

三农问题 与 农村警务

杨泽万 著

SANNONG

WENTI

YU

NONGCUNJINGWU

群众出版社

三农问题与农村警务

杨泽万 著

政法机关
内部发行

群众出版社

2003年·北京

图书在版编目 (CIP) 数据

三农问题与农村警务/杨泽万著. —北京: 群众出版社, 2003

政法机关内部发行

ISBN 7-5014-3000-4

I. 三... II. 杨... III. ①农村-派出所-研究-中国②农村-群众自治-研究-中国③农村-税制改革-研究-中国 IV. ①D63②F812.422

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 076602 号

三农问题与农村警务

杨泽万 著

责任编辑/亢 健

技术设计/祝燕君

出版发行/群众出版社 电话: (010) 67633344 转

社 址/北京市丰台区方庄芳星园三区 15 号楼

网 址/www.qzcbbs.com

信 箱/qzs@qzcbbs.com

印 刷/北京地质印刷厂

850 × 1168 毫米 32 开 14.125 印张 308 千字
2003 年 10 月第 1 版 2003 年 10 月第 1 次印刷

ISBN 7-5014-3000-4/D·1401 定价: 23.00 元

政法机关 内部发行



关心三农问题，增强护农扶农意识 关注农村警务，推进农村小康建设



农村警务关涉农村稳定，需要认真研究。邓小平同志在1987年6月的一次讲话中说：“农村人口占我国人口的80%，农村不稳定，整个政治局势就不稳定。”江泽民主席1992年9月视察河北时说：“没有农村的稳定，就没有全国的稳定。”农村稳定是个大课题，公安机关在其中责任重大，公安机关应该竭尽全力维护农村稳定。

农村警务与农村现状密切相关。人们常常谈到农村治保组织，对此，要了解治保组织必须了解村委会，要了解村委会必须了解村民自治，要了解村民自治必须了解法律表现形式的村民自治与村庄里实际的村民自治，要了解村庄里实际的村民自治还必须了解家族在村庄里的现状以及黑恶势力对农村健康政治的侵蚀……所以，本书以“三农问题”为纬，以“农村警务”为经，两者结合研究农村稳定问题。“三农问题”即农民、

农村、农业问题，也即农村现状。农民、农村和农业几方面的问题相互联系、难以分割。提高农民收入、改善农民社会地位，必须改变我国脆弱的农业基础；而农业的发展依赖整个农村经济结构的调整和农村城市化的速度。“农村警务”即农村公安工作。农村警务本身就是三农问题的组成部分，同时又肩负着为解决三农问题提供良好安宁的治安环境的艰巨任务。全书十章，探讨了农村派出所的设置、人员、功能、经费问题，以及打击地痞村霸、群体性事件处置、矛盾纠纷调解、治安案件查处、惩治涉农犯罪、扶贫开发等等问题。这些问题虽然分列各章进行探讨，但它们之间的联系是显而易见的。譬如，打击地痞村霸就与农村派出所的设置、农村派出所警察的素质、农村派出所的经费保障、农村矛盾纠纷的调解等等问题息息相关。打击地痞村霸单列一章，也仅仅是为了探讨的方便。在探讨中，密切结合“三农问题”进行阐述。譬如，探讨非警务活动时，就结合了严峻的计划生育形势、沉重的农民负担等问题。离开“三农问题”探讨农村警务，必然肤浅而难切实用，即使“有所创见”也是纸上谈兵。当今农村改革两大主题——村民自治、税费改革，从事农村警务应熟悉的其他“三农”问题，如家族问题、计划生育问题、外出打工问题等，本书都作了简明扼要的阐述。读后，对农民、农村、农业会有一个基本的、清晰的了解，对农村警务也会有一定认识。温家宝总理说：“要深入实际，把握国情，了解农村，掌握农民的思想脉搏，使我们的各项工作部署真正符合农村的实际。”我们在探讨农村警务时要牢记这一点。

农村警务是鸿篇巨制，本书热切关注的是热点问题、难点问题、重点问题。如社区警务就属热点问题，非警务活动、经



费保障就属难点问题，打击地痞村霸、农民群体对抗基层党政事件处置就属重点问题。在有限的篇幅里，本书尽力把这些问题讲透彻。探讨中，内容不局限于“文件表达”——仅仅解说相关法律法规，仅仅追寻红头文件的表述，而是更关注“实际运作”——相关法律法规在农村治安实践中的运用情况，红头文件的精神在农村治安实践中有没有得到贯彻，等等。本书追求农村警务的“应该怎样”与“实际是怎样的”两者的交相辉映，追求应然性与实然性的完整统一。在素材的取舍上，本书既注意统观全局的数据，也注意详实具体的乡土资料。本书既为探讨问题而写，也为教学而写，内容兼顾学生、学员、学人三者的需要。公安院校的学生，能从书中吸取日后到农村从事公安工作的基本知识；参加民警培训班的学员，书中的叙述能针对他们实践中碰到的问题释疑解难；关心农村警务的学人，作者想在书中与他们切磋研磨。

没有农民的小康就没有全国人民的小康，没有农村的现代化就没有国家的现代化，实现全面建设小康社会的宏伟目标，最繁重、最艰巨的任务在农村。在全面建小康中，公安机关要在维护农村社会稳定、保证广大农民安居乐业方面做出新的贡献。于建嵘、曹锦清、李昌平、党国英、温铁军、秦晖、朱学勤，许许多多先生，研究三农问题，探隐发微，求实存真，高屋建瓴，指点迷津，作者从他们身上受益良多。以他们之精神，来探讨公安方面的问题，积有岁月，形成本书，应该能为实现全面建小康的伟大目标尽上绵薄之力。



目 录

第一章 村民自治·社区警务	(1)
第一节 农村最适宜推行社区警务	(1)
第二节 社区警务已在农村许多地方初见成效	(16)
第三节 搞好村民自治为社区警务的推行创造条件 ..	(33)
第四节 农村治安防控体系中的群防群治	(48)
第二章 税费改革·群体性事件	(53)
第一节 出于减轻农民负担目的的税费改革	(53)
第二节 农民上访闹事为的是切身利益	(62)
第三节 农民群体对抗基层党政事件处置方略	(70)
第四节 处置实践留给我们的启示	(90)
第五节 恢复农会, 缓冲缓和群体性事件	(94)
第三章 村乡财政·经费保障	(100)
第一节 村乡财政无法为派出所提供有力支援	(100)
第二节 保障派出所运转经费才能做到严格执法	(111)
第三节 多渠道落实农村派出所经费	(120)
第四章 加入 WTO·惩治涉农犯罪	(131)
第一节 加入 WTO 对中国农业有较大冲击	(131)
第二节 提高警察素质维护农村治安	(138)
第三节 惩治涉农犯罪, 保护农业生产	(185)

第五章 矛盾纠纷·治安调解	(196)
第一节 治安调解,重任在肩	(196)
第二节 治安调解的范围	(206)
第三节 治安调解的适用	(217)
第四节 治安调解的艺术	(226)
第六章 地痞村霸·打击黑恶势力	(236)
第一节 地痞、村霸等相关概念的界定	(236)
第二节 打击地痞村霸,农村警务重中之重	(245)
第三节 黑恶势力产生原因分析	(256)
第四节 打黑除恶对策	(269)
第七章 宗法组织·宗族械斗	(281)
第一节 把宗法组织看做中性事物	(281)
第二节 家族势力与家族之间的争斗	(292)
第三节 妥善处置对农村社会破坏力极大的宗族 械斗	(299)
第八章 计划生育·扶贫开发	(310)
第一节 计划生育:“国家发动的针对亿万农民生育 行为的战争”	(310)
第二节 农村派出所户口登记人口统计中存在的 问题及原因	(319)
第三节 农村派出所非警务活动频繁	(326)
第四节 非警务活动面面观	(333)
第五节 公安机关的扶贫开发工作	(342)
第九章 乡村建设·农村派出所	(349)
第一节 农村小康建设	(349)
第二节 农村派出所警力不足	(355)



第三节	坚持一乡一所不动摇	(361)
第四节	农村刑侦中队分散并所	(372)
第五节	农村派出所建设大思路	(379)
第十章	人口流出·畅通进城打工渠道	(393)
第一节	农村人口流出对农村社会治安的影响	(393)
第二节	农村治安形势评估	(399)
第三节	当代中国的户籍二元管理	(410)
第四节	畅通进城打工渠道，减少农村不稳定 因素	(422)
参考书刊目录		(436)



第一章

——村民自治·社区警务

第一节 农村最适宜推行社区警务

一、社区警务是城市社区建设的内容

1978年，按照第五届全国人民代表大会第一次会议通过的新宪法，我国各个城市撤销了“文化大革命”时期建立的街道革命委员会，恢复了街道办事处和居民委员会的建制。那时报纸杂志很少出现“社区”一词。将“街道”与“社区”这两个概念融合起来，促使街道工作与社区工作结合起来，最初的契机是民政部倡导的在全国开展的社区服务工作，而深刻背景则是社会主义市场经济的大发展及其导致的社会变革。在新形势下，随着国有企业深化改革、转换经营机制，政府机构改革、转变职能，住房制度改革，社会成员固定地从属于一定社会组织的管理体制被打破，大量“单位人”转为“社会人”，社会流动人口增加，大量农村人口涌入城市，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。随着人民群众生活水平的不断提高，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。在这种形势下，面对下岗职工、老龄工作、社会治安、流动人口、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，原有的管理方式很难适应形势发展需要，存在着责权利不统一、职责任务不明确、管辖范围过小、人员老化、工作条件差等问题，社区建设日益摆上城市政府工作的重要日程。

1987年，民政部在组织召开的大连市民政工作会议现场座谈会上，首次提出了社区服务的设想，认为社区服务就是“在政府的领导下，发动和组织社区内的成员开展互助性社会服务活动，就地解决本社区的社会问题”。同一年，民政部又在武汉主办了一次全国性的社区服务工作座谈会，再次对社区服务的性质和目标作了定位，即“在社区内为人们的物质生活和精神生活提供各种社会福利与社会服务，它的目的就在于调节人际关系，缓解社会矛盾，创造一个和谐、良好的社会环境”。上述两次会议对于在全国范围内倡导和推广社区服务工作，起到了积极作用，具有开路先锋的意义。从此，“社区服务”的概念逐步在城市中普及开来。

1993年，民政部会同国家计委、财政部、建设部等国务院的13个部委，联合颁发了《关于加快社区服务业的意见》。这个政策性文件的颁发，是社会主义市场经济条件下加快建立健全社会保障体系和社会化服务体系的重大举措，标志着社区服务业作为一种特殊产业进入了新的发展阶段。

上海走在社区工作的前头。上海市委、市政府不仅在社区服务业的发展中提供了富有创意和实践价值的经验，而且在社区建设与社区管理的实践中起到了示范性的带头作用。1996



年，上海召开了有史以来第一次城区工作会议。上海市市长黄菊在会上作了题为《加强社区建设和管理，不断提高城市现代化管理水平》的报告，对上海在新时期的社区建设和管理作了全面部署。会后，上海市政府各部门，各个区、街道，工青妇等群众团体，积极贯彻与落实会议精神，齐心协力，创造性地探索社区工作的新体制、新机制，街道、小区的居住环境、社会治安、物业管理、精神风貌和人际互动关系等等，由此发生了根本性的变化。

上海市社区建设的思想和成功经验，引起全国许多城市领导、街道工作干部和社会学家的极大关注，到上海一些走在前面的街道社区参观学习的人流络绎不绝，《人民日报》《解放军日报》《文汇报》、中央电视台等各大媒体纷纷予以报道。这以后，全国许多大中城市开始了街道工作和与社区相结合的社区建设与社区管理热潮。这样，最初兴起于民政部倡导的城市社区服务，就逐步拓展为全方位的社区建设。社区建设的基本含义就是：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、环境的协调和健康发展，不断提高社区成员的生活水平和生活质量。

在我国城市社区建设过程中，许多地方着眼于基层政权建设、社区服务、社区参与、社区稳定、社区环境、社区安全等目标，积极的在体制上创新，积累了许多丰富有效的经验。厦门市以居委会划片的创建文明安全片区活动在全国颇有影响，与现在倡导的社区警务相差无几。在社区治安方面，厦门市的文明安全片区的内容有：①群防群治网络健全。治保、调解、巡逻队组织健全，制度落实。安全防范措施齐全有效，新建公

寓楼房技术防范覆盖率达 100%，旧城区综合技术防范（防盗门、防盗锁、车辆棚库）覆盖率达 80% 以上。逐步推广高技术防范措施。②人口管理严密有序。坚持现住地管理的原则，按辖区内实有人口（常住人口、暂住人口、人户分离人口、居留的境外人口）进行管理。组织、制度落实。暂住人口申报办证率达 100%，出租房管理制度健全，租赁合同签定报备率达 100%， “谁留宿谁负责” 责任制落实。重点人口列管率达 100%。③帮教安置措施落实。刑释解教人员底数清楚，帮教组织、工作制度和相关簿册健全。帮教对象得到妥善安置，三年内重新犯罪率控制在 4% 以内。各类民间纠纷化解及时，调解成功率不低于 95%，无因民间矛盾激化酿成的非正常死亡或转为刑事案件。④治安秩序稳定。刑事案件和治安案件减少，发案数控制在总人口数的 1.5‰，开发区控制在 2.5‰。赌博、卖淫、嫖娼、制贩传播淫秽物品和制贩吸食毒品等社会丑恶现象得到有效遏制。无犯罪窝点。居民群众对区内治安满意率达 80%。

2000 年 11 月，民政部在总结全国 26 个城市一年多社区建设试点的成熟经验后，向中央提出了在全国推行城市社区建设的意见。党中央、国务院十分重视，当月 19 日即以中办发[2000] 23 号文件向全国转发了民政部的意见。23 号文件对城市社区建设明确要求“要根据社区规模的调整，按照‘一区（社区）一警’的模式调整责任区，设立社区警务室，健全治安防范体系，实行群防群治；组织开展经常性、群众性的法制教育和法律咨询、民事调解工作，加强对刑满释放、解除劳教人员的安置帮教工作和流动人口管理，消除各种社会不稳定因素”。



2001 年中央 14 号文件，即《中共中央国务院关于进一步加强社会治安综合治理的意见》，再次明确要求“公安机关要通过警务到社区的活动，努力实现‘一区一警’，力争把更多的警力投入到社会治安防范和群防群治工作之中”。

杭州市从 2001 年 8 月以后，把社区警务作为社区建设的重中之重来抓。至 2002 年 3 月，在杭州市区划定的 278 个社区中，已建成社区警务室 259 个，有 98% 的社区选举民警为居委会领导。

2002 年 3 月，公安部在全国公安派出所工作会议上正式部署在全国城市全面实施社区警务战略，认为这是深化派出所改革的核心内容。在全国公安派出所工作会议上，公安部部长贾春旺说，全面实施社区警务战略，大力加强派出所规范化建设。大家实地参观考察了杭州市的派出所和社区警务工作，普遍感到很受启发。社区警务是 20 世纪六七十年代西方警察机关提出的一种警务思想，是世界第四次警务革命的重要内容。其基本特征是：以预防和减少犯罪为目标，把警察工作的重心由传统的事后打击转移到事前防范上，依靠社会公众力量抑制犯罪，逐步实现社会治安的良性循环。公安部副部长罗锋说，实施社区警务战略的基本目标是：以社区为依托，立足社区，依靠社区，优化警力配置，明确工作职责，规范警务运作，切实做到警力下沉，警务前移，警民携手，预防犯罪，减少发案，共创安全社区，逐步建立起与新型社区管理体制相适应的社区警务机制，努力实现“发案少、秩序好、社会稳定、群众满意”的目标。

为适应新的治安形势和我国城市社区建设发展，在全国公安派出所工作会议上，公安部决定全国公安机关进行重大警务

改革，力争到 2004 年全国大中城市全面实施社区警务。要全面调整民警责任区和警力配置，建立规范的社区警务室。要综合考虑社区规模大小、人口多少、治安状况、警力数量、民警素质等因素，以一名民警负责管理 1000 户或 3000 人为标准，分别实行一社区一警、一社区两警、一社区多警等几种警力配置模式。各地公安机关要建立社区警务室，在市、县范围内，社区警务室要做到样式统一、标识统一、配置统一。社区民警主要承担收集掌握情报信息、实有人口管理、治安管理等安全防范和服务群众五项职责。

2002 年 8 月，为进一步贯彻落实中办发〔2000〕23 号文件精神，大力加强城市社区建设，积极实施社区警务战略，公安部、民政部联合发出《关于加强社区警务建设的意见》的通知，要求各地公安、民政部门要密切配合，根据城市社区建设的进程，统筹社区警务工作，保证与社区建设同规划、同部署、同实施。

当前，新一轮城市社区建设方兴未艾，以健全基层组织功能的新型社区建设在各地普遍开展。2002 年 9 月，南昌市为加强全市社区居委会干部队伍建设，推动城市社区建设向纵深发展，面向社会公开招聘社区居委会干部 1400 名。社区建设不仅给公安工作的发展带来了新的机遇，同时也对公安工作提出了新的课题。实施社区警务，必须以社区建设为前提和基础，把社区警务作为社区建设的重要内容，真正纳入整体社区建设之中。公安机关要紧紧依靠党委、政府，在机构设置、组织保障、硬件建设、运行机制等方面与社区建设同步规划，同步建设，同步运行。要正确处理社区警务室与社区居委会的关系。社区警务室要依靠社区居委会来组织发动社区各部门、各



单位和每个居民共同参与社区治安管理和防范，形成社会治安综合治理局面。社区警务室要切实履行保一方平安的职能，为推动整个社区健康协调发展献计献策，营造良好的治安环境。

二、社区警务的思路

本书从两个层面理解社区警务：政策层面与理论层面。政策层面吃透文件精神，坚决照办；理论层面不受拘束，烛隐揭漏。

（一）政策层面

把握社区警务，要吃透三个文件：2000年11月中共中央办公厅、国务院办公厅转发的《民政部在全国推进城市社区建设的意见》（中办发〔2000〕23号），2001年中央14号文件《中共中央国务院关于进一步加强对社会治安综合治理的意见》，2002年8月公安部、民政部联合发出的《关于加强社区警务建设的意见的通知》，三个文件的精神可归纳于下：

1. 社区警务在城市实施；
2. 根据社区规模大小、人口多少、治安状况等因素，以一名民警负责管理实有人口3000人左右为基本标准，划分民警责任区。可实行一社区一警制，也可实行一社区两警制；
3. 以社区为单位设立社区警务室。社区警务室要做到样式统一、标识统一、配置统一；
4. 社区民警进入社区居委会领导班子；社区民警的职责是收集掌握情况信息、实有人口管理、治安管理和安全防范、服务群众；要制定明确的工作要求和考核标准；
5. 配齐配强社区治保干部；
6. 实施社区警务的目标是：以社区为依托，立足社区，依靠社区，服务社区，优化警力配置，明确工作职责，规范警



务运作，切实做到警力下沉，警务前移，警民携手，预防犯罪，减少发案，共创安全社区，逐步建立起与新型社区管理体制相适应的社区警务机制，实现“发案少、秩序好、社会稳定、群众满意”的目标。

（二）理论层面

本书认为，社区警务是我国民政部门倡导下的社区建设的自然结果。改革开放以后，中国城市进行了全面的社区建设，社区建设中的治安防范由中央文件予以肯定和推行，于是就有了社区警务。而并非“世界第四次警务革命”的移植物。

探讨社区警务时社区应有特定的含义，社区就是社区，不能混同于政区。“社区”这一概念几经转译，已有一百多种含义，人们难以对其达成一致意见，但其核心所指还是明白无误的大家基本公认的：具有高度认同感的相互依存的自发性的地域共同体，其主要特征有：民间性、普遍参与、自治、高度认同、情感依赖。关于自治，半个世纪以前，费孝通是这样定义的：“自治团体是由当地人民从具体需要中发生的，而且享受着地方人民所授予的权力，不受中央干涉。于是人民对于‘天高皇帝远’的中央政府极少接触，履行了有限的义务后，可以鼓腹而歌，帝力于我何有哉！”按照孙中山的经典说法，自治就是“将地方上的事情，让本地方人民自己去治”。德国现代社会学的奠基人之一、开社区研究之先河的著名思想家 F. 滕尼斯的社区界定最值得沿用。F. 滕尼斯说，社区（community）就是人们生活的共同体，是一种持久的和真正的共同生活的载体。最近有人把社区译成“社群”，有新意，它突出了其中“人”的因素，而不是重在地域“区”。本书认为，社区是地理面积与下列三者之一的结合：血缘、地缘、社团，社区成员之