



XIN SHEQU JINGWU

新社区警务

刘海亮 编著



法律出版社
LAW PRESS · CHINA



山东警察学院研究课题“社区警务建设若干问题研究”之成果
项目编号: GX (2013) 24

XIN SHEQU JINGWU

新社区警务

刘海亮 编著



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

新社区警务 / 刘海亮编著. —北京:法律出版社,
2014. 8

ISBN 978 - 7 - 5118 - 6699 - 8

I. ①新… II. ①刘… III. ①社区—治安管理—研究—中国 IV. ①D631.41

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 179908 号

新社区警务
刘海亮 编著

策划编辑 万 颖
责任编辑 万 颖
装帧设计 李 磊

© 法律出版社·中国

开本 A5

版本 2014 年 8 月第 1 版

出版 法律出版社

总发行 中国法律图书有限公司

印刷 北京泰山兴业印务有限责任公司

印张 10.375 字数 281 千

印次 2014 年 8 月第 1 次印刷

编辑统筹 大众出版分社

经销 新华书店

责任印制 沙 磊

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

网址/www.lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782

重庆公司/023-65382816/2908

北京分公司/010-62534456

西安分公司/029-85388843

上海公司/021-62071010/1636

深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5118 - 6699 - 8

定价:36.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

前 言

时光如梭,笔者从事《社区警务》课程教学已届10年,很希望将10年来对社区警务的研究、教学心得体会做一总结。恰在2013年山东警察学院批准“社区警务建设若干问题研究”作为院级研究课题,笔者忝为该课题主持人。趁此良机,对社区警务理论和实践情况进行全面分析研究,并将研究成果整理、结集出版。

社区警务自20世纪60代产生以来产生了重大影响,被誉为第四次警务革命。我国自20世纪80年代末开始对欧美国家的社区警务经验进行理论研究,以此作为警务改革的参照,并于90年代在个别地方开始社区警务试点。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,提出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。同年,公安部、民政部联合下发《关于加强社区警务建设的意见》。2006年9月,公安部又下发《关于实施社区和农村警务战略的决定》,标志着社区警务在全国范围实施。由于国情不同,我国的社区警务并没有完全照搬外国社区警务模式,而是根据中国国情,不断创新、发展,取得了重大成果。

本书以服务社区警务实战为宗旨,尽可能提炼社区警务的最新理论,阐述各地公安机关社区警务的创新经验。如根据山东省公安机关“社区六进”工作情况,专设一章介绍社区六进工作经验、做法;体现2009年公安部“大走访”文件精神,在第六章专设“走访群众工作”一节;针对社会上对中小学、幼儿园安全的关注,在第八章专门

撰写了“中小学、幼儿园的安全防范工作”一节。本书是对我国社区警务理论和最新工作情况的全面概括,既可作为公安院校治安专业教学和基层民警培训教材,也可作为广大社区民警工作参考用书。

本书在撰写过程中得到了山东警察学院教务处和治安系领导给予的大力支持和指导。笔者还跟随济南市公安局荣获“十佳社区民警”称号的历下分局科院路派出所吴敏警官实地从事社区警务工作半年,收集到大量社区警务第一手资料,为撰写本书提供了重要帮助。在此,向各位领导和吴敏警官致以诚挚的谢意。另外,在撰写过程中还借鉴、引用了许多著作、教材、论文等成果,除在书中注明和在书末列明外,还要向他们表达深深的谢意。

本书所述系本人对社区警务的理解与见解,由于能力有限,难免有不妥之处,敬请批评指正。

谨以此书献给辛勤工作在社区警务岗位上的民警同志们!

刘海亮

2014年6月

目 录

第一编 社区警务总论

第一章 社区概述 / 003

第一节 社区的构成 / 003

第二节 社区管理 / 010

第三节 社区警务室 / 016

第二章 社区警务原理 / 021

第一节 社区警务的概况 / 021

第二节 社区警务理论 / 034

第三节 社区警务实践 / 043

第三章 社区警务机制 / 051

第一节 社区警务运行机制 / 051

第二节 社区警务监督机制 / 061

第三节 社区警务保障机制 / 070

第二编 社区警务力量

第四章 社区警务之职能力量 / 081

第一节 公安派出所 / 081

第二节 社区民警 / 093

第三节 社区党政机构 / 103

第五章 社区警务之社会力量 / 110

第一节 社区治保会 / 110

第二节 社区保安员 / 120

第三节 社区的其他治安防范力量 / 128

第三编 社区警务工作

第六章 社区群众工作 / 139

第一节 社区群众工作概述 / 139

第二节 社区群众工作任务 / 152

第三节 社区群众工作方法 / 157

第四节 走访群众工作 / 165

第七章 社区纠纷调解工作 / 172

第一节 治安调解工作 / 172

第二节 人民调解工作 / 179

第八章 社区安全防范工作 / 191

第一节 安全防范工作的概况 / 191

第二节 社区安全防范工作 / 199

第三节 家庭安全防范工作 / 211

第四节 中小学、幼儿园的安全防范工作 / 214

第九章 社区六进工作 / 223

第一节 “社区六进”的概念及目标 / 223

第二节 “社区六进”的实施 / 228

第三节 “社区六进 + X”模式 / 234

第十章 社区重点人员管控工作 / 240

第一节 社区帮教工作 / 240

第二节 社区监改管理工作 / 250

第三节 社区重点人口管理工作 / 262

第十一章 社区情报信息工作 / 273

第一节 情报信息 / 273

第二节 社区情报信息工作 / 279

第三节 基层档案工作 / 291

第十二章	社区警情先期处置工作 / 300
第一节	社区警情先期处置工作概述 / 300
第二节	社区案件警情的现场处置工作 / 306
第三节	突发事件和紧急求助警情的先期处置工作 / 311
参考文献	/ 321

第一编 社区警务总论

第一章 | 社区概述

实施社区警务战略,离不开社区。社区是社区警务的阵地,社区警务说到底就是社区内的开展警务活动。因此,要研究社区警务,就先要了解什么是社区以及如何实施社区管理。正确理解社区的构成、管理、建设以及建好社区警务室是实施社区警务的基础。

第一节 社区的构成

一、社区的概念

“社区”一词源于拉丁语,意思是共同的东西和亲密的伙伴关系。德国社会学家腾尼斯在其著作《社区与社会》(著于1887年)一书中首先提出了“社区”(原文是 *gemeinschaft*) 的概念。他认为社区是由同质人口组成的,关系亲密、守望相助、疾病相抚、富有人情味的社会团体。人们加入这一团体,并不是根据自己意愿的选择,而是因为生长在这一团体里。社会则是由具有不同价值观念的异质人口所组成的,人们加入这一团体是根据自己的意愿进行选择的结果。在这一团体中,人们之间的关系是靠分工和契约连接的,重理性而轻人情。腾尼斯在提出“社区”概念时,并没有特别强调社区的域性,在当时并没有引起学术界的特别关注。直到第一次世界大战以后,由于人们开始厌恶资本主义制度造成的人际关系淡漠、疏远,才开始对腾尼斯的“社区”产生兴趣。美国的查尔斯·罗密斯把腾尼斯

的“社区”(gemeinschaft)译成了英文“community”。“community”一词的含义是很广泛的。在社会学上,它主要是指在一起生活、工作的人的共同体。这和滕尼斯的“gemeinschaft”一词的含义已有区别。

20世纪30年代初,费孝通先生在翻译滕尼斯的《社区与社会》时,把英文单词“community”翻译成“社区”,后来被许多学者开始引用,并逐渐的流传下来。1933年,费孝通等燕京大学的一批青年学生在翻译美国著名社会学家帕克的社会学论文时,已经将英文的“community”这个名词译成了汉语“社区”一词,赋予其在一定地域内共同生活的社会群体的含义。此后,他们在吴文藻先生的指导下,与其他学者一起致力于我国本土的社区研究,确立了社区研究在中国社会学中的重要地位。近些年,我国的很多社会学家开始对“社区”进行深入细致的研究,而且对“社区”的理解和认识不相同。有的从社会地域共同体的意义上定义“社区”的概念,认为社区是具有共同价值标准和相互认同心理的地域性自治社会单位,是“社区是进行一定的社会活动、具有某种互动关系和共同文化维系力的人类群体及其活动区域。”^[1]有的学者从社区心理学的角度定义“社区”,认为:“社区是某一地域里个体和群体的集合,其成员在生活上、心理上、文化上有一定的相互关联和共同认识”。^[2]把社区定义为是指有共同文化的居住于同一区域的人群。在具体指称某一人群的时候,其“共同文化”和“共同地域”两个基本属性有时会侧重于其中一点。如“和平里社区”、“四方社区”是侧重其共同地域属性,而“华人社区”、“穆斯林社区”、“客家社区”等则侧重其共同文化的属性。不过无论所指侧重哪边,社区一词都是强调人群内部成员之间的文化维系力和内部归属感。

从社会管理和社区警务的角度,“社区”的概念应定义为:“社区

[1] 郑杭生主编:《社会学概论新修》,中国人民大学出版社2003年版,第272页。

[2] 刘视湘:《社区心理学》,开明出版社2013年版,第60页。

是指聚居在一定地域范围内的人们所组成的社会生活共同体”。〔1〕目前,城市社区的范围一般是指居民委员会社区;农村社区是指村委会社区。

二、社区的构成要素

美国学者希拉里对全球已有的 94 个关于社区定义的表述作了比较研究。他发现,其中 69 个表述中包括地域、共同纽带与社会交往三方面的含义,认为这三者是构成社区必不可少的共同要素。由此,后来的学者大都认为至少可以从地理要素(区域)、经济要素(经济生活)、社会要素(社会交往)以及社会心理要素(共同纽带中的认同意识和相同价值观念)的结合上把握社区这一概念,即把社区视为生活在同一区域内、具有共同意识和共同利益的社会群体。有学者认为社区的构成要素包括:居住在同一地域内的人类有着共同的生存需要,有着共同的生活服务设施,共同的文化,共同的风俗,共同的利益,共同关心的问题。这六个“共同”自然会频频发生互动,互动的结果便形成了地域性的“社会共同体”——社区。社区建设得好,便会把这六个“共同”进一步升华为三个共同体:道德共同体、信念共同体、情感共同体。促成道德、信念、情感三个共同体的出现,便是人与社会和谐的社会共同体的巩固。〔2〕

还有学者主张从静态和动态两个方面来考察社区的构成要素,认为:“社区的静态构成要素是指社区的静态结构,它是自然环境、人口、组织与文化共同组成的复合体。”〔3〕社区是特定的自然环境和人口相结合,产生了特定的生产和生活方式,围绕这种生产和生活方式,形成了特定的社区组织结构和文化。社区的动态构成要素是指

〔1〕 参见 2000 年 12 月,中办国办转发《民政部关于在全国推进城市社区建设的意见》。

〔2〕 邓伟志:“关于当前中国的社区发展”,载《江苏社会科学》1999 年第 6 期。

〔3〕 黎熙元:《现代社区概论》,中山大学出版社 1998 年版,第 90 页。

社区的基本结构因素互相作用,促进社会变迁的过程。其基本的互动形式包括:合作、竞争、冲突、协调、同化等。通过分析它们的特点和相互关系,可以说明它们的变化和发展对社区的整合、分化和适应的重要作用。合作是指两个或以上的个人或团体共同努力实现他们的相互目标的过程。目标的相关性是合作的前提,而且这个目标必须通过合作才能实现或较易实现。合作的参与者之间是一种互相依赖的关系。与其他形式相比,合作是社区互动过程中最基本的形式。社区的存在、社区生活的稳定、社区的发展都依赖合作活动来维持和促进。如果社区缺乏合作,它的存在就会受到威胁。因此,合作是社区互动的基础。社区的整合是指社区内所有趋势都有一个共同的取向,人们有一种参与和认同感;并且社区中每一种互相依赖关系都能顺利地突破阻碍,而对整个社区有所贡献。社区整合包括四种类型:文化整合、规范整合、参与整合和功能上的互相依赖。社区内不断产生的竞争、冲突是社区治安问题的导火索,而社区中的合作、协调则是化解矛盾、整合社区资源与力量,积极开展社区建设及推行社区警务,共同维护社区治安的保证。

而从社区警务的角度,笔者认为社区是一种社会实体的,通常具备下列构成要素:

(一)一定范围的地域

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。从地图上看,社区都是一个个特定的地域聚落,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、相对独立的地域界线或聚居场所,又是人类有意识、有系统、有固定性的生产与生活区域。社区之“区”并不是纯粹的自然地理区域。从社会学的角度看,这个“区”乃指一种人文区位,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系统地劳作所形成的区域实体,是宏观社会的缩影。

(二)一定数量的人口

社区内聚居着以一定的社会关系为纽带而组织起来的,并达到一定数量规模的、进行共同社会生活的人群。人是构成社区的主体

因素。一个地区建筑了大批房屋而无人居住,自然不能称之为社区。因此,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。分析一个社区人口特质,有助于理解这个社区的某种人口问题以及可能由此产生的各种社区治安问题,便于有针对性地加强社区管理和推行社区警务战略。

(三)一定形式的互动关系

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,有一套完备的维系社区的管理组织、生活服务机构和设施。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、福利及娱乐等主体构成的整体”。〔1〕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,形成了不同形态的社区。社区都有一套为维护该地域人口群体公共利益与秩序及满足其物质生活和精神生活需求的管理组织、生活服务机构和设施等。

(四)一定程度的文化认同

即生活在某一社区中的人们对该区域具有一种地缘上的归属感和心理上的认同感。社区中共同生活的人们由于某些共同的利益,面临共同的问题,具有共同的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,如共同的文化传统、民俗、归属感等。人们平时的日常交往多数是以社区生活范围为基础的,因为人们居住在一起,难免会有这样或那样的交道,在交往过程中也会产生一定的友情,而对环境也是如此,从熟识到习惯和有感情,于是渐渐地就社区产生一种认同感。这种归属感和认同感就构成了社区人群的文化维系力。

有了一定范围的地理区域、一定数量的人口、居民之间有共同的

〔1〕 王春光:“控制还是聚合?”,载《浙江学刊》2002年第2期。

意识和利益,并有着较密切的社会交往、认同,就构成了一个社区。一个村落、一条街道、一个县、一个市,都是规模不等的社区。在日常生活中,人们常提及的社区往往是与个人的生活关系最密切的、小型社区,如农村地区的村落、城市的住宅小区、单位等。人们的生活和工作都是集中在就会逐渐社区里进行的,而在社区里的人们通过共同生活、共同劳动而相互熟悉,这样形成共同的社区意识。社区意识就是人们对所在社区的认同感、归属感和参与感。同时,人们在社区共同生活中还会形成相互帮助、相互照应的亲密情感联系。

三、社区的划分及类型

对社区依据不同的标准,可以对社区进行不同的划分。但从社区警务的角度,应遵循规模适中、强化认同、方便管理的原则划分社区。

第一,规模适中原则。即社区的规模要适当,不能过大,也不能过小。社区警务的最大主体是社区居民,社区居民的参与以及自我管理、自我教育、自我服务,是社区警务的生命力所在。如果社区过大,居民的认同感、归属感减弱,缺乏成员间的亲密关系,共同利益减少,从而压抑群众参与的积极性。社区过小,则难以发挥社区功能,居民的依附力弱,社区间重复投资,资源浪费。因此,必须因地制宜,根据具体情况的不同,科学地划分社区,切忌“一刀切”。

第二,强化认同原则。划分社区的因素不仅仅是人口及户数,更要考虑合理的地域范围和资源分布。社区的划定要考虑特定因素的影响,自然而然地会形成与其他地区不同的地域文化,尤其是少数民族聚居区更为突出。因此,在划定社区过程中,应该考虑特定的地域文化,特定的风俗习惯,以增强居民对社区的认同感,增强社区的凝聚力。

第三,方便管理原则。划分社区应充分注重社区的完整性。不要人为地将原较小的居委会简单合并,或将较大的居委会简单分割,应结合社区建设进行调整,应保持社区的完整性及功能全、资源多、

居民亲和力强等优势,方便管理。

参照以上原则,并根据2002年颁布《公安部、民政部关于加强社区警务建设的意见》,公安机关原则上以实有人口3000人为标准划分警务社区。在城市,公安机关一般以居民社区为单位划分警务社区。对于规模较小、治安平稳的社区,实行一区一警,并以相邻社区联勤的形式,加强协作配合;对于规模较大、治安复杂的社区,实行一区多警。在农村,以一个或者多个行政村划分为一个警务社区,实行一区一警。有条件的地方,特别是城镇化水平比较高、治安复杂的地区,可以实行一区多警。社区划分是相对的,有的社区可能与行政区划相耦合,大量的社区不与行政区划完全耦合,社区的“地界”似有似无。社区的划分主要以社区服务的辐射力所及、凝聚力所及、亲和力所及。通俗地说,只要服务体系腿伸得到、手拉得到、话听得到就行了,就是同一社区了。服务辐射力不到,即使同为同一行政区,亦不应视为同一社区。对社区进行科学分划分对社区警务研究和实施社区警务具有重大意义。

要更好地研究社区,就需要对社区进行分类,因为“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,是根据对象的本质属性或显著特征将其划分为若干类型,并使每个类型相对于其它类型都具有确定的地位”。^[1] 依据不同的标准,可以对社区进行多元划分地分类。但从社区警务的角度,可以分为城市社区和农村社区两大基本类型。每一基本类型可以继续细分,如这城市社区可细分:居民小区型社区、单位型社区、功能型社区、混合型社区等类型。农村社区也可分为:乡村社区、小城镇(集镇)社区、城乡结合社区等类型。社区的类型不同,实施社区警务的策略与要求自然也应有不同。

[1] 张明亮编著:《新编城市社区建设读本》,中国社会科学出版社2004年版,第10页。