



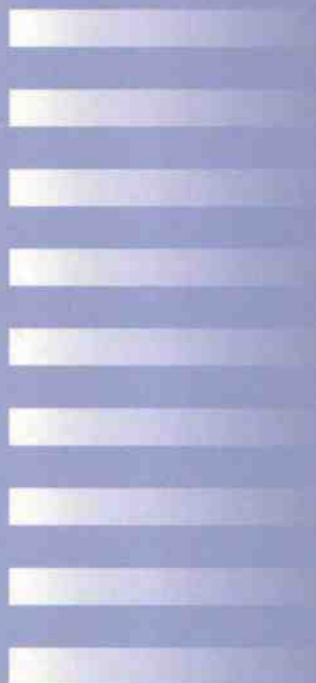
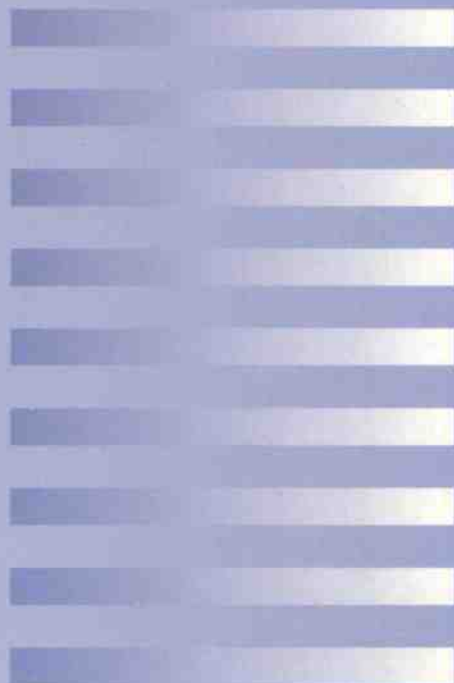
公安机关人民警察训练系列教材

■ 专业、晋升训练 ■

SHEQU JINGWU

社区警务

主编 张兆端 张建明 杨瑞清



中国人民公安大学出版社

公安机关人民警察训练系列教材·专业、日/夜/学/分

社 区 警 务

主 编 张兆端 张建明 杨瑞清

(公安机关 内部发行)

中国人民公安大学出版社

·北 京·

社区警务

SHEQU JINGWU

主编 张兆端 张建明 杨瑞清

出版发行：中国人民公安大学出版社

地 址：北京市西城区木樨地南里

邮政编码：100038

印 刷 厂：河北省抚宁县印刷厂

版 次：2003 年 8 月第 1 版

印 次：2003 年 8 月第 1 次

印 张：10.375

开 本：850 毫米 × 1168 毫米 1/32

字 数：255 千字

书 号：ISBN 7-81087-374-1/D·347

定 价：17.00 元 （公安机关 内部发行）

本社图书出现印装质量问题，由发行部负责调换

联系电话：(010) 83903254

版权所有 翻印必究

E-mail: cpep@public.bta.net.cn

公安机关人民警察训练 系列教材编委会

主 任 阎俊杰

副主任 (以姓氏笔画为序)

马敏艾	刘光明	杨 征	李光文
张 琨	张安年	张兆端	张德和
杜清泉	阎子忠	涂水成	钱家松
程小白	廖志恒		

委 员 (以姓氏笔画为序)

于兆麟	王 萍	王 彬	王龙天
王东强	王学思	王爱平	王彩元
邓玉萍	邓国良	史绍省	申智军
祁丙才	刘玉增	李 颖	李军华
李晋泽	李惠文	杨玉海	杨瑞清
张建良	张建明	张满生	屈 明
郑云生	阎 明	陶月娥	郭建成
郭桂玲	随庆军	程玉国	舒和润
蒙 伟	蔡 艳	蔡少铿	裴国智

社 区 警 务

主 编 张兆端 张建明 杨瑞清

撰稿人 (以姓氏笔画为序)

王精忠 张兆端 张建明

杨瑞清 高佃正 贾春玲

“公安机关人民警察训练 系列教材”总序

随着我国加入 WTO 和社会主义市场经济的深入发展，公安机关承担的任务日趋繁重，面临的考验也日趋严峻。公安机关只有尽快提高公安民警的政治、业务素质，增强公安队伍的战斗力和战斗力，才能适应复杂多变的社会形势，完成好公安部党委提出的“巩固共产党的执政地位，维护国家长治久安，保障人民安居乐业”的光荣使命。

公安机关人民警察训练工作是公安队伍正规化、现代化建设的重要内容，是提高公安队伍战斗力的重要手段。2001 年底，公安部颁布实施了《公安机关人民警察训练条令》，这标志着公安机关人民警察训练工作进入了规范化建设的新阶段。为了积极配合各地公安机关人民警察训练工作的开展，服务于队伍建设的大局，中国人民公安大学出版社组织了全国十几所公安院校长期从事教育训练的专家、学者编写了“公安机关人民警察训练系列教材”。这套教材分为三个子系列：初任训练、专业训练、晋升训练。初任训练教材包括：《政治理论基础读本》、《公安应用写作新编》、《公安法律实用教程》、《人民警察行为规范读本》、《公安工作基础知识》；专业训练及晋升训练教材包括：《当代中国的马克思主义》、《公安实用法律知识》、《公安行政执法教程》、《公安工作实践与理论研究》、《公安管理与警务实践》、《侦查指挥理论与实务》、《公安派出所业务教程》、《群体性治安事件紧急处置要领》、《警察公共关系》、《社区警务》、《公安刑事执法的理论与

实践》、《公安行政执法的理论与实践》。这套教材共 18 本，基本上能够满足各地公安机关人民警察训练工作的需要。

应该指出，训练教材建设是做好公安机关人民警察训练工作的基础和前提，是提高教学质量、实现训练目的的重要保证。飞速发展的公安实践和日益变化的社会环境都对公安机关的训练工作和教材建设提出了强化质量、面向实战的要求，因此，在编写这套教材过程中，我们特别注重了教材内容的前瞻性、针对性和可操作性，力求通过训练，切实增强公安民警的政治素质、业务素质、执法水平和实际战斗力，使训练工作取得实效。本套教材力图体现以下特点：

第一，吸收最新成果，反映时代特色，适应当前公安工作的需要。教材的内容力求以国家最新的方针政策、法律法规为依据，吸纳相关学科的最新研究成果，反映时代的特色，以最新知识、方法和观念来指导公安实践。

第二，层次分明，目标明确，针对性强。这套教材严格按照公安部《公安机关人民警察训练条令》的要求，对不同层次、不同警种的教育训练进行了区分，按照不同层次、不同警种的公安民警的不同学习需要，分为初任训练教材、专业训练教材和晋升训练教材。尽量克服以往某些训练教材内容单一、民警学非所用的不足，切实增强民警学习的积极性和训练的效果。

第三，强化技能，注重可操作性，贴近实战的需要。贴近实战是公安机关人民警察训练工作的宗旨和灵魂，因而在编写教材的过程中，注意解决公安工作中最迫切的实践问题，注重知识、方法的实用性和可操作性，同时突出公安民警的警务技能和实战能力，以提高民警的实战本领，减少不必要的伤亡，更好地完成打击犯罪、维护社会稳定的重任。

第四，强化法律意识，切实增强民警的法治观念。本套教材在编写的过程中注重体现“依法治国，建设社会主义法治国家”

的时代要求，注意增强公安民警严格执法、依法行政和保护公民合法权利的法律意识，使民警进一步树立法治观念，符合时代发展的需要。

我们衷心地希望这套教材能够在公安机关人民警察训练工作中起到应有的作用，为把公安队伍建设成政治合格、纪律严明、作风过硬、业务精通、执法如山的钢铁队伍，更好地维护社会政治稳定和社会治安秩序稳定，作出自己的贡献。

由于这套教材是在较短的时间内组织全国各地的专家、学者共同编写的，加之我们经验不足，难免存在一些问题，恳请大家提出宝贵意见，以便今后进一步修订完善。

阎俊杰

2003年1月

编者的话

社区警务是20世纪六七十年代于欧美国家兴起，世纪之交盛行于世界各国的一种主流警务研究思潮和警务改革的探索方式。它是对单纯追求警务装备现代化的被动反应式警务的反思和对强调预防犯罪的古老警务传统的继承与发展。2002年3月，在杭州市召开的全国公安派出所工作会议，公安部要求全国公安机关积极推行社区警务战略，力争到2004年全国大中城市全面实施社区警务。为了积极配合和指导公安机关的社区警务工作实践，我们特意组织编写了这部教材。

本书从社会学理论和社区研究的广阔视野，以“警力有限，民力无穷”，“打防结合，以防为主”为基本理念，对社区、社区警务的性质、社区警务的历史与发展、社区警务组织及力量、社区治安基础调查与信息管理等、社区群众工作、社区治安管理等、社区治安防范、中外社区警务计划与实验等，作了系统探索和阐述。

全书的写作分工如下：高佃正（山东公安高等专科学校）撰写第一章；张建明（山西警官高等专科学校）撰写第二章、第三章、第九章；贾春玲（山东公安高等专科学校）撰写第四章、第七章；杨瑞清（江西公安高等专科学校）撰写第五章、第六章；王精忠（山东公安高等专科学校）撰写第八章；张兆端（山东公安高等专科学校）撰写第十章。全书由张兆端拟定提纲和统稿。

在本书编写过程中，我们注意借鉴和吸收了国内外专家、学者的研究成果，并在每章之后列出了主要参考文献。因限于篇

幅，仍有一些文献未能一一列出，在此一并表示感谢。

由于社区警务战略尚在探索和试验阶段，所以本书也难免会有错误和不准确之处，在此敬请警界同仁批评指正。

编 者

2003年6月

目 录

第一章 社区概述	(1)
第一节 社区的来龙去脉.....	(1)
第二节 社区热的缘由.....	(12)
第三节 社区控制与社区警务.....	(26)
主要参考文献.....	(34)
第二章 社区警务的性质与理念	(35)
第一节 社区警务的性质及特征.....	(35)
第二节 社区警务的理念.....	(49)
主要参考文献.....	(68)
第三章 社区警务的历史与发展	(69)
第一节 现代世界警务改革历程.....	(69)
第二节 社区警务的产生及发展.....	(87)
主要参考文献.....	(95)
第四章 社区警务组织及警务力量	(96)
第一节 社区组织与社区警务.....	(96)
第二节 公安机关基层组织与社区警务.....	(109)
第三节 社区警务力量.....	(121)
主要参考文献.....	(135)

第五章 社区治安基础调查与信息管理的	(136)
第一节 社区治安基础调查	(136)
第二节 社区治安信息管理	(159)
主要参考文献	(174)
第六章 社区群众工作的	(175)
第一节 社区群众工作的性质	(175)
第二节 社区群众工作的内容和方法	(180)
第三节 社区警民关系	(187)
主要参考文献	(197)
第七章 社区治安管理的	(198)
第一节 社区人口管理	(198)
第二节 社区治安秩序与公共安全管理	(210)
第三节 案件查处	(222)
主要参考文献	(234)
第八章 社区安全防范的	(235)
第一节 社区安全防范概述	(235)
第二节 社区安全防范的实施	(240)
第三节 安全文明社区建设	(252)
主要参考文献	(262)
第九章 社区警务机制与保障的	(263)
第一节 社区警务机制	(263)
第二节 社区警务保障	(281)
主要参考文献	(289)

第十章 中外社区警务计划与实验.....	(290)
第一节 国外社区警务计划与实验.....	(290)
第二节 当代中国的社区警务探索与实践.....	(299)
主要参考文献.....	(312)

第一章 社区概述

“社区”这个词，在建国以来很长一段时间里，人们对它十分陌生。自从 20 世纪 90 年代以后，“社区”、“社区文明”、“社区服务”、“社区警务”、“社区建设”等概念则愈来愈频繁地出现在有关会议、文件和媒体上，逐渐成为一种十分大众化的词汇。但至今，社区研究仍局限于学术界少数有关专业人士中间，大多数人也也许并不了解社区的真正含义及其来龙去脉。其实，包括社区警务在内的一切有关社区的研究，都应该在理解社区含义的基础上进行。

第一节 社区的来龙去脉

一、社区的本来含义

“社区”这个词，是德国社会学家滕尼斯在 1887 年首先提出来的，在 20 世纪 30 年代初期，中国学者从英文译成中文“社区”。社区含有公社、共同体、同一地区的全体居民、地域社会等意思。那么，“社区”是什么呢？社区就是由聚集在某一地域的社会群体、社会组织所形成的一个在生活上相互关联的实体。

滕尼斯最早使用“社区”这个词的时候，是把它与“社会”相对比，用来说明社会变迁趋势的。滕尼斯所指的社区是那些具有相同价值取向的同质人口所组成的、关系亲密、富有人情味的生活共同体。而且他认为，人们加入这个生活共同体，并不是后

天自愿选择的，而是他生于斯、长于斯、社会关系和感情联系于斯而自然形成的。这种人类生活共同体不可避免地要向由价值取向不同的异质人口组成的、由契约和分工联系起来的、缺乏感情和社会关系疏远的社会组织发展演变。另一位社会学家马克斯·韦伯也持类似观点，认为社会的变迁将由富有感情色彩的、保守的传统社会向理性的、不讲人情的工业社会演变。可见，滕尼斯提出的社区，本义是指传统社会中关系亲密的农村社区。

从社区概念的产生看，它带有很大的空想成分。本来意义上的“社区”有点像陶渊明笔下的“桃花源”那样的自给自足的小村社，或者像孟子笔下的“井田制”社会。在桃花源中，在井田制下，人们死不出乡、乡田同井、出入相友、守望相助、疾病相扶、百姓亲睦。滕尼斯制定的“社区”这个概念正是此意。滕尼斯把社区内的社会关系描述为和睦、谅解、友好、合作和真挚友谊，对于情感意义上任何“消极的”关系和本质上有冲突的关系，他一概置之不顾。滕尼斯的社区概念强调的是社区成员的一致性和利益的共同性，因而他描绘的是非历史的、理想化的社会生活形式。

如果按照传统的意义考察当今的社区，这种社区即使没有完全消失，也所剩无几了，而剩下的社区也早已面目全非，成为历史陈迹了。但实际社会生活的情况，无论是现实生活，还是反映社会生活的观念形态都向人们表明，社区并没有过时，它不但存在着，而且正在发展变化之中。现在看来，社区不仅是人类社会 development 过程的一个阶段，而且始终是社会的一个组成部分，一个社会的基本单位。社区就是社会过程本身，因为构成社区的基本要素——一定规模、一定地区或一定范围内的人类群体活动是永远不会过时的。

人类的社会生活和社会活动，有一个非常明显的特点，即它总是离不开大地母亲的怀抱，总是在地上进行的。农业社会为工

业社会、信息社会所代替，这在一定程度上改变了人与土地的关系，但丝毫没有减弱土地和以土地为基础的生存空间的重要性。即使将来有一天，人类能够定居月球或其他星球，那人类也会在那里形成新的社区，最终也离不开月球或其他星球的“大地”。社区就是人类社会生活中最原始、最基本的生活领域，万千社会都是从这个基本生活领域发展变化而来的。它是一切社会变化的基础和出发点，又是一切变化的归宿，是人的生活之根。因此，社区永远是人类活动最基本、最稳定的单位。这就像一些大小不等的舞台，人间的一切悲喜剧都要在这个舞台上演出，从中我们可以倾听到历史演变脚步声和现实社会所发出的涛声。回顾历史，人们也许遗忘了一些东西，但是我们祖先生长蕃息其上的那块土地以及它的沧桑巨变，却是永远也不能够忘怀的。社区就是这样这样一个横跨整个人类世纪的既古老又年轻的生活基地。一切社会团体、社会组织、社会制度，人的一切社会活动就是建立在这个基地之上的。正因为如此，对社区作一些历史考察，也许有助于我们对当代社会和社会生活的理解，从而也有助于正确理解正在变化中的社区。

二、变化中的社区

（一）血缘单位——从氏族到家庭

人类最早出现的具有社区意义的单位都是血缘单位，这已经是肯定的结论。问题是最早出现的血缘单位是氏族，还是家庭？

人类从动物界分化出来以后，他们之间的关系就由原来的动物性关系转变为人的社会关系，原来的动物群体也就转化为人类群体。这个转化过程，摩尔根在《古代社会》一书中提供了以下模式：血缘家庭—氏族公社—对偶家庭—一夫一妻制家庭。显然，摩尔根的模式客观上为家庭在先、氏族在后的观点提供了理论根据。但不是别人，正是摩尔根自己第一个认识到了氏族的本

质，第一个认识到氏族是原始社会最基本、真正具有社会意义的基层单位。氏族按其本性来说，是不可能从家庭基础上产生的，因为氏族是一种外婚制血缘群体，它本身只能包括半个家庭，氏族成员之间是不可能发生婚姻关系的。因此氏族公社是一种比家庭还要原始的组织形式。根据人类学家与历史学家的研究成果显示，人类早期的血缘组织按其顺序应该是：原始群体—氏族公社—家庭。这一点，在恩格斯的《家庭、私有制和国家起源》一书中已清楚地反映出来。《起源》第四版较之第一版的一个重大修改，就是否定了先有家庭后有氏族的观点。恩格斯还针对马克思早年曾经倾向家庭在先、氏族在后的观点，指出后来对人类原始状态的透彻的研究，使作者（指马克思）得出结论：最初不是家庭发展成为氏族，相反地，氏族是以血缘为基础的人类社会自然形成的原始形式，由于氏族组带的解体，各种各样的家庭形式后来才发展起来。^[1]

搞清氏族和家庭谁先谁后的问题，有重大的理论意义。正如个体家庭的出现跟私有制的产生有密切联系一样，认为私有制是一种永恒存在的人，必然把家庭视为最原始、最基本的社会单位，进而将其视为一种永恒的存在。在家庭起源问题上的分歧，必将影响到社会发展变化观点上的分歧。离开私有制讲家庭起源和本质，是永远讲不清楚的，因为家庭、私有制和国家的起源原本是联系在一起的，它们在本质上是一个问题。如果从时间上进行比较，氏族存在的时间不知比家庭存在的时间要长多少倍。另外，如果从功能上去进行比较，氏族的功能也要远胜于家庭。但是现在人们毕竟生活在家庭而不是氏族中，不过，正因为家庭是从氏族发展而来的，所以在家庭演化发展的过程中，不会不留下氏族的痕迹，特别是观察中国的家庭制度，尤其是这样。

如果说，本来意义上的氏族是一个内部成员彼此不能结婚的由血缘亲属关系联系起来的集体的话，那么家庭则正好相反，它