



中华人民共和国公安部
治安管理局 编

ZHONGWAI SHEQU JINGWU

社区警务

融汇国内外社区警务建设之经验
博采国内外社区治安工作之精华

中国社会科学出版社

中外

China and Foreign Community Police

社区警务

公安部治安管理局编

编委会主任: 武冬立

副主任: 杨加林

主编: 鲍遂献

副主编: 汪凡

编委会委员: 吴笑颜

李哲宇

郭刚

中国社会出版社

图书在版编目(CIP)数据

中外社区警务 / 公安部治安管理局编. —北京: 中国社会科学出版社, 2003.11
ISBN 7-80146-892-9

I. 中 ... II. 公 ... III. 社区—治安管理—概况—世界 IV. D523.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 104304 号

书 名: 中外社区警务
编 著: 公安部治安管理局
责任编辑: 车 洁

出版发行: 中国社会科学出版社 邮政编码: 100032
通联方法: 北京市西城区二龙路甲 33 号新龙大厦
电 话: 66051698 传 真: 66051713
欢迎读者拨打免费热线电话 8008108114 或登录 www.bj114.com.cn 查询相关信息
经 销: 各地新华书店

印刷装订: 北京京海印刷厂
开 本: 880×1230mm 1/32
印 张: 9.75
字 数: 200 千字
版 次: 2004 年 1 月第 1 版
印 次: 2004 年 1 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 7-80146-892-9/D.138
定 价: 22.00 元

(凡中国社会科学版图书有缺漏页、残破等质量问题, 本社负责调换)

XUYAN 序言

我国是一个发展中国家,人口众多。地区之间、城乡之间发展很不平衡,维护社会治安的任务十分繁重。在中华人民共和国成立以来的半个多世纪里,无论是20世纪50~60年代经济落后、社会封闭的年代,还是20世纪70年代末80年代初以来经济迅速发展、社会急剧转型的时期,我们都成功地保持了社会治安的相对稳定。这除了适应形势发展的需要不断增加警力、改善装备、建立快速反应机制,对各种犯罪活动进行了持续不断地严厉打击外,更主要的是从20世纪50年代以来,中国政府提出并坚持了公安机关的专门工作与群众路线相结合的方针。在这一方针的指导下,公安机关始终坚持把公安工作扎根于人民群众之中,通过建立良好的警民关系,广泛发动、组织和依靠广大群众预防犯罪,维护治安。中国公安机关实践专门工作与群众路线相结合方针的主体是公安派出所。派出所是市、县公安机关直接领导和管理的派出机构,是集防范、管理、打击、服务等多种职能于一体的基层综合性战斗实体。派出所的主要职责是:收集、掌握、报告影响社会治安稳定的情报信息;管理辖区内的常住人口、暂住人口和在本辖区居住的境外人员;依法管理辖区内的行业、公共娱乐场所和枪支、弹药、爆炸、剧毒等危险物品;配合有关部门预防火灾、



爆炸、中毒等治安灾害事故；依法监督、指导辖区内的机关、团体、企业、事业单位的治安保卫工作；组织、指导单位保卫组织和群众开展安全防范；通过日常治安防范和管理工作发现违法犯罪线索查破刑事案件，保护犯罪现场，并协助侦查部门侦破案件；依法查处治安案件，调解治安纠纷；接受群众报警求助，为群众提供服务。公安派出所原则上根据辖区地域大小、人口多少和社会治安的复杂程度设置，一般与基层政府组织相对应，在城市以街道、在农村以乡镇为单位设置。每个派出所按一定的地域、人口又划分为若干个责任区，亦称户籍管理区或管片。每个责任区由一名民警负责，具体开展人口管理、情报信息收集、安全防范、治安管理及服务群众等工作。目前，在全国公安机关4万多个派出所、30多万名派出所民警中，其中绝大部分警力主要是负责责任区工作。

从派出所的职责可以看出，派出所的主要任务是开展治安防范和管理工作，主要工作方式是组织群众预防违法犯罪，维护社区治安秩序，这些正是社区警务的核心内容。而派出所以街道、乡镇为单位设置的特点也为派出所民警深入社区、服务群众提供了便利条件。因此，可以说，虽然我们以前没有提出社区警务的概念，但是，在我国公安机关几十年的工作实践中却蕴涵着丰富的社区警务思想，而派出所就是中国公安机关开展社区警务工作的主力军。1997年，中国公安部提出，公安派出所必须以治安管理和防范工作为重点，以落实民警责任制为核心，以安全文明社区、安全文明村镇建设为载体，以创建人民满意派出所为动力，切实提高对辖区的治安防控能力。2000年中央政府决定在全国城市推行社区改革后，随着社区范围的扩大、组织的健全和功能的增强，为进一步加强基层警务工作提供了有利的条件。中国公安部及时抓住城市社区改革的有利时机，报请中央政



府把开展社区警务建设纳入社区改革的总体部署,并于2002年3月召开了全国公安派出所工作会议,要求全国公安机关大力加强基层基础工作,2004年年底前在全国大中城市全面实施社区警务战略,努力实现“发案少、秩序好、社会稳定、群众满意”的工作目标。中国社区警务战略的基本要求是:以社区为依托,立足社区,服务社区,依靠社区,优化警力配置,规范警务运作,切实做到警力下沉,警务前移,警民携手,预防犯罪,减少发案,共创安全社区,逐步建立起与新型社区管理体制相适应的社区警务运行机制。

各地公安机关结合本地实际,综合考虑社区规模大小、人口多少、治安状况、警力数量、民警素质等因素,按照一名民警负责管理1000户或3000人的标准,合理调整民警工作责任区,实行一区一警、一区两警、一区多警等几种警力配置模式。同时,争取有关部门的支持,把社区警务室建设纳入社区居委会办公用房的整体规划。社区警务室的设置以有利于开展工作、方便群众办事为出发点,合理布局,统一规范。为了保证社区民警的工作质量,各地公安机关结合实际对社区民警的职责任务进行了细化分解,制定了明确的工作要求和考核标准,把群众是否满意、警民关系是否融洽作为衡量社区民警工作优劣的根本标准,以提高公安机关预防犯罪、维护治安、服务群众的水平。

群众性治安防范工作是我国治安工作的传统优势,也是我国社区警务的基本经验,而组织群众开展治安防范工作也是公安派出所的一项基本职责。中国警方认为,“警力有限,民力无穷”,强大的群众基础是我国社区警务的根本保证。因此,社区民警必须把组织各种治安辅助力量参与维护治安作为重要的工作职责,充分发挥社区治安积极分子的作用。为做好群众性治安防范工作,早在1952年,中央

人民政府就颁布了《治安保卫委员会暂行组织条例》，规定在城市以机关、企业、学校、街道为单位，农村以行政村或乡为单位普遍成立治安保卫委员会。治安保卫委员会由基层政府和公安派出所指导，是维护社会治安的群众性自治组织。改革开放以来，群众性治安防范力量又出现了不少新的形式，如治安巡防队、社区保安队、保安服务公司、维护社会治安青年志愿者等。这些组织有职业性的，也有非职业性的，有的是有偿服务，有的是没有报酬的义务工作。

截至 2001 年底，中国城市和农村已建立治保会 103 万多个，拥有治保人员 1100 多万人，建立派出所指导下的群众治安联防组织 44 万余个，拥有治安联防人员 230 多万人。以群防群治组织为依托，社区民警预防和控制了大量可防性、多发性案件的发生，构建起了全方位、多层次、全天候的社区治安防控网络，维护了社区治安的良好秩序。服务群众是派出所的一项重要职责。多年来，中国的公安派出所及其民警在辖区内通过认真开展户籍登记、调解民事纠纷、受理群众报案、落实防范措施、处置突发事件等工作，立足本职为群众排忧解难，做了大量的工作，维护了公安机关的良好形象，缔造了公安民警和人民群众的鱼水深情，赢得了人民群众的衷心拥护和大力支持。许多社区民警扎根群众，在自己平凡的工作岗位上多年如一日，把居民当亲人，尽职尽责，无私奉献，深受社区居民爱戴。正是这种密切的警民关系，使社区警务工作真正反映了社区居民的要求，也使社区居民自觉地参与其中，每个人都尽自己的一份力来创造和维护良好的治安秩序。

在多年的工作实践中，中国警方认识到，要不断提高派出所的工作效率和服务水平，必须加强派出所的规范化建设。2001 年以来，中国公安部陆续制定下发了一系列规范社区警务工作的规章。一是制

定了《公安派出所等级评定标准》，从人口管理、治安管理、安全防范、执法办案、服务群众、内务管理、后勤保障等 8 个方面对派出所工作进行考核和评定等级。通过等级评定，褒奖先进，激励后进，促进派出所工作尤其是社区警务工作的全面进步；二是制定了《公安派出所执法执勤工作规范》，细化了派出所执法执勤工作的标准和要求，解决了派出所民警干什么、怎么干的问题，以此来提高派出所的工作效率、工作质量和为群众服务的水平。

从总体上看，在社区警务建设方面，中国公安机关既积累了一定的经验，也还存在许多不足。我们坚信，社区警务的方向是正确的，我们将朝着既定的目标努力。同时，我们也真诚地希望通过汇编出去版这本书，向各地社区战线上的工作人员介绍各国警方在社区警务方面的有益经验，展示各国同行和专家学者的意见和建议，为进一步发展完善具有时代特征、中国特色的社区警务战略打好基础。

公安部治安管理局

2004 年 1 月



目 录

第一编

- 01.社区警务与中国:历史继承、现实延伸与未来需要\3
- 02.转型战略中的社区警务\13
- 03.社区警务在预防和控制犯罪中的作用\19
- 04.社区警务工作绩效考评若干问题研究\26
- 05.社区警务运作模式的构建与优化\33
- 06.充分利用保卫工作资源\42
- 07.社区警务与派出所工作改革\51
- 08.公共关系在推进社区警务建设中的作用\59
- 09.社区警务的资源开发\64
- 10.社区警务中的警民关系\69
- 11.社区民警与暂住人口建立良性关系的对策与措施\78

第二编

- 12.南京社区警务战略模式\85
- 13.中西社区警务改革比较\98
- 14.广州社区警务运作模式\103
- 15.关于武汉社区警务绩效考核的思考\109
- 16.四平社区警务实践\115
- 17.厦门社区警务以及社区防控建设\121
- 18.青岛构筑新型治安防控网络\130



- 19.大连社区警务“三警联勤”运行机制 \136
- 20.社区警务与预防控制犯罪 \141
- 21.社区警务:防控犯罪 服务群众 \147
- 22.城市社区警务的具体含义 \153
- 23.对社区警务战略的几点思考 \161
- 24.社区警务实践基础研究 \171
- 25.上海社区警务工作中应当重视的问题 \179
- 26.对当前社区警务建设工作的思考与反思 \187
- 27.社区治安防范存在的问题及对策 \197
- 28.澳门司法警察局及其社区工作的新模式 \202

第三编

- 29.二十一世纪的警务新战略 \213
- 30.澳大利亚首都地区家庭暴力干预计划 \224
- 31.中央集权刑事司法制度下的社区警务 \230
- 32.德国以社区为出发点的警务刍议 \232
- 33.第一线接触——波兰社区警务安全计划 \234
- 34.9·11 恐怖袭击事件后的美国社区警务 \244
- 35.英国的安全街道建设计划 \257
- 36.泰国警察与市民在一起 \266
- 37.新加坡的社区警务 \272
- 38.日本的交番体制 \278

第一编

理论导航



01 社区警务与中国：历史继承、现实延伸与未来需要

中国人民公安大学副教授、硕士生导师 王太元

中国人民公安大学教授、硕士生导师 李健和

正像问一千个人就有一千个哈姆雷特一样，被中国人翻译作“社区警务”或“社区导向警务”的 Community Policing，不同学者有不同界定。但是，如果不是拘泥于形式而是抓住其精神实质，应该可以这样说，在不同国家有不同体现形式的社区警务，其基本特征主要是 以下几方面：

1. 全面分析问题：全面分析影响公共安全的诸多因素，而不仅仅就犯罪谈犯罪、就安全谈安全；
2. 重视人文因素：重视人的心理、人际关系、人文环境和自然环境，而不仅仅关注人的行为；
3. 动员社会力量：动员社会各个方面的各种力量，而不仅仅依靠警察包打天下；
4. 整体解决问题：为维护整个社会的治安而逐个解决各个社区的各个安全问题，而不是把两者割裂甚至对立；
5. 多种手段预防：从法治、经济、文化诸方面着手，采取建设、管理、教育、矫正等多种手段积极防范，而不仅仅局限于司法或者行政领域，不仅仅依靠打击惩治；



6. 广泛进行改革,全面改革国家法治、警察体制、社会氛围等相关范畴,而不仅仅改变具体的警务方式、警务方法。

总结以上几个方面,我们可以发现,与中医治病的原理一样,社区警务维护社会公共安全,其核心是整体思维与系统运作。

一、中国古代社会治安历史中一直不乏 与社区警务相类似的理论与实践

依据上面的论述与结论,考察中国古代社会治安历史,我们可以得出这样的结论:类似西方社区警务的理论与实践,中国古代早就有过,至今还起作用。由于篇幅所限,本文无法尽数中华先哲的此类认识和实践,而只能用一段论述和一次社会变革来简略地证明这一观点。

最先把治、安两个字连用为“治安”一词的《韩非·显学》认为,要实现长治久安,就必须解决“耕田垦草以厚民产”“修刑重罚以为禁邪”“征赋钱粟以实仓库且以救饥馑、备军旅”“境内必知介而无私解、并力疾斗所以擒虏”等问题。翻译成当代的说法就相当于发展生产让人民致富,完善法治以遏制犯罪;强化税收以繁荣社会、备战备荒;严格管理使人民遵纪守法、爱国卫国等。研究治安而全面研讨经济、政治、文化、法治各个方面,把发展生产、富裕国民、遵纪守法等都作为治安问题来考虑、作为治安对策来运作,显然与社区警务的整体思维和系统运作有惊人的相似。

春秋时期管仲在齐国的改革,可以肯定是类似社区警务的社会实践。

据《国语·齐语》记载,公元前 685 年,管仲进行改革,使齐国迅

速实现民富国安，成为“春秋首霸”。其中，涉及公共安全的主要有：

1. 严格区划，整顿社区。管仲规定：“五家为轨，轨为之长；十轨为里，里有司，四里为连，连为之长；十连为乡，乡有良人焉”；也就是自下而上将全国划为轨、里、连、乡四级，逐级设立首长，健全管理。这种做法，在功能上类似于社区建设，目的是通过建设成熟社区，强化社会管理。

2. 分门别类，定民之居。管仲认为“士、农、工、商”“勿使杂处，杂处则其言嚣，其事易”。他规定：“处士也，使就闲燕；处工，就官府；处商，就市井；处农，就田野”，要求知识分子、工匠、商人、农民都在国家划给的地域定居，不得混居杂处。这一改革，实质是用增强同质性、稳定性的办法增加居民的认同感、归属感，即使在今天看来，也有其科学性。

3. 亲属传承，保障就业。管仲指出，应当以制度“恒民之业”，使士、农、工、商，父传子继，兄授弟习，社会职业代代传承。正是这种依托财产继承制的职业承袭制度，不仅充分发挥了家庭、亲情在教育和社会管理中的重要作用，而且确实有效地减少了失业率，从而极大地降低了失业对社会公共安全可能造成的巨大冲击，是古代中国社会超稳定结构的重要节点。

4. 寓兵于民，军事化管理。管仲告诫齐桓公：“君若正卒伍、修甲兵，则大国亦将正卒伍、修甲兵，则难以速得志矣”，双方整军备战，你很难占便宜；如果“卒伍整于里，军旅整于郊”，每家出一丁，将轨、里、连、乡直接编成军队，平时共同劳作，定期军事训练，“居同乐，行同和，死同哀，是故守则同固，战则同强”，无敌于天下。管仲“作内政而寄军令”，不仅寓兵于民、迷惑敌国，而且通过日常军事化管理和定期军事训练，养成居民服从纪律，“勇于公战、怯于私斗”的良好风



尚,对维护治安十分有利。

5. 以教化民,赏罚分明。管仲认为,“教不善则政不治”,要求各级官员奖赏、宣扬那些“居处好学、慈孝于父母者,聪慧质仁、发闻于乡里者”,发现、提拔那些“有拳勇股肱之力、秀出于众者”,防备、惩治那些“有不孝慈于父母、不长弟于乡里,骄、躁、淫、暴,不用上令者”,如有违纪违法者,应当“一再则宥、三则不赦”,教育为主,惩前毖后:要使百姓“乡不越长,朝不越爵,累士无伍,累女无家”,“民皆勉为善”,从而促进社会治安。管仲的这种思想和这些做法,与今日的社区警务思想相当一致。管仲的改革,不仅着眼社会治安而且着眼民富国强,不仅强化治安而且广泛变革社会生活的各方面,不光采用司法、行政手段而是广泛采用管理、教育、训练等多种手段,确实与社区警务的想法、做法非常类似。这种改革,不仅对当时齐国的社会安定、国力强盛有决定性意义,而且对此后历代的治国安民,都具有广泛深远影响。例如,受到国内外众多专家、学者重视的保甲制,就是从管仲的轨里连乡制度发展演变而来。

二、中国固有的东方文化可能比西方文化更有利于推行社区警务

上述至今有广泛借鉴意义的思想、措施,并不是管仲个人超越时代的奇思妙想,而是博大精深的中华文化的优秀遗产。从社区警务视角看,具有浓厚人文气息和整体思维、系统运作特点的中华文化,至少有如下特征:

——家庭观念。中国人的家庭观念比西方人重,家庭在中国不仅有经济活动功能,而且有更为重要的社会管理功能、公共安全功能。社区警务强调家庭等警务基础的作用,强调家庭对家庭成员的养护、

教育和管理功能。因而,科学认识、民主改造、有效发挥中国人重家尊亲的优良传统,对于中国推行社区警务、维护社会治安,肯定具有广泛而且重要的作用。

——乡土情结。数千年聚族而居、迁徙流动较少的历史,使中国人比西方人更重视家乡和常住社区。这种“在家千日好”、“远亲不如近邻”的习惯,有利于增强居民的归属感、荣誉感、互助力,是社区警务高度重视的社会公共安全基础资源。明了这一点,就很容易理解“大杂院更安全”现象:居民之间相互熟悉、信任和相互支援,是有效预防、全面遏制和及时打击犯罪的优良人文环境,是维护社会治安的“人民战争汪洋大海”。

——合群习惯。比较而言,西方民族注重个性张扬和个人独立,而中国等东方民族注重个性修养、人际关系、个人与群体的融洽性,正所谓“出门看天,入乡问禁”。从西方文化优于东方文化的陈旧观念出发,过分贬低这种合群习惯,在理论上不科学,在实践上不明智。它是人的社会属性的具体体现,是社会文化程度较高的重要标志。它既方便开发社区资源、协调族群关系而有助于社区警务,也能减少人际冲突从而有利于社会治安。

——公益道德。在中国历史上占统治地位的儒家思想,其核心就是中庸和公益。与过分强调个人价值的社会道德比,讲求公益的社会道德应当更有利于推行社区警务、维护社会治安。为反恐怖而愿意部分牺牲公民的信息保密权、行为自由权,就表明西方人的个人自由也在向公益道德靠近。“天人合一”之类哲学思想、针灸之类中医学,由这些优秀遗产组成的中华文化,也可能比分析为主、动辄解剖的西方文化,更接近整体思维、系统运作的现代知行科学。因此,在历史悠久、成果辉煌的华夏文明,不能不说是中国推行社区警务应当发

