

社区警务工作 与警务规范

刘建国 李斌杰 谷福生
主编



中国人民公安大学出版社

公安派出所规范化、正规化建设丛书

社区警务工作与警务规范

主 编	刘建国	李斌杰	谷福生
副主编	高运民	李启军	柳 实
撰稿人	张燕军	陆雨生	涂学全
	王 卫	刘建国	李斌杰
	谷福生	高运民	李启军
	柳 实		

(公安机关 内部发行)

中国人民公安大学出版社

· 北 京 ·

社区警务工作与警务规范

SHEQU JINGWU GONGZUO YU JINGWU GUIFAN

刘建国 李斌杰 谷福生 主编

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:北京公大印刷厂

版 次:2002年6月第1版

印 次:2002年6月第1次

印 张:14.25

开 本:850毫米×1168毫米 1/32

字 数:358千字

印 数:0001~5300册

ISBN 7-81087-016-5/D·014

定 价:30.00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)83905728

版权所有 翻印必究

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

编写说明

社区警务战略是世界现代警察史上的第四次革命。2002年3月在杭州召开的全国公安派出所工作会议上，公安部提出实施“三大战略”，其中要在全中国大中城市两年内全面实施社区警务战略。加强和改革派出所工作，事关公安工作和队伍建设的大局，事关国家安全和社会稳定的大局，也是取得严打整治斗争全面胜利、实现两年内社会治安工作明显进步目标的重要措施。鉴于此，《公安警察业务实用丛书》编委会及时组织编写了本书，以积极配合全面实施社区警务战略，指导社区警务工作的开展，为全力推进公安派出所建设，进一步加强公安基层基础工作，作出我们的努力。同时，我们还编写了《公安派出所规范化、正规化建设指南》和《公安派出所执法执勤规范指南》两部书，与本书组成一套公安派出所规范化、正规化建设丛书。

本书以杭州全国公安派出所工作会议精神和公安部最近印发的《公安派出所执法执勤工作规范》为依据，全力贯彻公安部的战略思想，总结社区警务建设的经验，全面阐述公安派出所社区警务各个方面的具体工作，以满足社区民警的需要。全书共六编十六章。第一编为“社区警务战略”，系统讲述了社区警务概况，实施社区警务的基本理念；社区警务机制与保障、安全社区建设和公安派出所建设等内容。第二编为“社区治安管理”，介绍了人口管理、危险物品管理、特种行业管理、文化娱乐等公共场所、企事业单位管理和查禁社会丑恶现象等治安管理业务。第三编为“社区警务措施”，讲述了治安行政执法的具体措施、情报信息的收集等内容。第四编为“社区民警执勤规范”，具体介绍

社区警务工作与警务规范

了社区民警值班备勤、巡逻、盘查、守望、堵截、清查、搜索、缉捕、押解等共同勤务战术规范，案件、事件的现场处置方法等勤务规范。第五编为“治安案件办案规范”，讲述的是治安案件查处、办案程序、方法。第六编是“常用法律、法规”，精选20个法律、法规和规范性文件，用以指导派出所及社区警务工作的开展。总之，本书所编写的内容基本上能够满足社区民警的需要，也是一部各级领导指导开展社区警务工作的参考书。本书的结构是章下直接立题，题下直接回答问题。这样的编写体例最适合基层民警阅读。

由于时间仓促，本书在编写过程中，在结构的安排和内容的筛选以及有关知识的把握上难免存在不当和错误，敬祈读者批评指正。

编者

2002年3月

目 录

第一编 社区警务战略

第一章 社区警务概述

- 一、社区警务的含义····· (4)
- 二、社区警务的发展过程····· (7)
- 三、国际流行的两种警务方式的比较····· (8)

第二章 实施社区警务的基本理念

- 一、实施社区警务应树立以派出所为主要的理念····· (10)
- 二、实施社区警务应树立服务群众的理念····· (11)
- 三、实施社区警务应树立大治安的理念····· (13)

第三章 社区警务机制与保障

- 一、社区警务机制····· (15)
- 二、社区警务保障····· (18)

第四章 安全社区建设

- 一、安全社区建设的含义····· (23)
- 二、开展安全社区建设的意义····· (23)
- 三、安全社区建设的指导思想····· (24)
- 四、安全社区建设的基本措施····· (26)
- 五、安全社区的标准····· (35)

第五章 公安派出所建设

- 一、派出所的地位、作用····· (36)
- 二、派出所的性质····· (36)

三、派出所的类型	(37)
四、派出所的任务	(37)
五、派出所的职权	(38)
六、派出所的工作制度	(40)
七、派出所民警的职责分工	(41)
八、派出所民警的基本条件和要求	(44)
九、派出所领导的基本条件和要求	(46)
十、派出所队伍建设	(49)
十一、派出所工作考核	(50)

第二编 社区治安管理

第六章 人口管理

一、户口管理	(61)
二、居民身份证管理	(84)
三、人口调查	(87)
四、常住人口管理	(90)
五、暂住人口管理	(91)
六、特殊控制人口管理 (略)	(97)

第七章 危险物品管理

一、枪支管理	(98)
二、管制刀具管理	(101)
三、爆炸物品管理	(103)
四、剧毒物品管理	(104)

第八章 社区治安秩序管理

一、特种行业治安管理	(107)
二、公共场所治安管理	(127)
三、企事业单位安全防范工作的指导	(129)
四、查禁社会丑恶现象	(130)

第三编 社区警务措施

第九章 社区警务措施

- 一、治安检查····· (141)
- 二、限期整改····· (143)
- 三、责令停业整顿····· (144)
- 四、吊销许可证····· (145)
- 五、禁止取缔····· (146)
- 六、没收····· (146)
- 七、强制戒毒····· (148)
- 八、收容教育····· (148)
- 九、约束····· (149)
- 十、留置····· (150)

第十章 社区治安调查

- 一、社区治安调查的内容····· (152)
- 二、社区治安调查的步骤····· (153)
- 三、社区治安调查的方法····· (154)
- 四、社区治安调查应注意的问题····· (156)

第四编 社区民警执勤规范

第十一章 社区民警共同勤务

- 一、值班、备勤····· (161)
- 二、巡逻····· (164)
- 三、盘查····· (171)
- 四、守望····· (180)
- 五、堵截····· (183)
- 六、清查与搜索····· (185)
- 七、缉捕与押解····· (188)

第十二章 刑事、治安案件现场处置

- 一、刑事案件现场处置····· (194)
- 二、保护现场的具体方法····· (196)
- 三、治安案件现场处置····· (197)

第十三章 治安灾害事故、治安事件的先期处置

- 一、治安灾害事故的先期处置····· (201)
- 二、治安事件的先期处置····· (203)

第五编 治安案件办案规范

第十四章 治安案件概述

- 一、治安案件的基本内容····· (211)
- 二、违反治安管理行为····· (223)
- 三、治安管理处罚····· (233)
- 四、治安行政强制措施····· (243)

第十五章 治安案件的办案程序

- 一、治安案件受理、立案程序····· (253)
- 二、治安案件调查程序····· (264)
- 三、治安案件裁决的简易程序····· (276)
- 四、治安案件听证程序····· (282)
- 五、治安案件裁决普通程序····· (287)
- 六、治安案件调解程序····· (292)
- 七、治安案件执行程序····· (297)

第六编 常用法律、法规

- 中华人民共和国人民警察法····· (311)
- 公安机关人民警察内务条令····· (321)
- 公安机关人民警察基本素质考试考核暂行办法····· (337)
- 公安机关督察条例····· (341)

公安机关警务督察队工作规定·····	(344)
公安机关人民警察执法过错责任追究规定·····	(347)
公安部关于在全国公安机关普遍实行警务公开制度的 通知·····	(353)
公安机关内部执法监督工作规定·····	(357)
公安机关实施停止执行职务和禁闭措施的规定·····	(362)
公安派出所组织条例·····	(366)
公安部转发《关于改革城市公安派出所工作若干问题 的意见》(节录)·····	(368)
公安部关于印发《公安派出所实行公共娱乐场所 治安管理责任制暂行规定》的通知·····	(373)
公安部关于解决城市公安派出所工作改革中若干问题 的意见·····	(376)
公安部、城建部关于加强城市基层治安管理机构设施 规划建设的通知·····	(382)
公安部关于开展创建人民满意派出所活动的通知·····	(383)
公安派出所档案管理办法·····	(388)
中华人民共和国治安管理处罚条例·····	(399)
公安部关于印发《公安派出所执法执勤工作规范》的 通知·····	(411)
公安部关于印发《公安派出所等级评定办法》的通知·····	(433)
公安机关执法质量考核评议规定·····	(441)

第一编

社区警务战略

第一章 社区警务概述

社区警务，一直是许多国家警方和警学界关注的一个热点问题，特别是 20 世纪 70 年代以来，它成为国际警务改革的大趋势。社区警务也引起我国公安机关的充分重视，并进行了比较系统的研究与实践。1996 年初，公安部将“中国社区警务研究”立为重大科研项目，由公安部公共安全研究所与公安部治安局联合组成课题组，先后到天津、广州、深圳、重庆、上海、哈尔滨、梅州等地进行实地考察，并于 1996 年 5 月在深圳召开专题理论研讨会。1997 年公安部在苏州、石家庄召开会议，向全国各级公安机关推广社区警务，标志着一种新的适应社会主义市场经济体制的警务发展战略基本形成。2002 年 3 月，公安部在杭州市召开的全国公安派出所工作会议上将全面实施社区警务战略作为“三大战略”之一，提出力争在 2004 年在大中城市全面实施社区警务战略。社区警务在我国的推广，不仅是一种警务学说的实践，而且直接涉及到我国公安工作在新时期保持可持续发展的重大战略问题。当前我国公安工作进行的一系列重大改革，都是围绕着社区警务的理论与实践进行的。毫不夸张地说，社区警务与每一名警务人员都有着直接的关系。必须在理论上搞清楚，转变观念，为自己准确定位，并在警务活动中贯彻实施，以适应公安工作可持续发展的需要。

一、社区警务的含义

(一) 社区

“社区”是一个社会学概念。通常解释为“以一定地理区域上生活的具有同质性的社会群体”。简言之，社区就是“地区社会”，它主要包括以下特征：有一定的地理区域，有一定数量的人口，居民之间有共同意识和利益，并存在着密切的社会交往。社区可大可小，规模不等，小的包括街区、村落，大的可到城市。如一个城市可以称为一个社区，而城市的一个区、一个乡、镇、一条街道也可以称为一个社区。因此各级公安机关的辖区、某个派出所的辖区、民警分管的责任区都可以视为一个具体的社区。社区按其社会功能又可分为：居民社区、工业社区、商业社区等。

(二) 社区警务

所谓社区警务，是指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。通俗地解释，就是通过警察工作与社区治安自治工作的有机结合，进一步密切警民关系，控制和减少社区犯罪，搞好社区的安全防范。其核心内容是改变传统的与社区隔离的警务战略，使警务工作的重点向社区延伸，发展与社区群众的伙伴关系，共同承担社区治安管理义务，严密社区治安防控体系，从而达到有效预防和减少犯罪的目的。由此可以看出，社区警务包括三重含义：一是警务理论；二是警务发展战略；三是警察的勤务方式。它从根本上否认了人们多年来的一种习惯认识——打击、控制犯罪只是执法力量，特别是警察部门的职责；同时又肯定了一种趋势——彻底控制和解决犯罪问题有赖于全社会的力量。它使警务工作由传统的“被动反应型”转变为“主动先发型”，既发挥了警察部门的职能作用，又调动了群众和其他政府部门的力量，充分证实了推行社区警务是

一条适应新的治安形势，提高警务工作效率，能够从根本上预防和打击犯罪的可行之路。

（三）社区警务的指导思想

2002年3月，在杭州召开的全国公安派出所工作会议提出，力争到2004年在大中城市全面实施社区警务战略，将派出所的工作任务明确为治安管理和防范，将“发案少、秩序好、社会稳定、群众满意”作为检验公安派出所工作的标准，标志着推行社区警务战略在新时期公安工作中的重要位置。这里必须明确的是，社区警务不是公安机关某一具体方面的变化，而是整个警务战略的转移，它应该作为一种工作方式和警学理论贯穿于整个公安工作之中。因此，警察在社区的警务活动应围绕着以下指导思想进行：

1. 以减少犯罪为社区民警工作的最终目标。

当前，我国正处在社会变革、转型时期，随着社会主义市场经济体制的建立和市场经济新观念的形成，社会治安形势出现了许多新情况和新问题，新型犯罪不断出现，并逐渐趋于团伙化、智能化、暴力化。在“严打”和各种专项斗争的高压态势下，刑事犯罪上升的势头还没有得到根本性的遏制。因此，社区民警应改变以往面对犯罪完全是消极被动应付的局面，而是要把更多的精力放在预防和控制工作上，在治标的同时，在治本上下功夫，从源头抓起，力争把更多的犯罪问题解决在预谋和始发阶段，从总体上控制和减少犯罪。

2. 社会公众是防控犯罪的主要力量。

违法犯罪是一种复杂的社会现象，要预防控制犯罪也不是公安机关一家能做到的。警察自身能力毕竟是有限的，社区公众及各方面力量的共同参与，才是防控犯罪的主力。警察应起的首要作用是发动、组织社区公众力量，齐抓共管，共同维护社区治安，预防、控制和打击犯罪。因此，推行社区警务不应当过分强

调警察工作的专业性，作为一种警务战略应成为一项事关全局的长期性战略任务。工作中必须真心实意依靠群众，与群众建立起一种相互信任、相互理解、密切协作的伙伴关系。通过社区民警扎实有效的工作，实行警民合作，构筑群防群治的防控体系，使社区防范工作形成全民化、网络化，这才是根本出路。

3. 以防为主、先发制敌。

多年来，公安机关一直沿袭的是静态管理型警务模式，在处理打击与防范的关系上还存在着偏差。派出所民警日常的主要精力都用于打击违法犯罪，无暇顾及辖区的管理与防范，使管理与防范流于空谈。实践证明，这种警务方式使警察长期处于被动状态，跟着案件跑，疲于应付，结果警察拼命工作，但效果并不明显，辖区发案不减，群众怨声四起。推行社区警务战略，一个根本要求就是使社区民警真正沉到社区，即警力下沉；把警察工作的重心转移到案发前，即警务前移，实施社区安全防范，注意早期控制和及时发现、解决问题。从犯罪目标防范和犯罪主体防范上抓起，变被动为主动。

4. 以小治安累积大治安。

减少犯罪，维护良好的社会治安秩序是一个系统工程，必须从大社会着眼，从小社区着手。以社区为单位，从一家一户、各个行业、每一个单位做起，从社区每名成员抓起。以点带面，以面连片，以小气候影响大气候，以小治安累积大治安，最终形成社会治安整体良性循环。

5. 要构筑科学有效的防控机制。

要想实现社会治安的总体目标，既不能完全指望增加警员数量，也不能完全依赖现代化装备，这些措施固然是必要的，但不是主要的，关键是警务方式的转变。警察的一切警务活动，都要以人为本，立足于社区，加强社区安全防范措施，加强对内部保卫机构、治保组织、治安联防队伍的检查指导，组织群众和各种

治安联防力量，建立多层次的群防群治网络和治安防控体系，增强全社会预防和控制能力，缩小犯罪活动的空间，增大犯罪实施的难度，最大限度地遏制和减少犯罪条件、犯罪因素和犯罪的可能性，确保社会安全、稳定，这是社区警务的根本目的。以上既是社区警务，同时也是公安工作的基本指导思想。它完全符合江泽民同志的“三个代表”的重要思想和我国公安工作的“专门工作与群众路线相结合”的一贯方针和优良传统，这是我们的优势所在。

二、社区警务的发展过程

尽管社区警务是国际警务的主流，但从其源头上说是起始于我国，被国外警方学习、借鉴，经历多年的发展，成为具有现代意义的社区警务。我国社区警务的发展大体经历了三个不同阶段：

第一阶段：20世纪五六十年代，我国公安工作以基层基础工作和预防违法犯罪为中心内容，以户口管理为基础，以熟悉常住成年人口为重心，以群众工作为保障。治保组织健全有力，治安积极分子队伍和广大人民群众积极支持、参与维护社会治安秩序，防范严密。侦查、治安行政管理工作有坚实的基础，工作主动，犯罪率较低，破案率较高。但是，当时实行的是计划经济体制，我国处于一种相对封闭状态，人、财、物流动量小，影响社会治安秩序的因素也不是很多，同现在的局面有一定的区别。

第二个阶段：改革开放以后，随着社会主义市场经济体制的逐步建立，社会由封闭走向开放，人、财、物大流动，犯罪因素剧增，各类刑事犯罪不断攀升，治安形势日趋复杂，使原有的观念、意识受到严重冲击。公安机关的防范、打击犯罪职能无法正常实现。为应付这种局面，公安机关建立了三级破案机制，由派出所承担大量的破案任务，成为“第二刑警队”。造成警种之间、