



公安学研究丛书

改革与建设：

我国社区警务理论与应用之基础研究

王彩元 曹春艳 著



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社



公安学研究丛书

改革与建设：

我国社区警务理论与应用之基础研究

王彩元 曹春艳 著



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

改革与建设:我国社区警务理论与应用之基础研究/王彩元,曹春艳著. —武汉:武汉大学出版社,2017.9

公安学研究丛书

ISBN 978-7-307-19686-5

I. 改… II. ①王… ②曹… III. 社区—治安管理—研究—中国
IV. D631.41

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 227253 号

责任编辑:田红恩

责任校对:汪欣怡

版式设计:马 佳

出版发行:武汉大学出版社 (430072 武昌 珞珈山)

(电子邮件: cbs22@whu.edu.cn 网址: www.wdp.com.cn)

印刷:虎彩印艺股份有限公司

开本: 720 × 1000 1/16 印张: 17.5 字数: 250 千字 插页: 2

版次: 2017 年 9 月第 1 版 2017 年 9 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-307-19686-5 定价: 45.00 元

版权所有,不得翻印;凡购我社的图书,如有质量问题,请与当地图书销售部门联系调换。

作者简介



王彩元，湖南警察学院治安系主任、教授，二级警监，湖南省公安系统优秀教师，湖南省青年骨干教师。兼任教育部高等学校公安学类专业教学指导委员会委员，湖南省公安厅、公安部和湖南省人民政府业务咨询评审专家，中西部地区公安政法院校治安学术研讨会副理事长兼秘书长，湖南省公安理论与公共安全研究基地专家等。先后主持省部级及以下科研、教研课题8项，参与6项，公开出版专著3部（与他人合著1部），发表论文近50篇，主编出版专业教材15本（部），其中主编的《群体性治安事件紧急处置要领》获2010年全国公安机关优秀教材奖。



曹春艳，湖南警察学院治安系治安学基础理论教研室主任、副教授，一级警督。主要从事社区警务、治安学的教学与研究，先后主持省部级及以下科研课题2项，参与教研、科研课题12项，获省级及以下教学成果奖三项，公开发表学术论文20多篇，出版专著（与他人合著）1部，副主编专业教材4部（本）。

前 言

西方的社区警务于 20 世纪 90 年代初期进入中国后，引起了极为广泛的关注并获得了政府、警察机关、警务及学术研究人员越来越广泛的认同，已成为了当代中国不可逆转的警务战略选择。然而，在中国实施社区警务 20 多年后，却遇到了前所未有的挑战或困境，“社区警务向何处去”以及“如何深化我国社区警务改革与建设”的问题已经摆在了政府、警察机关、警务及学术研究人员面前。

世界各国实施社区警务虽然“基本思想一致”又适合各自国家的情况，显现出各自特点，并丰富了社区警务的内容、形式和模式，促进了世界社区警务的发展，但因社会背景、警务背景、思想基础、逻辑思辨、历史进程等方面不同而在社区警务的概念、理论基础、理论内容、理论价值、组织体制、管理模式、运行机制以及工作内容和形式等方面具有较大的差异性，这种差异性在我国如果不加以区分必然会导致“水土不服”。

本书以彰显我国社区警务的特色和优势为基础，以推进我国社区警务的改革与建设为出发点和落脚点，紧密结合我国的社区警务改革与建设中涉及的基础理论与应用进行研究。其主要内容包括：

第一，对中西方社区警务的社会背景、警务背景、思想基础、逻辑思辨、历史进程、社区警务的概念、理论基础、理论内容、理论价值、组织体制、管理模式、运行机制以及工作内容和形式等进行了较为全面的比较研究，分析了我国社区警务改革与建设的现实诉求以及我国警务道路的“理论自信”、“道路自信”必然选择，提出了新时期我国社区警务改革与建设的缘由，以及社区警务改革与建设的基本思路。

第二,分析了我国社区警务的理论基础,提出了我国社区警务的改革与建设必须以社会治理创新理论、基层民主理论和社会资本理论等当代社会发展和社区管理(或社区治理)理论为指导,并以社会治安综合治理理论作为自己的理论。这是我国社区警务与西方社区警务在理论上最大的区别。

第三,分析了我国社区警务的运行模式与机制,提出了我国社区警务的运行必须改变“警力的配置方式”、“社区警务的工作内容与方式”、“社区民警的作用与角色”自闭性三要素的警务模式,建立一种融入并与社区建设(或社区治理)相“匹配”的“主导型”、“自治型”、“综合型”三种社区警务模式,并本着“导向性”、“整合性”、“动态性”原则,积极构建“全员社区警务的主导机制”、“全过程社区警务的整合机制”和“全方位社区警务的保障机制”。

第四,分析了我国社区警务各主体的职责及绩效考评存在的问题,提出了我国社区警务必须科学的界定和厘清社区警务各主体包括社区居(村)委会、社区民警、驻区单位的保卫组织、治安保卫委员会、其他治安辅助力量以及公民个人和家庭等内部运行机制主体,和街道、基层综治委(或街道综治委)、基层司法所(或街道司法科)、公安派出所以及城乡建设、人事、财政等部门和单位等外部运行机制主体的结构、权限与趋势,明确和完善社区警务各主体的责任,科学考评社区警务各主体的工作绩效,从而有利于社区警务决策部门制定更加合理的警务对策。

本书的特点或创新点在于:一是视角新。将社区警务真正融入社区建设(或社区治理)中考虑或研究,彻底改变了长期以来只从“警察实施的行为”的角度来认识和分析社区警务的思维。二是基础性。只从社区警务的基础理论与基础应用来谈社区警务的改革与建设,主要是解决社区警务改革与建设中的理念、指导思想、理论基础、自身理论建设、运行模式与机制以及职责等基础性问题。

本书撰写分工如下:第一、二、三、四、五章由湖南警察学院王彩元教授撰写,第六章由湖南警察学院曹春艳副教授撰写。

在本书写作过程中,我们查阅了海量的社区警务论文及相关研究成果,参阅、引用了大量的文献资料,并得到了湖南警察学院各

级领导、校学术委员会、科研处等部门以及武汉大学出版社等单位的热情支持和帮助。在此，谨向他们致以崇高的敬意和诚挚的感谢。

王彩元

2017年5月13日于湖南警察学院

目 录

第一章 西方社区警务建设的概说与分析.....	1
第一节 西方社区的形成与社区警务的内涵解读.....	1
一、西方社区的形成.....	1
二、西方社区警务的内涵解读	10
第二节 西方社区警务的产生与发展	14
一、西方社区警务的产生	14
二、西方社区警务的发展	16
三、西方社区警务的主要内容	20
第三节 西方社区警务的理论与内在价值	22
一、西方社区警务的理论基础	22
二、社区警务理论	30
三、西方社区警务所追求的内在价值	33
第二章 我国社区警务建设概要与分析	39
第一节 我国社区形成与社区警务的内涵解读	39
一、我国社区的形成	39
二、我国社区警务内涵的解读	47
第二节 我国社区警务的发展过程与现实内容	55
一、我国社区警务思想与实践的发展过程	55
二、当前我国社区警务建设的主要内容	60
第三节 我国社区警务的理论与价值追求	63
一、我国社区警务的理论基础	64
二、我国社区警务理论——社会治安综合治理理论	74
三、我国社区警务理论的价值追求	84

第三章 新时期我国社区警务改革与建设的缘起	89
第一节 中西方社区警务比较及启示	89
一、中西方社区警务之比较	89
二、中西方社区警务比较给我们的启示	98
第二节 新时期我国社区警务改革与建设的现实诉求	104
一、我国社区警务改革与建设的实践诉求	104
二、我国社区警务改革与建设的理论诉求	109
第三节 新时期我国社区警务改革与建设的基本思路	118
一、坚持我国警务道路的“理论自信”、“道路自信”	119
二、我国社区警务的改革与建设的主要思路	120
三、我国社区警务改革与建设的实现路径	124
第四章 我国社区警务改革与建设的理论基础与运用分析	130
第一节 社会治理创新理论与运用	130
一、社会治理创新理论的基本内容	130
二、社会治理创新理论与社区警务的内存联系	136
三、社会治理创新理论在社区警务改革与 建设中的运用	138
第二节 基层民主理论与运用	141
一、基层民主理论的基本内容	141
二、基层民主理论与社区警务的内存联系	154
三、基层民主理论在社区警务改革与建设中的运用	157
第三节 社会资本理论与运用	160
一、社会资本理论的基本内容	160
二、社会资本理论与社区警务的内存联系	170
三、社会资本理论在社区警务改革与建设中的运用	175
第五章 我国社区警务运行模式与机制研判	180
第一节 我国社区警务模式分析	180
一、社区警务模式的内涵与要素	180
二、基于现实的社区警务模式之类型归纳与分析	183

三、基于要素的社区警务模式之类型展望与分析·····	187
第二节 我国社区警务运行机制与创新·····	198
一、社区警务机制与运行机制的内涵分析·····	198
二、当前我国社区警务运行机制的缺陷·····	203
三、社区警务运行机制的创新与构建·····	208
第六章 我国社区警务主体的定位完善与绩效考评·····	218
第一节 我国社区警务主体的职能(责)定位与完善·····	218
一、目前社区警务主体的职能(责)定位·····	219
二、社区警务主体定位之缺陷·····	231
三、社区警务主体定位之完善·····	240
第二节 我国社区警务考核与考评改革思考·····	246
一、我国社区警务考核与考评之现状·····	246
二、我国社区警务考核与考评之改革·····	253
主要参考文献·····	258

第一章 西方社区警务建设的 概说与分析

“社区”与“社区警务”毕竟是从西方引进的概念，西方社区与社区警务发展的历史比我们长，有着较多的实践经验。因而，研究西方社区与社区警务发展的历史，从理论上搞清社区与社区警务的概念、社区与社区警务发展的内涵，总结西方的经验，并探讨其发展造成的社会后果，对于当前中国社区与社区警务的发展是非常必要的。因此，研究我国社区警务改革与建设，有必要对西方的社区与社区警务作一定的了解和梳理。

第一节 西方社区的形成与社区警务的内涵解读

一、西方社区的形成

(一) 西方社区的含义

社区是构成社会的细胞，也是社会学中一个重要的基本概念。社区最初由西方学者发明创造，源于拉丁语，意思是“共同的东西”和“亲密伙伴的关系”。作为社会学的专门术语“社区”这个概念最早源于德国社会学家滕尼斯出版于1887年的 *Gemeinschaft and Gesellschaft* 一书。该书后来由美国学者查尔斯·罗密斯翻译成英文，书名为 *Community and Society*。^① 滕尼斯认为社区是因为有着

^① *Community and Society* 一般译为“公社与社会”，德文为 *Gemeinschaft and Gesellschaft*，*Gemeinschaft* 在英语中普遍用 *commumty* 代替，因此，也有译为“社区与社会”、“共同体与社会”的。

“联合的意志”(unity of will), 所以是一个联系更紧密的社会单元, 是在自然情感一致的基础上的、联系紧密的、排他的社会联系或共同生活方式, 这种社会联系或共同生活方式产生关系亲密、守望相助、富有人情味的生活共同体。当时这一概念并不突出“地域性”内涵。滕尼斯本人非常欣赏这种社会共同生活形态, 但他同时看到, 这种形态在社会迈向工业化、城市化的进程中正在为那种由“选择的意志”所导致的、建立在外在的利益合理的基础上的、以契约和交换与计算为形式的社会联系或共同生活形态即“Gesellschaft”所取代。^①

当“Gemeinschaft”被翻译成“Community”以后, 其意义和滕尼斯的原意就有了一定的差别。英文 community 的词意有几种解释: ①由同住一地区或一国的人所构成的社会; ②团体, 社团, 如华人社团, 妇女社团; ③公众; ④国家间的共同体, 如欧洲共同体(European Communities); ⑤共有、共享、共同责任; ⑥共同性、同一性、一致, 如利益的一致(community of interests); ⑦社交活动、群居状态。社区的, 也可作形容词, 如同社会的, 公众的, 团体的, 如社区活动中心(community house), 社区教堂(a community church), 指各教派的联合教堂。^②

因此, 滕尼斯有关社区的概念提出后, 社会学家们对这个概念加以修正和发展, 例如, 美国学者帕克认为, 社区是“占据一块被或多或少明确地限定了的地域上的人群汇集”^③。菲利浦·塞尔兹尼克认为, 所有的社区都是用契约联系在一起的, 社区中的人具有共同的信念和命运, 具有个人的同一性、归属感以及支持其行为和关系的结构; 其成员参与和相互利益接触的途径越多, 社区的经验就越丰富; 社区是一种综合性的组织, 在这里有一种共同的、多样性的生活”。^④ 爱德华和琼斯把社区定义为, “有一群人, 居住在

① [德]滕尼斯:《共同体与社会》, 商务印书馆 1999 年版, 第 53 页。

② 陆谷孙:《英汉大词典》, 上海译文出版社 1989 年版, 第 633 页。

③ 成武、孙萍:《社区管理学》, 高等教育出版社 2006 年版, 第 3 页。

④ Philip Selznick, In Search of Community.

一定的地方，在组织他们的社会生活时行使一定程度的自治；他们组织社会生活时以地方为基础来满足他们各方面的生活需要”。^①罗斯的社区定义更为扩展，既包括地理概念也包括功能，他所说的社区包括一群人，他们享有共同的利益或功能，如福利、农业、教育、宗教，这些利益并不包括住在社区地域内的每一个人，只包括那些在公共事物中有着特殊利益和功能的人。同时，怀特认为，社区一词一方面有一种情感上的力量，另一方面它还是一种对于地方的发生在身边的和熟悉的社会环境的归属感。^②

然而，西方社区定义都是较为概念化和简单的，社区本身是个更为复杂的事物，影响其发展的因素是多方面的。西方学者有大量这方面的研究，塞尔兹尼克把影响社区发展的因素归纳为以下几方面：第一，历史根源，即社区的特性在很大程度上反映的是习惯、语言和法律生活等的特性；第二，同一性，即共同的历史和命运产生社区感、忠诚和虔敬；第三，相互依存，即社区必须建立并维持在相互依存和互惠的基础上；第四，多数原则，即社区吸取了许多“中间团体”，如家庭、教堂和各种集体成员等；第五，自治，即衡量社区价值的一个重要标准是看它是否有助于培养个人的独立性以及责任心；第六，参与，即个人的自主只有通过社会参与才能实现；第七，各种因素的集结，即以上所谈到的所有因素都需要有机构、规范、信念和实践来支持，而维持公共生活的基础就必须充分展示上述因素的相互关系。^③

从“Gemeinschaft”到“Community”再到“社区”的转换表明了人们对“社区”含义理解的变化过程，而追溯回顾这个变化过程则启示我们至少应该从两个方面来理解社区的本质属性：一是地域性，

① Community Organizing: Canadian Experiences, p. 5.

② Ross M. With B. Lappin, Community Organization: Principle and Practice, New York, 1967, in *ibid.* p. 6.

③ 姜芑：《社区在西方：历史、理论与现状》，载《史学理论研究》2000年第1期。

即具有一定边界(通常以居民能经常地进行直接互动从而能相互熟识为限)的时空坐落;二是社会性,即人们在共同生活中存在和形成的功能上的、组织上的、心理情感上的联系。社区是存在于具有一定边界的地域中的、其成员有着各种稳定的社会和心理的联系的人类生活共同体。

尽管自滕尼斯把“社区”这一概念引入社会学后 100 多年过去了,人们对社区的理解始终不尽相同,且对社区概念的解释有 140 多种。在这些定义中,有的是从地理区划(自然的与人文的)去界定社区;有的是从社会群体、过程的角度去界定社区;有的是从社会系统、社会功能的角度去界定社区;也有的则是从价值观、生活方式的角度去界定社区;还有人从归属感、认同感及社区参与的角度来界定社区。但是,无论从何种角度去界定社区和理解社区的构成要素^①,社区的基本构成要素应包括:地域性,公共联系纽带,持续的、亲密的首属关系,归属感及一套社区成员公认的行为规范和秩序。^②

首先,社区是一个规模较小的地域性居住单位,也就是人们通常所说的邻里社区。每一个居住在城市的人,都拥有自己居住与生活的熟悉、关系紧密、情感认同、心有所属的邻里社区。这种情感是人们在社区的小天地里彼此经常接触,逐渐生发出来的。邻里社区的人们彼此了解、相互影响、相互扶助,使他们形成心理上、情

① 有学者分析关于社区的构成,存在着多种观点:“三要素”认为社区由物质要素、社会要素、心理要素构成;“四要素”认为社区由地域、人口、文化、归属感构成;“五要素”认为社区由地域、人口、区位、结构、社会心理构成;“七要素”认为社区由人口、地域、经济、社区的专业分工和相互依赖关系、共同的文化和制度、居民的凝聚力和归属感、社区服务的公共设施构成。参见苗艳梅:《关于社区及社区类型的研究述评》,载《湖北广播电视大学学报》2000 年第 2 期。也有学者认为社区由社区人群、一定的地域、社区的文化维系力、社区管理组织、社区的生产和生活设施构成。参见:杨瑞清、王淑荣:《社区警务》,中国人民公安大学出版社 2015 年版,第 2~4 页。

② 李培林、李强、马戎:《社会学与中国社会》,社会科学文献出版社 2008 年版,第 135~136 页。

感上的依恋和亲密的互动关系。

其次，社区是具有一定时间持续性和地域性连带的社会组织单位。从城市来讲，社区是构成城市社会的具有地域性连带的社会组织单位，并隐含着时间持续性。一个社区的形成，并不仅仅意味着一组建筑群的落成，更重要的是看居住其间的居民是否形成了紧密的互动关系，是否形成了正式、非正式组织以及对小区生活的自主程度和参与程度。

再次，社区意味着一种结构、一种意识和一种秩序。社区意味着一种结构，从大的方面来说，它从某种角度揭示了城市社会的内部结构，如单位大院、大型多功能生活小区；社区是一种共同意识，是指人们基于某种理念去创建社区的过程。比如新型多功能社区是基于一种市场理念，以服务居民、满足居民需求为前提，以“以人为本”为口号，更多地吸引住户。而四合院文化，则更多地基于邻里互助、等级有序的家族文化和管理理念。社区是一种秩序，意味着社区在一段时间内形成了自己独特的行为规范、公共道德准则、互动模式和处理问题的方式。它要求每个成员必须有意识地克制自我，服从规范和秩序，以合法的形式解决问题、保护自身权益。这也是判断一个小区是否为成熟社区的重要标志。

最后，社区是一套完整的组织网络系统。一个社区必然有表达居民共同需要、共同利益的社会组织。社会组织是维系社区成员、安排和推动社区生活的重要手段。社区组织可以是政治、经济、文化与福利等在政府注册管理的正式机构，也可以是家庭、邻里等以血缘、地缘为纽带所连接的初级组织，还可以是一些松散型的社会团体，如各种各样的兴趣爱好团体等。在西方国家，社区是自治性质的共同体，社区的非正式组织发育较成熟，在推进社区发展、实现社区目标中发挥着重要作用。

（二）西方社区建设的兴起与发展

社区建设最先出现于欧美，可追溯到18—19世纪的福利救助活动和各种慈善活动，也包括各种民间自发的社区援助行为。早期的社区福利和社区救助主要出现在英国、法国、德国等欧洲国家。

英国的《济贫法》开启了社会救助的先河^①，德国汉堡的福利制度开启了以社会救助为目标的社区建设^②。

19世纪中后期，英、美等发达资本主义国家开始介入国家福利制度，先后成立了慈善组织以及各种类型的社会福利设施与机构，并在推进福利计划时大量引进社区组织的原则和工作方法。1869年，英国出现了第一个协调社区、救助穷人的慈善组织——英国慈善组织协会。而后，这一协会形式被介绍到美国，现在美国各地的家庭服务所就是由当时这些慈善组织协会发展而来的。到20世纪初，在英、法、美等欧美国家，面临当时种种社会问题而束手无策的国家，由教会及一些慈善组织、基金会发起并出现了一场更具广泛性的社区“睦邻运动”^③和“社区福利中心”运动，无疑给当时的世界各国开启了一条可行之路，因而在短期内迅速传遍欧洲大部分国家，东南亚及日本等国也竞相效仿。

20世纪20—30年代，随着欧美发达国家城市化的推动，因中产阶级迁往郊区，城内失修的学校、破烂的公共住房、基本医疗缺乏以及大多靠政府福利生活的居民，出现了犯罪率高，且环境污染、住房匮乏、交通拥挤等问题以及潜在的社会不稳定因素。为了使城市社区的结构不致离析，社区功能不致减失，许多社会学家及社会工作人员开始把复兴社区意识、推动社区建设，如美国30年代著名的防止青少年犯罪的“芝加哥计划”、为市民参与提供服务的“辛纳西社区组织实验计划”等，以发展社区内部机制，完善的社区机制和良好的社区设施来解决解决社区的上述问题。

① 英国于1601年正式颁行世界上第一部《济贫法》。《济贫法》规定：以社区为单位，对无亲属照顾的贫民实行有条件的救济。《济贫法》初步建立了社会救济制度与救济工作方法，对以后世界各国社会救济法规的建立产生了重要影响。

② 1788年，德国实行汉堡福利制度，鼓励社区成员参加本社区社会福利工作，以此倡导社区内部成员自我服务、志愿服务。

③ 社区睦邻运动，就是让社会工作者广泛、深入地参与社区生活，充分调动和利用社区内各种社会资源，组织和教育居民改善环境，培养居民自助与互助的精神。

但是，社区建设的进一步或实质性推广和发展，则是第二次世界大战以后。其发展共经历了以下四个阶段：

第一个阶段：“二战”后到 20 世纪 50 年代，全面发动社区建设

“二战”后，西方许多发达国家普遍面临着城市失业、贫困、社会秩序恶化、经济发展缓慢等一系列社会经济问题。许多国家的政府以及联合国都认识到，为了改善人民的生活条件，提高生活质量，不能单纯靠国家制定各种政策，在很大程度上要靠从基层做起，即由公众参与，提出自己的需要并切实加以解决。这是一种自下而上的管理体制，这种体制就是社区。这一点是“二战”以后在管理方面变化的一个重要标志。因此，1948 年，联合国提出了“以社区为基础的社会发展”，告诫居民依靠政府不是主要的，而是要加强社区居民的自助力量。1951 年，联合国经济社会理事会通过 390D 号决议案，倡议开展“社区发展运动”，以通过开发各种社区资源、发展社区自助力量、建立“社区福利中心”特别是要推进发展中国家的经济和社会发展。1955 年，联合国在《通过社区发展推进社会进步》的文件中说：“可以暂时把社区发展定义为旨在通过整个社区的积极参与和全面依靠社区的首创精神，来为社区建立一种经济条件和社会进步的一种过程。”^①社区发展的目的是动员和教育社区居民积极参与社区和国家建设，充分发挥其创造性，与政府一起大力改变贫穷落后状况，以促进经济的增长和社会的全面进步。第二次世界大战以后，在联合国的推动下，社区建设开始成为一项世界性的运动。

第二个阶段：20 世纪 60—70 年代，社区建设进一步推广

可以说 20 世纪 50—60 年代是社区发展繁荣的重要时期，社区建设在世界各地得到进一步推广。第二次世界大战后，不仅亚洲、非洲以及中南美洲国家都面临艰巨的国家重建工作，而且即使作为发达国家的美国也面临恢复国内居民生活的需要，但都囿于政府资

^① United Nations, Social Progress Through Community Development, 1955, ibid. p. 17.