

社区
发展
SHEQU
FAZHAN
CONG
SHU
系列丛书



社区治安与综合治理

贾征 刘化杰 著

加强社区建设 扩展社区服务 发展社区卫生 繁荣社区文化 美化社区环境 维护社区治安
 利用社区资源 搞好社区教育 加强社区建设 扩展社区服务 发展社区卫生 繁荣社区文化
 社区教育 加强社区建设
 扩展社区服务 发展社区卫生 繁荣社区文化 维护
 扩展社区服务 发展社区卫生 繁荣社区文化 美化社区环境
 社区环境 维护社区 利用社区资源 搞好社区教育 加强社区建设 扩展社区服务 发展社区卫生
 社区建设 扩展社区服务 发展社区卫生 繁荣社区文化 美化社区环境 维护社区治安
 发展社区卫生 繁荣社区文化 美化社区环境 维护社区卫生

安

中国 社会 出版社

社区发展丛书

社区治安与综合治理

贾 征 刘化杰 著

中国社会出版社

图书在版编目(CIP)数据

社区治安与综合治理/贾征 刘化杰著. —北京:中国
社会出版社,2005.1

(社区发展丛书)

ISBN 7-5087-0318-9

I. 社... II. ①贾...②刘... III. 社区-治安管理
-综合治理-研究-中国 IV. D631.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 113677 号

社区治安与综合治理

著 者 贾 征 刘化杰

责任编辑 秦 艳 向 飞

出版发行 中国社会出版社

地 址 北京市西城区二龙路甲 33 号新龙大厦

邮政编码 100032

电 话 (010)66020531(策划部)

(010)66051698(发行部)

(010)66060275(邮购部)

传 真 (010)66026806 66051713

电子邮件 xiangfei@wanglaohu.com

印 刷 山西惠民福利印刷厂

经 销 新华书店

开 本 880×1230 1/32

字 数 180 千字

印 张 8.25

版 次 2005 年 1 月第 1 版

印 次 2005 年 1 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 7-5087-0318-9/D·198

定 价 15.00 元

未经出版者许可不得摘编、转载本书 中国社会版图书,版权所有,侵权必究。
中国社会版图书,印装错误可随时调换。

社区发展丛书

编委会名单

主 编 戚锦方

副主编 于燕燕

编 委 (按姓氏笔画排序)

于燕燕 王时浩 石 瑒

白志刚 刘化杰 刘善敏

许 彬 汪志广 陈 潋

卓斯廉 孟 固 赵志强

贾 征



上海市社区居民为
救灾捐款

写在前面的话

社区建设是时代发展的产物。自 20 世纪 80 年代，“社区”概念被正式引入我国基层组织建设领域以来，从城市到乡村，从最初的社区服务到以民主自治为核心的社区全面发展，社区建设的内涵和外延得到了极大的丰富和扩充。

作为当代社区建设重要组成部分之一的社区治安，这些年来，也在不断地探索 and 实践中形成了自己较为清晰的理论框架。社区治安已经成为影响社会稳定的最重要内容。“基础不牢，地动山摇”。纵观中国历史上盛世王朝的兴衰，无一不是从社会动荡开始的。社会稳定，既是重大的社会问题，也是重大的政治问题；不仅关系到人民群众的安居乐业，而且关系到共产党执政地位的巩固，关系到国家的长治久安。维护社会稳定，对于充分利用好本世纪头 20 年的重要战略机遇期，实现全面建设小康社会的奋斗目标，具有十分重要的意义。

当前，社区治安之所以引起社会各界的广泛关注，是与我国的社会发展形势分不开的。改革开放以来，随着社会转型和经济体制转轨进程的加快，我国社会经济成分、组织形式、就业方式、利益关系和分配方式日趋多样化，整个社会逐步从封闭、半封闭向全面开放转变。全方位的改革措施带来了人们思想观念和行为方式的巨大革新，与此同时，也和传统模式下长

孩子们在为社区
居民演出





天津市大港世纪
广场的鸽子与孩子
相嬉相索

期遗留下来的积弊势必会产生不同程度的磨擦与冲突，再加上与中国特色社会主义市场经济体制相应的法律体系尚未完全建立起来，所以产生了群体性矛盾增加，社会治安的隐患增多等现象，给蓬勃发展的社区建设中的治安工作带来了新的压力和挑战。

十六届三中全会上，中央针对当前国际形势发展的新趋势以及现阶段我国在发展中存在的突出问题，提出了以人为本，实现全面、协调、可持续发展的科学发展观。科学发展观的核心是以人为本，即以实现人的全面发展为目标，从群众根本利益出发谋发展、促发展，切实保障广大人民群众的经济、政治和文化权益。实现这些要求，对社会治安工作来讲，就是要严厉打击各种犯罪行为，维护和谐稳定的社会环境，保障人民群众安居乐业，促进社会主义物质文明、政治文明和精神文明协调发展。社区是承担社会治安工作的基层载体。社区治安是一项覆盖全社会的系统工程，涉及打击、防范、教育、管理、建设、改造等多个环节，受到经济发展、社会稳定、社会治理结构的变迁等方方面面因素的影响。抓好社区治安工作，必须积极适应时代和社会发展的需要，紧紧依靠广大人民群众的力量，运用政治的、经济的、行政的、法律的、文化的、教育的等多种手段，实施综合治理。

我们写作此书的目的是为了强化社区治安在社区建设中的地位 and 作用，为广大社区工作者提供一本具有实用价值的参考工具。本书在结构安排上力争做到理论与实践相结合。全书共分三个大的部分：第一部分（理论概述篇）主要阐述了维护社区安全的意义及社区治安工作的基本概念，介绍了社区治安的管理和运作体系，以及依法治理与制度评价体系；第二部分

广州市的市民
在休闲

（实践分析篇）详细分析了社区人口管理、维护公共秩序、人民





上海市社区居民为
救灾捐款

内部矛盾调解、社区治安防范、社区综合治理、社区群众工作、社区监管和处罚等社区治安工作的基本内容、主要特点和适用方法手段；第三部分（经验借鉴篇）从国际和国内两个角度分别介绍了部分国家和地区在社区治安工作中一些好的经验和做法。本书既适合于在社区治安领域从事具体工作的人员，也适合于相关政府部门官员和理论工作者。

完成本书的编写工作，我们感到十分欣慰，同时也有一些担心。恐因水平有限，时间仓促，没有实现预想的目的。书中不妥之处，恳请读者批评指正。为了本书的出版，北京市社科院于燕燕研究员给予了大力的支持和指导，在此表示衷心的感谢。

作 者

2004年10月26日

孩子们在为社区
居民演出





上海市社区居民为
救灾捐款

目 录

写在前面的话	1
--------------	---

第一部分 理论概述篇

第一章 社区安全:社会发展进步的根本保障	2
一、新时期城市社区建设的迫切呼唤	2
二、怎样理解和把握社区治安的基本要素	6
三、中国转型期社区治安面临的新形势	20

第二章 社区治安管理和运作体系:构建庞大的 工作网络	33
一、主力军——社区警务概览	33
二、支撑力——相应政府管理系统介绍	45
三、落脚点——群众性自治组织角色	49
四、发展源——社会力量的利用	53

第三章 依法治理与制度评价体系:促进社区安全 健康发展	56
一、依法治理的内涵与外延	56
二、社区治安评价制度初探	66

孩子们在为社区
居民演出



第二部分 实践分析篇

第四章 打牢社区治安基础	76
一、规范多层次、全方位的社区人口管理	76
二、维护文明、健康的社会公共秩序	87
三、查禁丑恶现象,净化社区环境	90
四、突出重点环节,确保一方平安	94
五、多管齐下,努力化解人民内部矛盾	100
六、恩威并施,严肃查处社区治安案件	109
第五章 未雨绸缪,防患于未然	115
一、抓好社区防范,治标与治本相结合	115
二、充分利用高科技手段,普及智能化现代社区	118
三、树立公共安全理念,减少危机事件的发生	123
四、适应城市发展新趋势,建设安全文明型社区	131
五、以科学的发展观为指导,疏导化解群体性矛盾	137
第六章 统筹兼顾,大力实施社区治安综合治理	145
一、明确社区在社会治安综合治理中的地位	145
二、完善社区治安综合治理的管理体制	147
三、建立社区治安综合治理的运作机制	148
四、强化社区实施综合治理的载体	157
第七章 扎根于群众,服务于群众	163
一、群众工作是社区治安的生命线	163

天津市大港区世纪
广场的鸽子与孩子
相嬉相亲

广州市的市民
在休闲



上海市社区居民为
救灾捐款

二、赢得理解和支持是社区群众工作的基本方略	165
三、体察区情是社区群众工作的基本方法	168

第八章 优化社区治安工作的方法和手段	177
一、以思想教育为基础,巩固社区治安的宣传阵线	177
二、以行政处罚为保障,确保社区长治久安	178
三、以社区监管为辅助,强化社区的感化作用	182
四、以社区矫正为试点,探索社区治安新的工作模式 ...	188

第三部分 经验借鉴篇

第九章 国外社区警务的多维透视	202
一、不断发展的西方社区警务战略思想	202
二、各具特色的西方社区警务实践探索	205
三、西方社区警务制度设计分析	208
四、异彩纷呈的西方社区警务运作方式	211

第十章 我国社区治安模式的多样性构建	219
一、武汉市江汉区社区警务的新机制	219
二、合肥市西市区社区治安综合治理的新路径	229
三、商丘市公安局治安防控责任区建设的新举措	236

附 录 中华人民共和国治安管理处罚条例	241
----------------------------------	------------

孩子们在为社区
居民演出



第一部分

理论概述篇

SHE QU ZHI AN YU ZONG HE ZHI LI



天津市大港区世纪广场的鸽子与孩子相嬉相亲

第一章

社区安全：社会发展进步的根本保障

良好的社区治安和社区秩序是人民安居乐业和社会主义现代化建设的重要标志，也是城市管理和社区建设的一项重要任务。从当前稳定工作及其面临的问题看，社会转型期带来的诸多人民内部矛盾和纠纷解决在社区之内，因此，研究社区治安问题具有现实政治意义和高度理论价值。正确地把握社会治安与社区治安的关系，揭示社区治安对社会治安起到的积极促进作用，了解社区治安的基本任务和主要内容是做好社区治安工作的前提。

一、新时期城市社区建设的迫切呼唤

1. 社会治安与社区治安

在我国古代，治安是指政治清明、社会安定。汉语词典就治安的解释是，治安就是社会的安宁秩序。现在我们一般指社会

广州市的市民在休闲



上海市社区居民为
救灾捐款

治安机构为了维护稳定的社会秩序，保障人民的生产生活而依法采取的行政执法行为。这个定义有这样几层意思：一是，社会治安机构采取的行动，这些社会治安机构是依法成立的国家机器的组成部分，如：派出所、各级社会综合治理委员会、保安队等；二是，这些机构所采取的行动有明确的目的，就是为了维护社会的安定团结，保障人民群众的正常生活和生活秩序；三是，他们采取的治安措施是有法可依的，是法律赋予的，不是个人或组织的主观任性，这就保障了这些组织行政管理行为的客观性、公正性。

社会是由成千上万个社区共同组成的统一体。社区治安稳定是社会治安稳定的基础。社区治安是一个有时代特色的概念。社区治安一般是指一定区域内对社会治安问题的治理，是社区管理职能部门在自己所辖区域内对社会治安行政管理活动。社区治安的概念就意味着要通过社区组织和犯罪预防计划，通过警察和居民的共同努力，以政治、经济、行政、法律等多种治理手段，防止和减少社区内违法犯罪和一般治安问题的发生，达到“发案少、秩序好、群众满意”的区域性治安稳定，为全社会治安稳定奠定牢固的基础。

社区治安的管辖部门，从狭义上讲，是指管辖本地区治安工作的公安机构及其派出所。但是，由于社区治安涉及千家万户的利益，面对当前转型时期各种社会矛盾的冲突，社会治安出现较为复杂的状况，社区治安必须实行齐抓共管，综合治理。因此，从广义上讲，社区治安的职能部门包括与治安工作密切相关的城市街道办事处、社区居民委员会以及社区内企事业单位的保卫部门。通过党委、政府领导下的齐抓共管、综合治理，保障社区的治安稳定，有了千万个社区的稳定，人民才能安居乐业，改革开放才能顺利进行，经济建设才能稳步发展，社会

孩子们在为社区
居民演出

天津市大港区世纪
广场的鸽子与孩子
相嬉相亲

主义法制国家的目标才能实现。

2. 构建良好的社区治安势在必行

(1) 社会稳定是政府与组成社会的各共同体有机运动的产物

以市场经济发展为重要动力资源的现代化，必然带来社会的日益开放、公民自主性的日益提高以及政府权力边界的日益规范。在这种流动性日益增强、多元化程度日益提高以及民主化追求日益普及的背景下，城市社会的稳定不是靠简单的权力或组织的控制所能实现的。因为，在这样的背景下，城市社会稳定的本质是政府与社会、组织与个人及个人与个人之间的利益关系的协调和价值的相互认同。因此，在现代城市中，社会的稳定不是政府单一力量所能完成的，它需要全社会的共同参与；需要来自经济、政治、社会 and 文化的多种要素的介入。从这个意义上讲，城市社会的稳定实际上是政府与社会有机运动的产物，不是政府机械控制社会的结果。整个社会的有机运动取决于构成共同体的每个社区的有机运动的活力。把社会各共同体的治安做好，调动其活力，是有机运动的基础。

(2) 社区稳定与社会稳定是局部和全局的关系

社区稳定是局部的稳定，而社会稳定则是全局性的稳定。在城市形成的历史过程中，由于内部的分工及城市生活空间的自然人和人为的分布，使得城市这个大社区内部形成层次不同的小社区。相对于城市社会来说，这些小社区实际上就是构成城市的基本单位。所以，在城市社会范围内，我们所说的“社

广州市的市民
在休闲



上海市社区居民为
救灾捐款

区治安”就是指构成城市的小社区的治安。从政府与社会有机运动的角度来讲，城市内的社区对城市社会全局的稳定具有关键性的意义；从稳定的角度讲，城市实际上是一个个社区的聚集体，而社区则是由个人、家庭、邻里及单位在共同的活动区域内所形成的共同体，是一个活的社会系统。这就意味着，作为政府与社会有机运动产物的城市社会的稳定是在两个层面上实现的：一是，合理的社区布局。主要通过社区区域的行政划分、资源的合理配置以及有效的管理体制来实现的，其主体自然是政府；二是，有机的社区系统。主要通过个人与家庭、家庭与家庭、政府与社会、政府与组织及社会与组织之间形成的有机的联系来实现的，其主体自然是人与社会。对于城市社会稳定的实现来说，前者是后者的基础，后者是实现稳定的关键。因为在城市布局和管理体制相对稳定的条件下，政府与社会的有机运动主要通过有机的社区系统的运作来展开。可以说，没有社区的稳定，也就不可能有城市全局性的社会稳定。如果丧失了这种稳定的基础和可能，城市社会的稳定就只能建立于机械的权力和组织的控制之下，社会就难以形成有序稳定的状态。

（3）维护社会稳定必须切实打好社区稳定的基础

江泽民同志说：“基础不牢，地动山摇。”既然社区稳定是社会稳定的基础和前提，那么社区的稳定对于社会全局的稳定就有着举足轻重的意义。因为全局性的稳定不是空泛的概念，它是众多社区稳定的一个组合。无论从居民与社区的关系角度来看，还是从城市社会稳定的实践角度来看，作为政府与社会有机运动产物的社会稳定，其关键就在于作为社会最基层的单位的社区的建设和发展。具体来说，就在于如何使社区成为一个

孩子们在为社区
居民演出



天津市大港区世纪
广场的鸽子与孩子
相嬉相亲

有机的组织和运作系统。对此需要特别强调的是，谋求或维护动态的社区稳定的关键在于构建一套行之有效的社会整合规范，提供一种体制内的有效释放空间，以允许表达矛盾和不满。但这种释放又不是一种无序的释放，是不断地用新的平衡去代替旧的平衡，从而使维护稳定的过程成为一种主动的、积极的、良性的过程。每一个社区都形成了这样一个机制，维护全局性的社会稳定才有了必要的前提条件。

二、怎样理解和把握社区治安的基本要素

1. 社区治安原则的理性选择

(1) 依法治理原则

依法治理社区的原则是建立在依法治国方略基点上的一个原则。它是指导社区治安工作的总的方针原则。

依法治国方略的提出标志着我国法制建设进入一个新阶段。实施依法治国是我国改革开放和现代化建设的重要保障，是全党全国人民的共识，也是建设有中国特色的社会主义国家的内在要求。

依法治国的原则对依法治理社区的要求是多方面的。第一，社区治安的指导思想，要建立在依法保护社区人民群众的民主、安全和合法权利的基点上，划清罪与非罪的界限，正确处理好两类不同性质的矛盾；第二，治安问题的查处手段要遵循法律的要求与程序；第三，治安管理的方法要贯彻依法行政的原则，通过法律宣传教育，强化社区管理人员的法律意识和法律观念，提高依法行政、依法管理的水平和能力；第四，社区治安中制

广州市的市民
在休闲

上海市社区居民为
救灾捐款

定的各种规定和制度，要符合国家法律、法规和党的政策的基本要求；第五，社区治安管理要求上要体现法律、法规的严肃性，对社区内各种违反法律和治安管理规定的行为必须依纪、依制、依法严肃查处，维护国家法律、法规的尊严。

（2）群防群治原则

社区治安中的群防群治原则，是指发动和依靠社区群众做好犯罪预防和治理工作。

群众路线是工人阶级政党根据党的群众观点而实行的领导原则和方法，是党处理与人民群众关系的根本方法。群众路线的核心思想是“一切为了群众，一切依靠群众，从群众中来到群众中去”。一切为了群众，是党的根本宗旨；一切依靠群众，是马克思主义的根本态度；从群众中来到群众中去是党领导群众开展工作的基本方法。党的群众路线在社区治安上的体现，就是坚持群防群治的原则。

（3）专群结合原则

专门机关与依靠广大人民群众相结合是我国公安改造的基本方针原则，同时也是社区治安管理工作中的指导原则。专门机关是指具有国家赋予特殊执法权的公安机关。专群结合是指在保卫国家安全和维护社会治安秩序稳定方面把公安机关的职能作用与广大群众的主动精神结合起来，做好各项安全防范工作。

坚持专门机关与群众路线相结合，是我们党的传统和优势，是社会主义制度优越性在社区治安方面的具体体现，是共同利益一致基础上的结合。只有代表广大人民群众根本利益的中国共产党，才能把社会各方面的力量聚集起来，把广大人民群众的积极性调动起来，形成社区治安的强大合力；只有在社会主

孩子们在为社区
居民演出