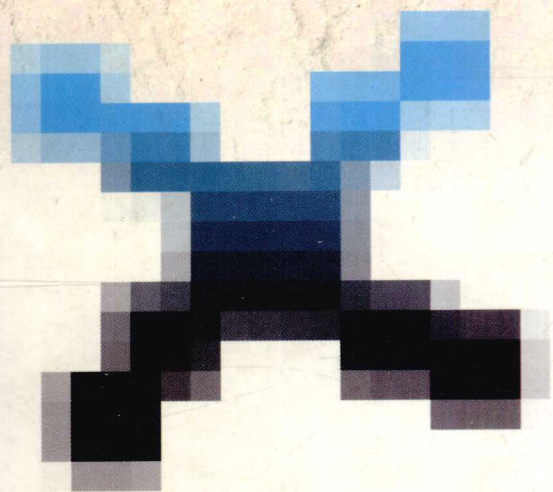


最新社区警务工作指南

ZUIXINSHEQUJINGWU
GONGZUOZHINAN

主 编 熊一新 王太元



群众出版社

图书在版编目(CIP)数据

最新社区警务工作指南/熊一新、王太元主编. —北京:群众出版社, 2003. 9

ISBN 7-5014-2989-8

I. 最… II. 熊… III. 社区-公安-工作-中国-指南 IV. D631-62

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 066609 号

最新社区警务工作指南

熊一新, 王太元 主编

责任编辑/白玉生

技术设计/祝燕君

出版发行/群众出版社 电话:(010)67633344 转

社 址/北京市丰台区方庄芳星园三区 15 号楼

网 址/www.qzcbbs.com

信 箱/qzs @ qzcbbs.com

经 销/新华书店

印 刷/北京市白河印刷厂

850×1168 毫米 32 开 22.125 印张 504 千字

2003 年 9 月第 1 版 2003 年 9 月第 1 次印刷

印数:0001—3000 册

ISBN 7-5014-2989-8/D · 1394 定价:42.00 元

前 言

2002年3月，公安部在杭州召开的全国公安派出所工作会议，是继1997年苏州会议之后又一次关于加强和改革公安派出所工作的重要会议。在这次会议上，公安部把实施社区警务作为新时期我国警务改革和创新的战略性措施提了出来，并要求各地公安机关抓住机遇，与时俱进，根据城市社区建设的进程主动开展社区警务建设，保证与社区建设同步规划，同步实施，力争到2004年全国大中城市全面实施社区警务，农村进行试点，以期通过不懈的探索和努力，真正使我国的公安工作实现由被动型向主动型、由打击型向防范型、由管理型向服务型的战略转变。

为了贯彻落实全国公安派出所工作会议和《公安部关于改革和加强公安派出所工作的决定》的精神，我国基层公安机关把实施社区警务战略作为深化派出所改革的突破口，积极探索适应本地区实际的社区警务模式和工作运行机制，并取得了初步成效。然而，我们也应清醒地认识到，社区警务作为一种全新的警务战略，作为一项崭新的强调社区预防犯罪为主的警务模式，在我国的警务改革实践中刚刚开始起步。由于各种原因，广大基层民警（包括部分领导同志）在理论上还没有理解和把握社区警务的科学内涵，还存在一些模糊的、片面的认识；在实践中，还存在着畏难情绪和等待观望等现象。上述种种现象的存在，影响了社区警务战略的推行，影响了派出所改革工作的深入开展，进而影响了公安警务改革的全面推进。因



最新社区警务工作指南

此，从理论上阐明社区警务的科学内涵和运行机制，在实践上提出社区警务建设的具体方案、措施与工作方法就显得既紧迫又重要了。

当前影响社区警务战略实施的一个重要障碍，就是普遍存在的对社区警务的片面、绝对与教条式的认识和理解。本书根据辩证唯物主义与历史唯物主义的原理，认为社区警务是社区警务理论与社区警务实践不可分割的统一体。首先，这个统一是具体的而不是抽象的。这个具体性表现在：任何一个客观对象都具有许多的本质的规定，是多样性的统一，这种具体不仅包括事物整体内部各个部分、各种因素之间的联系和关系，而且包括事物整体与它们所处的客观环境、客观条件之间的联系和关系。即社区警务理论是同一定时间、地点、条件之下的社区警务实践相联系的。其次，这个统一又是历史的而不是一成不变的，就是说，社区警务理论要同特定警务历史发展阶段的警务实践相符合。社区警务理论和警务实践的具体的历史的统一说明，社区警务的理论形态和警务模式不是抽象的、脱离实际的和一成不变的，而是具体的、历史的和发展变化的。

20 世纪 80 年代曾任英国皇家警察学院学术研究部主任的警学专家约翰·斯特德和 80 年代初期先后任英国德文郡和康沃尔郡警察局长的英国社区警务理论的开创者约翰·奥尔德森，在《我们应有的警察》这本著作里提到：“一个特定社会中的警察类型和警务模式，就是这个社会价值和文化的反映”。美国著名的警政学者威尔逊则指出：“美国的不同社区有着不同的文化和价值，由此产生了不同的警务模式。”

综上所述，其实社区警务从来就没有一个统一的、僵化的、不变的模式。社区警务就是在社区警务基本思想指导之下的警务实践，是有着极其丰富内容和表现形式的警务实践。本



书遵循社会发展的辩证法和人类认识的辩证法，试图揭示社区警务思想发展的本质和规律，并力求对我国新时期社区警务的实践加以概括和总结。本书具有以下特点：（一）内容全面、系统。本书把实施社区警务提到事关公安工作全局和公安工作可持续发展的战略高度进行论述，不仅系统地论述了社区警务的涵义、基本思想、社区警务产生的历史背景和根源、社区警务的理论依据，以及社区警务的基本形态等基本理论，而且全面阐述了社区建设与社区警务、公安派出所建设与社区警务之间的内在关系；不仅论及了国内实行社区警务的经验、方法和内容，而且介绍了国外社区警务的模式和趋向。有益于读者从警务战略的高度来把握社区警务；有利于从理论与实践的结合上，从历史与现实的印证上，深刻地认识社区警务的本质和运行规律。（二）论述重视创新。创新不仅是民族进步的灵魂，也是公安改革和公安工作可持续发展的不竭动力。本书概括地提出社区警务的基本思想，即一体化认识——以系统思想来分析认识犯罪与社会、权利与义务、警察与公众、警务与社区之间的关系；实践社区警务战略的两大原则——预防为主原则和警民合作原则；实施社区警务的三大导向——以社区为导向、以服务为导向和以治本为导向；社区警务的四个基本特征——警察形象柔性化、警民关系伙伴化、警务工作社会化和治安对策前置化。本书对西方社区警务产生的历史背景和根源进行了详尽的分析与论证，提出社区警务的出现既是当代社会发展的产物，也是警务工作演化的必然结果；社区警务战略是对警务改革战略的否定，同时也是对近代职业警察建立时期人本警务思想的否定之否定。因此，当代社区警务思想不是对早期人本警务思想的简单回归，而是螺旋式上升后具有全新内涵和全新外延的高一层次的回归。创新的思维，创新的论述，对于读者



最新社区警务工作指南

开阔视野、拓宽思路是十分有益的。(三)重点突出,应用性强。本书不仅从理论上高屋建瓴地论述了社区警务的基本思想,而且在实践上尽可能详尽地介绍了实行社区警务的基本方法、方案和内容,包括社区警务建设实施方案、社区民警队伍建设、社区人口管理、社区治安信息工作、社区安全防范、社区治安管理等,社区时空控制、社区群体性事件控制、社区案件查处、社区调解、社区警务服务、社区群众工作等广泛的领域,为基层公安机关的领导和社区民警提供了可以参照的模式。此外,还论述了农村社区警务,并介绍了西方一些国家警方开展社区警务的情况。书末,精选了与实施社区警务相关的法律、法规和规范性文件,用以指导公安机关开展社区警务工作。总之,《最新社区警务工作指南》是一部既有理论深度,又有实践广度,集社区警务理论与警务实践于一体的实用性工作指导书。本书既适合于理论研究人员、教学人员,也能满足社区民警开展工作的需要,还能作为公安机关和公安院校的培训教材。

本书由主编提出编写思路、基本框架和大纲,并进行分工;其后,由每位作者拟出编写提纲,经主编、副主编和作者多次讨论后修改确定;作者写出初稿后,由主编、副主编共同统改定稿。有的章节作了较大改动,如有不妥之处当由统改者负责。

本书的撰稿人分工如下:

第一章 熊一新

第二章 王太元

第三章 王太元

第四章 李骥

第五章 熊一新





- 第六章 展万程 翟政亮
第七章 展万程
第八章 王太元
第九章 艾克拜尔 宋 军 展万程
第十章 王劲秋
第十一章 缪金祥 毕 华
第十二章 李 骥 谭正江
第十三章 李 骥
第十四章 展万程
第十五章 李春花
第十六章 单 玲
第十七章 叶海涛 李卫国
第十八章 安福强
第十九章 展万程 拥 军
第二十章 刘宏斌
附 录 熊一新

本书在编写过程中参考了有关论著资料，在此一并表示衷心的感谢。群众出版社的白玉生同志对本书的编写也提出了很好的建议并给予了极大的支持，在此表示我们的谢意。限于作者水平，书中难免有疏漏和不妥之处，恳请读者指正。

熊一新

2003 年 8 月



目 录

前 言	(1)
第一章 社区警务理论	(1)
第一节 社区警务的涵义及其基本思想	(1)
第二节 社区警务产生的历史背景和根源	(8)
第三节 社区警务的理论依据	(15)
第四节 社区警务的主要内容	(19)
第二章 社区警务的基本形态	(25)
第一节 社区警务的基本方法	(25)
第二节 社区警务的基本手段	(41)
第三节 方法与手段的综合运用; 社区警务实施的基本过程	(53)
第三章 社区建设与社区警务	(59)
第一节 社会变革对社区建设、社区警务的影响	(59)
第二节 社区建设的基本内容	(68)
第三节 社区建设与社区警务建设的良性互动	(77)
第四章 社区警务与公安派出所建设	(85)
第一节 公安派出所概述	(85)
第二节 公安派出所改革与规范化建设	(91)
第三节 实施社区警务战略, 改革和加强派出所工作	(105)



最新社区警务工作指南

第五章 社区警务建设实施方案	(110)
第一节 社区警务建设的指导思想	(110)
第二节 社区警务建设的基本原则和具体要求	(117)
第三节 社区警务建设的组织领导和工作步骤	(122)
第六章 社区民警	(128)
第一节 社区民警概述	(128)
第二节 社区民警的职责定位与关系协调	(132)
第三节 社区民警工作的考核	(140)
第四节 社区民警的素质	(146)
第七章 社区治安信息工作	(154)
第一节 社区治安信息工作概述	(154)
第二节 社区治安信息网络建设	(166)
第三节 社区人口信息调研	(172)
第八章 社区人口管理	(182)
第一节 社区常住人口公共安全管理	(183)
第二节 社区流动人口公共安全管理	(195)
第三节 社区重点人口管理	(202)
第九章 社区帮教与监督考察改造工作	(207)
第一节 社区帮教工作概述	(207)
第二节 社区帮教的分类实施	(216)
第三节 社区监督考察改造工作	(222)
第十章 社区安全防范	(229)
第一节 社区安全防范概述	(229)
第二节 社区群防群治组织	(237)
第三节 社区安全防范宣传教育	(252)
第四节 安全文明社区工作	(260)
第十一章 社区治安管理	(266)



第一节	社区公共复杂场所管理	(266)
第二节	社区特种行业管理	(276)
第三节	社区危险物品管理	(284)
第四节	社区消防管理	(296)
第五节	社区交通管理	(300)
第十二章	社区时空控制	(306)
第一节	社区时空控制概述	(306)
第二节	社区治安巡逻	(310)
第三节	社区盘查	(320)
第四节	社区守望	(330)
第十三章	社区群体性事件的控制	(334)
第一节	群体性事件概述	(334)
第二节	社区群体性事件的预防与处置	(341)
第十四章	社区文化建设与社区警务	(352)
第一节	社区文化概述	(352)
第二节	社区文化建设及其与社区警务的关系	(358)
第三节	社区民警参与社区文化建设的途径	(367)
第十五章	社区案件查处	(375)
第一节	社区治安案件查处	(375)
第二节	协助侦破刑事案件	(408)
第十六章	社区调解	(416)
第一节	社区调解概述	(416)
第二节	社区人民调解	(419)
第三节	社区治安调解	(432)
第十七章	社区警务服务	(441)
第一节	社区警务服务概述	(441)
第二节	报警、求助服务	(446)



最新社区警务工作指南

第三节	社区警务咨询服务	(452)
第四节	便民服务	(459)
第十八章	社区群众工作	(467)
第一节	新时期社区群众工作的特点	(467)
第二节	社区群众工作的制度和基本方法	(470)
第三节	社区警民关系	(476)
第十九章	农村社区警务	(483)
第一节	当前中国农村社区的特点及其对治安的影响	(483)
第二节	农村社区警务建设	(488)
第三节	农村社区警务运作	(497)
第二十章	国外社区警务简介	(506)
第一节	美国社区警务简介	(506)
第二节	英国社区警务简介	(517)
第三节	澳大利亚社区警务简介	(529)
第四节	日本社区警务简介	(539)
第五节	新加坡社区警务简介	(545)
附录		
中共中央办公厅 国务院办公厅关于转发《民政部		
关于在全国推进城市社区建设的意见》的通知		(548)
公安部、民政部关于印发《关于加强社区警务建设		
的意见》的通知		(557)
中华人民共和国人民警察法		(561)
公安机关人民警察内务条令		(572)
公安机关督察条例		(589)
公安部关于在全国公安机关普遍实行警务公开制度的		
通知		(593)





中华人民共和国治安管理处罚条例	(597)
公安部关于印发《公安派出所执法执勤工作规范》的 通知	(610)
公安机关人民警察执法过错责任追究规定	(635)
公安机关内部执法监督工作规定	(641)
公安机关执法质量考核评议规定	(647)
公安部关于印发《公安派出所实行公共娱乐场所 治安管理责任制暂行规定》的通知	(654)
公安派出所档案管理办法	(657)
公安部关于开展创建人民满意派出所活动的通知	(668)
公安部关于印发《公安派出所等级评定办法》的通知	(673)
公安部关于改革和加强公安派出所工作的决定	(682)

第一章

社区警务理论

第一节 社区警务的涵义及其基本思想

一、社区警务的涵义

(一) 社区的涵义

1. 社区的概念

“社区”作为社会学中最根本及最具深远意义的基本概念，最初是由德国社会学家 F·滕尼斯 (Ferdinand Tonnies, 1855 - 1936) 于 1887 年在其著作 *Gemeinschaft und Gesellschaft* (英译本为 *Community and Society*, 中译本名为《社区与社会》) 中首先提出的。F·滕尼斯“社区”概念的本义，是指那些有着相同价值取向、人口同质性较强的社会共同体。“社区”这一概念，从产生起到今天，已普遍应用于社会学、政治学、宗教学以及哲学等学科。现在，又被广泛应用于警务理论和警察学的研究。正是由于这种广泛使用，致使社区没有一个共同而清晰的定义。100 多年来，人们试图从不同方面对“社区”作出科学的定义，然而至今对“社区”内涵与外延没有形成统一的认识。尽管如此，“社区”作为居民生活的社会共同体，通常包括以下四个方面的基本要素：





最新社区警务工作指南

(1) 地域要素——是社区的自然地理与人文地理的空间载体。

(2) 人口要素——社区是以一定的社会关系为基础组成的人群。

(3) 组织结构要素——社区内部各种社会群体和社会组织之间的相互关系及其构成方式。具体来说,社区组织结构方面的要素又主要体现为物化形态的社区公共设置和行为形态的社区公共管理。

(4) 社会心理要素——社区居民对本社区的归属感和认同感。

根据上述社区的基本要素,我们可以把“社区”定义为:由一定数量居民组成的,具有内在互动关系和文化维系力的地域性的社会共同体。

社区地域可大可小,大的可指一个城市,甚至一个国家;小的可以是一个村寨、街道。西方社区警务中的社区一般是指以教区为活动中心形成的社区,相当于中国的村庄或街道。

2. 社区的分类及其在社区警务工作中的意义

(1) 社区的分类。社区是一个相当复杂的系统,每个社区的经济条件、政治条件、社会条件及历史传统、居民职业构成等可能各不相同,因此可以根据不同的标准对其进行划分:

①按照社区发挥的功能可分为工业社区、农业社区、商业社区、文化社区、旅游社区等;

②按照社区的地理环境来划分,可分为平原社区、山区社区、牧业社区等;

③按照社区的发展程度来划分,可分为发达社区和不发达社区等;

④按照社区的结构和它的综合表现可分为农村社区和城市



社区。

当然，在上述分类方法中，最能区别人们的社会活动和社会关系的内容及特点，也最能表现社区结构特征的，是将社区分为农村社区和城市社区。在我国目前的社区警务研究中，也大多采用这种划分方法。

(2) 社区分类在社区警务工作中的意义。不同的社区具有各自独特的社区结构、社区风格。违法犯罪活动总处在各种不同的社区中，都必须以社区作为其活动的空间。不同类型社区中所发生的违法犯罪活动，在数量的多寡、作案特点、活动规律、侵害目标、作案成员、侵害对象等方面，均具有不同的特点和规律。对此，我们应在社区警务工作中加以注意并正确把握。无论是在制定社区警务工作计划方面，还是在采取具体的警务工作对策和措施方面，都应高度重视社区自身类型对社区警务工作可能造成的影响，使社区警务工作的开展更具针对性。

(二) 社区警务的涵义

(社区警务 (Community Policing) 不是社区和警务 (英文为 policing, 泛指警察行为, 具体指警察工作) 的简单叠加, 不能简单地理解为一定区域内的警察工作。) 按照西方各国警方的一般理解, 社区警务是指存在于警方和社区之间的一种相互作用的过程, 旨在共同发现和解决社区的治安问题。(社区警务的基本内涵是:)

1. 社区警务体现警方和社区的关系——一种相互作用的过程

即警方与社区通过警务活动和社区活动紧密地联系在一起。警察以社区为其工作基点, 参与社区生活; 社区公民则通过一定的方式, 参与社会治安工作。社区与警方的“相互作



最新社区警务工作指南

用”体现了二者的双向联系，即警民关系是双向的；“过程”则强调这一“相互作用”是动态的、发展的。正是在相互作用这个动态过程中，警方与社区有机地结合起来，成为一体，使得警察工作成为社区的一个有机组成部分。

2. 社区警务的目的在于警方和社区共同解决社区的治安问题

警察只是刑事司法系统的一部分，控制犯罪是社会的责任，警方要想有效地控制犯罪，必须正确理解自己的作用，正确认识和处理与公众的关系，加强与社区的合作，共同承担起预防和控制犯罪的责任。

由此可见，社区警务是一个“集合”概念，它既可指一种警务理论，也可指具体的警务工作，如果从更深层次上来理解，它则是一种警务思想、警务发展战略。综上所述，可将社区警务的定义表述为：

社区警务是指社区居民在警察带领、指导、支持下，采取各种合法手段、方式，充分研究社区问题、开发社区资源、改造社区环境、强化自卫互助，以全面、系统、长效地维护社区公共安全的思想、活动和方式方法体系的统称。

二、社区警务的基本思想

从上述关于社区警务涵义的论述中，我们可以看出，社区警务理论包含了以下一些基本思想：

（一）一体化认识

所谓一体化认识，是指我们在思考和解决社区警务有关问题时，应采取一体化的思维方式，从宏观上进行理解和把握。其主要内容包括：

1. 犯罪与社会一体

即犯罪是一种与人类社会并存的社会现象，它的产生和发



展变化受到一定时空范围内政治、经济、社会、文化等因素综合作用的影响和制约。产生犯罪的根源在社会，扼制犯罪的根本力量也在社会。因此，尽管警察是遏制犯罪的重要力量，但绝不是惟一力量，甚至也不是主要的力量，社区（以及由之构成的整个社会）是遏制犯罪的真正力量之源。

2. 权利与义务一体

即维护社会的公共安全，对于警察和公众双方而言，都是权利又是义务。因此，在遏制犯罪的实践中，不应过分强调警察工作的专业性而夸大其作用，把维护社会公共安全的责任都推给警察。社会公众绝不仅仅是公共安全的享受者，还是维护公共安全义务的承担者。

3. 警察与公众一体

即在对警察和公众关系的理解上，应时刻保持这样一种认识：警察必须来自于公众、服务于公众，受公众监督，得到公众支持，警察工作的成效在于发动社会公众参与的深度与广度。因此，搞好警民关系，是社区警务中警察获得社区公众支持的重要途径。

4. 警务与社区一体

即在理解警务与社区的关系时，应保持这样一种认识：警务与社区相互依存，共同发展。离开警务，社区难于持续发展，离开社区，警务无法持续发展。社区建设是一个包括社区组织、社区服务、社区治安、社区环境、社区医疗卫生、社区文化建设等在内的系统工程，作为维护社区治安的重要警务战略与方式，社区警务不仅是社区建设的重要内容，而且是社区建设和发展的重要保证。反之，社区管理体制是否理顺，社区组织建设是否有力，社区服务设施和服务质量是否完善，社区环境建设是否优美文明，社区文化是否健康丰富等，都对社区