

21世纪公安高等教育系列教材 治安学



SHEQU JINGWU JIAOCHENG

# 社区警务教程

公安部治安管理局 审定

主编 杨瑞清 李新钰 胡建刚



中国人民公安大学出版社

21 世纪公安高等教育系列教材 · 治安学

# 社区警务教程

公安部治安管理局 审定

主 编	杨瑞清	李新钰	胡建刚	
副主编	周泽生	覃泽敏	展万程	安 政
编写人员	杨瑞清	李新钰	胡建刚	周泽生
	覃泽敏	展万程	安 政	黄素娥
	何 莉	张 兵	仝金朝	

(公安机关 内部发行)

中国人民公安大学出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

社区警务教程/杨瑞清, 李新钰, 胡建刚主编. —北京: 中国人民公安大学出版社, 2007. 1

(21 世纪公安高等教育系列教材 · 治安学)

ISBN 978 - 7 - 81109 - 633 - 0

I. 社… II. ①杨…②李…③胡… III. 社会 - 治安管理 - 中国 - 高等学校 - 教材  
IV. D631. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 018695 号

21 世纪公安高等教育系列教材 · 治安学

### 社区警务教程

主 编 杨瑞清 李新钰 胡建刚

---

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  
印 刷: 北京市泰锐印刷厂

---

版 次: 2007 年 2 月第 1 版  
印 次: 2007 年 2 月第 1 次  
印 张: 12.25  
开 本: 787 毫米 × 1092 毫米 1/16  
字 数: 279 千字

---

ISBN 978 - 7 - 81109 - 633 - 0/D · 593

定 价: 26.00 元 (公安机关 内部发行)

---

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) 83903254

版权所有 侵权必究

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

[www.phcpps.com.cn](http://www.phcpps.com.cn) [www.porclub.com.cn](http://www.porclub.com.cn)

## 21 世纪公安高等教育系列教材·治安学

### 编委会名单

主 任 熊一新

委 员 (以姓氏笔画为序)

丁文跃

丁建荣

马红梅

王彩元

王太元

王精忠

王化品

石向群

丛术良

冯锁柱

刘金星

冯文光

刘建昌

刘明洁

吕立波

师 维

张先福

辛志敏

陈家逊

陈 启

陈建武

杨瑞清

范晓莉

杨世臣

阿不力克木

赵 莹

周忠伟

周建棋

殷英华

熊一新

廖志恒

蔡少铿

## 序 言

历史跨入新的纪元，公安改革的大潮风起云涌，加快公安高等教育工作的理论创新和制度创新，进一步完善公安高等教育体系，努力提高公安高等院校的教学水平和办学质量已成为提高公安队伍整体素质的迫切需要。特别是第二十次全国公安会议的召开，不仅吹响了公安改革的号角，同时也为我们指明了公安教育工作奋斗的目标和前进的方向。

发展是我国公安高等教育改革的第一要务，而教材建设是公安高等教育发展的一项重要内容，是实现公安高等教育现代化、提高教学质量的一项基本措施。各教育层次教学内容和课程体系改革要取得实质性的成果，首要的就是编写出版一批高水平、高质量的面向 21 世纪课程的教材。前些年我们相继组织编写了一批公安专业教材，对提高公安院校的教育水平，完善学科体系，起到了积极的推动作用。但随着公安工作实践的飞速发展和日益变化的社会环境，特别是我国法制建设和法学理论的日臻完善，公安教材建设的滞后已严重阻碍了公安高等教育的发展，成为制约公安高等教育水平提高的一个瓶颈。鉴于此，我们联合全国多家公安高等院校共同编写涉及公安专业的系列教材，为公安院校的教材建设乃至我国公安高等教育事业的发展尽绵薄之力。

目前全国有 30 多所公安高等院校，聚集着我国大部分公安专业的高级专门人才，将这些院校的专家、学者联合起来，组织一支强大的教材编写队伍，整合人才资源，实现智能优势的最大化，既有利于加快公安高等院校教材的更新速度，扩大所编教材的影响力和确立公安高等教育教学用书的精品意识，也有利于及时地将最新、最先进的科研成果凝聚于教材之中，并不失时机地用于教学实践。

在各有关部门的大力支持下，我们于 2004 年 3 月在江西南昌召开了 21 世纪全国公安高等院校治安学科教材建设研讨会，对当前治安学科体系的构成及治安学科主要课程进行了广泛的研讨，并确定了各本教材的书名和各书的主编、副主编。

本套教材在编写委员会的统一组织下，首先对各本教材的大纲进行了反复的研讨，然后将所编写的大纲送公安部治安管理局审定，编著者根据治安管理局的反馈意见进行了认真的修改，最后经过集体统稿才定稿成书。

本套教材的编写，我们特别注重“高水平”和“实践性”的有机结合，切实落实第二次全国公安高等教育工作会议提出的“公安专业教材要逐步向高质量、整体优化的方向发展”的要求。具体来说有以下特点：

1. 吸收最新成果，反映时代特色，适应当前公安工作的需要。为公安工作服务是公安高等教育工作的宗旨和灵魂，本套教材本着从实践中来，又高于实践的原则，针对公安工作的实践要求，吸纳本学科和相关学科的最新研究成果，以国家最新的方针

政策、法律法规为依据，充分反映现行法律法规和主要规章的内容，实现理论和实践的统一。

2. 与时俱进，勇于创新，不因循守旧，开拓各门学科的新领域，力争在学科体系的建构上有所创造和突破，站在 21 世纪初的学术前沿，以最新的观念、知识和方法充实、丰富各门学科，不断推动整个学科体系的发展和完善。

3. 从注重知识传授向重视能力培养转化，适应警务实战的需要。在编写教材的过程中，特别注重知识、方法的实用性和可操作性，着眼于培养公安院校学员对治安学科理论的应用能力，以提高他们的实战本领，铸造高素质的复合型公安高级专门人才。

4. 注重学术性、新颖性和可读性的有机结合，适应时代要求。针对 21 世纪公安高等院校学生的特点和教学的新模式，运用生动的案例、简明活泼的语言阐释相关的理论。

5. 力求治安学科体系和学科内容的完整性、准确性。各本教材之间互为补充，力避内容重复或缺失。在编写和审稿过程中，作者和审读者对主要的法律法规和规章的条款以及操作程序，从概念到内容，逐条予以阐释，努力达到准确、有据。

由于这套教材是在较短的时间内组织全国各公安院校的专家、学者共同编写的，虽然编著者、出版者已尽了最大的努力，但时间仓促，材料浩繁，书中的一些观点或理论仍难免存在一些疏漏或不足，恳请专家、学者及广大读者提出宝贵意见，以便今后进一步修订完善。

21 世纪公安高等教育系列教材编写委员会

## 编者的话

社区警务是当今世界警务革命的主要内容和发展方向，其兴起于20世纪60年代至70年代以英、美为代表的欧美发达国家，随后被越来越多的国家和地区所认识和接受，并发展成为一种具有广泛影响的以预防犯罪为主流思想的警务模式和警务战略。社区警务既是对片面追求警务现代化的被动型警务模式的反思和辩证否定，也是对传统警务模式中预防犯罪思想的继承和发扬。它强调社区警务力量以社区为治安防范的依托和立足点，构建和谐警民关系，建立和完善科学的社区警务运行机制，充分调动社区群众的积极性，不断挖掘、整合和利用社区的治安资源，有效地发挥社区的整体防控效能，构建和谐社区，从而达到预防犯罪的目的。

当前，我国公安机关正在广泛、深入地开展社区警务改革，虽然起步较晚，但在学习、借鉴和实践探索中发展很快。根据公安部的部署和社会治安防控的需要，全国大中城市已经普遍实施了社区警务战略，现在正向广大农村地区延伸和发展，并以此为契机，使公安派出所工作得到进一步发展和加强，实现警务工作的明显进步。

《社区警务教程》是公安高等院校治安专业开设的专业必修课，也是进入21世纪以来，顺应我国社区警务改革和发展的现实需要而兴起的一门新兴学科，更是公安理论研究为公安实践服务的必然要求。通过该门课程的学习，公安院校的学生可以全面、系统地了解 and 掌握社区警务工作，以更好地适应以后从事公安基层基础工作的需要。

本书由杨瑞清、李新钰、胡建刚担任主编。参加编写的人员及分工如下：

杨瑞清（江西公安高等专科学校）撰写第八章、第十一章，李新钰（河北公安警察职业学院）撰写第一章，胡建刚（南京森林公安高等专科学校）撰写第十二章，覃泽敏（广西警官高等专科学校）撰写第九章，周泽生（山西警官高等专科学校）撰写第十章，展万程（浙江公安高等专科学校）撰写第二章，安政（河南公安高等专科学校）撰写第三章，张兵（安徽公安职业学院）撰写第七章，仝金朝（黑龙江公安警官职业学院）撰写第六章，何莉（广东警官学院）撰写第五章，黄素娥（广东警官学院）撰写第四章。

在编写过程中，本书参考了大量的有关教材、著作和文献（书目一并附后），在此表示衷心的感谢。由于社区警务建设尚处于探索、发展阶段，许多问题仍有争议，加之编者水平有限，错误和疏漏之处在所难免，敬请批评指正。

2007年1月

# 目 录

第一章 绪 论 .....	1
第一节 社区与社区警务的含义 .....	1
第二节 社区警务的产生与发展 .....	4
第三节 社区警务与社区建设 .....	8
第二章 社区警务的基本理论 .....	14
第一节 社区警务的基本思想 .....	14
第二节 社区警务的理论依据 .....	20
第三节 社区警务的主要内容 .....	24
第三章 社区警务的警察力量 .....	28
第一节 公安派出所 .....	28
第二节 社区民警 .....	37
第三节 社区警务中的其他警察力量 .....	41
第四章 社区警务的社会力量 .....	45
第一节 治安保卫委员会 .....	45
第二节 单位内部保卫组织 .....	49
第三节 保安服务公司 .....	52
第四节 社区其他社会力量 .....	55
第五章 社区警务的运行机制 .....	60
第一节 社区警务的实施机制 .....	60
第二节 社区警务的保障机制 .....	65
第三节 社区警务的绩效考核机制 .....	69
第六章 社区治安信息工作 .....	73
第一节 社区治安基础调查 .....	73
第二节 社区治安信息管理 .....	83
第七章 社区人口管理 .....	93
第一节 社区人口管理概述 .....	93
第二节 社区常住人口管理 .....	94
第三节 社区流动人口管理 .....	96



第四节	社区重点人口管理 .....	101
第五节	社区监管对象管理 .....	104
第六节	境外人员居留管理 .....	110
<b>第八章</b>	<b>社区治安防范 .....</b>	<b>114</b>
第一节	社区治安防范概述 .....	114
第二节	社区治安防范的主要内容和方法 .....	117
第三节	社区治安防范实务 .....	122
<b>第九章</b>	<b>社区阵地治安防控 .....</b>	<b>129</b>
第一节	社区阵地治安防控概述 .....	129
第二节	社区重点地区的治安防控 .....	132
第三节	社区特种行业的治安防控 .....	136
第四节	社区复杂场所的治安防控 .....	140
<b>第十章</b>	<b>社区帮教工作 .....</b>	<b>145</b>
第一节	社区帮教工作概述 .....	145
第二节	社区帮教工作的方针和原则 .....	148
第三节	社区帮教工作的形式和内容 .....	150
第四节	对几类违法犯罪人员的帮教 .....	155
<b>第十一章</b>	<b>社区群众工作 .....</b>	<b>158</b>
第一节	社区群众工作概述 .....	158
第二节	社区群众工作的基本内容和方法 .....	161
第三节	社区警民关系的良性互动 .....	166
<b>第十二章</b>	<b>境外社区警务实践的发展状况 .....</b>	<b>172</b>
第一节	英国、美国、澳大利亚的社区警务 .....	172
第二节	日本、新加坡的社区警务 .....	179
<b>参考书目</b>	.....	<b>185</b>

# 第一章 绪 论

## 第一节 社区与社区警务的含义

### 一、社区的含义及构成要素

#### (一) 社区的概念

“社区”作为社会学的一个基本概念，被广泛应用于社会学、政治学、宗教学、哲学等学科领域。现在，又被应用于警务理论和警察学的研究领域。由于社区概念应用的广泛性，至今没有形成明确而统一的定义，但从社会学的角度来说，社区一般是指由在一定地理区域内生活的、具有相同价值取向的、同质性较强的人所组成的社会共同体。

#### (二) 社区的构成要素

社区作为人类的社会生活共同体，包括四个基本构成要素：

1. 人口要素，即一定数量的、以一定社会关系为纽带组成的人类群体。社区是一定地域内的人类聚居群体，必须以一定数量的人口为前提，只有当一个地区的人口达到一定数量时，才能构成社区。一定数量的人口是社区构成的主体要素。

2. 地域要素，即一定范围的、供人类生活的地理区域。社区是特定地域的人类聚居群体，社区成员的社会生活需要一定范围的地理区域，地域是社区的载体，是社区构成的空间要素。

3. 结构要素，即社区成员之间的相互关系及构成方式。社区是特定地域内的社会互动系统，社区内人与人之间、群体与群体之间、组织与组织之间不断地在政治、经济、文化等各项活动和日常生活中相互作用，形成各种关系，以各种不同的组织结构形态聚居在一起，从而形成不同的社区。社区的组织结构是社区构成的形态要素。

4. 心理要素，即社区成员在感情和心理上对所属社区的认同感和归属感。社区成员生活在相同的自然和文化背景下，在密切的社会交往中，有着共同的利益和面临共同的问题，形成了共同的风俗习惯、宗教信仰、生活方式、行为规范和思想意识等，这些因素促使社区成员在感情及心理上产生对所属社区的认同感和归属感，成为维系社区成员的一种文化力量，同时也是社区构成的文化要素。

### 二、社区的范围和类型

社区的范围可大可小，往往根据研究的目的是对对象来确定。小到居住小区、街道、村落，大到国家或地区，甚至洲际，如亚太地区、中东地区等。西方国家历史上曾以教区为居民编制单位，因此，西方国家一般以教区或街区为社区。我国目前的社区范围，在城市，根据2002年12月《民政部关于在全国推进城市社区建设的意见》的文件精神，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；在农村，习

惯上以行政村辖区或较大的自然村落为社区。

社区是一个十分复杂的社会组织系统，每个社区因自然环境、经济水平、政治因素以及社会条件、历史传统、居民构成的不同而形成不同的社区。依据不同的划分标准，可将社区分为不同的类型。

1. 按照社区的功能，可将社区分为工业社区、农业社区、牧业社区、商业社区、文化社区、旅游社区等。
2. 按照社区的地理环境，可将社区分为平原社区、山区社区等。
3. 按照社区的发展程度，可将社区分为发达社区、不发达社区等。
4. 按照社区的结构及其综合表现，可将社区分为城市社区、农村社区、小城镇社区等。
5. 按照社区的居民构成，可将社区分为中产阶层社区、低收入阶层社区等，或者华人社区、白人社区、黑人社区等。

在上述分类方法中，最能区别人们的社会活动和社会关系的内容及特点，也最能表现社区结构特征的，是将社区分为城市社区、农村社区、小城镇社区等。在与社区相关的研究中，大多采用这种划分方法。

### 三、社区的功能与社区建设的意义

社区是社会的基层细胞，社区建设是经济和社会发展到一定阶段的必然要求，是高度社会化的表现，是社会现代化的标志。社区建设是以建设美好生活环境为目标，以开发利用社区资源为依托，通过社区居民自助、合作、参与和政府支持等形式，实现人与人、人与环境的和谐发展，促进社会的稳定，保障公民的合法权益，提高居民的生活质量。因此，推进社区建设已成为许多国家加强社会管理的一种必要手段。联合国于20世纪50年代初就提出了“社区发展计划”，目前已有100多个国家在执行全国性的社区发展计划，并取得了许多成功的经验。一些发达国家在社区建设中，注重科学规划，进行分类管理；依靠社团组织，实行民主管理；强调法制功能，实施依法管理。这些措施充分发挥了社区在社会管理中的功能作用。

### 四、社区警务的概念界定

“社区警务”的英文本义是“社区导向警务”或“社区主导的警务”。社区是社会的构成单位，“社区导向警务”就是以社区即社会的治安需求为导向，开展警务工作。所以，社区警务是指存在于警方与社区的一种旨在共同发现和解决治安问题的相互作用的过程。警方与社区公众通过相互参与、双向互动的方式结合为一体，共同担负起预防和控制犯罪的责任。因此，社区警务就是警方与社区公众加强合作，共同研究社区治安问题，采取各种合法的手段和方式，开发社区资源，改造社区环境，强化自治互助，全面、长效地维护社区公共安全的思想理念和工作模式的统称。

由此可见，对社区警务不能仅从字面上简单地理解为“社区中的警务”，即警方在社区内开展的警务工作。社区警务在思想理论和工作方法上强调以社区的安全需求为导向，立足社区，服务社区，动员社区公众维护社会治安。它是一个集合概念，是一种警务理论体系，也是具体的警务工作模式，从深层次来讲，它还是一种警务思想

和发展战略。

## 五、社区警务的含义分析

### (一) 社区警务是一种警务理论

社区警务作为一种新型的警务理论，涉及对警察的本质和警务工作的目标，以及警察与社会、警察与公众等一系列问题的重新定位和思考。社区警务理论认为，犯罪产生的根源存在于社会，遏制犯罪的根本力量也是社会；维护社区公共安全，是社会公众享有的权利和应尽的义务；维护社区治安的主体是社区公众，警察只是其中的一部分；社会治安管理的功能和目标只有在警察与社会、警察与公众的良性互动中才能得以有效实现。其理论体系的主要内容包括以下四个方面：

1. 警察工作的最终目标是减少犯罪。打击和惩罚犯罪是必要的，而通过预防措施遏制和减少犯罪则应是警察工作所追求的最终目标。警察的工作虽然不是犯罪率升降的决定因素，但警察对遏制犯罪的作用是积极的。只要实施正确的警务战略，真正调动起公众参与的积极性，那么从总体上控制和减少犯罪是可能的。

2. 依靠社会公众力量遏制犯罪。违法犯罪是一种社会现象，其发展变化受到一定时空范围内政治、经济、社会、文化、人口等要素综合作用的影响和制约。而且，犯罪一般以社区为载体，任何犯罪一般都发生在一定的社区范围之内。因此，警察是遏制犯罪的重要力量，但不是唯一的力量，甚至也不是主要的力量。遏制犯罪的真正资源存在于社区之中。在遏制犯罪的实践中，不可因为过分强调警察工作的专业性从而夸大其作用。警察工作的成效体现在发动社会公众参与遏制犯罪的深度与广度上。

3. 以防为主，先发制敌。传统的“专业化警务”方式，将快速反应和抓捕犯罪分子作为警察的全部工作。这种警务方式被称为“反应型警务”，属于“以事件为中心的治安策略”，即警察被动地跟在案件后面疲于应付，造成警察工作被动，在犯罪面前无能为力。社区警务则要求把警察工作的重心转移到案发前，注重治安信息的收集和分析，及早发现问题，积极解决问题。在广泛发动社区公众参与的基础上，通过对犯罪主体及客体目标的防范，最大限度地减少犯罪。

4. 以小治安累积大治安。社区是社会的构成单元，要减少犯罪，维护良好的社会治安秩序，必须从大社会着眼，从小社区着手。以社区为单位，从维护社区秩序与安全做起，以一个个小社区的治安累积起全社会的大治安，最终引导社会治安整体逐步进入良性循环的轨道。

### (二) 社区警务是一种警务工作模式与方法

社区警务在警务实践中是一种具体的警务工作模式和方法。作为新的警务工作方式，社区警务打破了传统的与社会隔离的封闭型警务模式，强调警务工作的重心向社区延伸，与社区公众建立密切的伙伴关系，共同担负起维护社区治安的责任，形成“以街区为中心的治安策略”。在具体工作方式上，要求警察要走进社区，服务社区公众，发现和了解社区的治安问题，带领、指导、支持社区群众性和社会性治安防范组织，在社区开展以情报信息、人口管理、安全防范等为主要内容的各项社区治安工作，并建立起与社区警务工作相适应的警务运行机制。

### （三）社区警务是一种警务发展战略

社区警务不只是治安警察的专业工作，也不单是公安机关的一项专门化业务工作，更不能将实施社区警务简单地视为一项警务工作改革。社区警务有较全面的理论体系和基本理念，有较完善、成熟的工作模式和方法。实施社区警务要转变传统观念，树立“立足社区，面向社会”、“警力有限，民力无穷”、“打防结合，以防为主”等新型治安理念。把警务工作的重心由过去单纯强调打击转移到打击与预防相结合、以预防为主上来。此外，还要以社区为平台，组织、动员社区公众积极参与旨在减少犯罪和改善社区生活环境的活动，实现警民一体，共同维护社区的公共安全。在社区警务中，警察既要认真履行自身担负的治安行政执法与管理职能，又要担负起发动、组织、教育、指导社区公众预防犯罪的责任；社区居民也应增强自治意识，在享有公共安全权利的同时，自觉履行维护社区治安的义务。在具体工作方式上，社区警务要求增设专门的社区警力，建立相应的运行机制。所以，社区警务是警方与社区的整体性互动，是一项从思想到实践的战略发展举措。

## 第二节 社区警务的产生与发展

### 一、社区警务在西方的产生与发展

#### （一）西方社区警务的产生背景

社区警务产生于20世纪70年代的欧美国家，它的出现既是西方国家当时社会政治、经济发展的产物，又是西方警务工作发展的必然结果。现代警察诞生以来，根据不同时期占统治地位的警务战略的不同，西方警察的执法历史可分为三个特定的历史时期。

1. 都市警察建立时期。这一时期以1829年英国伦敦建立现代职业制服警察为标志。在农耕时代，警察职能由军队代行，或由居民以更夫等形式实现自我防范。但工业革命后，随着大都市经济的发展，人口激增，治安形势日趋恶化，传统的警务模式已不能适应工业化的都市治安形势。因此，当时的英国内务大臣罗伯特·比尔提出的《伦敦大都市警察法》获得议会通过，并由此组建了一支常规的、有别于军队的现代职业制服警察队伍。随后，欧美各国都相继组建了都市警察。罗伯特·比尔的建警原则成为都市建警时期警务战略的思想核心，也是创建现代警察的理论基础，其主要内容包括：警察的职责是预防犯罪和骚乱；警察的职权范围决定于公众的认可；公众的尊重和认可意味着在执法中的合作；警察通过公正执法赢得公众的支持；警察应时刻保持与公众的传统合作关系；警察工作效率的评价标准是犯罪和骚乱的消失，而非应付这些问题的表面形式。

2. 警务改革时期。这一时期始于20世纪初，警务改革的主要内容主要有：（1）倡导警察的高度专业化，警察机关内部设置刑事警察、交通警察、巡逻警察、战术警察等；（2）以现代化的通信、交通、刑事技术设备装备警察；（3）大规模增加警力，提高警察开支，扩大警察权力。警务改革时期的战略目标是控制犯罪、逮捕犯罪嫌疑人；

警察的职能主要是打击犯罪；评价警察个人工作成绩的标准是逮捕犯罪嫌疑人的数量。评价警察机关打击犯罪的标准，一是反应时间，即警察接警后赶到发案现场的时间；二是巡逻次数，即单位时间内巡逻车对特定地点的巡逻次数。这种以打击犯罪为主、强调预防性巡逻和快速反应的警务战略，给公众带来了直观的、积极的印象，并在一定时期内确实发挥了打击犯罪的重要作用。

但是，20世纪60年代，西方国家的经济发展处于波动时期，社会矛盾不断，加上受世界性移民浪潮的冲击，社会动荡不安，犯罪大幅度增长，社会公众对警察控制犯罪的能力产生质疑，加深了对警察的信任危机，使这一时期的警务改革走入死角，也促使警方对单纯追求警务现代化进行反思并且认识到：警察装备的现代化造成了与社会公众的疏离；警察的腐化渎职造成了警民关系的恶化；以案件为中心的被动反应式警务模式忽视了犯罪预防，造成了犯罪率的上升，使公众失去安全感。

3. 社区警务时期。20世纪70年代，西方国家的警学界通过对警务工作进行大量研究后发现：（1）警察角色的复杂性。警察仅有30%的工作时间是在处理犯罪问题，其余70%的时间是在为公众提供各种性质的治安服务。（2）警察巡逻和快速反应的局限性。警察的日常巡逻在控制犯罪方面的作用是有限的，警方不能期望通过增加警力或巡逻次数来降低犯罪率。（3）警察打击犯罪能力的有限性。犯罪是一种社会现象，犯罪率的升降受一定时期社会政治、经济、文化、人口、意识等多种因素的影响和制约，仅靠警察控制犯罪是不可能的，控制犯罪是全社会的责任。（4）警民关系的重要性。警方获取犯罪情报、处理骚乱、逮捕犯罪嫌疑人等都要依赖公众的合作与支持。

基于以上研究成果，警方认识到，有效的警务有赖于警察与公众的合作，控制犯罪最有效的方法是密切警民关系。警察应回归社区，依靠公众，预防犯罪。在此基础上，西方警学界提出了社区警务战略，并逐步被各国警方所认识和接受，成为适应时代要求的警务战略。

## （二）西方社区警务对我国公安工作的启示

社区警务是在借鉴三次警务革命的经验教训的基础上发展起来的一种警务理念和警务模式，是第四次警务革命的主要内容和当前国际警务战略的发展趋势，也给我国的公安工作改革带来了许多有益的启示。

1. 立足社区，预防犯罪。社区警务强调立足社区，预防犯罪，改变以往“警察跟着案件走”的被动应付式警务模式，要求警察长期深入社区，扎根社区，与社区公众共同寻找、发现、分析、研究可能引发犯罪的隐患问题，并针对这些问题采取积极措施及时解决，将犯罪解决在萌芽状态。我国在保持“严打”势头的同时，按照“打防结合，以防为主”的工作方针，实现了公安派出所工作重心的转移，特别是2002年公安部在浙江省杭州市召开全国公安派出所工作会议后，全国各大中城市开始全面实施社区警务战略。

2. 服务公众，警民合作。社区警务思想的突出特点是改变警察脱离公众、单兵作战的局面，要求警察立足社区，融入社区，积极参加社区的公益活动；提高警务工作的透明度，强化警务工作的公开性，发现和解决社区公众所关心和急需解决的公共安

全问题；热心为社区公众排忧解难，通过服务，改善和密切警民关系，赢得社区公众对警务工作的理解、信任和支持。我国公安工作强调全心全意为人民服务的宗旨，贯彻“专门工作与群众路线相结合”的工作方针，树立“立警为公，执法为民”、“严格执法，热情服务”、“以人为本”的思想意识，并相继推出各项便民、利民措施，其目的正是为了密切警民关系，实现警民合作。

3. 问题导向，动态控制。形成于计划经济条件下的传统警务工作模式，是一种静态管理模式，机关化倾向明显。与此不同的是社区警务要求警察长期在社区活动，以巡逻、巡查、走访等为主要勤务模式，强化动态管理，加强时空控制，实现三个替代：（1）以动态控制型警务模式替代静态管理型警务模式，建立全天候、全方位的巡逻、查访机制，以动制动，快速反应；（2）以问题导向替代案件导向，警察不再被动地跟着案件走，而是在社区寻找、发现引发犯罪的隐患并积极采取有效措施及时解决，预防犯罪的发生；（3）以服务与管理相结合的导向替代单纯管理导向，警察热心为社区公众服务，与社区公众建立广泛、密切的联系。

4. 全面衡量，科学评价。长期以来，对基层警务工作的考核往往以破案率为标准，导致了单纯追求破案指标，忽视犯罪预防的局面。社区警务的首要任务是预防犯罪，以控制和减少犯罪、增强公众的安全感、密切警民关系、建设稳定和谐的社会环境等多项指标为考核标准，全面衡量、科学评价基层警务工作。我国公安机关目前以“发案少，秩序好，社会稳定，群众满意”作为公安派出所的考核标准，充分体现了社区警务预防为主的指导思想。

## 二、社区警务在中国的发展

### （一）中国古代的社区警务思想与实践

中国古代处于农业社会，除少数都市和商埠外，大多是以血缘为纽带结合而成的乡村，居民聚族而居，安居乐业，乡亲之间守望相助，扶贫济困，具有较浓重的乡土社区归属感。在社会治安实践中，虽然不存在现代意义上的社区警务，但却包含有与当今社区警务思想相似的理论 and 实践。例如，秦朝的“什伍连坐”制度，宋代的“保甲制”，明朝的“十家牌法”、“击鼓呼应”，清代普遍盛行的“打更”、“看门”、“巡夜”，等等，都体现了社区警务的思想，也是与现代社区警务相似的社会治安实践。同时，中国古代的社会治安在文化方面也有大量的积淀，如通常所说的“月黑风高夜，杀人放火天”、“饱暖思淫欲，饥寒起盗心”、“露财诲盗，露色诲淫”等。在环境设置方面，唐代的“里坊制”、宋代的“厢坊制”，以及在此基础上发展演变而成的北京的四合院、上海的石库门、湘西的土楼等，都是古代安全文化在社区环境设置方面的体现。

### （二）新中国的社区警务发展历程

新中国成立后至20世纪60年代，我国在计划经济条件下，社会处于相对封闭的静止状态，担负基层治安管理职能的公安派出所以治安基层基础工作和预防犯罪为中心，以户籍管理为基础，以熟悉成年常住人口为重点，依托各级行政机构和强有力的治保会等群众组织，形成了严密的社会治安控制网络。在“专门工作与群众路线相结

合”方针的指引下，公安机关奉行全心全意为人民服务的宗旨，管片民警深入辖区，服务群众，强化治安基层基础工作，形成了警民关系融洽、社会治安良好的局面。这一时期，我国实行的治安基层基础工作在指导思想、警务战略和具体工作等方面，都蕴涵着丰富的社区警务内涵，浙江诸暨县的“枫桥经验”就是当时社区警务实践的典型。

“文化大革命”严重破坏了公安工作的优良传统，社会极度动乱。实行改革开放后，社会由封闭走向开放，人、才、物大流动，人们的价值取向多元化，各社会群体之间的利益冲突加剧，违法犯罪日趋增长。面对严峻的社会治安形势，我国只得在长时间内不断进行“严打”，派出所等基层公安机关的工作重点由防范转向打击，基础工作受到冲击，走入“重打轻防”的误区，忽视了犯罪预防和群众工作，导致警民关系淡化，出现了“打不胜打，防不胜防”的局面，公安工作陷入被动。随着市场经济体制的逐步确立，社会治安出现了许多新情况、新问题，治安形势日趋复杂，人民群众对社会治安问题的反映越来越强烈。这些情况促使公安机关开始对原有警务运行机制不断进行反思，并积极探索警务改革的方法和途径。

在此情况下，20世纪80年代末，我国对欧美国家的社区警务理论进行研究；20世纪90年代初，公安部第四研究所与山东省济宁市公安局合作开展社区警务试点工作；1995年，中国人民公安大学接受公安部治安管理局科研项目，在全国16个城市开展公安派出所工作改革和社区警务工作的调查研究；1997年4月，公安部在江苏省苏州市召开全国公安派出所工作会议，全面部署公安派出所工作改革，重新明确了派出所社区治安管理和安全防范为基本职能，以“发案少，秩序好，群众满意”为工作评价标准和警务战略目标，工作重心转向安全防范，实行“警长制”、“责任区制”等勤务方式，改善警民关系，强化群防群治组织建设，积极开展安全文明小区（村镇）创建活动，各项基层基础工作明显加强；2000年12月，我国开始积极推进城市社区建设，加强社区治安工作是社区建设的重要内容；在2002年召开的全国治安系统处长会议上，针对城市社区建设过程中出现的新情况，公安部提出了实施社区警务战略的要求；2002年3月，公安部在浙江省杭州市召开全国公安派出所工作会议，提出进一步深化公安派出所工作改革，在全国大中城市全面实施社区警务战略，并积极开展农村社区警务建设的研究和试点工作。自此，实施社区警务战略成为我国基层警务改革的发展方向。2002年8月，公安部、民政部联合发布了《关于加强社区警务建设的意见》，对加强社区警务建设的意义、内容、要求等作了明确、具体的规定，是开展社区警务工作的指导性文件。

2006年9月，公安部下发了《关于实施社区和农村警务战略的决定》（以下简称《决定》），从实施社区和农村警务战略的指导思想、社区和驻村民警的职责任务、工作方式、警务区和配置警力、警务室建设、社区和驻村民警的配备条件和最低工作年限、管理监督考核、政治和经济待遇、加强对社区和农村警务建设的组织领导九个方面对建立社区、农村警务工作新机制提出了明确要求，并全面部署在全国实施社区和农村警务战略，逐步建立与新型社区管理体制、社会主义新农村建设相适应的社区、



农村警务工作新机制，为推进城市社区和社会主义新农村建设、全面建设小康社会、构建社会主义和谐社会创造良好的治安环境。

《决定》指出，社区和驻村民警是公安派出所从事治安防范、治安管理和群众工作的主要力量，其主要任务是开展群众工作、掌握社情民意、管理实有人口、组织安全防范、维护治安秩序。社区和驻村民警要通过走访调查、宣传发动、巡逻守护、实地检查、警情通报等方式做好警务工作。

《决定》提出，要争取地方党委组织部门或者政府人事部门的支持，对在社区（农村）警务室连续工作10年、15年和20年以上，符合职务晋升条件的民警，可以分别享受相当于副主任科员、主任科员和副处级级别的职务待遇。

《决定》规定，连续3次被市（地）级以上公安机关评优表彰的优秀社区和驻村民警，可以按照规定提前晋职或晋级；每年要对社区和驻村民警的30%进行评先评优，重点表彰基础工作扎实，辖区治安秩序好、发案少、群众满意，提供重要线索破案的社区和驻村民警；要按照基层高于机关的原则，建立与社区和农村警务工作相适应的民警福利待遇制度，切实提高社区和驻村民警的各类津贴、补贴标准，改善其工作、生活条件；要全面落实社区和驻村民警休假制度和定期体检制度，妥善解决他们的后顾之忧。

《决定》要求，在城市，原则上以社区为单位划分警务区。对于规模较小、治安平稳的警务区，实行一区一警，并以相邻警务区联勤的形式，加强协作配合；对于规模较大、治安复杂的警务区，实行一区多警。在农村，可以一个或多个行政村划分一个警务区，实行一区一警；有条件的地方，特别是对于城镇化水平比较高、治安复杂的地区，可以实行一区多警。《决定》还要求，要深入推进市、县公安机关机构改革，进一步精简机关警力，充实、加强社区和农村警务区的警力；市、县公安机关现有民警中，凡没有基层一线工作经历的，原则上都要到基层一线特别是社区、农村警务区工作；派出所新增警力原则上都要充实到社区和农村警务区。要积极争取党委、政府和基层组织的支持，建立、健全治保组织，协助社区和驻村民警的工作。对于地处边远的农村警务室，民警可携带家属协助工作，并给家属以适当的补贴。

《决定》的出台旨在进一步加强公安基层基础建设，促进公安工作的发展和进步；进一步提高公安机关驾驭社会治安局势的能力，促进社会治安的良性循环；进一步提高公安机关服务经济社会发展的水平，促进城市社区和社会主义新农村建设；进一步密切公安机关与人民群众的血肉联系，促进党的执政能力的提高和党的执政基础的巩固。

### 第三节 社区警务与社区建设

#### 一、我国的城市社区建设

##### （一）我国城市社区建设的背景

我国的社区建设是由社区服务发展而来。1986年，民政部倡导在城市基层开展以