

平安社区丛书

社区治安 防控体系解读

SHEQUZHIANFANGKONGTIXIJIEDU

左袖阳 著

 中国社会科学出版社

平安社区丛书

社区治安 防控体系解读

SHEQUZHIANFANGKONGGTIXIJIEDU

左袖阳 著

《平安社区》丛书 编委会

名誉主任：陈冀平

主任：李万钧

副主任：戚本超 许继慧

委员：李万钧 戚本超 许继慧

夏建中 冯锁柱 金其高

殷星辰 袁振龙

主编：殷星辰 袁振龙

序

当《平安社区》丛书编辑委员会的同志找到我，热情邀请我为《平安社区》丛书写个序言时，我感到由衷的高兴。这是因为《平安社区》丛书编辑委员会的同志和丛书作者都是从事治安学研究工作的同事，大家平时就经常在一起开会交流探讨，对他们的研究热情、研究态度、研究能力、研究水平我都比较了解。他们能根据我国经济社会发展的迫切需求，提出平安社区建设方面的系列研究课题，主动地推出平安社区研究方面的最新成果，填补我国平安社区研究领域的空白，不断地推进治安学相关领域的研究，更好地服务于我国的平安建设工作。理论工作者需要这种理论自觉和责任感。看了他们提供的《平安社区》丛书首批书目及书稿，我感到本套丛书有以下几个特点，值得向大家介绍。

《平安社区》丛书抓住了当前我国社会建设的重要课题。当前，我们国家正在全力推进经济建设、社会建设、政治建设、文化建设和生态建设，全面构建社会主义和谐社会。社会建设既是五大建设的重点，也是五大建设的难点所在，这主要是因为我们社会建设的起步晚，起点低，需要做的工作很多，比如社会政策的完善，社会管理的加强，矛盾纠纷的化解，安全稳定的维护等，都是社会建设的重要内容，而平安建设又是当前中国社会建设的重中之重。21 世纪初，江苏、山

东、浙江等省在总结社会治安综合治理工作经验的基础上，提出开展平安建设。平安建设一经提出，就得到了党中央、国务院领导的高度重视。2004年2月和5月，胡锦涛、温家宝、罗干等先后对“平安山东”建设、“平安浙江”建设作出批示。2004年10月，党的十六届四中全会明确提出，要坚持打防结合、预防为主，专群结合、依靠群众的方针，加强和完善社会治安综合治理工作机制，把抓稳定、保平安作为执政能力建设的重要任务，把提高维护社会稳定、驾驭社会治安局势的能力作为执政能力建设的重要内容。2005年10月，胡锦涛在十六届五中全会上明确提出，开展平安建设，加强社会治安综合治理，推进社会治安防控体系建设，建立健全“严打”经常性机制，依法严厉打击严重刑事犯罪，是构建社会主义和谐社会的重要工作。2006年4月，罗干同志指出，深入开展平安建设是构建社会主义和谐社会的基础工作。《平安社区》丛书紧贴时代需求，敏锐地抓住了平安建设这个我国社会建设中的重要课题，提出了许多重点研究课题，推出了自己的研究成果，具有很强的时代感，也有很强的社会责任感，这都是值得肯定和提倡的。

《平安社区》丛书把握住了当前我国平安建设的基础，涵盖了平安社区建设的主要内容。社区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。社区是社会的缩影，是社会的细胞，是人们从事各种社会活动的基本场所，是避免社会断裂，实现社会整合，维护安全稳定，加强治安防控的重要阵地，是平安建设的基础和重要内容。《平安社区》丛书紧紧把握住“社区”这个重要研究对象，围绕平安社区建设开展了大量的研究工作，社区安全、社区治安防控、社区纠纷解决、社区矫正、社区流动人口服务管理等都是当前平安社区建设面临的重要课题。《平安社区》丛书首批书目包括《社区安全的理论与实践》、《社区治安防控体系解读》、《社区矛盾纠纷化解机制》、《社区矫正制度分析》、《社区流动人口服务管理》，涵盖了平安社区建设的主要领域和主要内容。《平安社区》丛书成果的推出对于我们进一步推进平安建设和社区建设，提高平安社区建设的水平，探索平安社区建设新的途径和模式，有十分重要的参考价值。这既是对平安社区建设一个很好的理论支持，也是对平安社区建设新的实践经验的总结，有利于我国平安社区建设不断深入推进。

《平安社区》丛书具有广阔的理论视野和坚定的实践导向。我看了《平安社区》丛书后，还有一个很突出的感受，这就是《平安社区》丛书既具有十分广阔的理论视野，也十分注重实践。它介绍和探讨了安全社区建设计划、社区警务战略、社区治安思想、平安建设与平安社区、社会资本与社区治安、社区安全与综合治理；系统分析和探讨了当前我国社区治安防控建设面临的新形势以及社区打击预防违法犯罪的主要形式，提炼社区治安防控建设的原则和所要实现的目标，并针对社区治安防控建设中的社区警务、群众参与、科技支撑等重要问题进行详细阐述；梳理了我国纠纷解决机制，考察了国外纠纷解决机制，对我国社区纠纷的类型、特征与产生原因进行了深入的分析，并提出了社区纠纷的四种解决方式；介绍了国内外的社区矫正理论与实践发展的情况，系统总结了社区矫正工作的内容、措施、方法和意义，同时针对当前社区矫正工作中遇到的突出问题，如权益保障、社会力量参与等问题进行了深入分析和研究，对社区矫正的基本制度进行了较为详细和全面的论述；在阐述世界范围内城乡人口流动普遍性的基础上，主要研究了中国背景下，社区流动人口服务管理的必要性和基本内涵，社区流动人口服务管理的主要内容、手段及途径等，并针对中国实际提出了改进社区流动人口服务管理的政策建议。这些介绍和分析既有国外同行创造的经验，也有其他相关领域提出的新鲜经验，对国内平安社区建设遇到的问题也有很好的解决思路和对策。

我在多个场合都一直强调，一个有责任感的理论工作者，应该经常地进行独立思考，仔细观察和认真研究公安工作现实中遇到的实际问题和理论问题，这样就会不断地有所发现，有所创新。我真诚希望，治安学界的同仁增强学术意识、质量意识和创新意识，以建设与发展治安学学科专业为己任，繁荣治安学的学术研究，提高治安学的学术质量，使之成为名副其实的既具有科学性又具有自身显著特点的学术阵地。北京市社会科学院首都社会治安综合治理研究所和中国社会出版社的同志共同合作，做了一件很有价值、很有意义的工作，为培养和造就一支理论功底好、热心于学术研究、有培养前途的年轻理论工作者队伍搭建了一个很有发展前途的平台。希望《平安社区》丛书成为推进治安学研究的一个重要载体，推出

更多、更新、更好的研究成果，不断地推进我国治安学的研究，从而更好地维护我国社会稳定的局面，让人民群众安居乐业，以服务我国经济社会的科学发展！

中国人民公安大学治安系主任 郭太生

2010年5月5日

目 录

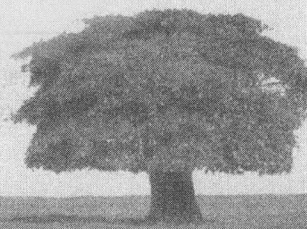
第一章 社区治安防控的基本概念	(001)
第一节 社区的概念、分类及构成	(002)
第二节 社区治安防控的概念和基本情况	(008)
第二章 国外社区治安防控的发展与评价	(013)
第一节 英国社区治安防控的发展	(014)
第二节 美国社区治安防控的发展	(021)
第三节 日本社区治安防控的发展	(031)
第四节 对国外社区治安防控发展的评价	(036)
第三章 我国社区治安防控的发展脉络	(043)
第一节 发展初期 (1949—1966 年)	(045)
第二节 停滞时期 (1966—1976 年)	(048)
第三节 变革时期 (1976—2002 年)	(050)
第四节 稳健时期 (2002 年至目前)	(058)
第四章 我国社区治安防控当前面临的新形势	(063)
第一节 信息化 社区治安防控的范围须由现实社会向虚拟 空间拓展	(065)
第二节 城市化 社区治安防控的对象出现多元化趋势	(069)
第三节 市场化 社区治安防控的政府与社区责任的重新界定	(073)
第四节 规范化 社区治安防控建设须向规范化体制化方向发展	(076)

第五章 社区治安防控面临的主要违法犯罪类型	(079)
第一节 侵犯财产的违法犯罪	(081)
第二节 侵害人身权益的违法犯罪	(087)
第三节 危害公共安全的违法犯罪	(094)
第四节 妨害社会管理秩序的违法犯罪	(100)
第六章 社区治安防控的原则与目标	(107)
第一节 社区治安防控的具体原则的确立	(108)
第二节 社区治安防控的具体目标的确立	(112)
第七章 社区治安防控的主体构成	(115)
第一节 专门力量	(116)
第二节 群防群治力量	(126)
第八章 社区治安防控的机制建设	(135)
第一节 目标机制建设	(136)
第二节 人员机制建设	(139)
第三节 激励机制建设	(144)
附录 常用社区治安防控法律法规文件	(149)
治安保卫委员会暂行组织条例	(150)
全国人大常委会关于加强社会治安综合治理的决定	(153)
中华人民共和国治安管理处罚法（节选）	(156)
人民调解委员会组织条例	(167)
保安服务管理条例（节选）	(170)
北京市社会治安综合治理条例	(174)
首都治安巡逻志愿者协会章程	(182)
上海市治安联防组织暂行规定	(188)
中共广州市委、广州市人民政府关于建设平安和谐社区的 意见（节选）	(191)
参考书目	(193)

社
区
治
安
防
控
体
系
解
读

第一章

社区治安防控的基本概念



第一节 社区的概念、分类及构成

一、社区的概念

社区在我国属于舶来品，最初于 20 世纪 30 年代由费孝通先生以翻译的方式引进中国。社区本身的含义，在西方学者的著述中至今也没有形成统一的概念。1887 年德国学者斐迪南·滕尼斯在其著作《社区与社会》^①一书中首次提出了社区的概念。滕尼斯认为社区是因为有着“联合的意志”（unity of will），所以是一个联系更紧密的社会单元。家庭、亲戚关系是社区的完美的形式，不过其他共同的特征，例如地域或者信仰等，也会形成社区；社会则是由纯粹出自个人利益的人们组成的一个群体。他还指出，社区、社会的概念仅仅在理论上有明确的界限，实际生活中没有任何群体是纯粹的社区或者社会，而是一种二者融合的群体。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应该具备如下基本特点：（1）它有一群按地域组织起来的人群；（2）这些人口不同程度地扎根在他们所生息的那块土地上；（3）社区中的每一个人都

^① 该著作也有译为《公社与社会》，德文为 Gemeinschaft and Gesellschaft，Gemeinschaft 在英语中普遍用 community 代替，因此，本书将其书名译为《社区与社会》。

生活在一种相互依赖的关系中。到 20 世纪 50 年代,据西方学者统计,有关社区的概念已达 94 种^①。对于社区的概念,有的学者从社区成员的角度界定,认为社区成员的归属感与认同感是确定社区的主要标准,社区是由有着共同价值取向和利益目标的人所组成的共同体;有的学者强调社区的地域特征,认为社区就是地域性组织,以特定的地域作为其存在的根据。随着交通、通信工具的发达,社区的地域概念一定程度淡化,一些学者认为社区并不一定有边界的限制,社区的规模有扩大的倾向。

我国学者费孝通从社区的功能和地域空间相结合的角度,对社区作了如下定义:“社区是若干社会群体(家庭、民族)或社会组织(机关、团体)聚集在同一地域里,形成一个生活上相互关联的大集体。”^②不难看出,这个定义更注重地域性,将特定地域内的所有社会组织和个人都纳入社区的范畴之中,包括处在该特定地域内的国家机器。而有的学者则认为在我国理解社区的概念,应该从相对于“单位”、“政府”的角度来把握:在中国社会由计划经济转向市场经济的发展过程中,国家进行一系列配套改革,力图打破单位组织与非单位组织的壁垒。原有的“单位制”开始松动,出现了许多“单位人”退出单位、许多“单位事”社会化的新形势,客观上产生了用“社区”取代“单位”的需要,以“社区”接纳原有的“单位人”,办理原有的“单位事”,承担原来由“单位”所行使的社会功能;而社区是特定地域内居民自治的组织,因此与政府是相对的概念^③。

本书认为,从治安防控的角度来看,社区的概念更注重地域性,这是因为治安防控具有明显的地域性特点,不同地区的社区治安防控所面临的问题、地区突出的违法犯罪类型、地区影响违法犯罪的因素等都是不同的,因此,在研究社区治安防控问题时,社区采取地域性的概念更为合适。即居住在特定地域内,在治安防控上相互关联的组织 and 个人的集合。对居住的理解,就个人而言,是指其实际经常居住

① <http://www.en.wikipedia.org/wiki/Community>, 访问时间:2009 年 11 月 2 日。

② 夏国忠:《社区简论》,上海人民出版社 2004 年版,第 17 页。

③ 童星、赵夕荣:《“社区”及其相关概念辨析》,载《南京大学学报》(哲学人文科学社会科学)2006 年第 2 期。

地，户籍地与实际经常居住地相分离的，以实际经常居住地为准；实际经常居住地有多处的，则多个实际经常居住地都存在社区治安防控的问题。就组织而言，则是指其具体工作地，注册地与具体工作地不一致的，以具体工作地为准；具体工作地有多处的，按照个人多处实际经常居住地的情形对待。

二、社区的分类

根据不同的标准，可以对社区进行不同的分类。比较普遍的标准是根据社区在农村还是在城市，可以将社区划分为农村社区和城市社区。早期的社会学家如滕尼斯、韦伯等，在对社区进行分类时，首先将社区分为农村社区和城市社区。由于城市是工业化之后普遍出现的事物，因此农村社区又可以称为传统社区，城市社区又可以称为现代社区。前者的特点是出现于前工业社会，普遍存在小规模的关系密切的、同质性较强的人群，他们遵守共同的社会规范，有相似的价值观念，从事着内容雷同的工作，并且有着基本的生活方式；后者主要出现于工业社会，受新经济和社会组织形式的影响，人际关系发生了新的变化，社会差异性较大，社会认同感削弱，生活方式、价值观呈现出多元化趋势^①。在城市化进程中，由于城市规模的不断扩大延伸以及农村地区的缩小，因而出现了介于农村社区与城市社区之间的“中间社区”，这些社区处在城乡接合部地区，社区成员之间的互动关系既不纯粹是城市社区的次属关系，也不纯粹是农村社区的首属关系。

本书所研究的社区治安防控，主要是指城市社区治安防控，农村社区治安防控不在本书讨论的范围之内，对于位于城乡接合部的中间社区，由于其已经具有了一定的城市社区的特点，而且由于城市社区和农村社区的区别在此不是十分明晰，本书将中间社区也纳入城市社区的范畴之中。就城市社区而言，我国有学者认为根据城市居住和生产之间的不同关系，可以将其划分为传统式街坊社区、单一式单位社区、混合式综合社区、演替式边缘社区四种类型^②。还有的学者认为

^① 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。

^② 吴缚龙：《中国城市社区的类型及其特质》，载《城市问题》1992年第5期。

可以根据居民的社会与经济特征,将城市社区分为街道社区、单位社区和商品楼社区三种基本类型^①。这两种分类方式有一定的重合之处,例如都将单位社区作为城市社区的一个重要分类,再例如街道社区和混合式综合社区存在一些交叉区域,两类城市社区的分类方法都将单位社区作为其中之一,是因为受我国长时间计划经济的影响,单位作为社会管理的一种重要形式对城市社区的形成起到了本源上的影响。而混合式综合社区则是市场经济发展起来后,人和资源的流动性增强的结果,其趋势是要打破计划经济时代下单位社区垄断城市社区的格局,使城市社区的人际关系变得更为复杂并多元化。演替式边缘社区是中间社区的另一种称谓,学者在作此种分类时,认为城市边缘地带是属于农村社区向城市社区演替的社区,由于受到城市功能的辐射,农用地渐渐转化为建成区。

从分类的概念周延性说,前后两种分类方式都不完全准确。前一种分类方式中混合式综合社区显然是将除单位以外的因子考虑其中,但这种分类方式与传统式街坊社区、演替式边缘社区并没有严格的界限,换句话说,传统式街坊社区也有混合式综合社区类型的,演替式边缘社区更是可能如此。后一种分类方式,将单位社区与街道社区、商品楼社区相并列,同样也不合理。街道社区是从行政区划的角度对城市社区进行分类,街道是城市中人民政府的基层派出机关,因此城市中的社区大部分都可以称为街道社区,单位社区有很多也是街道社区,同样商品楼社区也是如此。另外商品楼社区是从社区的建筑物权属角度进行的分类,但这样分类后,商品楼社区和单位社区仍然没有明确地区分开来,因此同样是不科学的。

因此,本书对城市社区采取二分法,首先将城市社区分为典型城市社区和特殊城市社区,典型城市社区是指在城市化程度比较高的地区的社区,特殊城市社区是指在城乡接合部城市化程度不高,城乡管理交错的地区的社区。在此二分基础上,典型城市社区进一步划分为单位类社区、社会类社区和综合类社区,特殊城市社区也作如此划分。其中单位类社区主要指在计划经济体制下产生的,社区隶属于一个或

^① 李国庆:《社区类型与邻里关系特质——以北京为例》,载《江苏行政学院学报》2007年第2期。

者几个单位,社区管理由单位、居委会和街道多重实施的社区。这类社区中人际交往主要是在单位内部职工之间发生,人际关系相对简单,人们之间相互认识的基础更多是建立在同一单位工作的基础上,职工对社区的认同感主要建立在工作的统一性上^①。社会类社区则是指在市场经济体制下产生的,社区管理仅由街道实施的社区。这类社区中居民在不同的社会生产服务部门工作,所持有的价值观和社会观有着较大差异,居民对社区的认同感相对单位社区较为淡漠,人们之间相互认识的基础更多地建立在日常生活的基础上,人际间交往呈现更为复杂、多变的特点。综合类社区相对于单位类社区和社会类社区而言,是指兼具单位类社区和社会类社区的特点,在单位类区域,居民之间的生产生活关系主要是单位类社区的属性,在社会类区域,居民之间的生产生活关系主要是社会类社区的属性,在社区的部分区域实行的是街道、居委会和单位多重管理,在社区的部分区域实行的是街道、居委会双重管理。

做这样的城市社区分类,一方面可以将城市社区进行比较清晰的划分^②;另一方面则是对城市社区治安防控的研究有承接的作用。典型城市社区和特殊城市社区之间显然在社区治安防控的人员组织、机构设置、防空设施设备等方面有很多差异。单位类社区由于实行的是街道、居委会和单位的三重管理,而且由于人际之间的关系相对简单,因此社区治安防控工作无论是硬件还是软件一般都要比其他类社区更好,而社会类社区和综合类社区由于只实行街道、居委会管理,或者部分区域只实行街道、居委会和街道管理,同时人际关系也因为居民构成的多元化而表现得更为复杂,社区治安防控工作相对而言所面临的形势和任务更为复杂,在防控建设的软件和硬件上也因为只有街道和居民个人的投入略显单薄。对城市社区进行这样的划分,显然有利于研究不同类型的城市社区治安防控。

① 有学者认为单位社区对人的行为具有很强的制约力,按照社会学的定义,单位社区不属于地缘社会,而是功能组织在城市地域的延伸。参见李国庆:《社区类型与邻里关系特质——以北京为例》,载《江苏行政学院学报》2007年第2期。

② 当然,这种划分也是有限的清晰,主要原因在于单位类社区正处在逐渐缩小范围、社会类社区正处在不断扩张的过程当中,所以出现了社会类社区蚕食单位类社区的趋势,在这一过程中,单位类社区与社会类社区的界限就变得不是那么明确了。

三、社区的构成

社区的构成,要解决的是哪些要素结合在一起就构成完整的社区的问题。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^①。

分析上述种种观点,可以看出社区构成要素包括人口、地域、社会心理(归属感)等要素,这些正是构成社区的基本要素。每个基本要素都对社区治安防控产生着作用和影响。社区人口的数量、性别、年龄、收入高低、学历等结构比例,都对社区治安产生影响,如何从人口结构特点上对特定社区的治安问题进行调节是社区治安防控建设的重点之一。社区的地理位置,是处在城市的繁华地段还是偏远地段,是否处在城市的高发案地区等,影响着社区违法犯罪的数量和类型。社区的归属感,如对社区的认同感,对社区管理机构工作的认可态度,对社区治安的热心程度等,也不同程度地影响到社区治安防控工作的开展。

^① 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。

第二节 社区治安防控的概念和主要内容

一、社区治安防控的概念

社区治安防控，从名称上可以将这个概念分解为社区、治安、防控三个部分。弄清这三个部分的概念，就弄清了社区治安防控的概念。社区的概念前文已经进行了详细的分析。防控是预防和控制两个名词的简称。预防是对治安违法犯罪的事前处理，是在实际的治安违法犯罪发生之前，为了避免和减少治安违法犯罪而采取的一系列措施的总和；控制是对治安违法犯罪的事后处理，是在治安违法犯罪发生之后，对治安违法犯罪嫌疑人进行否定性评价并令其承担不利后果的一系列措施的总和。下面对治安概念进行解析。

1. 何谓“治安”

“治安”这个词语在日常工作、生活中经常被用到。如公安部会定期对全国社会治安形势进行通报，以 2007 年上半年的通报为例，其表述是：严重暴力犯罪活动持续走低，多发性侵财犯罪有所回落，刑事犯罪总量没有大的起伏，比较平稳，火灾、交通事故数量持续下降，造成的人员和财产损失大幅度减少^①。那么治安的内涵和外延如何界

^① <http://www.news.sina.com.cn/o/2007-08-14/105112381891s.shtml>.