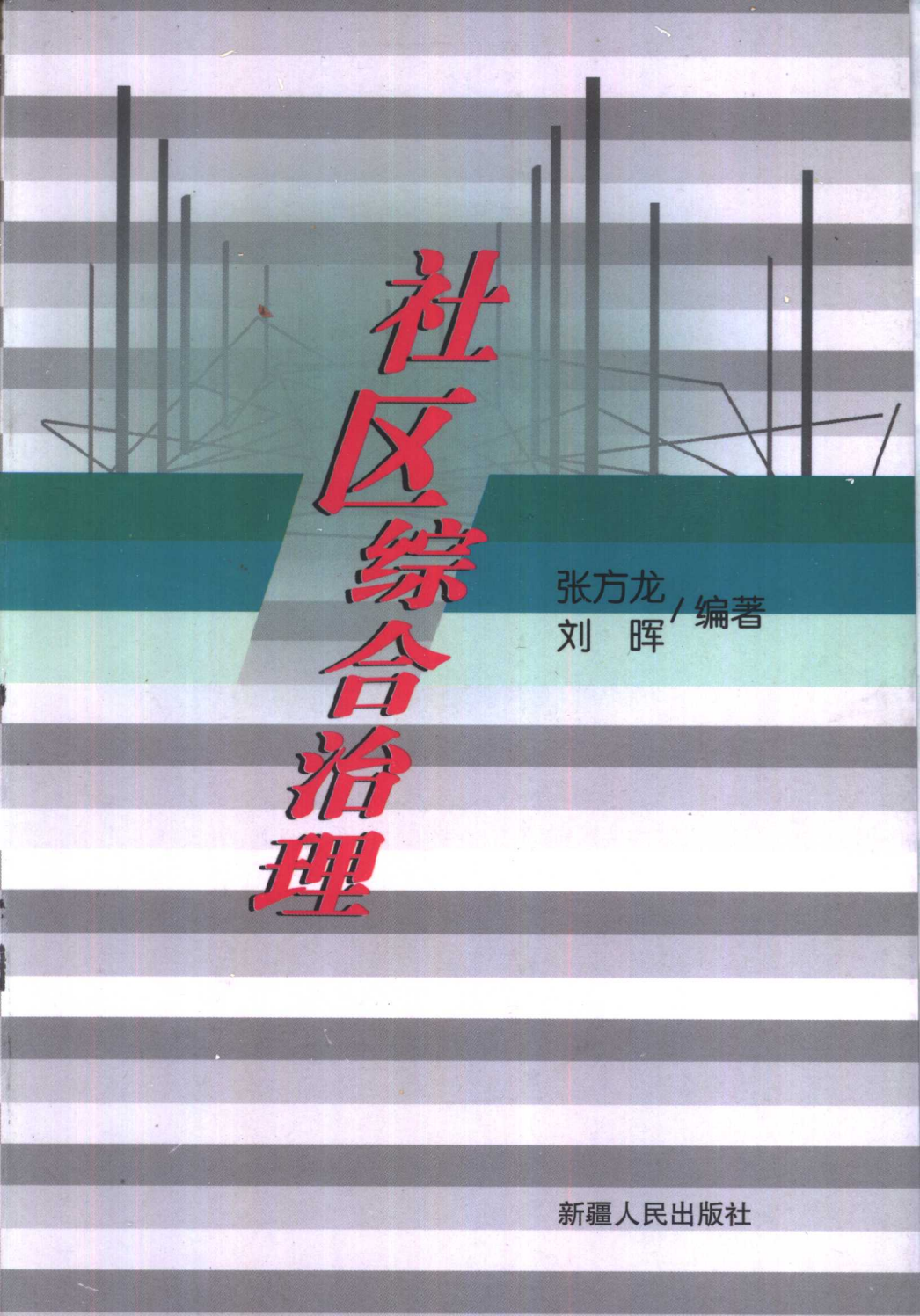


The background of the book cover features a series of horizontal stripes in shades of grey, white, and light blue. Overlaid on these stripes are several thin, dark vertical lines of varying heights, some of which are connected by thin horizontal lines, creating a sense of depth and structure. The title '社区综合治理' is written in large, bold, red Chinese characters, oriented vertically in the center of the cover.

# 社区综合治理

张方龙 / 编著  
刘 晖

新疆人民出版社

ISBN 7-228-07446-7



9 787228 074464 >

ISBN 7 -228 -07446 -7  
D·777 定价:18.50 元

# 社区综合治理

张方龙 刘 晖 编著

新疆人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

社区综合治理/张方龙,刘晖编著. —乌鲁木齐:新疆人民出版社,2002.8

ISBN 7-228-07446-7

I. 社... II. ①张... ②刘... III. 社区-综合治理-中国 IV. D669.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 062516 号

## 社区综合治理

张方龙 刘晖编著

---

出 版 新疆人民出版社  
地 址 乌鲁木齐市解放南路 348 号  
邮 编 830001  
印 刷 新疆大学印刷厂  
发 行 新疆人民出版社

开 本 1/32  
印 张 8.25  
字 数 200 千字  
版 次 2002 年 8 月第 1 版  
印 次 2002 年 8 月第 1 次印刷  
印 数 1—4000

---

ISBN 7-228-07446-7/D · 777

定价:18.50 元

责任编辑:周海松

封面设计:李晓瑜

# 社区综合治理

张方龙 刘 晖 编著

新疆人民出版社  
乌鲁木齐

## 前 言

社会治安综合治理,简称综合治理,是我国解决社会治安问题的基本方针和政策,即在党和政府的统一领导下,动员全社会的力量,运用政治的、经济的、法律的、行政的、文化的、教育的多种手段,整顿社会治安,从根本上预防和减少违法犯罪,保障社会稳定,为改革开放和社会主义现代化建设创造良好的社会环境。

社会治安综合治理的方针,是中国共产党十一届三中全会以来路线、方针、政策的重要组成部分,是我们党在建设有中国特色社会主义的过程中,找到的一条解决我国社会治安问题的根本出路。早在1981年5月,党中央在批准中央政法委员会召开的北京、天津、上海、广州、武汉五大城市社会治安座谈会《纪要》时,第一次正式提出社会治安综合治理方针,强调解决社会治安问题必须各级党委来抓,全党动手,实行综合治理。从此以后,在文件、文章、著作中广泛使用了社会治安“综合治理”的概

## 2 前 言

---

念,并对其涵义从各方面进行了研究和阐述。

二十多年来的实践证明,社会治安综合治理是党中央总结历史经验提出的正确方针,是“三个代表”思想的集中体现,是维护社会稳定、为国民经济和社会发展创造良好社会秩序的重要保证,是社会主义精神文明建设的重要内容,是密切党同人民群众联系的有效途径,是顺应民愿、深得人心的一件大好事。

近年来,我国城乡各地开展了社区建设,社区建设是经济发展和改革开放的产物。江泽民总书记1996年在上海提出了“要大力加强城市社区建设,充分发挥街道办事处、居委会的作用”。1999年10月,江总书记在视察天津市和平区的社区建设时,明确指出:“加强社区建设,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。”社区建设的根本目的,就是为了实现社区秩序的长治久安,使广大居民安居乐业。因此,社区建设的一项重要工作,就是社会治安综合治理,通过完善社区安全体系,逐步建立社区安定安全的社会治安秩序。

社区是社会治安综合治理的基层单位,是社会治安综合治理工作的根基所在。社会治安综合治理的各项措施能否在社区得以全面落实,这是搞好社会治安综合治理工作的关键。

社区综合治理学是社区管理专业学生的一门必修课。通过学习,让学生掌握社会治安综合治理的方针、政策、原则、法规、特点,了解社会治安综合治理的目标、任务、要求、工作范围,熟悉社会治安综合治理的主要做法和有关法规文件。因此,本书在编著过程中,力求做到理论与实践的统一、宏观内容与微观内容相结合,并对有关法规做了附录说明。特别是强调反对民族分裂主义要实行综合治理的方针,并把反对民族分裂主义和非法宗教活动、反对恐怖主义单独作为一章进行较全面的论述,这是结

合新疆的区情进行社区综合治理的一项重要任务。本书既可作为高校社区管理专业的教材,也是从事社区综合治理工作者阅读的知识读本。

目前,社区建设还是新生事物,社区综合治理不断出现新情况、新问题,还需要在实践中不断总结经验,不断解决问题,不断丰富、完善社区综合治理的理论。社区管理是一门新兴学科,《社区综合治理》也是随该学科的兴起而编写的一本新的教材,又因编写时间紧,水平有限,错误之处难免,渴望得到社区综合治理工作者、社区管理专业教师、学生和社会各方面人士的大力支持、帮助,恳请大家批评指正,提出宝贵意见,以便予以修订。

编著者

2002 年 3 月

# 目 录

## 前言

|                                |      |
|--------------------------------|------|
| <b>第一章 社区综合治理概论</b> .....      | (1)  |
| 第一节 社区综合治理方针的形成与发展 .....       | (1)  |
| 第二节 我国社会治安综合治理的特点和主要经验 .....   | (10) |
| 第三节 社区综合治理的重要意义 .....          | (16) |
| 第四节 以“三个代表”思想为指导加强社区综合治理 ..    | (20) |
| <b>第二章 社区综合治理的主要任务</b> .....   | (23) |
| 第一节 打击是社区综合治理的首要任务 .....       | (23) |
| 第二节 防范是社区综合治理的重要任务 .....       | (26) |
| 第三节 教育是社区综合治理的根本任务 .....       | (29) |
| 第四节 管理是社区综合治理的长期任务 .....       | (33) |
| 第五节 建设是社区综合治理的关键任务 .....       | (37) |
| 第六节 改造是社区综合治理的特殊任务 .....       | (44) |
| <b>第三章 社区综合治理的主要措施</b> .....   | (47) |
| 第一节 社区安全小区建设 .....             | (47) |
| 第二节 社区公民道德建设 .....             | (53) |
| 第三节 社区精神文明建设 .....             | (59) |
| 第四节 社区综合治理的信息建设 .....          | (65) |
| <b>第四章 社区综合治理应遵循的原则</b> .....  | (71) |
| 第一节 社区综合治理“谁主管谁负责”的原则 .....    | (71) |
| 第二节 社区综合治理“预防为主、重在治本”的原则 ..... | (76) |

## 2 目 录

|     |                                   |       |
|-----|-----------------------------------|-------|
| 第三节 | 社区综合治理“属地管理”的原则 .....             | (80)  |
| 第四节 | 社区综合治理“群防群治”的原则 .....             | (83)  |
| 第五节 | 社区综合治理的“协调”原则 .....               | (88)  |
| 第五章 | 社区综合治理的领导责任制与领导体制 .....           | (90)  |
| 第一节 | 领导责任制的核心内容和现实意义 .....             | (91)  |
| 第二节 | 落实领导责任制的基本措施和应注意的问题 .....         | (94)  |
| 第三节 | 加强党对社区综合治理的领导 .....               | (99)  |
| 第四节 | 社区综合治理的组织建设 .....                 | (101) |
| 第六章 | 社区综合治理的公民责任和人民调解 .....            | (107) |
| 第一节 | 公民在社区综合治理中的责任 .....               | (107) |
| 第二节 | 调动和保护公民参与社区治安综合治理的积极性 .....       | (109) |
| 第三节 | 人民调解在社区综合治理中的地位和作用 .....          | (112) |
| 第四节 | 社区人民调解方法 .....                    | (118) |
| 第七章 | 反对民族分裂主义和非法宗教活动是社区综合治理的长期任务 ..... | (121) |
| 第一节 | 新疆是祖国不可分割的一部分 .....               | (121) |
| 第二节 | 民族分裂主义的表现形式和惯用手段 .....            | (127) |
| 第三节 | 反对民族分裂主义要实行综合治理的方针 .....          | (140) |
| 第四节 | 坚决遏制民族分裂主义利用宗教搞分裂破坏活动 .....       | (146) |
| 第八章 | 社区综合治理的目标管理 .....                 | (153) |
| 第一节 | 社区综合治理目标管理的原则与目标的制订 .....         | (154) |
| 第二节 | 社区综合治理目标管理的作用和运作 .....            | (157) |
| 第三节 | 实现社区综合治理目标的保障 .....               | (160) |

---

|                                  |       |
|----------------------------------|-------|
| <b>第九章 社区重点环节重点场所的综合治理</b> ..... | (167) |
| 第一节 社区的安全环节.....                 | (167) |
| 第二节 对社区暂住人口进行综合治理.....           | (172) |
| 第三节 社区的守护巡查、家户联防和人民警察的巡逻.....    | (181) |
| 第四节 社区的消防管理.....                 | (185) |
| 第五节 社区重点场所的综合治理.....             | (195) |
| 附录:社区综合治理中有关治安管理的六个文件 .....      | (200) |
| <b>第十章 社区保安工作</b> .....          | (208) |
| 第一节 社区保安工作的服务范围和保安责任制.....       | (208) |
| 第二节 社区保安工作应抓住的环节.....            | (213) |
| 第三节 社区保安队伍的建设和社区保安公司的管理原则.....   | (216) |
| 附录:公安部关于加强保安服务公司管理的通知 .....      | (234) |
| <b>第十一章 社区综合治理评估考核指标体系</b> ..... | (237) |
| 第一节 依法科学地制定社区综合治理考评指标体系 .....    | (237) |
| 第二节 社区综合治理评估考核指标体系.....          | (242) |
| <b>参考文献</b> .....                | (252) |
| <b>后记</b> .....                  | (253) |

# 第一章 社区综合治理概论

## 第一节 社区综合治理方针的形成与发展

### 一、社区

社区,即一定范围的社会区域。它是聚居在一定区域内人群的生活共同体,以多种社会关系的结合,从事经济、政治、文化等各种活动,组成一个在一定范围内相对独立的社会实体。社会就是一个极其庞大而复杂的社区,就大范围来讲,可划分为城市社区和农村、集镇社区;按照功能又可分为工业社区、农业社区、文化社区、旅游社区等许多不同的小社区。根据近年来社区建设的试点经验,按居民居住的自然地缘关系、社区的资源配置、适度的管辖人口和人们的心理认同四大标准,把社区定位在城市基

层自然形成的地域,即社区自治的辖区,并对街道和居委会的管辖范围进行了调整,以调整后的居委会辖区作为社区地域。新型社区主要分为四种类型:一是按居民居住和单位自然地域划分出来的“板块型”社区;二是以封闭型居民小区为单位的“小区型”社区;三是以职工家属聚集型为主体的“单位型”社区;四是以不同功能特点划分的“功能型”社区。

由于社区建设在不断地试验、总结、完善各项工作,而社区综合治理又是一项复杂的系统工程,所以,本书所讲的社区治安综合治理,从宏观到微观,从大政方针政策到具体做法都尽量全面予以介绍,涵盖了广义的、狭义的“社区”。

### 二、综合治理方针形成的历史背景

自20世纪80年代改革开放以来,我国进入了一个新的历史发展时期。改革在不断地深化,对外开放在进一步扩大,政治、经济和社会结构乃至人们的观念形态,都在发生深刻的变化。关系到国家安定和人民安宁的社会治安秩序,也出现了错综复杂的新情况、新问题,如同世界上许多国家在现代化进程中曾经面临的一些重大社会问题一样,随着我国民主政治建设的加强和经济、特别是社会主义市场经济的发展,以及对外开放的扩大,违法犯罪活动也呈现增长的趋势,社会不安定因素增加。社会治安面临很多问题。因此,如何在新形势下搞好社会治安综合治理,为改革、开放创造良好而稳定的社会环境,逐步建立与发展和社会主义市场经济相适应的新秩序,保证社会主义物质文明和精神文明建设的顺利进行,就成了摆在我们面前,需要认真加以研究解决的重大理论问题和实践问题。

党的十一届三中全会以后,党中央国务院从新时期我国社会治安的实际情况出发,在科学地认识客观现实,认真总结新中国成立以来治理社会治安经验的基础上,提出了社会治安综合

治理的战略方针。实践证明,这个方针是正确的、行之有效的。但是,直到今天,这方面的理论指导还不够全面,组织还不够落实,力量还不够集中、行动还不够自觉,措施还不够有力,法制还不够健全。总之,社会治安综合治理方针在社区的作用和优势还没有充分发挥出来。因此,认真地总结社区治安综合治理的实践经验,使之理论化、科学化、制度化、规范化,并根据形势的变化,不断深化,开创社区治安综合治理的新局面,是我国社会科学包括法学理论工作者,公安、司法实际工作者,以及社区有关部门、机关、学校、社会团体,企事业单位和广大公民,应该共同努力完成的重大而艰巨的任务。

社区治安综合治理是新的历史时期社会治安的重要基础工作。社区治安综合治理的方针是社会治安综合治理工作总方针的重要组成部分。社区治安综合治理,是指在各级党委和政府的领导下,组织社区各方面的力量,实行公安、司法机关的专门工作和群众工作相结合,各司其职,通力合作,运用政治的、经济的、行政的、教育的、文化的、法律的各种手段,预防和惩罚违法犯罪,教育改造违法犯罪的人,逐步限制和消除产生违法犯罪的土壤和条件,建立良好稳定的社会秩序,保障经济建设和改革开放的顺利进行,保证人民安居乐业,维护国家长治久安。

新中国成立国初期,我们面临着半封建、半殖民地旧中国遗留下来的烂摊子。各种敌对分子和刑事犯罪分子猖狂破坏和捣乱,旧社会残渣余孽大量存在,他们中的绝大多数人尚未得到改造,社会治安处于很不稳定的状态。党和政府为了巩固新生革命政权,保障人民生命财产安全,针对当时社会治安的实际情况,及时地、坚决地进行了镇压反革命和打击刑事犯罪活动的斗争,比较彻底地清除了旧社会的各种反动分子和残渣余孽。与此同时,彻底禁止吸毒、贩毒和赌博,取缔娼妓,清除旧社会遗留的丑

恶现象。从而改变了社会秩序混乱的局面,开辟了新中国成立后适合当时国情的社会治安工作的新路子。1952年下半年,中共中央提出了过渡时期的总路线。1953年我国开始进入大规模的社会主义经济建设时期,有步骤地对农业、手工业、资本主义工商业进行社会主义改造。同时,开始了社会主义法制建设,根据政治、经济、文化教育和科学技术事业发展的需要,制订一批法律、行政法规和规章制度。特别是1954年颁布和实施了我国的第一部宪法,强调了人民群众当家作主,参加国家和社会事务的管理。卓有成效地保障了我国社会治安的稳定,保障了社会主义过渡时期各项任务的顺利完成,全国出现了经济发展、市场活跃、政纪清廉,风尚淳朴,社会安定,案件较少的好局面。20世纪50年代后,由于对我国国情的认识和对阶级和阶级斗争形势的估计产生失误,社会主义民主和社会主义法制受到严重影响,加之到60年代初国民经济出现暂时困难,我国社会治安发生了一些波动。但是,这时期的社会治安管理工作,在关于人民民主专政和正确处理两类不同性质矛盾的理论指导下,继续坚持党的领导、群众路线,贯彻执行公安、司法机关的专门工作与群众工作相结合的方针,同时在全国范围内开展以爱国主义、社会主义教育和艰苦奋斗、发愤图强优良传统教育为中心的思想政治工作,保证了我国社会治安没有发生大的反复。从新中国成立初期到“文化大革命”前的17年,我国的社会治安管理工作始终是在党和政府的领导下进行的,工作的重点始终放在依靠广大人民群众上。在同违法犯罪的斗争中,始终坚持公安、司法机关的专门工作与群众工作相结合,打击犯罪与预防犯罪相结合,惩办与教育相结合的方针和政策。在我国治理社会治安实践中,这些行之有效的历史经验,为今天社会治安综合治理战略方针的形成和确立提供了科学的思想基础和宝贵的实践经验。

众所周知,在“文化大革命”中,林彪、江青反革命集团策划砸烂公安、司法机关、搞所谓的“群众专政”运动,既破坏了专门工作,也破坏了群众路线,造成了全国性大动乱达十年之久。十年内乱引出的种种问题,迫使我们重新认识和思考一系列重大理论问题和实际问题。党的十一届三中全会后,端正了思想路线,实行改革和开放,强调加强民主和法制,打开了我们的眼界,特别是随着社会主义市场经济的建立和发展,在社会治安方面出现了许多新情况、新问题。20世纪50年代形成和确立的社会治安管理工作体制与方法已不能完全适应形势发展的要求,亟需在原有经验的基础上,有所突破,有所发展,有所创新,努力寻求解决社会治安问题的新路子。

### 三、综合治理方针的形成

“文化大革命”结束后,全国范围内的刑事犯罪尤其是青少年违法犯罪的情况在一些地方相当严重,成为危害社会治安的突出问题。究其原因,一是“文化大革命”破坏了社会主义法制,大搞无政府主义,搞坏了社会风气,毒害了年轻的一代;二是计划经济的高度集中,使商品经济不够发展,产业结构不合理,可供就业的岗位太少,使一大批青年人在升学和就业上都十分困难,有些人认不清前途,生活又无出路,从而走上了违法犯罪的道路;三是从客观实际看,整体工作不到位,没能很好解决青少年的升学、就业的问题,对失足青少年的帮助教育挽救工作做得不够好,甚至有的抱着废弃的态度,简单惩办,致使这些青少年得不到有效的教育改造。鉴于刑事犯罪尤其是青少年犯罪的原因,是极其复杂的,既有历史的、现实的、社会的原因,也有政治、经济、文化教育的原因,而且这些问题也不是哪一个部门或哪几个部门在短期内所能完全解决的。因此,针对这种情况,中共中央宣传部、教育部、文化部、公安部、国家劳动总局、全国总工会、