

强化我国社区治安的思考

◇黄泽林¹, 王兴民² [1. 重庆邮电学院, 重庆 400065; 2. 重庆市渝中区公安分局, 重庆 400000]

摘要:通过论述社区和社区治安的概念,明确了现代治安管理与传统治安管理的不同之处,指出了我国社区警务结构缺陷、社区治安运作机制不畅、社区治安防控力度不够、社区民警整体素质不高等存在的问题以及强化社区治安的途径和建议。

关键词:社区;社区治安;运作机制;思考

中图分类号:C912.8

文献标识码:A

文章编号:1009-1289(2004)02-0086-04

在我国,由于国有企业深化改革和转换经营机制,政府机构改革以及转变职能,企业剥离的社会职能和政府转移出来的服务职能,需要由城市社区作为承接的载体。随着改革的进一步深入发展,社会成员固定地从属于一定社会组织的管理体制被打破,大量“单位人”逐步转为“社会人”。同时,大量农村人口涌入城市,社会流动人口增加,致使城市人口的管理相对滞后。所有这些变化,正在引起城市管理方式的变革。因此加强社区建设,健全社区功能,发挥社区作用,保障社区安全,维护社会稳定,已成为我国体制改革和社会进步的共同要求。

一、社区和社区治安的概念

社区是社会学的基本概念之一。“社区”一词最初由德国社会学家腾尼斯在《社区和社会》一书中首先使用,现在已成为社会学中的一个通用范畴。社区是聚居在一定地域内的相互关联的人群形成的生活共同体,即是生活在一定地域的人群所构成的一个小社会。社区按其功能性质可以分为居民社区、工业社区、商业社区等。在我国,社区的地域范围是由政府部门以现有地缘关系、居民认同感、归属感来划分确定的,而在城市则通常是指一个居民委员会的辖区,其管理体系原则上由社区党组织(领导层)、社区居民代表大会(决策层)、社区议事协商委员会(议事层)、社区居民委员会(执行层)构成。

社区治安,是指为维护社会秩序,保障社会生活正常进行,有关管理部门在社区依法行使的治安行政管理行为。这也是生活在社区中的居民最为关注的社区

安全问题。社区是构成社会的细胞,而成千上万的社区就共同构成了一个统一的社会。社区治安稳定是社会治安稳定的基础。有了千万个社区的稳定,才有全社会的稳定。我国是社会主义国家,为了保障国家政权的稳定,保证社会经济的顺利发展,保障人民群众安居乐业和调动一切力量,客观要求必须通过各种途径和手段搞好社会治安。

根据管理主体和职能划分的不同,社区治安有狭义和广义之分。狭义的社区治安,主要是指管辖本地区治安的公安机关及其派出机构的警务及其相关的管理活动;广义的社区治安,是指包括公安机关以及与治安工作相关的城市街道办事处、居民委员会、小区业主委员会、物业管理委员会和社区其他企事业单位保卫部门等社会治安综合治理。本文主要论述狭义的社区治安。

我国公安机关及治安管理工作从新中国诞生之日起,就以“为人民服务”为宗旨,加强领导,严肃执法,并紧紧依靠群众形成合力,从而维护了社会秩序,保障了人民群众的生命和财产安全。但随着历史的发展,治安管理方式也发生了巨大的变化。现代治安管理与传统治安管理的不同在于:从以打击和惩治犯罪为主要责任的反应型方式转变为以预防和减少犯罪为目的的主动型方式,以调查犯罪现状与其它社会问题为先导,以宣传、组织、教育公众为治安工作的中心,最大限度地发挥对违法犯罪的预防和控制能力,从而更好地驾驭和控制社会治安秩序。

近年来,众多社区在我国如雨后春笋般诞生成长。

* 收稿日期:2003-10-28

作者简介:黄泽林(1944-),男,重庆人,教授,主要从事刑法学、法律社会学研究。

我们党和政府非常重视社区安全和社会稳定,并采取了相应的完善措施。如由公安民警进驻社区,协同社区有关组织(居委会、治保会等组织)为社区居民提供警勤服务,通过设立社区警务室,建立治安综合治理网络,从而初步形成以社区为依托、公安民警为主体的打、防、控一体化防范体系。

二、我国社区治安存在的问题

根据中央关于在我国推进城市社区建设的意见的精神,我国不少城市虽然已建立社区警务室并开始运作,一些经济发展较好的地区,还出资组织专门巡逻力量(例如协警员),协助社区民警搞好社区治安,并取得了较好的效果。但是由于各个地区的经济条件不同,管理体制、管理方式不同,以及人员素质的差异,致使我国社区治安还存在一些问题。

1. 社区警务结构缺陷

一些地方的社区民警没有优化组合,缺乏社区警力配置的科学化。有的社区民警的搭配不尽合理,没有根据民警年龄的大小,工作能力的高低,业务工作的互补性来确定搭档的民警,搭档民警各自业务工作的侧重点及相互协调、配合的原则和方式也不够明确。如上岗的社区民警同为户籍民警或同为治安民警,其业务工作的侧重点相对单一,缺乏互补性;又如社区民警未在年龄、能力等方面搭配好,工作时就缺乏协调性。同时,切实维护社区治安,必须要求治安警力前置和警务活动向社区延伸,其深入的程度取决于社区民警的工作力度。但有的社区由于警力不足,却未采用一区双警或一区多警的警力配置模式,而采用一区一警的搭配,使得社区民警在承担多项工作中疲于奔命,无法将社区治安工作做深做细,也不能很好完成社区治安任务。另外,社区警务室是实行社区治安所依托的空间,警务室硬件设施的优劣,将会对社区治安的开展产生影响。目前相当多的派出所资金紧张,警务室的硬件建设难以得到财政的有力保障,以致社区警务建设滞后或停滞不前。

2. 社区治安运作机制不畅

有的社区警务室与其上级主管部门之间的信息渠道不够畅通,上级主管部门则很难及时、准确地掌握各警务区的警务状况,其指令也不能快速传达至各警务区,往往出现整体联动性不强的情况。此外,社区内各单位间的运作协调也不够。在社区内,虽然除社区民警、治保委员会、群防群治队伍参与社区的治安防控

外,各单位的治保部门、住宅小区的保安人员等也负责局部的治安防控。但各单位之间缺乏协调配合,没有最大限度地发挥治安防控作用。因此在全社区范围内合理安排治安防控力量,使各单位间互通信息,相互配合,形成社区治安的合力,已成为急待解决的问题。

3. 社区治安防控力度不够

有的社区治保工作及群防群治工作未切实开展,群防能力不足。社区治安以人为本,不仅强调服务于民,同时也要注重调动民力,加强治安工作的群众防控。但目前,社区治保人员素质较差、人力不够、工作制度不完善,社区其他参与治保的群众的积极性也未充分调动起来,社区群防群治队伍未充分发挥其在治安防控方面应有的积极作用。同时,社区治安缺乏科技手段。传统的治安防控体系主要依靠人力,目前社区治安防控也仍主要依靠人力防控。

4. 社区民警的整体素质不高

社区治安是一种新的治安管理模式,民警对社区治安的思想认识需要一段过程。故目前有些民警“以人为本”的工作理念不强,全心全意为人民服务的意识薄弱。同时,社区民警的职责没有多元化。由于社区警务打破了传统的职责分工模式,对社区民警的业务素质提出了更高的要求。社区民警要承担本警务区内人口管理、治安管理、防范工作、群众工作、情报信息工作等多项职责,相对于过去单一职责的要求,社区民警必须向复合型人才方向发展。而现有的社区民警中,掌握户籍警、治安警、刑警所要求的专业知识,具备各警种综合能力的比例也较小,难以适应社区警务的发展。另外,基于社区民警特殊的工作职责,使用派出所原有的考核制度明显缺乏科学性。而能够针对社区民警工作特点,正确评估社区民警工作成绩的考核制度尚未出台,无法对社区民警的工作成绩作全面考核。

三、强化社区治安的途径和建议

1. 坚持与时俱进,进行体制创新

由于现代社会是一个新型的复合组织。它涉及面广、单位多、人员复杂,其治安任务远比以往繁重;由于深化改革进程中各种社会矛盾,诸如下岗失业,分配不公、两级分化等问题日显突出,社会突发事件极易反映在社区生活之中,因此原来由派出所统管社会治安的格局已很难适应新形势发展的需要,必须在管理体制上进行创新。要以派出所为指导、警务员为基础、社区为依托、群众为后盾,实行齐抓共管、群防群治,才能更

有效地维护社区治安,保障社区居民生命财产的安全;也才有利于社会的稳定和社会主义现代化建设的顺利开展。

2. 充分依靠社区,实现社区治安基础建设规范化

实现社区治安基础建设规范化,首先应科学划分警务区,合理配置警力。要结合本地区社区改革和建设的实际,认真规划调整警务区,使警务区的划分与社区建设相统一。按照社区规模、治安状况、人口素质、警力情况、民警素质等综合素质,采用一区一警、一区双警、一区多警等不同模式,配齐配强社区民警,解决好警力前移、管理下沉的问题。在警力调配中,要根据民警职责分工的不同,合理调配警力,保证社区民警有足够的时间在社区开展基础工作。要建立社区民警工作情况反馈制度,通过居委会及群众了解民警在社区的工作情况、满意程度及建议要求。同时,应强调多警合一、联勤作战,既明确社区民警防范管理、刑侦民警侦查破案、治安民警巡逻和特业管理的责任,也注重多警联勤,用共同的工作目标、考核标准把一支打防控主体力量捆绑为一体,共同承担责任、相互协作、优势互补,发挥整体作战效能。其次,应建立规范化警务室,实现警务工作前移。公安机关要充分依靠社区,加快警务室的规范化建设。要由政府牵头出资,保证警务室硬件建设基本到位,才能建立起与社区居民联系沟通的桥梁,使社区警务信息畅通。再次,应建立弹性工作制,实现勤务运作效益化。目前,公安机关还应提高成本和效益观念。根据社区治安的特点,大力推行弹性工作制,按照最佳效益原则把警力用在刀刃上,用在最佳时段上,用在可防性案件、易发案件部位上,通过排查出辖区内治安热点地区和部位,调整警力予以重点控制,鼓励和支持相邻警务区民警间的有效协作,做到防范时间和空间上不留空白,消除死角,力求发挥弹性工作制的最大效益。但社区民警的工作时间安排应有合理的调配方式,弹性工作制应细化、量化,保证在最佳的工作时段、在群众需要的时候有民警在社区,从时间上保障社区民警治安防控工作的开展。最后,应完善考核竞争机制,激发社区民警的工作热情。完善社区民警的考核制度,要实行社区民警和专业民警分类考核的原则。根据社区民警的各项职能,细化评分标准,围绕其分管的社区履行工作职责的程度,合理评分。通过考核的导向和保障功能,引导和规范社区民警立足社区,围绕社区群众开展治安基础工作,从而提高管理、防范工作水平和

为民服务的质量。通过业务工作规范化,形成行之有效的社区民警工作体系。同时积极推行社区民警竞争上岗制度,根据社区实际情况,科学界定社区警务工作量,本着公开、公平、公正的原则,邀请辖区单位、警风监督员、群众共同参加评议,定期公布社区民警的考评成绩,实行责任倒查制和责任追究制,严格兑现奖惩,做到奖勤罚懒。

3. 明确工作重点,进一步加大社区治安防控力度

强化社区治安,必须以基层创安活动为载体,建立健全群防群治网络,有针对性地落实控制措施,强化情报信息的收集掌握,进一步加大社区治安防控力度,全面维护治安大局的稳定。为此,一是要建立全方位防范格局,实现群防群治规范化,全面提升社区防范能力。建立全方位防范格局,必须组织社区力量和资源,促进“防范队伍专业化、防范工作社会化、防范组织网络化、防范形式多样化、防范管理市场化”。应抓好治保委员会的改选和群防群治队伍的调整、充实工作。对那些素质较高、热爱治安工作、有较强的工作责任心、秉公办事、作风踏实、在群众中有较高威信的人员,社区民警要做细致的工作,将他们吸纳到治安队伍中。要配强治保干部、组建专群结合的群防群治队伍,建立多种形式的社区志愿者服务队,充分发挥治保积极分子和离退休干部职工在维护社会治安方面的作用。同时要制订较为完善的工作制度,合理安排群防群治力量开展治保工作。对专业化、半专业化和义务性几种群防群治力量的职责要按其特点进行规范,使之能够在时间上相互衔接、空间上相互策应、防范方式上灵活机动,形成真正的全方位、立体化社区防范格局。要认真分析治安形势,加强对重点地段和高发时段的巡逻守护,有效预防和减少案件的发生。二是要全面构筑层级防控网络,实现基层情报信息化。社区治安应依托高科技,形成警民互动的信息反馈体系。特别是在经济条件较好的地区,可示范性地建立社区治安网络体系,采用电子监控系统、管理型对讲系统、周界报警、电子巡更系统以及居民家庭防盗报警网络等技术防范体系,真正建立起全方位、多层次、全天候的社区治安防控网络。社区民警要切实增强情报信息意识,广泛接触社区群众,最大限度地扩大情报信息来源。加强社区民警信息收集工作,明确信息收集的重点,推动信息工作的正常开展。要结合社区特点,在各类矛盾纠纷比较突出的地区广泛建立治安信息员,延伸信息工作的触点,确保源头信

息畅通,努力获取深层次、预警性情报信息。要建立以电子技术为媒介、广大群众积极参与、多级治保组织整体协作的快速反应的情报信息网,充分利用计算机和网络通信技术,建成全面、广泛、资源共享的治安信息网络系统,从而全面提升社区治安工作水平。

4. 更新治安理念,树立全心全意为人民服务意识

现代社区治安要求打破过去那种相对保守的管理模式,而施以开放的管理。社区民警必须自觉地工作在社区,扎根在社区,实现由过去单一的“管理者”向“服务者”的角色转换,积极、主动地与社区组织和公众共同搞好防范、管理、服务。社区民警的工作职责主要是与社区公众打交道,并为之保持直接而广泛的接触和伙伴式关系,使社区民警能从公众那里获取信息,再利用自己的知识、经验,与社区公众共同寻求解决社区治安问题的办法。

5. 建设法治国家,严格依法维护社区治安秩序

首先要完善社区治安的立法。在我国,社区治安方面的法律、法规已经基本具备,例如刑法、民法、人民警察法、治安管理处罚条例、公安派出所组织条例、有关地方法规和政府行政规章,这些法律法规和规章在打击和处理违法犯罪活动,及时处理民事纠纷,以及包括对户籍、消防、交通、流动人口、特种行业等社区治安的日常管理方面,发挥了重要的作用。但是,这仍然不能适应社区发展和安全的需要。例如社区民警的工作职责、工作制度、服务程序、考核标准、警务室的建立、社区居民监督等需要立法或者制定规章。同时,随着市场经济的建立和发展,以前由辖区各单位派人协助公安机关维护治安秩序而组成的联防队伍已经不复存在,

代之而起的是保安队伍、协警员队伍或者其他治安群防群治队伍。他们维护社区治安的地位,也需要法律法规加以明确。另外,在法律上还要赋予社区居民知情权并有报警、检举以及防范等维护社区治安的权利和义务,这有助于威慑和减少犯罪。其次,在社区治安中要正确适用法律。法律适用是指国家机关依照法律规定的职权和程序运用法律的规定解决具体案件或者具体事件的活动。公安机关在社区治安管理中,应依法行使国家赋予的管理权、处罚权、检查指导权、查破一般案件权以及执行管制监督权等五项执法权限,在适用法律时必须正确、合法、及时,办案民警应该坚持“以事实为根据,以法律为准绳”,“公民在适用法律上一律平等”的基本原则,从而依法治理社区。最后,要进一步加强执法监督。根据我国城市居民委员会组织法的规定,居民委员会是居民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织。它有协助公安机关做好治安巡逻、防火防盗、流动人口管理、失足青少年和劳改释放人员的帮教、调解民间纠纷等工作的任务,同时也应发挥其对社区治安执法的监督作用。对社区的治安状态,对民警的执法水平,居民委员会都应当予以监督评议,这有利于社区的安全和稳定。

参考文献:

- [1] 唐忠新. 中国城市社区建设概论[M]. 天津:天津人民出版社,2000.
- [2] 王治英,卢浪秋等著. 社区治安与社会稳定[M]. 北京:中国劳动社会保障出版社,2001.

Some Points on Intensification of the Security Work in Communities

HUANG Ze-lin, WANG Xing-min

(1. Chongqing University of Posts and Telecommunications, Chongqing 400065;

2. Yuzhong District Branch of Chongqing Municipal Security Bureau, Chongqing 400000)

Abstract: By distinguishing the concepts of community and community security, this paper reveals the differences between the conventional security management and the modern security management. The authors believe that there are many problems, such as the structural deficiency in the existing security work, ineffective operating mechanism, no effective measures of prevention and controlling being taken, the overall quality of security guards not good, etc. Therefore, they come up with some advice on how to intensify the security work in communities.

Key words: Community; Community security; Operating Mechanism; Thought