论性与实践性的统一。从高层的社区警务哲学理念经中层的社区警务战略模式直至一系

列可操作的社区警务战术方式、方法和措施等，沿着从抽象到具体的思路，循序渐进，逐次展开。二是专业化与社会化的统一。既阐述了警方在社区的职业化专业工作方式，又系统分析了社区组织及居民的社会化治安自治防范方式，更注意耦合了警民协作共同维护社区治安的机制和方法，充分体现了社区警务的宗旨。三是融会古今、比较中外，批判与借鉴相结合。收集、整理、归纳、提炼、融合了本人多年来所掌握的古今中外与社区警务相关的一切理论资料和实践资料，并以此为基础开展了多方比较研究，生发出个人有关社区警务的一些理论观点和看法。虽然最近几年国内已经掀起了一股社区警务研究热，但真正力求突破和超越传统的治安基层基础工作理论与实践，从更加广阔的多学科视野，对社区警务开展系统的理论研究和体系构建，本书算是尝试之作。当然，社区警务无论是作为理论，还是作为实践，都尚处于探索和创建过程之中，它绝不是包治百病的灵丹妙药，并且需要其他的警务系统配套改革，才能有效实施。书中所述，系本人一家之言，肯定还有许多不妥之处，今蒙中国人民公安大学出版社不弃，介绍给警界内外读者，就教于各位同仁，敬请批评指正。

本书在撰写过程中，参考了许多同志的著述、译作，以及实践部门的经验材料，除在书中一一注明和在书末附列参考文献目录外，在此也向有关著、译者一并表示感谢。同时，要特别感谢中国人民公安大学出版社的领导和编辑同志，由于他们的努力，才使本书得以尽快出版。

谨以此书献给致力于中国社区警务理论研究和实践探索的人们！

张兆端 谨识

2003年10月于济南

目 录

第一章 社区概述

- 一、社区的性质..... (1)
- 二、社区的类型..... (8)
- 三、社区发展与社区建设..... (15)
- 四、中国城市社区治理模式..... (27)
- 五、社区控制与社区警务..... (31)

第二章 社区警务的性质

- 一、社区警务的含义..... (38)
- 二、社区警务的基本内容与形式..... (54)
- 三、社区警务的特征..... (64)
- 四、社区警务的地位与作用..... (70)

第三章 社区警务的源流与背景

- 一、社区警务的思想基础..... (84)
- 二、社区警务的历史渊源..... (87)
- 三、社区警务的现实背景..... (95)

第四章 社区警务的理念与发展模式

- 一、社区警务的理念..... (106)
- 二、社区警务的原则..... (113)

三、社区警务的发展模式·····	(127)
四、社区警务辩证法·····	(134)

第五章 社区警务组织与力量（上）

一、基层党政组织与社区警务·····	(142)
二、社区自治组织与社区警务·····	(153)
三、社区中介组织与社区警务·····	(167)
四、业主委员会、物业管理企业与社区警务·····	(176)

第六章 社区警务组织与力量（下）

一、公安部门与社区警务·····	(180)
二、社区警察·····	(200)
三、社区警务辅助组织及辅警力量·····	(207)

第七章 社区警务工作（上）

一、社区群众工作·····	(223)
二、社区治安信息调查·····	(228)
三、社区治安行政管理·····	(232)
四、社区警察共同勤务·····	(241)

第八章 社区警务工作（下）

一、社区治安防范与犯罪预防·····	(253)
二、社会（区）治安综合治理的方针及措施·····	(269)
三、社区调解与社区矫正·····	(281)
四、安全文明社区建设·····	(295)

第九章 社区警务机制与保障

一、社区警务的社区管理体制·····	(299)
--------------------	-------

二、社区警务参与机制·····	(311)
三、社区警务专业运行机制·····	(321)
四、社区警务操作机制·····	(331)
五、社区警务保障机制·····	(346)

第十章 中外社区警务计划与实验

一、美国、英国、澳大利亚、加拿大的社区警务·····	(356)
二、日本、新加坡、印度的社区警务·····	(366)
三、当代中国的社区警务·····	(376)

第十一章 社区警务的问题与展望

一、对社区警务研究与改革的总体评价·····	(407)
二、社区警务的理想目标与操作方法问题·····	(409)
三、社区警务中的警察角色问题·····	(409)
四、社区警务与组织社区问题·····	(413)
五、社区警务的组织与投入问题·····	(417)
六、社区警务与传统警务的关系·····	(420)
七、社区警务的未来·····	(421)

主要参考文献·····	(423)
-------------	-------

第一章 社区概述

社区警务研究，主要是从社区和社区工作理论的视角观察思考社会治安战略。社区警务实际上也就是社区内的治安警务，是社会治安在社区的具体实现形式和途径，属于社区发展和社区控制的内容范畴。推行社区警务战略，离不开社区和社区发展，是一项重要的社区控制工作。因此，要研究或实施社区警务，首先必须了解什么是社区，什么是社区发展、社区工作及社区控制，这是认识和把握社区警务的理论基础。

一、社区的性质

“社区”是社会学的一个基本概念。社区研究是社会学研究的重要内容之一。社区实际上是一个小社会，社会学家常把它作为研究大社会的起点，实地调查也往往以社区为单位来进行。实际上，早在社会学形成社区这一概念之前，人类聚群而居这一社会生活的重要现象就已经存在。人类的活动离不开一定的地区，具有一定地域的社区就是人类聚居活动的场所。在现实生活中，人们所碰到的各种现象总是发生在一定的时间和空间之中的。从一定的时间过程去研究社会现象，主要是历史学的任务。而从一定的空间去研究社会现象，这就是社区研究的任务（当然，社区研究也要考虑到社会现象时间方面的因素）。“社区研究，就是应用社会学的一般理论和社会研究方法，深入到一个特定的地域社

会内对其结构性质和问题进行的分析研究。”^①可以说，社区研究是社会研究的具体化和深化。

（一）社区的含义

“社区”一词源于拉丁语，意指共同的东西和亲密伙伴关系。德国社会学家腾尼斯（F. Tönnies，1855—1936）在其1887年出版的《社区与社会》一书中首先提出了“社区”（*gemeinschaft*）的概念。他认为社区是由同质人口组成的，关系亲密、守望相助、疾病相抚、富有人情味的社会团体。人们加入这一团体，并不是根据自己意愿的选择，而是因为生长在这一团体里。而社会则是由具有不同价值观念的异质人口所组成的，人们加入这一团体是根据自己的意愿进行选择的结果。在这一团体中，人们之间的关系是靠分工和契约连接的，重理性而轻人情。社会发展的趋势是由富有人情味的社区向缺乏感情的社会转化的过程。腾尼斯在提出“社区”概念时，并没有特别强调地域性，在当时和以后的一段时间里也没有引起人们的注意。直到第一次世界大战以后，由于人们开始厌恶资本主义制度造成的人际关系的淡漠、疏远，才回过头来对腾尼斯的“社区”范畴发生了兴趣。美国的查尔斯·罗密斯把腾尼斯的“社区”（*gemeinschaft*）译成了英文“community”。“community”一词的含义是很广泛的。在社会学上，它主要是指在一起生活、工作的人的共同体。这和腾尼斯的“*gemeinschaft*”一词的含义已有区别。

1933年，费孝通等燕京大学的一批青年学生，在翻译美国著名社会学家帕克的社会学论文时，将英文的“community”这个名词译成了汉语“社区”一词，赋予其在一定地域内共同生活的社会群体的含义。此后，他们在吴文藻先生的指导下，与其他学者一起致力于我国本土的社区研究，确立了社区研究在中国社会

① 黎熙元：《现代社区概论》，中山大学出版社1998年版，第4页。

学中的重要地位。如果我们用自己的话来阐释社区的话，那么社区的许多内容对我们老百姓来讲都是很熟识的。实际上我国乡村存在着各种各样的社区，即在一定的范围内人们能获得基本的生活服务和社会参与的机会，其范围是农村集贸市场辐射到的区域，集贸市场是社区的中心，其他活动是围绕着集贸市场进行的。当然，当代的社区、社区研究和社区建设与传统的社区、社区研究和社区建设，在内容和形式上已经有很大的不同。它是伴随着我国改革开放而来的，或者说是改革开放重新催生了社区研究和社区建设，拓展了社会新空间。

根据国内外大多数社会学家对“社区”一词的解释和我国的国情，一般认为，“社区是进行一定的社会活动、具有某种互动关系和共同文化维系力的人类群体及其活动区域。”^①“社区是指聚居在一定地域范围内的人们所组成的社会生活共同体。”^②“社区是指以一定地理区域为基础的社会群体。”^③可见，与腾尼斯时代不同，现代社会一般都在地域共同体的意义上使用社区概念，意指具有共同价值标准和相互认同心理的地域性自治社会单位。

在我国，社区与居委会和家委会之最大不同，就是它不是一个人为的概念，而是一个带有自然生长和发展性质的社会生活体系，是由“一个居住在一个特定地域内的家庭建立的一种社会文化体系，这些居民利用这一体系在彼此间建立联系以解决由于居

① 郑杭生主编：《社会学概论新修》（第3版），中国人民大学出版社2003年版，第272页。

② 《中办国办转发〈民政部关于在全国推进城市社区建设的意见〉要求：大力推进城市社区建设，促进经济和社会协调发展》，载《法制日报》2000年12月13日，第2版。

③ 《中国大百科全书·社会学卷》，中国大百科全书出版社1991年版，第356页。

住在一个可界定的疆域内从而不可避免地会产生的带有共同性的问题，满足共同的要求”。^①

（二）社区的构成

美国学者希拉里于 1955 年对全球已有的 94 个关于社区定义的表述作了比较研究。他发现，其中 69 个表述中包括地域、共同纽带与社会交往三方面的含义，认为这三者是构成社区必不可少的共同要素。由此，后来的学者大都认为至少可以从地理要素（区域）、经济要素（经济生活）、社会要素（社会交往）以及社会心理要素（共同纽带中的认同意识和相同价值观念）的结合上把握社区这一概念，即把社区视为生活在同一区域内、具有共同意识和共同利益的社会群体。我们认为，作为一种社会实体的社区，通常必须具备下列基本要素或特征：

第一，社区是人们在日常生活中逐步形成的、具有一定地域范围的人文地理系统。从地图上看，社区都是一个个特定的地域聚落，是人类在与自然环境的相互作用中形成的人文地理系统。社区既有一个相对稳定、相对独立的地域界线或聚居场所，又是人类有意识、有系统、有固定性的生产与生活区域。人类的活动离不开一定的地区，具有一定地域的社区就是人类聚居活动的场所。社区之“区”并不是纯粹的自然地理区域。从社会学的角度看，这个“区”乃指一种人文区位，是社会空间与地理空间的结合，是人类在自然与经济规律的作用影响下系统地劳作所形成的区域实体，是宏观社会的缩影。

第二，社区内聚居着以一定的社会关系为纽带而组织起来的、并达到一定数量规模的、进行共同社会生活的人群。人是构成社区的主体因素。一个地区建筑了大批房屋而无人居住，自然不能称之为社区。因此，任何社区的存在都以一定数量的人口为

① 王春光：《控制还是聚合？》，载《浙江学刊》2002 年第 2 期。

前提。人口的数量、构成、分布、集散疏密程度以及人口素质等，都是考察社区人群的重要方面。分析一个社区的人口特质，有助于我们理解这个社区的某种人口问题以及由此可能产生的各种社区治安问题，便于我们有针对性地加强人口管理和推行社区警务战略。

第三，社区的核心内容是社区中人们的各种社会活动及其互动关系，并且有一套完备的维系社区的管理组织、生活服务机构和设施。美国学者桑德斯认为，社区是特定的地域范围内比较持久的社会互动系统。他从人、社会关系、社会团体、社会类群、次体系和主体系等六个层面剖析社会结构，认为社区是家庭、经济、政府、宗教、教育和媒体、卫生、福利及娱乐等主体构成的整体。^①人们在经济的、政治的、文化的各项活动和日常生活中产生互动，形成了各种关系，并由此聚居在一起，形成了不同形态的社区。社区都有一套为维护该地域人口群体公共利益与秩序及满足其物质生活和精神生活需求的管理组织、生活服务机构和设施等。

第四，社区满足的是社区居民面对的公共需求和问题，社区是为居民提供生活便利而出现的。从经济、社会交往到文化方面都存在这样的公共需求和问题。因为具有一定数量的居民居住在一定的地域范围内，就会面临这样的公共需求。特别是在市场经济发展的情况下，专业分工越来越细，一个居民或一个家庭不可能凭借自己的能力解决自己的问题和需求，而且一定人数的居民还有一些共同的需求，如交往、学习、公共场所、公共安全等需求。通过社区能够解决居民的大部分社会生活需求，或者说在社区范围内居民基本上能获得其需求的满足。

第五，生活在某一社区中的人们对该区域具有一种地缘上的

① 王春光：《控制还是聚合？》，载《浙江学刊》2002年第2期。