



宁夏社区警务 实践与创新

NINGXIASHIQUJINGWUSHIJIAN YU CHUANGXIN

- ▶ 社区警务的基本问题
- ▶ 国外社区警务实践
- ▶ 我国社区警务实践
- ▶ 宁夏社区警务实践与创新
- ▶ 宁夏优秀社区警务工作者简介

《宁夏社区警务实践与创新》编写组·编



黄河出版传媒集团
阳光出版社



宁夏社区警务 实践与创新

NINGXIASHIQUJINGWUSHIJIANYUCHUANGXIN



黄河出版传媒集团
阳光出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

宁夏社区警务实践与创新 / 《宁夏社区警务实践与创新》编写组编. -- 银川: 阳光出版社, 2017.8
ISBN 978-7-5525-3848-9

I. ①宁… II. ①宁… III. ①社区 - 治安管理 - 研究 - 宁夏 IV. ①D631.41

中国版本图书馆CIP数据核字(2017)第214469号

宁夏社区警务实践与创新

《宁夏社区警务实践与创新》编写组 编

责任编辑 申 佳
封面设计 晨 皓
责任印制 岳建宁



黄河出版传媒集团
阳光出版社

出版发行

出 版 人 王杨宝
地 址 宁夏银川市北京东路139号出版大厦 (750001)
网 址 <http://www.ygchbs.com>
网上书店 <http://shop129132959.taobao.com>
电子信箱 yangguangchubanshe@163.com
邮购电话 0951-5014139
经 销 全国新华书店
印刷装订 宁夏凤鸣彩印广告有限公司
印刷委托书号 (宁) 0006480

开 本 720mm × 980mm 1/16
印 张 22.75
字 数 270千字
版 次 2018年1月第1版
印 次 2018年1月第1次印刷
书 号 ISBN 978-7-5525-3848-9
定 价 29.00元

版权所有 翻印必究

前 言

党的十九大报告指出，必须“必须坚持人民主体地位，坚持立党为公、执政为民，践行全心全意为人民服务的根本宗旨，把党的群众路线贯彻到治国理政全部活动之中”，要“打造共建共治共享的社会治理格局。加强社会治理制度建设，完善党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体制，提高社会治理社会化、法治化、智能化、专业化水平”。社区警务是建设平安中国，加强和创新社会治理，维护社会和谐稳定，确保国家长治久安、人民安居乐业的重要举措，是加强预防和化解社会矛盾机制建设，正确处理人民内部矛盾的重要方式，是加强社区治理体系建设，推动社会治理重心向基层下移，发挥社会组织 and 民众作用，实现政府治理、社会调节、居民自治良性互动的重要途径。

进入新世纪以来，国家治理与社会治理的思路发生了重大变革。政府职能在从“管理型政府”向“服务型政府”过渡，治理理念的变革带来了治理方式的变革，在社会治安综合治理层面，对服务职能的要求也提上了一个新的高度。2002年3月，公安部在杭州市召开的全国公安派出所会议上首次提出实施社区警务战略。其核心思想就是全面、彻底地贯彻群众路线，将警力下沉，深入群众内部，利用和依靠群众力量实现全方位的社会治理。之后，社区警务战略在全国各地全面展开。经过

十多年的发展，社区警务战略在各地积累了丰富的实践经验。

宁夏各级公安机关认真贯彻落实宁夏回族自治区公安厅党委的决策部署，科学谋划，周密安排，强力推进“一村（社区）一警”机制建设，宁夏全区形成了加强社区警务建设的共识和浓厚工作氛围，实有人口管理、信息采集维护、组织安全防范、维护治安秩序、联系服务群众等职责任务切实落实，社区警务建设迈上一个新的台阶，取得显著成效，涌现出一批优秀的社区警务工作者。为了对宁夏社区警务工作的经验与思考做一个总结，宁夏回族自治区公安厅治安总队联合北方民族大学法学院共同编写了本书。参加编写工作的人员有北方民族大学法学院王银梅教授、黑静洁副教授、闻立军讲师，宁夏回族自治区公安厅治安总队李军总队长、杨万斌政委、李龙调研员、张伟支队长及李贵全等同志。宁夏警官职业学院朱敏讲师、北方民族大学法学研究生李慧和宁夏大学法学研究生李秋桐参加了调研及资料整理工作。

本书共分为五章。第一章是社区警务的基本问题，介绍了社区和社区警务的概念、社区警务的理论基础、社区警务的机制与方法、社区警务的工作内容、新时期社区警务人员的素质要求与工作方法以及我国社区警务的产生与发展。这一部分内容是社区警务工作的理论升华，沉淀了我们多年来的思考。第二章是国外社区警务实践。社区警务在国外经过了几十年的发展，有很多好的做法和经验都值得借鉴和学习。在本章，我们主要介绍了美国、英国、澳大利亚、日本和新加坡的做法。因为这些国家社区警务工作开展得早，做法和经验也相对成熟，有更多可供参考的经验。第三章是我国社区警务实践。全国各地域情不同，社区警务的做法也各有特点，归纳和概括国内各地的优秀经验，对于宁夏未来社区警务的发展具有十分重要的启发与借鉴意义。第四章是宁夏社区警务实践与创新。在本章，我们仔细梳理了宁夏五市在社区警务方面的具体

工作方法，也算是对过去宁夏社区警务工作的一个总结。第五章是宁夏优秀社区警务工作者简介。在我们看来，社区警务在宁夏得以深入开展，离不开这些基层警务工作人员的辛勤努力与无私付出。限于篇幅，我们只能对其中具有代表性的人物及事迹做简要介绍。其实，安排这一部分还有这样的目的：向广大社区警务工作者致敬，同时向全国宣传宁夏的社区警务工作者。

近年来，宁夏出台了一系列规范性文件，为社区警务的深入开展奠定了坚实的制度基础，这也是宁夏社区警务工作积累的经验。为此，我们专门将这些规范性文件进行搜集、整理，作为附录安排在本书末尾，以飨读者。

由于时间仓促，本书的编写还存在诸多漏洞和不足，我们诚恳地希望读者能够不吝赐教。同时，我们也将以此为起点，力争实现宁夏社区警务工作再上一个新台阶。

目 录

第一章	社区警务的基本问题 / 1
第一节	社区概述 / 1
第二节	社区警务概述 / 6
第三节	社区警务的理论基础 / 16
第四节	社区警务的机制与方法 / 26
第五节	社区警务的工作内容 / 35
第六节	新时期社区警务人员的素质要求与工作方法 / 41
第七节	我国社区警务的产生与发展 / 49
第二章	国外社区警务实践 / 58
第一节	国外社区警务概述 / 58
第二节	美国的社区警务 / 70
第三节	英国的社区警务 / 78
第四节	澳大利亚的社区警务 / 89
第五节	日本的社区警务 / 94
第六节	新加坡的社区警务 / 99
第三章	我国社区警务实践 / 104
第一节	中国特色社区警务的政策基础与发展轨迹 / 104
第二节	我国各地区社区警务实践 / 108

第四章	宁夏社区警务实践与创新 / 152
第一节	宁夏推进“一村（社区）一警”的探索、实践、创新 / 153
第二节	宁夏部分地区社区警务的具体实践 / 162
第五章	宁夏优秀社区警务工作者简介 / 213
附录一	宁夏回族自治区政府副主席，政法委副书记，公安厅党委书记、 厅长许尔锋关于推进“一村（社区）一警”社区警务工作的讲话 摘录 / 249
附录二	社区警务建设工作的相关文件 / 254
附录三	媒体对宁夏社区警务工作的报道 / 350

第一章 社区警务的基本问题

第一节 社区概述

社区是一个小社会，是人们生活的平台和认识社会的起点。进入21世纪以来，社区成为我国大众传媒中出现频率颇高的一个名词。当前，我国的社区建设在政府的整体规划、强力推行和公众的积极参与支持下，正快速、健康地发展。

一、社区的含义

社区是社会构成的细胞，是社会学理论范畴中的一个基础概念。社区理论曾一度被认为是社会学的基石。最先提出这个概念的是德国社会学家滕尼斯。他在1887年出版的《社区与社会》一书中，第一次使用了“社区”这个概念，并对之做了明确的阐述，但其含义与现在明显不同。在这本书中，滕尼斯运用“社区”和“社会”这两个概念来说明社会变迁的趋势。他认为，社区是由具有共同价值取向的同质人口组成的一种关系亲密、出入相友、守望相助、疾病相扶的富有人情味的社区关系或社会生活的共同体。人们加入这一团体，不是根据自己的意愿或有目的的选择，而是因为他生长在这个共同体之中，是自然形

成的。这样的社会共同体逐渐向具有不同价值观念的异质人口组成。由劳动分工和社会契约联系起来，缺乏感情和关系疏远的社会过渡，将是历史发展的必然趋势。但在当时及以后的一段时间里，滕尼斯关于社区和社会的理解，并未引起人们的关注。直到第一次世界大战以后，在资本主义国家，人们开始对由于社会制度造成的人际关系淡漠、疏远感到厌恶和不安，才开始对滕尼斯提出的“社区”概念产生兴趣。美国的查尔斯·罗密斯把滕尼斯的社区译成了英文Community。Community一词含义广泛，可以指社区、社会、团体、公众、共有等。在社会学里，它主要是指在一起生活、工作的人的共同体。中文的“社区”概念是从英文Community翻译过来的，进一步突出了其地域特征。1933年，费孝通等第一次将Community一词译为中文的“社区”，并一直延续下来，逐渐成为我国社会学中的一个专门概念。

据有的社会学家粗略统计，目前社会学界关于“社区”的定义，大约有一百多种。综合各种学说，并根据我国社会学界在研究实践中使用“社区”这一概念和当前全社会开展社区建设的实际情况来看，可以较为科学地认为社区是一个地域性的社会生活共同体，包含着社会群体、活动区域、社会关系、社会互动、社区意识和社区文化等基本要素。概而言之，可以给社区下一个完整的定义：社区是指聚集在一定地域范围内，进行一定的社会活动，具有特定的互动关系和共同的文化维系力的社会实体，是一个地域社会生活共同体。

二、社区的构成要素

（一）地域要素

“地域是一个社区存在的物质基础，社区本身就指地域，包括社区的范围、方位、形状、环境、自然资源等。”一定的地域是社区的载

体，社区的发展以一定的地域为依托，一定地域的人文、自然环境是社区存在和发展的依据。在当代社会，世界各国为了便于管理国家与社会，都对国家进行了行政区划。一般而言，各国的行政区划与历史上形成的人类生活的地域格局基本保持一致。在“社区”概念提出、世界各国开始关注和研究社区时，“社区”概念在地域特征上或多或少地与行政区划存在重叠，但社区和行政区是两个不同的概念，二者存在诸多的区别。

（二）人口要素

“人口指社区内按一定生产关系或社会关系聚居的人口群体。”人口要素是社区中最生动、最活跃的要素，是社区得以维系的基础。同时，人口要素和地域要素构成社区的基本要素。一般而言，人口要素包括人口的数量、质量、结构和分布等内容。人口数量是指一定区域人口的多少。人口质量是指相应人口的整体素质。人口结构包括年龄结构、性别结构、社会结构等。人口的分布是指一定区域人口居住的空间格局。

（三）制度要素

制度要素是指维持社区正常生产和发展的各种体制和机制。社区中最重要的制度要素包括法律制度和管理制度。法律制度具有多元性，可以分为不同的层次。在现代社区，最主要的法律制度是国家立法机关制定的具有普遍适用性的法律，但人类社会演进过程中形成的风俗、习惯、道德等也仍然支配着人们的行为，这些非正式法律的规范和规定影响着社区之间的差异性和不同社区发展形态的多样性。同时，每一个社区也都有针对不同特点的管理制度，这些制度在很大程度上保证了社区的有序运行。

（四）文化要素

文化要素是一定的人群能够聚集在一起，并能和谐相处的内在动力。不同的社区具有不同的文化背景，会产生不同的文化认同。社区的文化要素包括社区成员的归属感、共同的价值取向等。社区成员的归属感和价值取向会产生强大的凝聚力。一方面，这种凝聚力会极大地调动社区成员的积极性和创造性，为社区发展服务。另一方面，会对本社区之外的成员产生排他心理，形成自我保护。但随着社会流动性的增强，社区的这种排他性也在逐渐减弱，社区间的相互交流与融合正在不断加强。

（五）物质要素

物质要素是社区生存和发展必不可少的物质基础，是社区发展的保障。物质要素包括各种基础设施、社区发展所需要的资金、进行社区管理的机构等。随着社区的发展，社区居民对社区物质要素的投入需求不断加大，对社区物质要素的利用要求不断加强，因此，对社区物质要素的规划和利用要有效、科学、合理，以实现社区的科学发展。

三、社区的分类

按照不同标准，可以把社区分成不同的类型。

按社区履行的不同职能，可分为政治社区、经济社区、文化社区、军事社区等。

按社区的空间特征不同，可分为法定社区，即地方行政区；自然社区，即人们在生产生活中自然形成的部落；专能社区，即人们从事某种专门活动而形成的区域。

按社区发展的不同传统，可分为农村社区，即以农业生产为基础发展起来的社区，其社区成员大多为农民，且社区之间流动性小；城市社

区，即以工业生产和依靠第三产业发展起来的社区，其社区成员大多为非农业人口，社区之间流动性大。

四、社区的功能

社区具有多重功能。常见的社区功能主要表现为传统功能、保障功能和服务功能。

（一）传统功能

社区的传统功能包括政治、经济、文化功能。在1887年滕尼斯提出“社区”概念之前，社区在事实上已经存在，它伴随着人类社会产生和发展，并随着社会的进步而不断成熟。社区的政治功能自古就存在，进入阶级社会后，其更加明显，社区往往成为统治者压榨、剥削人民的基本单位。在现代社会，社区成为人们进行民主选举、民主监督的基层单位，是实现基层民主的基本场域。社区在发展中逐步形成了维系自身发展的产业链，其为社区成员提供消费资料，并吸纳社区成员从事生产与交换活动，这种经济职能在原始社会就存在，在现代社区更为突出。在古代社会，社区是统治者宣传统治思想的重要场所；在现代社会，社区是人们休闲娱乐、开展教育的重要场所。

（二）保障功能

社区中存在各种管理活动，如环境管理、卫生管理、治安管理等，其最根本的目标是保障社区的安全与有序。安全既是一种客观状态，即社区生活无安全隐患的事实，又指一种价值判断，即安全感。秩序包括政治秩序、经济秩序、文化秩序等，但最基本的是治安秩序，它存在和体现于其他秩序之中，是其他秩序存在的前提和基础。保障功能是社区能够保障社区成员的安全与秩序需求，进而为社区的稳定与发展创造良好的条件。

（三）服务功能

社区服务功能是伴随着各国行政体制改革和政府职能的转变而实现的，并在政治国家与市民社会的辩证关系中得以拓展。“社区服务功能的基本要求是通过基础性保障和福利性照顾，来满足社区居民的日常生活需求。”一般而言，社会自治程度越高，社区服务能力和水平也相应越高。而且随着社区居民公民意识的增强，其对社区服务质量的要求也会越来越高。因此，社区在发展过程中最大限度地实现社区自治是民主社会发展的必然趋势。

第二节 社区警务概述

正确认识和深刻理解社区警务的含义及基本思想，是科学把握社区警务价值及发展战略最重要的理论支撑，是社区警务工作者必须具备的理论素养，也是社区警务战略能够在实践中顺利推行的基本前提。

一、社区警务的含义

“社区警务”（Community Police）的英文本意是“社区导向警务”（Community-Oriented Police）。社区是社会的基本构成单位，对社会的和谐进步有着直接的影响。“社区导向警务”就是强调以社区的治安需求为导向开展警务工作。社区警务不是“社区”和“警务”的简单相加，也不能理解为“社区的警务”，否则就失去了存在的意义。综观社区警务的丰富实践及理论发展，社区警务的定义可以被科学地归纳。社区警务是指警务部门与社区相互作用的过程，是社区建设的重

要组成部分。社区警务部门及其社区民警坚持社区导向，与社区融为一体，构建和谐、信任的警民合作关系，宣传、动员、组织、指导和引领基层社区组织和社区群众以各种形式参与社会的犯罪预防工作，积极开发社区治安资源，科学改善社区环境，强化自卫互助，充分实现警民合作精神，共同发现、研究和解决社区的治安问题，从而构筑以社区为主体的预防和控制违法犯罪的社区公共安全治理体系。这一定义主要蕴含了以下三重含义。

（一）社区警务是一种警务理论和理念

社区警务是一种新型的警务理论，也是一种崭新的警务理念。社区警务理论的形成、发展和臻于完善，主要源于犯罪学理论对犯罪产生原因的基本认识和结论，即犯罪的根源在于社会，因此抑制犯罪的根本力量也在于社会。对社区而言，维护社区公共安全，是社区公众的权利和义务；维护社区公共安全的主体是社区公众，警察力量只是其中的一个部分；社区公共安全的目标及其良性状态的维护，只有在警察与社会、警察与公众的良性互动中才能得以实现。社区警务在科学借鉴和吸收社会学、管理学、犯罪学、系统科学、信息科学和社会治安综合治理等诸多学科理论的基础上，全面系统地探讨了各类社区组织、社区力量、社区资源，在预防违法犯罪、维护社区秩序和公共安全等方面的重要作用，以及社区与警务部门相互作用共同预防犯罪的方式、方法和形态，形成了一种新的警务理论。社区警务理论具有以下基本精神和理念。

1. 警务工作的终极目标是减少犯罪

打击和惩罚犯罪是必要的，但通过预防措施遏制和减少犯罪则是警务工作追求的终极目标。警务工作的优劣虽然不是犯罪率升降的决定因素，但警察卓有成效的工作能够有效地遏制犯罪。只要实施正确的警务战略，真正调动社区公众参与的主动性，充分发挥全社会力量的综合效

能，才能在总体上有效地控制和减少犯罪，既治标又治本的目标是完全可以实现的。

2. 依靠社会公众力量预防违法犯罪

违法犯罪是一种客观存在的社会现象，是一定条件下各种社会矛盾复杂化、尖锐化的综合反映。其发展变化受到一定时空范围内政治、经济、文化、教育、社会、人口等要素综合作用的影响和制约，任何违法犯罪都发生在一定的社区里，都有一定的社会条件和背景。因此，社区是预防和抑制违法犯罪的重要资源和领域。社区警务强调社区的主导地位和决定性作用，强调必须依靠社会公众力量预防和抑制违法犯罪。警务工作的成效主要通过引导、组织社会公众参与防控违法犯罪的广度和深度体现出来。

3. 防范在先，预防为主

传统的警务方式过分强调警察的快速反应能力和对犯罪嫌疑人的打击惩罚，从而导致警察疲于应付，工作被动，日常管理和基础工作严重弱化。社区警务则要求把警务工作的中心转移到案发前的管理和防范上来，注重发挥治安信息的主导作用，发现问题及时解决。充分发动社区公众积极参与社区的犯罪预防工作，力求通过对犯罪主体及客体目标的主动防范，最大限度地减少违法犯罪，体现了防范在先、预防为主的思想。

4. 以小治安累积成大治安

社区是社会构成的有机体，是社会发展的基石。推行社区警务，必须从社会着眼、社区着手，以社区为立足点，由点到面、由局部到整体，以社区小治安累积成社会大治安，从而实现社会治安秩序整体的良好运行。

（二）社区警务是一种警务发展战略

社区警务是一项具有全局性、根本性、长期性的系统工程，只有发挥社区与警务部门共同作用形成的系统效能，方能顺利实施并达到目的。维护社会治安不是警务部门单方面的行为，不能过分强调警察的专业工作，应突出和强化警民互动合作。这就要求社区民警必须牢固树立依靠社区力量共同维护社会治安的观念，并使之成为社区警务工作的行为准则，宣传、发动和组织引领社区，紧紧依靠全社会的力量，共同努力，实行综合治理。所以，社区警务是一种具有重要意义的警务发展战略。

（三）社区警务是一种警务工作方式

在最浅层面上，社区警务是一种警务方式，主要包括警务工作模式和警务工作方法两个方面，其基本要求就是警民合作、共同防范。它强调社区警务工作平台和重心在社区，要求社区民警必须立足社区、深入社区、服务社区，与社区建立密切联系与良好合作；组织、指导社区群众性治安力量有效开展自卫防范互助工作；根据要求有效开展情报信息、人口管理、阵地防控等各项专业工作。

二、社区警务的基本思想

社区警务思想丰富、广博和深邃。它既是一个思想体系，又是一个理论体系，同时还是一个方法体系。其基本思想主要包括以下几个方面。

（一）一体化思想

社会学和系统论思想认为，社会是社会生活的共同体，是一个动态发展变化的大系统。社区是社会的构成单元，是一个微观而具体的子系统，只有建构系统的各种力量和各种因素相互作用、相互影响、相互