

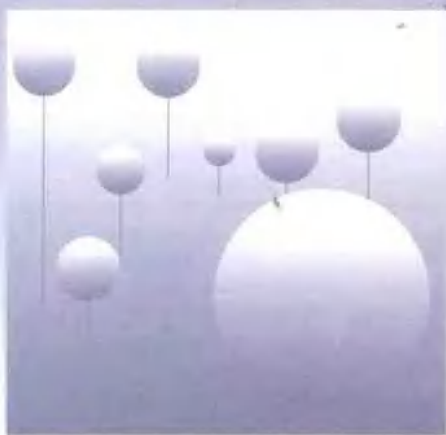
国外境外

城市治安管理

GUOWAI JINGWAI CHENGSHI ZHIAN GUANLI

主 编：黄菊良

副主编：吴恒俊 范 明



中国人民公安大学出版社

000

75233
H75

国外境外城市治安管理

主 编 黄菊良

副主编 吴恒俊 范 明



A1056198

中国人民公安大学出版社

·北 京·

图书在版编目 (CIP) 数据

国外境外城市治安管理/黄菊良主编. —北京: 中国人民公安大学出版社, 2003.1

ISBN 7-81087-171-4

I. 国… II. ①黄… III. 城市—治安管理—经验—世界 IV. D523.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 106228 号

国外境外城市治安管理

GUOWAI JINGWAI CHENGSHI ZHIAN GUANLI

主编 黄菊良

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: 北京鑫正大印刷有限公司

版 次: 2003 年 1 月第 1 版

印 次: 2003 年 1 月第 1 次

印 张: 18.625

开 本: 850 毫米×1168 毫米 1/32

字 数: 466 千字

印 数: 0001~3000 册

ISBN 7-81087-171-4/D·160

定 价: 42.00 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) 83905728

版权所有 翻印必究

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

编辑委员会名单

名誉主任 鲍遂献 张声华

主 任 毛瑞康

副 主 任 黄菊良 周 正 沈伟基 吴恒俊

刘文玺 李健和

编 委 (按姓氏笔画排列)

王焕聚 毛瑞康 刘文玺 李健和

吴恒俊 严 励 陈孟豪 沈伟基

周 正 郑文斌 范 明 胡训珉

徐志林 顾月弟 桂世勋 袁志航

黄菊良

目 录

第一部分 社区警务

第一章 社区警务概述	1
第一节 社区警务的原理	1
第二节 社区警务的实验	8
第二章 社区警务分述	10
第一节 社区警务与警务战略转变	10
第二节 社区警务与改善警民关系	16
第三节 社区警务的守护制度	32
第四节 社区警务的感化、教育与改造	37
第五节 社区警务的管理、处罚与治理	41
第六节 社区警务的培训与指导	54
第三章 社区警务的基层警察组织	60

第二部分 毒品、卖淫与赌博治理

第一章 打击毒品犯罪	68
第一节 美国禁毒警务的策略模式	69
第二节 法国的反毒品斗争	71
第三节 德国警方的缉毒策略	72
第四节 荷兰的禁毒政策	74
第五节 澳大利亚的禁毒策略	75
第六节 泰国的禁毒策略	76

第七节 日本的禁毒策略	79
第二章 卖淫的治理	81
第一节 西方国家卖淫现象的历史与现状	81
第二节 对有关卖淫的立法原则的比较	82
第三节 各国卖淫刑事规制的比较	86
第四节 卖淫防治措施	94
第五节 日本治理卖淫的情况	97
第六节 台湾地区治理卖淫的情况	101
第三章 赌博业管理	107
第一节 西方国家的赌博业及其管理	107
第二节 香港地区的赌博业及其管理	115
第三节 澳门地区的赌博业及其管理	126
第四节 台湾地区的赌博业及其管理	132

第三部分 大型活动安全保卫与集会游行示威管理

第一章 大型活动的安全保卫	143
第一节 大型综合性运动会的安全保卫	143
第二节 足球赛场的安全保卫	164
第三节 其他重要场合的安全保卫	182
第二章 集会游行示威的管理	189
第一节 集会游行示威的审批制度	188
第二节 集会游行示威的申请	189
第三节 集会游行示威中的秩序维护	194

第四部分 户政管理

第一章 日本、荷兰、美国的人口管理	203
第一节 日本的人口管理	203
第二节 荷兰的人口管理	204

第三节 美国的人口管理·····	205
第二章 台湾地区的人口管理·····	206
第一节 流动人口管理·····	206
第二节 户口查察·····	214

第五部分 特种行业管理和违禁危险物品管理

第一章 特种行业管理·····	228
第一节 法国的特种行业管理·····	228
第二节 美国的旅馆业管理·····	233
第三节 台湾地区的特种行业管理·····	236
第二章 日本对枪械的管理·····	243
第一节 日本警方防治枪支犯罪的举措·····	243
第二节 日本的枪械管理办法·····	245

第六部分 预防犯罪

第一章 犯罪预防方略综述·····	249
第一节 犯罪预防体系的分类及警察的作用·····	249
第二节 犯罪预防的间接方略·····	254
第三节 犯罪预防的直接方略·····	258
第四节 重视发挥警方专业预防措施·····	268
第五节 犯罪预防的组织机构·····	271
第二章 治安整治措施·····	276
第一节 美国警察的治安措施·····	276
第二节 日本加强治安的措施·····	278
第三节 香港、台湾地区的治安措施·····	281

第七部分 警察巡逻勤务

第一章 警察巡逻勤务概述·····	284
-------------------	-----

第一节	警察巡逻勤务的含义与内容	284
第二节	警察巡逻勤务的发展阶段	289
第三节	警察巡逻勤务的作用与地位	293
第二章	警察巡逻勤务的体制与运行机制	299
第一节	警察巡逻的体制	299
第二节	警察巡逻的职责与权力	307
第三节	警察巡逻的勤务方式	312
第四节	警察巡逻勤务的规划	325
第五节	警察巡逻的手段与实施	344
第六节	巡逻警察的素质和培训	352
第三章	警察巡逻勤务的改革热点与未来发展趋势	364
第一节	警察巡逻勤务的改革热点	364
第二节	警察巡逻勤务的未来发展趋势	370

第八部分 警察的筛选、教育与培训

第一章	警察筛选、教育、培训概述	375
第一节	警察筛选、教育与培训的历史发展	375
第二节	警察筛选与招募的现状	377
第三节	警察招募的条件	379
第四节	警察教育与培训的特点	385
第二章	警察的教育培训模式	396
第一节	西方国家警察的教育与培训	396
第二节	香港、台湾地区警察的教育与培训	409

第九部分 警察的组织机构

第一章	警察组织机构的设置	417
第一节	美国警察组织机构设置	417
第二节	加拿大警察组织机构设置	418

第三节	法国警察组织机构设置	420
第四节	荷兰警察组织机构设置	421
第五节	日本警察组织机构设置	423
第六节	台湾地区的警察组织机构设置	424
第七节	香港地区的警察组织机构设置	424
第八节	澳门地区的警察组织机构设置	425
第二章	警察职能的划分	426
第一节	美国警察职能划分	426
第二节	加拿大警察职能划分	428
第三节	法国警察治安管理职能的划分	430
第四节	日本警察职能划分	434
第五节	台湾地区警察职能划分	435
第六节	香港地区警察职能划分	438
第七节	澳门地区警察治安管理职能的划分	439

第十部分 保安业及其管理

第一章	保安业的现状	443
第一节	欧美国家保安业的现状	443
第二节	亚洲国家保安业的现状	448
第二章	保安业的业务范围	453
第一节	保安业业务范围概况	453
第二节	行业保安业务	454
第三章	保安业管理	476
第一节	保安业管理概况	476
第二节	保安公司的申请和审批	478
第三节	保安业管理机构的组织和职责	482
第四节	保安业管理的方式	484
第五节	保安人员的培训	498

第六节 保安业的职业道德规范	499
第七节 警察机关同保安业的关系	504
附 录 外国警务专题比较研究	507
中外“群体性事件”问题比较研究	范 明 507
国外控制球迷骚乱的若干经验及对我国 的启示	金光泽 522
卖淫治理（管理）之比较研究	王长松 537
警察在预防犯罪中的作用之比较	救治效 546
中外警察教育培训模式比较研究	李 娟 559
中英两国保安业比较研究	陆燕乃 571
后 记	583

第一部分 社区警务

第一章 社区警务概述

第一节 社区警务的原理

一、社区警务的定义

社区是一个社会学的名词，广义上是指居住着信仰相同、民族接近或者均依赖这一地域生活和共生的公众的特定的地理区域。社区的地域，并不是指一种固定的地域。宏观的大社区可以是一个城市、一个国家，甚至是一个大洲。

狭义上，社区是指一个城市具体的街区或乡村一个村的范围，大体上同欧美历史上一个教区的范围相似，即指一所教堂所覆盖的地域面积，同我国目前的村落或城市街道大小相近。本书所述的社区，指狭义上的社区。

社区警务，是将警务工作落实于社区，运用社区资源，警民合作，结合社区需求，以预防犯罪、维护社区安宁为目的的警务工作模式。

社区警务也叫社区导向警务（Community-oriented Policing），是在西方兴起的一种新的警务哲学（即理论）、警务原则和警务方法，所以对其认识仁者见仁、智者见智。以下是几个有代表性的定义：

（一）美国休斯敦警察局对社区警务的定义

美国休斯敦市警察局认为，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。实际上，其本质就是警方对如何维护社会治安的一种新的认识。传统的与社区隔离的警务模式已经无法适应新的社会治安形势要求，不能有效地控制犯罪，而社区警务在警方和社区之间建立了一种联盟，目的是通过双方的努力，创造更美好的邻里生活。

（二）英国社区警务旗手约翰·安德逊对社区警务的定义

约翰·安德逊认为，社区警务主要包括下列基本关系：1. 警务的成效依赖社会（社区）；2. 社会（社区）是打击与抑制犯罪的主体，也是警察建设的主要源泉；3. 所有警察工作，包括巡逻、刑事侦查、交通管理，都离不开社区。

（三）英国莱斯特大学麦克·金对社会警务的定义

麦克·金认为，社区警务的形式是以社区为警察工作的导向。社区警务的基础是理性化——即在警务现代化之后按照时间、地点的具体情况，灵活地、理性地决定警务工作。

二、社区警务的原则

罗伯特·比尔爵士在 1829 年建立伦敦大都市警察时阐明了一些原则，把警察的职能更多地与公众的认可而不是与法律联系起来。其原则意味着：警察有使社区担负管理自己事务的责任；警察的合法性要被社区认可；警察的目标是提高社区的生活质量。实际上比尔的原则正是社区警务的本质，具体如下：

1. 警察的职责是预防犯罪和骚乱。

2. 警察履行职责的权力决定于公众的认可和他们获得并保持公众对其尊重的能力。

3. 公众的尊重和认可意味着公众愿意在警察执法时进行合作。

4. 警察寻求公众的支持，不是通过迎合民意而是通过执法公正。

5. 警察应始终与公众建立传统的关系，即警察即是公众、

公众即是警察的传统关系。检查警察工作效率的标准是犯罪和骚乱消失，而不是警方应付这些问题的行动。

社区警务区别于其他形式警务的特点主要如下：

1. 强调进行犯罪现状调查和其他相关问题的调查，把握犯罪现状、原因及其发展趋势，为采取预防、遏制犯罪措施提供依据。

2. 认为打击犯罪的主体是公众，警察只有依靠广大公众，并同公众相联系，才能取得预期的目的。

3. 认识到犯罪产生于社会，根治犯罪的主战场在社会，而不是发案的现场。

4. 警务工作的中心不是打击和镇压，而是宣传、组织和教育公众。

从历史发展看，社区警务是警察工作的返朴归真，即汲取了古代非正式警务的精髓，具有某种追求传统，即追求西方历史上警民不分的太兴保甲制和大不列颠的自我警务制。追求的是那种警察同公众的密切关系，那种公众把维护社会秩序的责任看成是自己的责任，使警务工作同社会和谐起来的警务模式。

约翰·安德逊在英国艾克赛特市创建英国第一个社区警务实验区时，曾制订了社区警务规则，这一规则对了解社区警务的基本原理至关重要。

1. 社会变迁对现存警察制度产生了巨大的压力，因此，警察必须适应这种社会变迁。

2. 社会变迁对警察的冲击，主要体现于要求警察从被动反应的警务风格向主动防控警务风格的转变，因为社会正在从专制走向民主。

3. 根据艾克赛特市警察分局三年的实验，证实了以下情况：基于公众对安全的要求，其他社会机构从各个方面对预防犯罪作出了巨大的贡献，警察不仅能够而且愿意以伙伴的关系与他们共

同合作。

4. 通过与部门代表和诸位警司的共同研究，决定自 1979 年 5 月 1 日起正式在德文郡与康沃郡警察局引进社区警务。

5. 社区警务被描述为一种日常的地区性警务。在所辖区域，公众与各种社会机构密切合作，通过社会的力量与法律制约的形式共同预防犯罪，特别是青少年犯罪。

6. 在各个社区中，将犯罪情况、分布与特点以可视形式按地理形态加以分析与记录（即犯罪标图）。

7. 犯罪信息是对话的基础，应组织经常性的社会各部门与单位的会议，与教师、社会工作者、缓刑官、住房管理员、计划人员与青少年工作者共同交流与讨论。

8. 各种信息应与地方公众见面，经常与公众讨论采取什么样的社会活动来减少犯罪，应在有条件的地方建立地方咨询组。

9. 建立社区（义务）警员制。社区（义务）警员一般由当地居民担任，在整个社区所共同关心与感兴趣的社会活动中起到带头人的作用，并组织地方（义务）警务活动。

10. 以前所制订的警察局各部门的计划都以 1979 年 5 月 1 日的决定为依据。

11. 各级警官都必须对社区警务的计划作出反应，领导应对本计划的实施与考查负责，普通警员应充分支持本计划。

12. 为使本计划获得最佳效益，应事先组成讨论咨询组，并在每个分局组织具体实施方法的解答会。

13. 建立犯罪预防支援总部，在每一个需要的地方建立咨询与助民点。

14. 未来的警务是一种三级警务战略：社区警务是一级警务战略。在抑制犯罪、维护社会治安等方面，社区警务发挥了重要的作用。紧急救助与快速反应是二级警务战略。快速反应警队和求助警车在突发事件到来时大显神威，成为社区警务的帮手。刑

事侦查是三级警务战略。刑侦应从社区警务中获得信息并为改善社区警务而工作。

15. 提供最佳警务。警察必须与广大公众、与各类社会机构密切合作。

三、社区警务的基本原理

根据英国、美国社区警务的理论阐述与实际操作，社区警务的基本原理应包括以下四个方面：

（一）遏制犯罪的关键在社区，而不在警察

根据犯罪学理论，产生犯罪的根源在社会。因此，有效地遏制犯罪，必须依靠社会。著名犯罪学家杜尔凯姆的犯罪学理论，如《社会混乱论》认为，社会变革引起社会生态平衡的破坏，社会生态平衡的破坏引起道德规范的多元化，从而导致犯罪上升。

（二）警察人数的增加与减少与发案数、破案数没有直接关系

英国警方调查了解到，有时街上警察越多，报案数越多。他们认为，与犯罪相关的主要因素是社会环境，如贫困、低教育程度、失业、社会动荡、人口密度过大等。

（三）警察装备和技术的提高与减少犯罪、增加破案率几乎无关

20 世纪 90 年代，美国警察在巡逻中遇到抢劫案的几率较低，快速反应不像现在人们认为的那么重要。所以，刑侦工作的成功，主要依据公众的信息而不是刑侦技术。

（四）公众需要的警察不是武装到牙齿的机器人

警察装备越现代化，与公众的距离就越远。公众需要的警察是充满同情心的、助人为乐的人性化警察。根据调查，警察工作的主要内容是为社会与公众服务。以报案电话为例，80% 的电话是为了寻求帮助和解答问题，仅有 20% 的电话与刑事发案有关。

为此，西方社区警务主要采取下列方法来保一方平安：

1. 发现与了解社区的犯罪问题与社会问题。社区警务注重发现问题、跟踪问题和进行科学的调查研究，是警务改革的基础。例如，英国社区警务的试点——德文郡警察局，创造了标绘发案态势图的方法，把该市的市政图与发案态势图重叠为一，从而发现犯罪的高发区域与危险地段，为系统地研究发案成因、科学地分配警力提供了坚实的依据。社区警务不仅在犯罪方面发现问题，更重要的是能发现群众生活的关注点和需要立即解决的问题，如子女课外活动、节假日娱乐活动，等等。

2. 鼓励公众参与预防犯罪的工作，再造社会和谐。警方采用一系列的手段与措施，激发公众的参与热情，建立牢固、亲密的警民伙伴关系，如召开座谈会、组织夏令营及丰富多彩的文化体育活动等。其中邻里守望制度是最具典型意义的创新之一。英国普利茅斯市的水兵家属自愿组织起来，互相照顾，互相帮助，在邻居外出时帮助照看住房的安全。公众的参与再造了社会和谐感，有助于形成全民皆警的局面。

3. 转变警务工作重点。社区警务体现了公民直接参与和全民皆警的新的警察工作观。警察局的指导思想不仅体现在对社区参与思想的重视上，也体现在工作重点的转变上。刑侦工作的重点要放在社区居民指定的重点犯罪多发区；同时，警方还要注意发展地区犯罪情报组织，依靠本地居民获取情报，使警察与所保护的社区有机地结合在一起。

4. 对警察体制予以改革。社区警务是一个复杂的系统工程，它要求警察机关对自身体制的调整。例如，工作评价制度需要改变，从过去单纯注重数字的积累（如逮捕罪犯数、处理报警电话数等）转变为解决问题、为公众服务的实际能力；警务调配需要调整，所有警务工作都要统一管理、组织与指挥，一切为了方便群众、服务群众，如在解决居民求助电话时，警察不是单纯地派一辆巡逻车一去了事，而是按轻重缓急区别对待，或复函、或面

谈，或在警察的帮助下让群众自己解决问题；在社区警务人员的培训中，新警员要学习有关社区管理的基本知识，掌握组织群众、做耐心细致工作的方法与技巧。

与以往警务模式相比，社区警务有如下的积极作用：

1. 社区警务澄清了片面追求装备的认识，重塑了警察的社会形象。传统上，各国警方总是把发案率、破案率作为衡量警察工作的重要标准，把治安的好坏与发案率的升降归结为警察工作好坏的根据。这样，一方面造成了立案不实，存在大量隐案、漏案的弊病；另一方面使警察在日益增加的发案数前陷于被动，束手无策。社区警务作为一种新的警务哲学，启发社会重新认识犯罪成因的复杂性与社会性。它以科学的研究结果向公众展示，发案率上升是社会政治、经济、文化冲突的产物，警察的遏制作用不是决定性的。要遏制犯罪，关键在于预防，预防的关键在于社区居民的参与及各部门的齐抓共管。衡量警察工作应从“量”转变到“质”，从重视发案数、破案数到重视服务、向居民提供帮助的效果与质量，使得全社会逐步理解警察的工作，尊重警察的劳动。

2. 社区警务促使人们重新认识警察现代化。20世纪60年代中期，西方各国开展的警察现代化，是以增加警力、增加开支与改善通讯、交通和器材装备为标志的。其结果是，高密度的车辆巡逻并没有降低发案率，最短到达现场的时间也没能提高破案率。长期的实践，迫使警界的有识之士重新认识科学技术、器材装备的局限性，而社区警务则是他们新的尝试与追求。

3. 社区警务有助于重建社会和谐与全民皆警的概念。社区警务为加强警民合作创造了新的机会。警察不再把自己视为独立于社区之外的力量，公众也不再把警察当作陌生人。通过警民之间的理解与合作，社会生态平衡机制不断得以加强，形成了以整个社会为主体的强大的遏制犯罪的能力。在这个体系面前，警察