



SHIJI GONGAN GAODENG JIAOYU XILIE JIAOCAI  
21世纪公安高等教育系列教材·治安学(本科) ZHIANXUE BENKE

SHEQU JINGWU

# 社区警务

公安部治安管理局 审定



◎主编 杨玉海 葛志山 刘知音



中国人民公安大学出版社

00113336

21世纪公安高等教育系列教材·治安学(本科)

# 社区警务

公安部治安管理局 审定

主 编 杨玉海 葛志山 刘知音

副主编 莫德生 王淑荣

撰稿人 (以撰写章节先后为序)

杨玉海 葛志山 刘知音

赵光伟 田显俊 王淑荣

莫德生 王 旭

(公安机关 内部发行)

中国人民公安大学出版社

· 北 京 ·

## 图书在版编目 (C I P) 数据

社区警务/杨玉海主编. —北京: 中国人民公安大学出版社, 2005.3

(21 世纪公安高等教育系列教材·治安学)

ISBN 7-81109-025-2

I. 社... II. 杨... 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 (2005) 第 015876 号

### 社区警务

SHEQU JINGWU

主 编 杨玉海 葛志山 刘知音

---

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: 2005 年 3 月第 1 版  
印 次: 2005 年 3 月第 1 次  
印 张: 19  
开 本: 787 毫米 × 1092 毫米 1/16  
字 数: 370 千字

---

ISBN 7-81109-025-2/D·020

定 价: 31.00 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 翻印必究

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

www.jgclub.com.cn

## 21 世纪公安高等教育系列教材·治安学（本科）

### 编委会名单

主 任 李健和

副主任 陈云华 惠生武

委 员 （以姓氏笔画为序）

万 川 王新建 向 党

许新源 余凌云 张 弘

陈志华 宫志刚 徐志林

谢惠敏

# 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，不仅吹响了深化公安改革的号角，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治安环境，特别是我国法制建设的日臻完善，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。有鉴于此，我们联合全国多家公安高等院校，共同编写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，并不失时机地适用于教学实践。

在各有关方面的大力支持下，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专业主要课程进行了广泛的研讨，并确定了各本教材的书名和主编、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审改意见进行了认真的修改，最后经过集体统稿成书。

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”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，以党和国家最新的方针政策、法律法规为依据，力图充分反映当前公安实践经验的内容，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。本套教材力争在学科体系的建构上有所创新和突破，站在 21 世纪初的学术前沿，以最新的观念、知识、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，适应贴近警务实战的需要。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。针对新时期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，阐释相关的理论和知识。

5. 力求治安学科体系和学科内容的完整性、准确性。本套教材努力做到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，作者和编校者对主要的法律、法规和操作程序，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高等院校的专家、学者联合编写的，虽然编委会、编著者、出版者已尽了最大的努力，但限于时间仓促，材料浩繁，书中的一些观点或论述仍难免有疏漏或不足。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

社区警务是公安高等院校治安专业开设的专业必修课。该门课程の設定，使得公安高等院校治安专业的学生对公安机关最基层的社区警务工作有一个系统全面的认识和了解，对于以后从事公安基层基础工作具有重要的意义。

社区警务是一种新的警务模式，是20世纪60年代至70年代兴起于欧美发达国家，世纪之交盛行于世界各国的一种主流的警务思想和警务改革的方式。它是对单纯追求警务装备现代化的被动反应式警务的反思和对强调预防犯罪的传统警务模式的继承和发展。同时，社区警务又是一种新的警务战略，就是社区民警紧紧依靠社区力量，利用社区资源，强化社区的防范功能，提高社区治安防控的水平，逐步探索社区警务工作的开放式、社会化的运行机制，确保社会的长治久安。

根据公安部的部署和全国警务改革的需要，全国大中城市已经实施了社区警务。为了积极地配合和指导公安机关社区警务工作的实践活动，适应公安院校治安专业社区警务课程的需要，组织编写了本教材，以适用于公安高等院校的学生和在职民警培训使用。

本书以法学、社会学和管理学的理论为依据，以社区建设为依托，以公安机关社区警务实践为基础，对社区和社区警务的概念和理论基础、我国社区警务的内容和特点、社区警务的主体、社区警务的运行机制、社区治安信息工作、社区人口管理、社区治安调解、社区安全防范、社区群众工作、社区帮教和监督考察工作等，进行了较为系统的分析阐述，有一定的前瞻性、实践性和系统性。

参加本书编写的有：杨玉海（北京人民警察学院）、王旭（云南警官学院）撰写第七章，葛志山（江苏警官学院）、刘知音（湖北警官学院）撰写第一章，刘知音撰写第二章、第三章，莫德生（广东警官学院）撰写第九章，赵光伟（江西公安高等专科学校）撰写第四章，田显俊（四川警官高等专科学校）撰写第五章、第六章，王淑荣（北京人民警察学院）撰写第八章、第十章。

本书在编写过程中，吸收和参考了大量的有关社区警务的研究成果，在此谨表示衷心的感谢。由于社区警务尚处于探索阶段，加上作者水平有限，错误和不足之处敬请批评指正。

2005年1月

00113336

## 目 录

<b>第一章 社区警务概述</b> .....	1
第一节 社区与社区警务.....	1
第二节 西方社区警务产生的背景、理论基础及历程 .....	10
第三节 中国社区警务产生的背景、理论基础及历程 .....	23
<b>第二章 社区警务的主体：警察的角色与功能</b> .....	33
第一节 公安派出所 .....	33
第二节 社区民警 .....	51
第三节 社区警务中的其他警察力量 .....	59
<b>第三章 社区警务的主体：社会力量及其角色与功能</b> .....	63
第一节 治安保卫委员会 .....	63
第二节 社区其他安全防范力量 .....	70
第三节 社区群众性防范主体的优化整合 .....	81
<b>第四章 社区警务的运行机制</b> .....	88
第一节 社区警务运行的方法和手段 .....	88
第二节 社区警务的防控机制 .....	106
第三节 社区警务的评估 .....	117
<b>第五章 社区治安信息工作</b> .....	124
第一节 社区治安信息概述.....	124
第二节 社区治安信息管理.....	134
第三节 社区治安信息员队伍建设 .....	152
<b>第六章 社区人口管理</b> .....	161
第一节 社区人口管理概述.....	161
第二节 社区常住人口管理 .....	163
第三节 社区流动人口管理.....	173
第四节 社区重点人口管理.....	182
第五节 社区境外居留人口管理.....	193



第六节 社区人口信息管理 .....	198
<b>第七章 社区治安调解 .....</b>	<b>204</b>
第一节 社区治安调解概述 .....	204
第二节 社区治安调解的程序 .....	208
第三节 社区治安调解的法律结果 .....	209
<b>第八章 社区安全防范 .....</b>	<b>214</b>
第一节 社区安全防范概述 .....	214
第二节 社区安全防范的内容与措施 .....	219
第三节 安全文明社区建设 .....	228
<b>第九章 社区群众工作 .....</b>	<b>240</b>
第一节 社区群众工作概述 .....	240
第二节 社区群众工作的内容和方法 .....	243
第三节 社区警民关系 .....	253
第四节 社区警务服务 .....	259
<b>第十章 社区帮教与监督考察改造工作 .....</b>	<b>269</b>
第一节 社区帮教工作 .....	269
第二节 社区监督考察改造工作 .....	284
<b>主要参考文献 .....</b>	<b>292</b>

# 第一章 社区警务概述

## 第一节 社区与社区警务

### 一、社区的含义

#### (一) 社区的概念

“社区”作为社会学中最根本及最具深远意义的基本概念，最早是由德国社会学家滕尼斯（Ferdinand Tonnies, 1855 ~ 1936）于1887年在其著作《社区与社会》中首先提出的。他认为，社区是由同质人口组成的一个关系亲密、守望相助、疾病相抚、富有人情味的社会团体。滕尼斯“社区”概念的本义，是指那些有着相同价值取向、人口同质性较强的社会共同体。“社区”这一概念，从产生直至今日，已经普遍应用于社会学、政治学、宗教学以及哲学等学科，现在又被广泛应用于警务理论和警察学的研究。正是由于这种广泛的运用，致使社区没有一个共同而又清晰的界定。但不管怎样定义，“社区”作为居民生活的社会共同体，应该基本包含以下四个基本要素：

(1) 人口要素——社区是以一定的生产关系与社会关系为基础组成的人群。人是构成社区的主体因素，任何社区的存在都以一定数量的人口为前提，人口的数量、构成、分布、集散疏密程度以及人口素质等，都是考察社区人群的重要方面。

(2) 地域要素——社区的自然地理与人文地理的空间载体。从地图上看，社区都是一个个特定的地域聚集群体，是人类在与自然环境的相互作用中形成的人文地理系统。社区既是一个相对稳定、相对独立的地域界限或聚居场所，又是人类有意识、有系统、有固定性的生产与生活区域。人类的活动也离不开一定的地区，当然它并不是纯粹的自然地理区域。

(3) 组织结构要素——社区内部各种社会群体和社会组织之间的相互关系及其构成方式。美国学者桑德斯认为，社区是特定的地域范围内比较持久的社会互动系统。他从人、社会关系、社会团体、社会类群、次体系和主体系等六个层面剖析社会结构，认为社区是家庭、经济、政府、宗教、教育和媒体、卫生、福利及娱乐等主题构成的整体。人们在经济的、政治的、文化的各项活动和日常生活中产生互动，形成了各种关系，并由此聚居在一起，形成不同的社区。

(4) 社会心理要素——社区居民对本社区的归属感和认同感。社区中共同生活的人们由于某些共同的利益，面临的共同问题，所具有的某些共同需要而结合

起来进行生产和其他活动，在此过程中产生了某些共同的行为规范、生活方式及社区意识，于是会渐渐对社区产生了一种认同感。这种归属感和认同感就构成了社区人群的文化维系力。

根据以上所述关于社区的基本要素，我们可以把社区定义为：由一定数量居民组成的，具有内在互动关系和文化维系力的一定地域的社会共同体。社区范围可大可小，从大处讲可指一个国家或城市；从小处讲可以是一个村镇或街道。但从目前社区警务战略所界定的社区范围看，西方一般是指以教区为活动中心形成的社区，相当于中国的村庄或街道。而我国目前的社区界定应该是比街道大而又比城市的区小。

### （二）社区的特点

社区和社会是有差异的。社区的主要特征是强调人与人之间有着强烈的休戚与共的关系，而社会的特征则是以多元文化为基础的松散的人际关系。但是这两者又有着密切联系。从外延看，社区可以被看做是地区社会，无论社区大小怎样，都是一个社会的缩影。从内涵上看，二者有区别，社会中的各种关系尽管纷繁复杂，但并不强调共同；而社区则强调有共同的文化和共同的社区意识，即归属感和认同感。另外，社会没有地域范围的限制，所谓社会空间，是指人们活动的内容范围以及活动在其中的社会组织。社区中的各种关系比社会关系更密切。具体讲，社区的特点是：

（1）社区是人们在日常生活中逐步形成的，具有一定地域范围的人文地理系统。从社会学的角度看，社区是社会空间与地理空间的结合，是人类在自然与经济规律的作用影响下共同生活所形成的区域实体，是社会的缩影。

（2）社区内聚居着以一定的社会关系为纽带而组织起来的，并达到一定数量和规模共同生活的人群。分析一个社区的人口特质，有助于我们了解这个社区的人口情况以及由此而可能产生的各种社区治安问题。

（3）社区的核心内容是社区中人们的各种社会活动及其互动关系。并且要有完备的维系社区的管理组织、服务机构及其设施。由于各种社会活动及所形成的不同关系，就形成了不同形态的社区。

（4）社区满足的是社区居民面对的共同需求和问题，社区的划分也为了居民提供生活便利而出现。一定数量的居民居住在一定的地域范围内，必然会面临一些个的需求，诸如交往、学习、公共场所、公共安全等。通过社区能够解决居民大部分的社会生活需求。

（5）社区居民具有一种地缘上的归属感和心理上的认同感。由于人们平时的生活和交往多数是以社区生活范围为主，在交往中当然会产生一定的感情，这样就会对社区产生一种依恋，这就是社区的归属感和认同感所构筑的对社区人群的文化维系力。

### (三) 社区的分类

社区是一个相当复杂的系统，每个社区的经济条件、政治条件及其历史传统和居民的职业构成等都不尽相同，要揭示社区的特征，加强对社区的管理，就有必要对社区进行一个基本的分类。分类是探讨不同事物的特征和确定事物之间相似性与差异性的基本手段。依照不同的标准考察社区，可以对其进行多元化划分。

(1) 根据社会生产力发展水平的高低划分，可以将社区分为三种类型：传统社区、过渡性社区、发达社区或现代社区。我国主要的社区形式是过渡性社区，这与我国社会处在转型时期的现状是一致的。

(2) 根据社区的空间特征为标准，可以将社区分为空间性社区与非空间性社区两类。而空间性社区又包括以下三种：自然社区、法定社区、专能社区。自然社区最主要的是村落、集镇和城市，最为突出的是农村的自然村；法定社区即通常所讲的地方行政区，主要是根据社会管理需要而设置，比如城市的街道办事处、居委会和农村的行政村，很多是以自然社区为基础的；专能社区是人们从事某些专门活动而形成于一定地域空间上的聚集区，比如大学、军营、矿区等。或者按专能划分的工业社区、商业社区、文化社区、居民社区等也属于专能社区。

(3) 根据社区规模的大小，可以把社区分为巨型社区、大型社区、中型社区、小型社区和微型社区。从我国目前的现实情况来看，中、小、微型社区，是开展社区建设和推行社区警务战略的可操作性单元。

但上述分类只是着重于从社区的某一方面特征出发，不能满足理论研究和实际工作的需要。因此，有必要根据社区的内部结构和外部特征以及社区的经济结构、人口密度、人口聚集规模、文化特质、生活方式等多元综合标准对社区进行分类，这样可以将社区分为：农村社区、小城镇社区、城市社区等。

(1) 农村社区。农村社区一般是指人们以从事农业生产为主要活动聚集起来的地域性社会生活共同体。农村社区的地域特征或地缘关系明显，受自然环境的直接支配作用较强，人口密度相对较低，社会结构简单，血缘关系浓厚，经济活动简单，主要是自给自足。上述特征决定了农村居民的心理属于保守型和情感型，地方观念重，传统文化浓厚等。

(2) 小城镇社区。集镇是介于乡村与都市之间的过渡性居民区，在我国一般是对县级建制城镇以外的地方服务中心的统称。建制镇是按国家颁布的建制标准设镇建制的社区，非建制镇是没有正式设镇建制，但实际上已具备镇的形式和功能的社区。小城镇是城乡结合体中的一个特殊类型，是全面繁荣农村经济，实现农业现代化的必然要求。根据我国实际情况，我们应该大力发展小城镇，使农村居民向小城镇转移，或使乡村社区变成小城镇社区，以实现城乡一体化的战略目标。

(3) 城市社区。城市社区是指在特定的区域内，由从事各种非农业劳动的密集人口所组成的社会。根据我国情况，聚居人口 10 万以上的城镇，或者聚居人口不足 10 万，但属于省级国家机关所在地，或是规模较大的物资集散地，或是边疆重要城镇，确有必要由省、自治区直接领导的，均可设市的建制。城市社区通常位于交通要道，人口聚集规模和密度高，流动性大，生活方式多样化，经济方面表现为产业的多元化和分工的专业化，社会结构复杂，人际关系以业缘为主，政治、经济、文化相对发达。

在上述各种分类方法中，最能区别人们的社会活动和社会关系的内容和特点，也最能表现社区结构特征的，是将社区分为农村社区和城市社区。根据社区划分的基本类型，我国目前推行的社区警务战略也主要是农村社区警务和城市社区警务两种基本类型。

## 二、社区警务的含义

### (一) 社区警务的概念

“社区警务”的英文全称是“Community - oriented Policing”，中文直译为“社区导向警务”，即“社区主导的警务”，不能简单将社区和警务叠加，简单化为“社区中的警务”。不能理解为一定区域内的警察工作，不能理解为在某一特定人群中所进行的警察工作，更不能理解为某一种由公众参与的预防犯罪的方法。社区警务是一个集合型概念，它既可以是一种警务理论，也可以是具体的警务工作，从更深层次上还可以理解为一种警务思想和警务发展战略。因此，可以这样来界定社区警务：社区警务是指警方与社区能动地互相作用，共同发现和解决社区所关注的治安问题，并采取各种合法手段和方式，开发社区资源，强化自治互助，以全面、系统、长效地维护社区治安秩序的思想模式和方法体系。

社区警务是以减少犯罪为目的，由警察与公众共同承担控制犯罪责任的做法。这种理论认为，抑制犯罪的关键在社区，警察工作的主要内容是发现和了解社区的犯罪问题和社会问题，带领公众参与到治安防范工作中来。社区警务的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，发展和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。可以从以下三个方面来理解社区警务的概念：

#### 1. 社区警务是一种新型的警务理论

作为一种新型的警务理论，它涉及对警察的本质、功能和目标，以及警察与社会、警察与公众相互关系等一系列重大问题重新定位的根本观点和基础理论。这种理论认为，警察不仅是“打击犯罪的战士”，更是“社会服务员”、“社会工作者”。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。社区警务的基本理念是：“立足社区，面向社会”；“警力

有限，民力无穷”；“打防结合，预防为主”。

## 2. 社区警务是一种新型的警务战略

这种警务战略要求把警务工作的重心从过去单纯强调以打击犯罪为主转移到打击犯罪与预防犯罪相结合，以预防犯罪为主上来。其根本目标是减少社区犯罪，增强公众安全感。社区预防犯罪战略的核心是组织更多的公民、群体参加旨在减少犯罪和改善社区生活质量的活动。社区警务作为一项新战略是“先发型”的，以社区为基本单位或平台，警民共同维护社区治安秩序。社区警务的直接目标是发现和解决社区治安问题。社区警察既要认真履行自身担负的治安行政执法与管理职能，又要履行发动、组织、教育、指导群众预防犯罪的责任和义务，同时，社区居民也必须增强自治意识，自觉担负起维护自身所处社区治安秩序的义务。

## 3. 社区警务是一种新型的可操作性的警务工作方式

作为一种新的警务工作方式，它必然要求警方改变长期以来形成的封闭式、机关化的传统警务管理运行机制和工作方式，推行开放式、社会化的新的警务管理运行机制和工作方式。社区警务强调警方与社区组织和居民等建立“打、防、控”一体化治安防控网络，通过社区警务落实社区治安综合治理目标的具体措施和方法。“社区警务的本质，是在警务现代化以后，坚持按照社区的特点和具体情况，即按照各个社区的具体地点和时间情况，灵活地、理性地安排警务工作。”

### (二) 社区警务的特征

#### 1. 警务工作社区化

社区治安问题是社区政治、经济、文化、历史等诸多因素综合作用的结果，要解决社区治安问题，必须依靠全社区的共同努力，而不应单纯依靠警察的力量。产生犯罪的根源在社区，预防和控制犯罪的根本力量也在社区，警务工作只有与社区资源有效结合起来才能更好地发挥其功效。英国德文郡前任警察局长约翰·安德逊形象地把社区警务比做一棵大树：“树干是警察机关，树枝、树叶、果实是警察机关的各个部门与警种，树下的土壤是社区。警察这棵大树的根扎在教堂、学校、工厂、企业之中。社区警务树所体现的基本关系是：警务的成效依赖社区；社区是抑制犯罪的主体，也是警察建设的源泉；所有警察工作，包括巡逻、刑事侦查、交通管理等，一切都离不开社区。”约翰·安德逊的“社区警务树”很形象地说明，实施社区警务战略必须深深地扎根于社区群众基础之中，脱离社区的社区警务是不可想象的。

#### 2. 警民关系伙伴化

社区警务的核心是改善和密切警民关系，共同预防和控制犯罪，维护社区治安。加拿大皇家骑警警官托尼·马洪认为：“社区警务要求公众与警察建立伙伴关系，以确立警察和公众都接受的工作重点和目标，更好地理解执法部门的局限性

和这些部门所服务的人们的期望，可以建立一种合作的方式以满足社区的需要。”社区警察不能以居高临下的管理者自居，不能坐等治安问题出现后再去寻求协助，而要注重与社区组织和社区居民的多向沟通和联系，通过各种治安管理工作和服务密切警民关系，寓管理于服务之中。实施社区警务的根本就在于依靠群众，警民联手，群策群力，共创平安。

### 3. 警务对策前置化

主要体现在两个方面：一是警务战略的超前性。社区警务战略在本质上强调预防犯罪为主，以及时发现和解决社区治安问题为导向，超前采取措施积极防控，力求把治安问题解决在萌芽状态，这是社区警务区别于传统反应式警务模式的显著特征。二是警力下沉，警务前移。在社区设置社区警务室，派驻一定数量的社区警察，为社区组织和居民提供治安执法服务，指导社区的治安防范工作。社区警务要求社区警察将主要时间和精力放在社区，强化动态管理，强化时空控制，使机关型警务向实战型、服务型、社会化警务转变。

### 4. 警察形象柔性化

在社区警务中，警察不再是令人生畏的严厉执法者的形象，而是具有人情味，注重人际沟通，善于听取各方意见，会做群众工作，随时为人民群众排忧解难、扶危济困的“公仆”形象。不是为治安而管人民，而是为人民管好治安。在工作方法上更注重通过社区教育、社区防范和社区协调来缓解社区治安问题带来的压力。

## （三）社区警务的主要内容

### 1. 西方社区警务的内容

西方社区警务一般由以下四个部分组成：

（1）社区预防犯罪。社区预防犯罪是社区警务的关键组成部分。最初在 20 世纪 70 年代发展起来的邻里联防计划是人们最熟悉的一种预防犯罪形式。该项计划的具体方案包括：物体标志，犯罪报告，家庭安全和个人安全。此外，一些社区还在街道、路口、马路两旁和居民楼墙上设置或张贴邻里联防的标志图案，以威慑犯罪分子。邻里联防计划具体由社区警察负责实施。

（2）改革警务巡逻方式，密切警民关系。自 20 世纪 70 年代初以来，西方警学界对机动车巡逻的威慑作用提出了质疑，认为它既表现出了警察高度的机动性和快速反应能力，但也使得警察与公众之间形成了隔阂。由此，一些国家尝试改革巡逻勤务方式，逐步恢复徒步巡逻。日本、新加坡等国则大力发展城乡警岗制度。各国警方通过改革警务巡逻方式，最大限度地增加警民接触的机会，以达到改善警民关系的目的。

（3）提供社会服务，改善警察形象。大量的研究表明，公众要求警方协助解决的各种问题，大多与执法活动和犯罪无关，但是，如果警方不帮助解决他们迫

切关心的问题，就不会赢得公众的支持，而公众反映的问题可能与违法犯罪有着密切的关系，警方在解决这些问题的同时，也就可能发现犯罪的线索或预防犯罪的发生。可以建立社区反馈机制，这是社区警务的主要组成部分，它使得警方可以直接从社区获得信息反馈。

(4) 多渠道开发社会资源，吸收社会力量参与社区警务战略。例如，美国有的地区在实施社区警务战略中主要是组织居民成立三种辅助力量义务预防犯罪：一种是辅助警察，一种是在青少年中发展的情报员，还有一种是义务警察。英国也建立了辅助警察。这些成员来自社会的各行各业，不享受警察薪金，但有些津贴，一般是在警察的监督和指导下从事警务工作。辅警的工作涉及警务的各个方面，如预防犯罪、维护场所秩序、寻找失踪人员、巡逻等，主要是负责打击夜间盗窃、打架斗殴、破坏公私财产、扰乱社会治安管理等违法犯罪行为。

## 2. 中国社区警务的主要内容

我国社区警务内容多，涉及面广，主要包括以下几个方面：

(1) 动态化的人口管理。目前，我国城市化进程飞速发展，人口城市化步伐加快，大量农村人口涌入城市，使得城市规模急剧膨胀；城市社区建设蓬勃发展，城市的管理重心正在向社区下沉；尚未完全纳入正常管理的城市房屋租赁业悄然兴起，吸纳了大量流动性人口；大量的城市人也由“单位人”转向“社会人”。因此，人口管理工作不再是简单地管好常住人口和暂住人口就可以了，而应该加强对社区实有人口的管理，包括常住人口、暂（寄）住人口、境外居留人口、重点人口等。社区警察要根据社区警务工作任务的要求和社会主义市场经济发展的需要，按照属地管理的原则，加强对社区实有人口的调查了解、掌握控制，搞好动态人口管理工作。

(2) 立体型的治安管理。我国正处于社会转型、体制转轨的特殊历史时期，各种诱发犯罪的消极因素大量存在，社区警务要求建立新的社会治安防控体系，提高公安机关驾驭社会治安的能力。各地针对社会治安防控网络的薄弱环节，围绕警务工作社会化的趋势，探寻“街面屯警联动化，治安联防社会化，社区防范科技化”的总体思路，以基层公安派出所为骨干，社区各种辅助力量为补充，协同其他各警种联合作战，逐步建立了动态社会环境下“点、线、面”社会治安防控的新格局，构筑了新型的、全方位、多触角的立体型治安防控体系。

(3) 主动式的安全防范。社区警务倡导的就是一种主动型的警务模式，不像传统警务模式坐等问题出现后，再被动地解决问题，而是最大限度地将社区居民发动起来，在社区警察的指导下，自觉自愿地参与到社区治安防范工作中来。社区就是防范违法犯罪的主战场。在社区居民和社区警察的伙伴关系建立起来之后，社区的安全防范就由警方和社区共同承担。这种新的警务理论还能将社区警察的主观能动性调动起来，使他们真正沉入社区，积极参与解决社区事务，将治



安问题解决在萌芽状态。

(4) 多渠道的情报信息收集。社区警务可以强化信息科技,实现在社区警务平台上的一体化、高效化、网络化的情报信息机制,依托科技手段建立一套以收集预警性、系统性、深层次信息为目的,灵敏高效的情报信息收集和分析机制,确保警务工作的高效运作。比如,可以在社区中培养一支由特种行业、公共场所职工或社区居民、暂住人口所组成的信息员队伍,及时提供各类违法犯罪的深层次信息;从警方来说,可以建立包含刑侦、人口、出入境、治安等社区防控要素,以微机信息管理为中心的语音、图像传播和传真兼容的综合数字信息通信网络。加强信息的全方位共享,以减少情报信息的盲区。

(5) 互动式的群众工作。社区警务是存在于警方与社区之间的一种互动的过程。警方与社区密切结合,共同努力,通过防范和解决诱发、导致违法犯罪的行为,预防和减少违法犯罪,从而建设安全的社区环境和良好的邻里关系。社区警务的重点是使社区各类机构与团体及社区居民在积极参与社会治安综合治理,维护社区秩序,保障社区安全等方面起重要作用。社区警务的实质是挖掘社区自身的资源和潜力,与警方形成合力,共同维护社区稳定,通过宣传和指导,使社区成员对社会治安有认同感、归属感和责任感。

#### (四) 社区警务的工作形式

(1) 建立社区与警察咨询协商委员会,或者称为社区治安综合治理委员会。目前,我国可以建立起由社区居委会(村委会)、社区单位、社区居民、公安派出所组成大社区治安综合治理委员会。警方通过社区代表掌握社区治安信息,同时向社区代表介绍警方的工作,双方共同调查、研究和确定本社区治安防范的重点。

(2) 开展创建“安全文明社区”活动。以社区组织为龙头,警方联合社区各有关机构、社会团体等,发挥各自的职能,运用多种手段综合整治社会治安问题。比如,我国目前建立健全和整合了各类治安保卫、民间调解组织,组建社区治安联防队、治保会、巡逻队等,将物业管理与治安防范工作结合起来,充分发挥全民的作用预防违法犯罪。

(3) 开展群众性守望和邻里互助活动。邻里联防的核心是“自治性管理,互助式自卫”。社会群体的类型多种多样,其中家庭、邻里是最基本的社区群体,正所谓“远亲不如近邻”,在推行社区警务战略中,要重视邻里互助的功能,倡导邻里守望,安全互助,结合安全社区创建工作,形成邻里互助的安全防范网络。

(4) 警方建立社区警务室。在各派出所下设若干社区警务室,从派出所派出一定数量的警察到各个社区,与社区建立长期合作关系,开展各种形式的治安执法服务,指导和督促社区组织和居民落实治安防范措施。社区警察要深深扎根在社区,当好“社区服务工作者”的角色。