

高等学校教材

社区 警务实用教程

岳光辉 / 主编



中南大学出版社

社区警务实用教程

主编 岳光辉

(公安机关 内部发行)

中南大学出版社

社区警务实用教程

主编 岳光辉

责任编辑 周兴武

出版发行 中南大学出版社

社址:长沙市麓山南路 邮编:410083

发行科电话:0731-8876770 传真:0731-8710482

电子邮件:csucbs @ public. cs. hn. cn

经 销 湖南省新华书店

印 装 长沙市振辉彩色印刷厂

开 本 850 × 1168 1/32 印张 10 字数 246 千字

版 次 2004 年 3 月第 1 版 2004 年 3 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 7-81061-643-9/G · 187

定 价 22.00 元

图书出现印装问题,请与经销商调换

编者的话

本书为湖南省教育厅科研项目——《新形势下社区警务研究》的科研成果之一。

社区警务是世界第四次警务革命的核心。面对我国经济与社会的飞速发展，国家经济与社会结构的全面、深刻的调整变化，社会治安将面临更加严峻、复杂的形势，警务工作将更加艰巨、棘手、繁重和复杂。为全力实践“三个代表”重要思想，真正实现“发案少、秩序好、社会稳定、群众满意”的目标，各级公安机关在创造性地研究、借鉴国外社区警务的理念与做法的同时，更应继续发扬人民公安工作的优良传统和作风，依托公安基层基础工作，努力走出一条符合当前经济与社会发展实际的有中国特色的社区警务之路。为了适应这一形势的需要，公安部提出，到2004年全国大、中城市普遍实行社区警务；到2005年全国普遍实行社区警务。

为了实现公安部的战略目标，适应培养高素质的具有中国特色社区警务人才的需求，我们申请了《新形势下社区警务研究》这一省级科研课题，在省教育厅立项后，我们向湖南公安高等专科学校教材编审委员会提出编写《社区警务实用教程》教材的申请，经学校教材编审委员会的认真审核，同意了我们的申请，并将此书纳入学校教材编写计划。本书在编写的过程中，得到了学校及教务处领导的大力支持，参考了有关教材、著作和文章。在此，谨向有关领导和编著者表示衷心的感谢。

本教材立足理论联系实际，力求吸收社区警务战略与基层基础工作的最新研究成果和实践经验，并结合了最新的法律、法规

和规章，既突出了理论性和系统性，又突出了实战性。因此，本教材不仅可以作为公安院校学生和在职民警培训的教材，也可以作为广大公安民警自学时的参考书籍。

参与本书编写的人员分工如下：

岳光辉 第一章、第四章、第十一章

曹春艳 第二章

刘振华 第三章、第五章、第八章

杨纪恩 第六章

陈 韶 第七章

刘 轶 第九章

周定平 第十章

由于水平有限，书中难免有疏漏和不妥之处，敬请读者批评指正。

《新形势下社区警务研究》课题组

2004年2月

目 录

第一章 绪 论	(1)
第一节 社区与社区建设	(1)
第二节 社区警务的基本理论	(10)
第三节 我国社区警务的发展	(23)
第二章 中外社区警务比较	(32)
第一节 英国、美国社区警务	(32)
第二节 日本、新加坡社区警务	(40)
第三节 中外社区警务比较	(46)
第三章 社区警务的职能力量	(56)
第一节 公安派出所	(56)
第二节 社区民警	(73)
第三节 社区警务中的其他职能力量	(83)
第四章 社区警务的社会力量	(88)
第一节 治安保卫委员会	(88)
第二节 保安服务公司	(97)
第三节 治安巡逻队	(106)
第四节 社区警务的其他社会组织	(112)

第五章 社区警务机制	(122)
第一节 社区警务机制概述	(122)
第二节 社区警务的运行机制	(125)
第三节 社区警务执法监督机制	(134)
第四节 社区警务的保障机制	(143)
第六章 社区治安宣传教育	(149)
第一节 社区治安宣传教育概述	(149)
第二节 社区治安宣传教育的内容	(159)
第三节 社区治安宣传教育的方式	(164)
第七章 社区治安情报信息工作	(169)
第一节 社区治安情报信息工作概述	(169)
第二节 社区治安情报信息的主要内容	(176)
第三节 社区治安情报信息的采集与管理	(179)
第八章 社区群众工作	(191)
第一节 社区群众工作概述	(191)
第二节 社区警民关系	(201)
第三节 社区民警群众工作方法	(204)
第四节 创建人民群众满意的公安派出所	(208)
第九章 社区警务的调解工作	(212)
第一节 治安调解	(212)
第二节 人民调解	(224)

第十章 社区安全防范	(237)
第一节 社区安全防范概述	(237)
第二节 家庭防范	(244)
第三节 学校防范	(250)
第四节 单位与场所防范	(257)
第五节 安全文明社区建设	(266)
第十一章 社区安全控制工作	(274)
第一节 社区警务的帮教工作	(274)
第二节 社区警务的监改管理工作	(285)
第三节 社区警务的重点人口控制工作	(299)

第一章 绪 论

社区警务是依托社区、立足社区、依靠社区、服务社区的新型警务体制，是社区建设的重要组成部分。社区警务不仅是一种警务方式，更是一种警务理念与思想，其核心是改善与密切警民关系，共同维护社会治安秩序。社区警务既是当今西方第四次警务革命的重要内容，也是我国社区建设的重要组成部分。公安部决定 2004 年前在全国大中城市全面推行社区警务，全国各地公安机关也正在逐步推广社区警务。

第一节 社区与社区建设

一、社区的含义

“社区”一词源于拉丁语，意思是共同的东西或亲密的伙伴关系。最早将“社区”一词用于社会学研究的是德国社会学家 F·滕尼斯 (F. Tönnies)。他在 1881 年首先使用“Gemeinschaft” (同 Community，一般译为共同体、团体、集体、公社、社区等) 一词。1887 年他在《社区与社会》一书中，进一步将社区与社会进行了对比分析，认为“社区”一词表示一种由具有共同习俗和价值观念的同质人口所组成的、关系密切、守望相助、存在一种富有人情味社会关系的社会团体。人们加入这个团体，并不是根据自己的意志所作的选择，而是因为他生长在这个团体。真正形成现在普遍使用的社区意义的是美国芝加哥学派的核心人物帕

克，他认为社区具有三要素：一是人口；二是人和地域的关系，即人不同程度地深深地扎根于他们生活的土地上；三是生态，社区中的每个人都生活在相互依赖的关系中。现在，社区逐渐发展为五要素：①地域；②人口；③区位（human ecology），也有人认为是生态，认为社会中的人是有一定比例关系的，一个社区中的各种人的需求是有比例的；④结构，进一步讲是指社会群体结构、社会组织结构；⑤心理要素，也称软要素，有的也称为具有文化特征的因素。

在我国，1986年为了配合城市经济体制改革和社会保障制度建设，国家民政部就倡导在城市基层开展以民政对象为服务主体的“社区服务”，首次将“社区”这一概念引入了城市管理；1989年12月26日全国人大通过的《中华人民共和国居民委员会组织法》又明确规定，居民委员会应当开展便民利民的社区服务活动，第一次将“社区服务”引入法律条文；1991年国家民政部又提出了“社区建设”这一概念，并在全国各个城市中广泛地开展了社区建设活动；1998年国务院又将“推进社区建设”的职能赋予了民政部；1999年，国家民政部正式启动了“全国社区建设实验区”工程，2000年11月19日中共中央办公厅、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》，至此，社区建设在全国城市普遍推行。

民政部《关于在全国推进城市社区建设的意见》中，对社区进行了定义，指出：“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。目前城市社区的范围，一般是指经过社区体制改革后作了规模调整的居民委员会辖区。”一般认为，作为一个社会实体的社区，通常包括五个基本构成要素：一是有一定数量的、以一定社会关系为纽带组织起来的、参加共同社会生活的人群；二是有一定界限的、人群赖以从事社会活动的地域；三是有一套完备的、可以满足社区成员基本物质需要与精神需要

的社会生活服务设施；四是有一套相应的管理机构与适合社区生活的制度；五是有自己特有的文化以及与之相联的社区居民对所属社区在感情上和心理上的认同感与归属感。

二、社区的划分与类型

社区建设的主体是社区成员，社区成员参与社区管理，实行自我管理、自我教育、自我服务，是社区建设的生命力所在。社区的划分必须因地制宜，根据具体情况的不同，科学规划，切忌一刀切。社区过大，居民的认同感、归属感减弱，缺乏成员间的亲密关系，共同利益减少，从而压抑群众参与的积极性。社区过小，难以发挥社区功能，居民的依附力弱，社区间重复投资，资源浪费。为此，在对城市社区的界定和划分时应该把握以下三点：第一，社区应建立在街道以下、居委会以上，应以调整后的居委会辖区作为社区。一般应掌握在1000户至3000户为宜。划分社区的因素不仅是户数，更要考虑合理的地域范围和资源分布。第二，社区的划定要考虑特定因素的影响，自然而然地会形成与其他地区不同的地域文化、尤其是少数民族聚居区更为突出。因此，在划定社区的过程中，应该考虑特定的地域文化、特定的风俗习惯，以增强居民对社区的认同感，增强社区的凝聚力。第三，应充分注重社区的完整性。不要人为地将原来较小的居委会简单合并，或将较大的居委会简单分割，应结合社区建设进行调整，应保持社区的完整性及功能全、资源多、居民亲和力强等优势。此外，对近年来兴建的一些相对封闭的住宅小区，可单独设为一个社区。总之，划定社区最重要的是从实际出发，实事求是，而不能限定于一个标准、一个模式，搞“一刀切”。

目前，城市社区大致可分为五种类型：以独立的居民小区为单元，居民住户密集的“小区型社区”；以驻区单位为主体，单位相对集中的“单位型社区”；以商业区为单元，商业场所集中

的“功能型社区”；以市区道路为界限，集居民小区、商业场所、驻区单位为一体的“混合型社区”；城郊结合部的“中介型社区”等。

三、推行城市社区建设的必要性

社区建设是指在党和政府的领导下，依靠社区力量，利用社区资源，强化社区功能，解决社区问题，促进社区政治、经济、文化、环境协调和健康发展，不断提高社区成员生活水平和生活质量的过程。大力推进城市社区建设，是新形势下坚持党的群众路线、做好群众工作和加强基层政权建设的重要内容，是面向新世纪我国城市现代化建设的重要途径。随着改革开放的不断深入，特别是社会主义市场经济体制的初步确立，包括街道办事处、居民委员会在内的城市基层社会结构面临改革和调整的任务，社区的地位和作用显得十分重要，因此，推行社区建设的要求非常迫切。切实加强城市社区建设，对于促进经济和社会协调发展，提高人民的生活水平和生活质量，扩大基层民主，维护社会稳定，推动城市改革与发展，具有十分重要的意义。

（一）推进城市社区建设，是改革开放和社会主义现代化建设的迫切要求

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“单位人”转为“社会人”，同时大量农村人口涌入城市，社会流动人口增加，加上教育、管理工作存在一些薄弱环节，致使城市社会人口的管理相对滞后，迫切需要建立一种新的社区式管理模式。随着我国城市数量的不断增加和城市化进程的加快，基础设施日趋完善，现有的城市管理和服务不配套，尤其是城市基层社会管理比较薄弱，大力加强和完善城市管理水平，提高居民素质和文明程度显得十分紧迫。随着国有企业深化改革、转换经营机制和政府机构的改革和转变职能，企业

剥离的社会职能和政府转移出来的服务职能，大部分要由城市社区来承接。建立一个独立于企业事业单位之外的社会保障体系和社会化服务网络，也需要城市社区发挥作用。同时，随着人民群众生活水平的不断提高和住房、医疗、养老、就业等各项制度改革的深入，城市居民与所在社区的关系愈来愈密切。他们不仅关注社区的发展，参与社区的活动，而且对社区的服务和管理、居住环境、文化娱乐、医疗卫生等方面提出多层次、多样化的要求。推动社区建设，拓展社区服务，提高生活质量，已成为广大城市居民的迫切要求。

(二) 推进城市社区建设，是繁荣社区文化生活，加强社会主义精神文明建设的有效措施

改革开放以来，特别是党的十四届六中全会以来，以社区建设为载体，活跃社区文化生活和加强社会主义精神文明建设工作呈现出扎实推进、持续发展的良好态势。随着创建文明社区活动的深入开展，社区面貌明显改观，社区风气逐步好转，文明楼院、文明小区不断涌现，对促进改革、发展、稳定发挥了积极作用。实践证明，大力开展社区教育，引导居民爱祖国、爱城市、爱社区，可以形成崇尚先进、团结互助、扶正祛邪、积极向上的社区道德风尚；经常组织具有社区特色的群众性文体活动，丰富居民精神文化生活，可以增强社区的凝聚力，形成科学、文明、健康的生活方式；紧紧抓住社区居民关心的热点、难点问题，有针对性地开展思想政治工作，并坚持把解决思想问题同解决实际问题结合起来，加强社区管理，进一步密切党和人民群众的联系，广泛调动社区居民“讲文明树新风、共建美好家园”的积极性。

(三) 推进城市社区建设，是巩固城市基层政权和加强社会主义民主政治建设的重要途径

长期以来，受计划经济体制的影响，城市居民委员会不同程

度地存在行政化管理的现象，居民参与社区建设的程度不高。随着改革的深化和居民对社区事务的日益关注，城市居民委员会原有的管理方式很难适应形势发展的需要。面对流动人口、下岗职工、老龄工作、社会治安、计划生育等各种问题，城市居民委员会在管理和服务上力不从心，存在着责权利不统一、职责任务不明确、人员老化、工作条件差等问题。推进社区建设，发挥社区居民自治组织的作用，让社区居民自我管理、自我服务，是解决上述问题的有效办法。

四、城市社区建设的指导思想、基本原则和主要目标

（一）城市社区建设的指导思想

城市社区建设以邓小平理论和江泽民同志“三个代表”的重要思想为指导，认真贯彻落实党的十六大精神，从我国基本国情出发，改革城市基层管理体制，强化社区功能，巩固党在城市工作中的组织基础和群众基础，加强城市基层政权和群众性自治组织建设，提高人民群众的生活质量和文明程度，扩大基层民主，密切党群关系，维护社会政治稳定，促进城市经济和社会的协调发展。

（二）城市社区建设的基本原则

1. 以人为本、服务居民。坚持以不断满足社区居民的社会需求，提高居民生活质量和文明程度为宗旨，把服务社区居民作为社区建设的根本出发点和归宿。

2. 资源共享、共驻共建。充分调动社区内机关、团体、部队、企业、事业单位等一切力量广泛参与社区建设，最大限度地实现社区资源的共有、共享，营造共驻社区、共建社区的良好氛围。

3. 责权统一、管理有序。改革城市基层社会管理体制，建立健全社区组织，明确社区组织的职责和权利，改进社区的管理

与服务，寓管理于服务之中，增强社区的凝聚力。

4. 扩大民主、居民自治。坚持按地域性、认同感等社区构成要素科学合理地划分社区；在社区内实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督，逐步实现社区居民自我管理、自我教育、自我服务、自我监督。

5. 因地制宜、循序渐进。坚持实事求是，一切从实际出发，突出社区特色，从居民群众迫切要求解决和热切关注的问题入手，有计划、有步骤地实现社区建设的发展目标。

（三）城市社区建设的主要目标

根据民政部《关于在全国推进城市社区建设的意见》要求，今后五到十年城市社区建设的主要目标是：

1. 适应城市现代化的要求，加强社区党组织和社区居民自治组织建设，建立起以地域为特征、以认同感为纽带的新型社区，构建新的社区组织体系。

2. 以拓展社区服务为龙头，不断丰富社区建设的内容，增加服务项目，促进社区服务网络化和产业化，努力提高居民生活质量，不断满足人民群众日益增长的物质文化需求。

3. 加强社区管理，理顺社区关系，完善社区功能，改革城市基层管理体制，建立与社会主义市场经济体制相适应的社区管理体制和运行机制。

4. 坚持政府指导和社会共同参与相结合，充分发挥社区力量，合理配置社区资源，大力发展社区事业，不断提高居民的素质和整个社区的文明程度，努力建设管理有序、服务完善、环境优美、治安良好、生活便利、人际关系和谐的新型现代化社区。

五、城市社区建设工作的内容

目前我国推行的社区建设，主要是指城市社区建设。在城市社区建设中，应当认真发挥社区的载体作用，以社区实有人口管

理为基础，认真搞好以下各项工作：

（一）拓展社区服务

在大城市，要重点抓好城区、街道办事处社区服务中心和社区居委会社区服务站的建设与管理。社区服务主要是开展面向老年人、儿童、残疾人、贫困户、优抚对象的社会救助和福利服务，面向社区居民的便民利民服务，面向社区单位的社会化服务，面向下岗职工的再就业服务和社会保障社会化服务。社区服务是社区建设重点发展的项目，具有广阔的前景，要坚持社会化、产业化的发展方向。各地区要继续贯彻国家对发展社区服务的各项扶持政策，统筹规划，规范行业管理。要不断提高社区服务质量和社区管理水平，使社区服务在改善居民生活、扩大就业机会、建立社会保障社会化服务体系、大力发展服务业等方面发挥更积极的作用。

（二）发展社区卫生

要把城市卫生工作的重点放在社区，积极发展社区卫生事业。加强社区服务站点的建设，积极开展以疾病预防、医疗、保健、康复、健康教育和计划生育技术服务等为主要内容的社区卫生服务，方便群众就医，不断改善社区居民的卫生条件。

（三）繁荣社区文化

积极发展社区文化事业，加强思想文化阵地建设，不断完善公益性群众文化设施。要充分利用街道文化站、社区服务活动室、社区广场等现有文化活动设施，组织群众开展丰富多彩、健康有益的文化、体育、科普、教育、娱乐等活动；利用社区的各种专栏、板报，宣传社会主义精神文明，倡导科学、文明、健康的生活方式；加强对社区成员的社会主义教育和科学文化教育，形成健康向上、文明和谐的社区文化氛围。

（四）美化社区环境

要大力整治社区环境，净化、绿化、美化社区。要提高社区

居民的环境保护意识，赋予社区居民对社区环境的知情权与监督权。要努力搞好社区环境卫生，建设干净、整洁的美好社区。

（五）维护社区治安

建立社区治安综合治理网络，有条件的地方，要根据社区规模的调整，按照“一区（社区）一警”、“一区双警”、“一区多警”的模式调整民警责任区，设立社区警务室，健全社区治安防范体系，实行群防群治；组织开展经常性、群众性的法制教育、法律咨询和民事调解工作，加强对刑满释放、解除劳教人员的帮教工作和流动人口的管理工作，消除各种社会不稳定因素。

（六）因地制宜地确定城市社区建设发展的内容

各地区在推进城市社区建设的过程中，应根据本地经济和社会发展的水平与现有工作基础，从实际出发，分类指导，从基础工作做起，标准由低到高，项目由少到多，不断丰富内容，力戒形式主义。

六、城市社区组织和队伍建设

大力加强城市社区建设，必须认真完善城市社区组织和队伍建设，特别是要加强社区党组织、社区居民自治组织建设，逐步建立社区工作者队伍，以充分发挥社区的控制能力。

（一）加强社区党组织建设

要按照《中国共产党章程》的有关规定，结合社区党员的分布情况，及时建立健全社区党组织，开展党的工作。社区党组织是社区组织的领导核心，在街道党组织的领导下开展工作。其主要职责是：宣传贯彻党的路线、方针、政策和国家的法律法规，团结、组织党支部成员和居民群众完成本社区所担负的各项任务；支持和保证社区居民委员会依法自治，履行职责；加强党组织的自身建设，做好思想政治工作，发挥党员在社区建设中的先锋模范作用。