



JINGFANG YU MEITI

警方与媒体

杜晋丰 高 潮◎主编



中国人民公安大学出版社

图书记录(CIP) 编目

警方与媒体 杜晋丰、高潮主编 北京：中国人民公安大学出版社

出版地：2008.2

ISBN 978-7-81139-100-0

警 方 与 媒 体

IV. D632.3

中国版本图书馆CIP数据核字(2008)第084084号

主 编 杜晋丰 高 潮

出版发行：

地 址：

邮 政 编 码：

经 销：

制 版：

版 次：

印 次：

开 本：

字 数：

印 张：

ISBN 978-7-

81139-100-0

定价：32.00元

ISBN 978-7-81139-100-0

本社图书均由发行部负责，由发行部负责

中国人民公安大学出版社

· 北 京 ·

www.cjpub.com.cn www.dpcpub.com.cn

图书在版编目 (CIP) 数据

警方与媒体 / 杜晋丰, 高潮主编. —北京: 中国人民公安大学出版社, 2008. 5

ISBN 978 - 7 - 81139 - 106 - 0

I. 警… II. 杜… III. 公安—工作—关系—传播媒介—研究
IV. D035. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 064084 号

警方与媒体

JINGFANG YU MEITI

主 编 杜晋丰 高 潮

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
经 销: 新华书店
印 刷: 北京蓝空印刷厂

版 次: 2008 年 5 月第 1 版
印 次: 2008 年 5 月第 1 次
印 张: 14. 5
开 本: 787 毫米 × 1092 毫米 1/16
字 数: 300 千字

ISBN 978 - 7 - 81139 - 106 - 0/D. 096
定 价: 35. 00 元

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 侵权必究

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

[www. phcpps. com. cn](http://www.phcpps.com.cn)

[www. porclub. com. cn](http://www.porclub.com.cn)

序

经过两年多的努力，这本凝聚着多位作者心血的专著终于付梓出版了。本书之所以聚焦警方与媒体关系问题，并对警方构建与媒体的互利合作关系斗胆提出不成熟的建议，完全是对公安实践需求的一种回应。

2003 年是我国政府实施政务信息公开制度的标志年，也是公安机关建立新闻发言人制度，重视与新闻媒体关系的开始之年。长期以来与媒体交往始终处于强势地位的公安机关何以会有如此之举？只要我们对改革开放后我国社会和政治的发展历程稍加回顾，就不难给出答案：大众传媒的迅猛发展以及随之而来的对各项公安工作产生的强大影响力，必然使公安机关作出重视媒体关系这一符合时代潮流的选择。

由于我国传统社会是强国家弱社会的格局，因而受传统惯性力量的影响，作为国家重要暴力机器的公安机关始终没有把构建与媒体的良性互动关系摆上工作议事日程。在许多公安领导和管理者眼中，媒体依然是可以任由公安机关摆布的对象。因循这样的思维定式，在与媒体的交往中发生打压、封杀，甚至打骂媒体的现象也就在所难免。

殊不知，我国当今社会的媒体，无论是在数量上还是在影响力上，早已不是昔日的媒体所能比拟。无数事实告诉我们，忽视媒体只能使公安工作陷于被动和尴尬。因此，公安机关必须认清形势，重新审视警方与媒体关系。公安部有关领导提出的构建与媒体互惠互利、合作共赢关系的要求，无疑是顺应时代要求的明智之举，也应该成为各级公安机关致力于实现警方与媒体关系的目标。

细究起来，公安机关与媒体存在着多种维度的关系，两者之间渗透、纠集着政治、法律、工作、利益等方面的考量因素，这一切使得看似简单的警方与媒体关系蕴涵着较为复杂的内涵，这无疑增加了双方关系的协调难度，对各级公安机关的领导和管理者而言，必然是面临的一种巨大的挑战。

近年来，已有许多警学学者和实际工作者勇敢地应对这一挑战。面对公安实践中警方与媒体关系出现的新问题，他们认真思考，在理论和实践上都做了有益的探索和创新，从而为进一步研究该问题提供了非常有价值的参考和借鉴。

本书的写作就是在公安实践的呼唤下，借鉴大量已有的研究成果而完成的。主编负责确定研究题目，提出研究框架，对全书进行审稿。作者则在收集资料、调查研究的基础上完成各章的写作任务。在写作过程中，主编和作者遇到了许多困难和挑战，难能可贵的是，由于大家都怀有赤诚的服务公安实践之心，有对写作负责的强烈责任

感，因此，艰辛的写作过程成为了各位作者精诚合作和集思广益的愉快之旅。

本书由导论、九章、结语和附录组成。各部分的写作分工如下：

杜晋丰（中国人民公安大学公安管理系）撰写导论、第四章、附录第一节；

高潮（公安部宣传局）撰写第三章；

叶氢（广东警官学院治安系）撰写第一章；

马翠琳（福建厦门市公安局宣传处）撰写第五章；

段林萍（中国人民公安大学公安管理系）撰写第二章第一节；

高岩（中国人民公安大学公安管理系）撰写第二章第二节、第三节；

黎璐玮（中央司法警官学院）、曹礼海（湖北警官学院）撰写第六章；

冯永强（江苏南京市公安局建邺分局）、张学顿（北京人民警察学院）撰写第七章；

许永生（广东深圳市公安局宣传处）撰写第八章；

彭耀春（江苏警官学院）撰写第九章；

是兆新（《京华时报》社）撰写结语；

李涛（北京师范大学教育学院）撰写附录第二节。

值得作者欣慰的是，本书是警学界探讨警方与媒体关系的第一部理论专著，对某些问题的探讨和梳理具有开创性，一些研究结论在警学界也具有一定的理论创新价值。我们期望本书的出版能够对警务实践工作有一定的指导意义，在理论上能起到抛砖引玉的作用，引发更多的警界学人关注这一问题，使互惠互利、合作双赢的警方与媒体关系能够早日实现。

由于主编和作者的水平有限，呈现在读者面前的这本著作一定与写作的初衷有很大的差距，一些观点和研究结论方面的疏漏之处及差错也在所难免，恳请广大读者不吝赐教，提出宝贵的意见。

著者

2008年3月

目 录

导 论	(1)
第一章 媒体发展及其对公安工作的作用和影响	(12)
第一节 媒体发展概述	(12)
第二节 媒体对公安工作的作用和影响	(25)
第二章 研究警方与媒体关系的理论基础	(41)
第一节 国家与社会关系理论	(41)
第二节 舆论引导理论	(47)
第三节 博弈理论	(51)
第三章 改革开放后警方与媒体关系的发展历程	(56)
第一节 警方与媒体关系的初步发展时期	(56)
第二节 警方与媒体关系的进一步发展时期	(59)
第三节 警方与媒体关系的全面深入发展时期	(61)
第四章 警方与媒体关系的不同维度	(67)
第一节 政治的维度	(67)
第二节 法律的维度	(72)
第三节 工作的维度	(80)
第四节 利益的维度	(85)
第五章 构建警方与媒体的合作共赢关系	(89)
第一节 和谐社会背景下的警方与媒体关系之变	(89)
第二节 构建警方与媒体的合作共赢关系	(95)
第三节 实施“新闻警务”战略	(103)
第六章 警察组织形象的大众传播策略	(111)
第一节 对警察组织形象传播的认识	(111)

第二节	大众传播对警察组织形象的影响	(117)
第三节	优化警察组织形象的大众传播策略	(124)
第七章	突发公共安全事件处置中的警方与媒体关系	(138)
第一节	突发公共安全事件处置中警方与媒体的职责	(138)
第二节	突发公共安全事件处置中警方与媒体的合作与冲突	(141)
第三节	突发公共安全事件处置中警方构建与媒体合作 共赢关系的策略	(144)
第八章	公安新闻发言人制度的建立与完善	(157)
第一节	公安新闻发言人制度概述	(157)
第二节	公安新闻发言人制度运行的核心	(160)
第三节	公安新闻发言人制度运行机制构建	(163)
第四节	完善公安新闻发言人制度的对策	(171)
第九章	大众传媒时代的公安舆论引导工作	(176)
第一节	公安舆论引导工作的基本概念	(176)
第二节	坚持正确的舆论导向原则	(179)
第三节	正确认识互联网时代的舆情环境	(182)
第四节	牢牢把握舆论引导的主动权	(185)
第五节	建立健全舆情收集与应对机制	(189)
第六节	更新策略提升舆论引导能力	(192)
结语	做好准备, 应对来自信息公开化时代的挑战	(198)
附录	美国和英国的警方与媒体关系情况介绍	(208)
参考文献		(224)

导论

一、问题的提出

近年来，公安部和各地公安机关新闻发言人的频频亮相，因媒体对警方的曝光批评而引发警方与媒体之间的摩擦和冲突，像聚光灯一样把各方的注意力聚焦到了一个非常熟悉而又陌生的话题上来：警方与媒体关系。

在我国，警方与媒体关系问题的出现绝非偶然。近年来，人们翻阅报纸和书籍，媒体与政府、媒体与司法、媒体与企业等话题，不时会映入读者的视线。媒体作为信息传播的工具，与各类社会组织之所以能够形成互相作用和制约的关系，并成为社会关注的热点，首先是我国改革开放后媒体得到空前发展的必然结果。

伴随着经济的突飞猛进和信息科学技术的飞速发展，我国已经进入大众传媒时代。世界报业协会 2003 年 6 月公布的数字表明，中国已成为最大的报纸消费国，日发行量达 8200 万份，平均日发行总量已居世界第一，有 15 家日报进入了“世界日报发行量前一百名”之列。根据新闻出版总署计划财务司发布的数据，2002 年全国共出版报纸 2137 种，总印数 367.83 亿份，总印张 1067.38 亿印张（不含我国港澳台地区），而在 1978 年，这三个数字为：报纸总数 186 种，总印数 128 亿份，总印张 113 亿印张。在这 24 年的时间里，它们分别增长了 10.5 倍、1.9 倍和 8.4 倍。^① 在广播方面，截至 2004 年 10 月，全国共有各级各类广播电台 1498 座，开办广播节目 1868 套，日播出量达到 24503 小时，到 2005 年全国广播人口覆盖率高达 93.56%。^② 在电视方面，截至 2002 年年底，我国有电视台 360 家，广播电视台 1300 家，电视频道 2058 套，电视人口覆盖率达到 94.54%，有线电视用户高达 1 亿，全国的电视观众数量为 11.5 亿人，截至 2004 年年底，我国电视机的社会拥有量达到 3.6 亿台。^③ 在互联网方面，据 2007 年 7 月 18 日中国互联网络信息中心（CNNIC）在京发布的《第 20 次中国互联网络发展状况统计报告》显示，截至 2007 年 6 月 30 日，我国网民总人数已达到 1.62 亿，仅次于美国，位居第二，互联网普及率达到了 12.3%；上网计算机数达到 6710 万台，比 2006 年末增长了 770 万台。

数据表明，经过 20 多年的努力，我国已经跨入了大众传媒时代。

① 金梦玉主编：《现代媒体总论》，辽宁大学出版社 2005 年版，第 42 页。

② 金梦玉主编：《现代媒体总论》，辽宁大学出版社 2005 年版，第 58 页。

③ 金梦玉主编：《现代媒体总论》，辽宁大学出版社 2005 年版，第 109 页。

在这样一个时代,传媒已经深入到千家万户,对社会生活日益产生广泛而深刻的影响,并成为人们日常工作和生活须臾不可缺少的一部分。正如有关学者所言:“吃饭、睡觉和媒介已经成为我们每天最绕不开的三样东西。”^① 由于媒体具有告知、教育、服务、娱乐等与人们日常工作和生活息息相关的功能,因而媒体就成为人们学习知识、了解信息、紧跟时尚、休闲娱乐的重要手段和途径。特别是随着传统主流媒体一统天下的格局被打破,适合大众欣赏趣味、信息丰富迅捷、更具独立品格的都市报和晚报的异军突起,以及以便捷、自由、互动、自主、信息量大而著称的互联网的兴起和普及,媒体在更深层面上影响并改变着人们的生活方式、思想观念和人际关系。

面对媒体如此强大的影响力和塑造力,有学者断言,谁赢得了媒体,谁就拥有了未来,因而任何一个有作为的政府都必须重视媒体,善于利用媒体,因为在大众传媒时代,政府的决策和执政成功与否,在很大程度上取决于政府与媒体的关系。一个政府要赢得民意,获取更大的公众支持,就必须利用和开发现代媒体带来的软资源,制造舆论,设置议程和框架,从而形成自己的“软力量”优势,更好地实现组织的目标和使命。美国学者 W. 兰斯·班尼特在《新闻:政治的幻象》一书中分析了美国执政的方式,其核心观点就是:美国政府执政=操纵新闻,书中通过大量事实表明,白宫的总统会议,就是研究如何左右新闻、发布新闻,通过新闻发布,实现用表态主导公众、用政策美化形象、用媒体试探政策、用行动制造新闻的执政功能。基于此,我国著名传播学者李希光教授在该书的中文版序中提出了新闻执政的问题,他说:“在当今高度商业化的媒体社会里,新闻执政已成为成功的政治和治国的不可缺少的重要部分。从美国基层的市政厅到白宫,从基层的社会运动到庞大预算的利益组织,各级政治团体对这一点的认识都越来越清楚。美国的执政者和政治家十分重视运用新闻来执政,即运用新闻来提高公共政策部门的执政形象、执政公信和执政的合法性。”^② 虽然我国与西方社会的国情有很大的不同,但是大众传媒时代执政党在运用新闻媒体来提高自身的执政地位、公信力和合法性,即新闻执政方面,则都面临着许多相同的挑战。党的十六届四中全会下发的《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》指出:要“牢牢把握舆论导向,正确引导社会舆论”;要“坚持党管媒体的原则,增强引导舆论的本领,掌握舆论工作的主动权。坚持团结稳定鼓劲、正面宣传为主,引导新闻媒体增强政治意识、大局意识和社会责任感,进一步改进报刊、广播、电视的宣传,把体现党的主张和反映人民心声统一起来,增强吸引力、感染力。重视对社会热点问题的引导,积极开展舆论监督,完善新闻发布制度和重大突发事件新闻报道快速反应机制。高度重视互联网等新型传媒对社会舆论的影响,加快建立法律规范、行政监管、行业自律、技术保障相结合的管理体制,加强互联网宣传队伍建设,形成网上正面舆论的强势。”这是我党面对大众传媒发展所提出的新闻执政课题而提出的方针和应对方略。在这样的社会背景下,各级政府必须重视与媒体的关系,善于利用媒体以更好地实现

^① 王君超:《解读媒介的负面影响》,载李彬、王君超主编:《媒介二十五讲》,清华大学出版社2004年版,第119页。

^② [美] W. 兰斯·班尼特著,杨晓红、王家全译:《新闻:政治的幻象》,当代中国出版社2005年版,中文版序第3页。

执政目标,就成为顺应时代发展的一个必然之举。媒体的发展固然是我国政府重视媒体关系的一个重要缘由,但进一步分析,媒体关系之所以在我国政治生活中受到高度重视,其背后的深层次原因应该是我国民主政治力量发展的直接推动。

肇始于20世纪90年代的社会主义市场经济体制改革,成为我国政治民主化发展的直接推动力量。党的十六大把发展社会主义民主、健全社会主义法制、建设社会主义法治国家,作为我国全面建设小康社会的重要目标确立下来。党的十六届六中全会第一次明确提出了构建社会主义和谐社会的任务,并提出和谐社会的重要特征是:民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处。其中,“民主法治”被列为和谐社会诸特征之首,这表明政治民主化已经成为我国执政党执政的重要价值目标。党的十六大以后,我国的政治民主化进程明显提速。2003年中共中央发布了《中国共产党党内监督条例》(试行),2004年又发布了《中国共产党党员权利保障条例》,从而吹响了党内民主政治建设的号角。2004年宪法修正案首次明确提出“国家尊重和保障人权”的规定,标志着我国对公民基本权利的保障进入了一个新的历史发展时期。《行政许可法》、《行政处罚法》、《治安管理处罚法》等一系列行政法规的出台,莫不以限制国家权力,保障公民、法人和社会组织的权利为宗旨。随着党中央对我国社会主义政治文明建设积极而稳妥地推进,国家权力必将受到更加严格的限制和监督,公民的民主权利将会得到更好的尊重和保障。

政治文明建设的发展必然会改变我国传统的强国家弱社会的力量对比关系,逐步形成两者之间力量的均衡。媒体是社会力量的重要组成部分,伴随着政治文明建设的发展,媒体的舆论监督、表达公意、民主参与等政治功能必然会得到强化,这是已被人类文明发展所验证了的一条规律。在政治民主化程度较高的美国,媒体被称为是继立法、行政和司法之后的“第四权”,在社会急剧变革的过程中,媒体成功地履行了权力监督者的职责,它“通过自身的努力,将政治生活和社会生活中的阴暗面暴露在阳光之下,净化了公共生活的环境”。^①总之,媒体成为美国社会表达民意、监督政府、保障国家政权平稳运行的重要力量。美国的著名报人普利策曾经将媒体比喻为在汹涌的海面上立于船头发现危险迹象并及时发出警示的“瞭望者”。他说:“倘若一个国家是一条航行在大海上的船,新闻记者就是船头的瞭望者。他要在一望无际的海面上观察一切,审视海上的不测风云和浅滩暗礁,及时发出警告。”^②第二次世界大战以后,西方社会虽然也出现动荡,但总体运行平稳,不能不说与“第四权”,即媒体所扮演的这种“瞭望者”角色有很大的关系。

虽然我国社会主义初级阶段的政治民主体制还不完善,但即便如此,媒体所扮演的角色以及所发挥的作用,已经让公众强烈地感受到了媒体在社会政治生活中不可替代的价值和功能。其中,媒体的舆论监督就是媒体作用于政治生活的最重要的方式和体现。舆论监督发端于十六七世纪出现的近代报纸,到19世纪末20世纪初开始盛行

① 谢岳著:《大众传媒与民主政治》,上海交通大学出版社2005年版,第22页。

② 转引自张国良主编:《新闻媒介与社会》,上海人民出版社2001年版,第64页。

于西方世界。在现代社会,媒体监督运用群众舆论力量来纠正偏离正常轨道的政治行为,已经构成现代民主政治中权力制约体系的重要组成部分。^①在我国,随着社会主义市场经济和民主政治建设的发展,媒体舆论的监督在我国政治生活中发挥着越来越重要的作用。1987年党的十三大报告首次使用了“舆论监督”的提法,表明媒体对国家公权力的监督受到了党的重视和认可。党的十七大报告在谈到加强对权力的制约和监督问题时再次指出:要“加强民主监督,发挥好舆论监督作用”,进一步肯定了新闻媒体实施舆论监督的重要性。在民主社会,舆论监督是社会对国家权力进行监督的重要表现形式和实施途径。按照民主社会的理念,政府的权力来自人民的授予,必须为人民服务,而媒体的舆论监督则是维系和实现这种权力关系的重要保证。

在这方面,公众熟知的“南丹矿难”和“孙志刚事件”就是媒体实施舆论监督的典型例证。2001年7月17日,广西南丹煤矿发生了特大透水事故,造成81名矿工死亡。但是地方官员、矿难老板、地方黑恶势力互相勾结,无视特大安全事故须在24小时内报告中央的规定,恶意隐瞒了半个多月。《人民日报》记者不顾重重阻挠进行了采访,并通过紧急内参报告中央,获得时任总理朱镕基的批示后,在便衣警察的武装保护下进行了调查采访,掌握了大量翔实资料,刊发了100多篇新闻稿,终于使得南丹特大矿难真相水落石出,也引起了全国上下的极大震动。据国务院安全生产监督管理局负责人证实,这是我国第一例首先由新闻记者揭露的重大灾难事故,打破了重大事故媒体要先听中央国家机关信息再作采访的惯例,它还促进了中国的立法特别是国家安全生产法的立法进程。

2003年3月17日,刚从武汉科技学院艺术系艺术设计专业毕业两年,时年27岁的孙志刚在广州街头被公安民警错误收容,送往广州收容遣送中转站,遭受暴打不治身亡。4月25日,《南方都市报》率先以《一大学毕业生因无暂住证被收容并遭毒打致死》为题报道了此事。同日,国内著名的门户网站新浪网予以转载。与此同时,搜狐网、网易网、人民网等各大网站也纷纷转载《南方都市报》的这篇文章。随后,《人民日报》、《中国青年报》等各家报纸、杂志纷纷发表评论,形成了在“非典”时期国内有名的“孙志刚事件”。由此形成了声势颇大的舆论浪潮,公众强烈要求有关部门严惩元凶,公开透明地处理此事。正是在《南方都市报》等一大批媒体的监督下,“孙志刚事件”不仅得到了及时和公正的处理,使尊重和保障人权的观念更加深入人心,而且在极短的时间内还废止了沿用多年的《城市流浪乞讨人员收容遣送规定》,代之以《城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法》,由此开启了我国由媒体监督而引发法规更替的先河。

上述两个事例从一个侧面反映出我国传媒监督力量的加强。据有关学者统计,在20世纪90年代中期,除《焦点访谈》外,中央及全国各省、市、自治区的电视台共开办了舆论监督类栏目60个。《人民日报》、《光明日报》、《经济日报》等中央级大报和全国31家省级党报均开辟了有关舆论监督的专栏。此外,广播类舆论监督栏目也呈

^① 参见刘华蓉著:《大众传媒与政治》,北京大学出版社2001年版,第151页。

增长趋势,如中央人民广播电台的《新闻纵横》栏目。目前,我国的报纸、广播、电视三大传统媒体编织起一张硕大无比的、立体的舆论监督网,舆论监督得到全方位的加强,并形成了一批有鲜明特色、在全国有相当影响的名牌栏目,如中央电视台的《焦点访谈》、《新闻调查》,《南方周末》的《时事纵横》,《中国青年报》的《冰点》专刊等。

由于我国政治文明建设的发展,媒体的监督功能在政治生活中得到了越来越充分的发挥。在这种社会条件下,一个对人民负责、希望赢得公众良好口碑的政府,决不会忽视媒体的存在。当然,在我国,政府与媒体构建良好的关系,决不意味着要讨好媒体,削弱媒体的舆论监督功能,让媒体为政府的问题遮丑,而是意在通过彼此的相互理解和支持,使媒体的舆论监督功能更好地对政府行政活动起到积极的建设性作用,避免出现媒体为吸引读者眼球,片面追求经济利益,对政府部门和工作人员出现的某些问题进行无限夸大、炒作,甚至无中生有,捏造事实,最终损害公共利益的做法。

在这样的社会背景下,公安机关作为巩固共产党执政地位的重要力量,作为政府重要的行政执法部门,必然也要面对与媒体的关系问题。而且,由于公安机关具有不同于政府其他部门的特殊性,例如,拥有丰富的令媒体趋之若鹜的打击犯罪、治安管理以及其他公共信息;公安工作具有广泛的社会性和民众参与性;公安民警每天面对群众其言行举止容易被社会聚焦,成为媒体吸引受众眼球的素材等,这一切使得公安机关与媒体的关系较之其他政治组织与媒体的关系更具有现实性和紧迫性。进入21世纪,警方与媒体关系已经成为各级公安机关必须面对的一个重要课题,之所以如此,主要原因是:

——公安工作借助媒体力量的需求进一步增强。伴随着信息技术的发展和传媒时代的到来,警务公开、警情和新闻发布、了解舆情、引导舆论、吸纳公众参与公安决策、正面宣传警察形象、动员群众参与社会治安等工作,都需要借助媒体的力量才能完成。第二十次全国公安会议指出:“地(市)以上公安机关要建立新闻发言人制度,及时组织新闻发布,有效沟通大众传媒,主动引导社会舆论。”这既是基于当代社会发展趋势和公安工作实践而对公安机关提出的要求,也说明媒体对于公安工作的不可或缺性。特别是公安工作的社会性和群众参与性,使得公安机关更需借助媒体的力量来构建动员群众共同参与维护社会治安的格局,可以说,公安工作较之政府其他部门,对媒体的需求更加强烈和突出,公安各项工作离不开媒体的支持。应该说,这种工作上的迫切需求是促使警方重视媒体关系的直接诱因。

——频发的涉警负面报道凸显了争取媒体理解的紧迫性。由于公安民警的工作与人民群众存在着千丝万缕的联系,关系到千家万户的利益,每天都有引发媒体兴趣的新闻事件发生。特别是民警的违法乱纪事件,被众多媒体看做是有价值、有卖点的新闻而竞相报道。负面报道是一把“双刃剑”,积极而有建设性的负面报道无疑是推动公安工作改进的重要力量,而泛滥的、以炒作为目的的负面报道就会不同程度地对公安工作造成伤害。近年来因媒体对警察负面报道而引发警察形象危机给公安工作带来巨大损害的事件时有发生,有的地方公安机关在应对因媒体负面报道而引发的警察形

象危机事件时,或对媒体置之不理,或恼羞成怒封杀媒体,有的甚至对记者大打出手,这种有违法律和时代要求的做法,不仅遭到社会舆论的强烈谴责,而且也使公安机关和公安工作陷于十分被动的境地。沉痛的教训使得公安机关在自觉接受媒体的舆论监督时,必须学会与媒体沟通的技巧,善于利用媒体化解警察形象危机,可以说,目前这一任务比以往任何时候都显得紧迫。

——突发公共安全事件增多使得警方与媒体关系更具张力。在社会转型时期,我国的各类突发公共安全事件处于多发的态势,公安机关作为处置突发公共安全事件的主要政府机关,在事件处置中惯性地会表现出沉默、言辞简洁而谨慎的行为方式,而媒体则急切地想知道与事件有关的各种信息,这两种不同的张力必然会使警方与媒体双方之间产生巨大的摩擦和冲突。如何让媒体理解警方;如何在警方与媒体之间找到信息公开与信息保密和维护社会稳定之间的平衡点;如何在突发公共安全事件处置中构建警方与媒体双方的互利合作机制,这一切都需要公安机关重新认识、理解媒体,构建崭新的媒体关系。

总之,公安机关不同于政府其他部门的特殊性,使得警方与媒体关系成为政府与媒体系统中一个重要的子系统而备受关注。警方与媒体关系问题的提出,实际上就是我国媒体迅速发展、民主政治进程加快、公安工作对媒体依赖性增强等方面因素综合作用的结果。因而运用多学科的理论,基于我国的政治制度安排,在执政党与媒体、政府与媒体关系的大框架下,对公安机关与媒体的关系进行深入和多角度的研究,是公安工作向警界学者和实际工作者提出的一个十分紧迫而有研究价值的课题。

二、研究本问题的意义

警方与媒体关系是公安机关在工作实践中,基于维护公共利益和为自身发展营造良好外部环境的需求,而与大众传媒之间形成的既相互依赖、支持,又充满差异和矛盾,需要不断地进行沟通和协调以达到互利共赢的一种特殊的社会关系。

有人认为,我国的政治制度决定了大众传媒是党和政府的“喉舌”,从总体上来看,媒体不具有西方媒体的独立性,警方与媒体之间构不成一种彼此平等和互相制衡的关系,因而研究这个问题既缺乏真实的实践基础也鲜见理论价值。固然,我国的政治环境与西方有很大的不同,但随着市场经济的发展以及国家和社会力量的重新调整,媒体作为政治生活的“瞭望者”,已经开始对我国政治生活产生了强大的舆论监督作用,民主社会中警方与媒体应有的既相互依赖合作又彼此制约冲突的关系已经开始形成。基于此种判断,警方与媒体关系就是一个具有现实基础和理论意义的命题,因而对其进行研究也就具有很强的现实意义和理论意义。

从现实意义来说,随着我国政治文明建设和大众传媒特别是互联网的迅猛发展,媒体在政治和社会生活中发挥着越来越重要的作用。通过议程设置,媒体影响并引导着社会舆论;作为信息交流的平台,媒体是执政党和政府了解民意、科学民主决策、弘扬主旋律的重要手段;作为传播信息和知识的阵地,媒体是公众提高文化素质、丰富生活、娱乐身心、紧跟时代的重要工具。媒体在社会生活中承载着诸多的功能,为

公安机关更好地完成打击犯罪、维护社会稳定、进行社会治安管理和服

务,提供了重要的支撑和帮助。大众传媒时代公众对媒体的高度依赖性,决定了公安机关只有正确认识媒体,与媒体建立互信互惠的关系,才能有力地推进公安工作发展,确保各项公安工作任务的顺利完成。

近几年来,由于公安机关忽略媒体、不善于处理媒体关系而导致舆论引导不利、警察组织形象受损,进而影响社会稳定的事件时有发生,教训极为深刻。2003年发生在广州的“孙志刚事件”,从最后的调查结果来看,孙志刚的死亡涉及三个单位,即广州市公安局(派出所)、民政局(收容站)和卫生局(救治站)。广州警察的主要过错在于先是错误收容了孙志刚,随后又在其家属的信访过程中存在推诿的行为,孙志刚的被毒打及死亡都没有发生在警方,但到最后广州警方却逐步成为舆论批评和谴责的焦点,公安机关和人民警察的形象也因此而受到严重的损害。从警方与媒体关系的角度来分析,广州警方的重大失误就是在“孙志刚事件”发生后,没有及时对事件进行处理;在《南方都市报》率先进行报道与其他媒体迅速跟进后,警方没有积极主动地与媒体进行沟通,澄清事件真相;在舆论热炒这一事件,学术界与理论界从多角度进行探讨时,警方在媒体上没有自己的声音,放弃了自己的话语权。

2005年山西太原发生了“山西警察打死北京警察事件”,虽然在案件发生的第3天,山西警方就把所有的犯罪嫌疑人抓捕归案,但警方在面对《山西晚报》、新华社、《瞭望东方周刊》、《北京青年报》、《京华时报》等各地媒体以及各大门户网站的采访报道时,由于不谙媒体应对之策,加之思想上的疏忽,有关领导和新闻发言人在接受记者采访时,出口随意,漏洞百出,自相矛盾,为媒体记者提供了求之不得的新闻素材,引发了多家媒体的跟踪报道和炒作。公安队伍管理的松懈、民警素质的低下,加之警方对媒体拙劣的反应和应对,在一段时间内几乎致使公安机关的美誉度降到了冰点。

类似的事件还有很多。沉痛的教训使各级公安机关深刻地认识到,在“成也媒体,败也媒体”的社会环境下,公安机关必须正确认识媒体,高度重视媒体,善于利用媒体,通过良性沟通努力与媒体构建互信、合作、双赢的和谐关系,以借媒体之力促进公安工作的顺利发展。近年来,公安部先后制定下发了《关于建立新闻发言人制度的通知》、《关于进一步加强和改进公安舆论引导工作的通知》等若干文件,表明公安高层领导机关已经认识到构建与媒体良好关系以及有效利用媒体开展公安工作的重要性和紧迫性。基于此,加强对警方与媒体关系问题进行研究,不仅有助于提高公安领导者和广大民警的媒体意识,健全完善公安机关与媒体关系的有关政策和规章制度,掌握与媒体有效沟通的技巧和艺术,提高公安机关在特殊情况下控制和引导社会舆论的能力,营造有利于公安工作发展的舆论环境,而且也有助于提高公安机关控制社会局势的能力,更好地维护社会稳定。

从理论意义来说,警方与媒体关系是近年来各级公安机关和警学界关注的一个热点问题,警务工作者和学者运用公共关系学、传播学、政治学、沟通学等理论,对警

方与媒体关系涉及的许多问题,如警方与媒体的沟通策略、突发公共安全事件处置中警方与媒体的关系、警察组织形象与大众传媒、公安舆论引导、公安新闻发言人制度等进行了研究和探讨,取得了可喜的研究成果。但是,由于警方与媒体关系是时代发展给公安工作提出的一个崭新课题,因而与公安实践的迫切需求相比,总的来说,对该问题的理论研究仍然滞后,在很多方面无法很好地起到对实践的指导作用。例如,网络媒体是一种新型媒体,由于其极高的开放性、极大的自由性和互动性以及极快的传播性,因而受到广大公众的青睐。面对网络媒体强大的舆论影响力和迅速的传播力,公安机关如何有效利用网络媒体了解舆情、收集信息、关注民意、引导舆论,就成为摆在各级公安领导者和相关管理者面前的一个亟待解决的课题。但与公安实践相比,公安机关对网络媒体的有关研究明显滞后,相关的网络舆论引导工作自然也难以达到令人满意的程度。此外,在媒体与警察形象树立和形象危机处理、警方的媒体战略和策略、警方与媒体关系多角度的理论剖析、警方与媒体关系在诸多警务实践领域的运用、国外和境外警方处理媒体关系的经验借鉴等方面,都存在着理论研究的空白和薄弱之处。基于此,在借鉴国内外已有研究成果的基础上,运用多学科的理论 and 科学的研究方法,对警方与媒体关系这一重大理论问题进行系统、全面和深入的研究,不仅有助于弥补警学研究的空白,促使对该问题的理论研究更加深入,而且也有助于推动公安理论的创新,进而为公安工作发展提供强有力的理论指导。

三、本书涉及的基本概念、研究方法和框架

(一) 基本概念

本书涉及的概念很多,如媒体、公安新闻发言人、公安宣传、媒介素养、突发公共安全事件、警察形象、公安舆论引导等,但最重要的、也是贯穿全书的基本概念主要有两个:警方与媒体。

警方,就是指警察组织以及代表警察组织的警察人员,在我国就是指公安机关以及代表公安机关的公安民警。由于我国警种较多,分属于不同的部门管辖,如果不加以区分,就容易混淆,因而需要说明的是,本书所使用的“警方”概念,主要是指公安机关和公安民警。就公安机关而言,主要是强调组织的层面,因而本书把“警方”与公安机关作为同义词对待,在书中互换使用。公安民警既包括公安机关的领导者、相关部门的管理者,也包括一般的民警,主要是强调个体的层面。之所以对“警方”概念进行这样的细分,主要是因为公安机关和公安民警在处理与媒体关系中的关注点和作用是不同的。作为组织,公安机关主要关注与媒体构建关系时的有关战略、制度、机制以及政策等层面的问题,偏重于宏观;作为个体,公安领导者和民警则侧重于与媒体构建关系时运用的具体策略、方法、技巧等实用层面的问题,偏重于微观。根据研究问题的不同语境,本书使用的“警方”一词,有时指警察组织,有时则指代表警察组织的公安民警。

媒体,通常意义上与“媒介”一词意义相通。虽然有的学者认为两者的意义有着明显的差别,认为“媒介”一词仅指使双方发生联系的手段和工具,不包括使双方发

生联系的人,而媒体是指提供和使用媒介进行工作的社会组织,媒体使用媒介进行交流、传播信息,或提供交流。媒介的本质属性是物质形态的,而媒体的本质属性却是社会组织,是社会形态的。^①但是,很多学者一般都认为“媒体”与“媒介”没有实质的区别。例如,有的学者认为,“媒体是媒介载体的简称,几乎与媒介的概念等同,只是媒介的内涵要比媒体宽广。”^②本书采纳后一种观点,并在书中有时互换使用这两个概念。

具体说来,“媒体”一词,具有广义和狭义两种含义。广义上的媒体,是指使事物之间发生关系的中介体、手段、工具等。从这个角度理解媒体,凡是人与人之间、人与事物之间或事物与事物之间产生联系或发生关系的东西,都可称作媒体。加拿大著名学者马歇尔·麦克卢汉就持这种观点,他认为,任何一种媒体都是人体某一部位的延伸和某一感知的扩展。人类任何技术进步、任何工具的发展都是媒体的成长。显然,本书使用的不是广义上的媒体概念,而是狭义上的媒体概念。著名的传播学者威尔伯·施拉姆认为,“‘媒体’一词有两个含义:一个是信息发布借助的具体载体,如报纸、电视,另一个指发布信息的媒体机构,如电台、电视台。”^③本书使用的媒体概念,就是在这两种意义上使用的,根据表述的语境不同,有时指警方与媒体机构和人员的关系,有时指警方对报纸、广播、电视、网络等信息传播工具的有效利用。

基于问题的研究视角,本书主要是从大众传播媒介或大众传媒的角度来使用“媒体”概念的。媒体有大众传媒和非大众传媒之别,大众传媒(Mass Media),既指具有承载信息传播功能的物质,如报纸、广播、电视等,也指从事信息采集、加工、制作和传播信息的社会组织,即传媒机构,如报社、电台、电视台、网站及其相关的编辑、记者和从业人员。由于大众传媒既包括时效性和影响力较强的报纸、杂志、广播、电视和互联网,即人们通常所说的新闻媒体,也包括书籍、杂志、电影等周期性较长的媒体,基于警方与媒体关系问题的特殊性,本书主要是从新闻媒体的角度来研究该问题的。在这个意义上,本书有时会使用“新闻媒体”的概念。

(二) 研究方法

根据研究的问题,本书主要采用了文献研究、规范研究、案例研究等研究方法。

1. 文献研究法。文献研究法,是指根据一定的目标和问题通过有关文献收集资料的社会调查研究方法,它是社会研究的基本方法之一。

根据本书研究的问题以及客观条件的限制,本书作者收集的文献类别主要是文字文献,而且大多局限于第二手资料。如前所述,随着我国政治文明建设进程的加快以及大众传媒的迅猛发展,各类社会组织与媒体关系已成为学者们研究的热点问题,警方与媒体关系也已为警务工作者和学者所关注,相关的专著和论文已有很多。为了在借鉴相关研究成果的基础上,对警方与媒体关系问题进行深入的研究,本书作者需要做的第一件工作就是广泛收集有关的文献资料。通过对改革开放以后,特别是进入新世纪以后的有

① 安思国著:《媒介交流研究》,中国传媒大学出版社2005年版,第6页。

② 王文科主编:《传媒导论》,浙江大学出版社2006年版,第7页。

③ 转引自叶皓著:《政府新闻学——政府应对媒体的新学问》,凤凰出版传媒集团、江苏人民出版社2006年版,第70页。

关文献进行全面的收集、分析和取舍,为警方与媒体关系问题的研究提供扎实的资料基础,并力图在此基础上得出能够为公安机关所认可、有实际指导意义的研究结论。当然,由于时间、条件和能力所限,本书在文献的收集方面不可避免地会存在着一些不足,例如,文献资料与实际情况存在着差距;文献资料落后于现实、不够全面等。但无论如何,作为一种最基本的研究方法,它在本书的各个章节得到了最广泛的运用。

2. 规范研究法。规范研究法,是指以一定的价值判断作为出发点和基础,提出行为标准,并以此作为处理问题和制定政策的依据以及探讨如何才能符合这些标准的分析和研究方法。运用规范研究方法重点解决客观事物“应该是什么”的偏重价值判断的问题,以及面对问题应该用怎样合理的方法去解决。规范研究方法是社会科学经常使用的研究方法,该方法着眼于在对社会现象和问题作全面分析的基础上,建立起一般的理论和原则用以指导社会实践。

警方与媒体关系是当前公安机关面临的一个新问题,其中涉及许多错综复杂的关系和问题,需要运用多种研究方法对其进行探究。但无论如何,警方与媒体关系从最根本的意义上讲,还是由民主政治的发展而衍生出来的一个问题,没有媒体的发展和监督力度的加大,警方和媒体关系就不可能成为一个具有真实价值的命题。从这个意义上讲,对该问题进行研究首先就面临着对警方应该如何正确看待媒体在民主政治社会中的地位和价值、警方应如何定位与媒体的关系以及警方应如何构建与媒体的和谐关系等一系列价值判断和分析以及方法选择等问题。只有运用规范研究方法,才能对警方与媒体关系中诸多带有根本性和实质性的问题得出正确的结论。基于此,本书采用规范研究的方法,力图从不同的角度对警方与媒体应有的关系进行揭示,并努力为警方构建与媒体的良好合作关系而提出建设性的思路。

3. 案例研究法。案例研究法也称个案研究法,属于描述性研究,是一种解释社会现象的研究方法,在许多科学研究中都得到了广泛应用。运用此种方法意在通过对案例的研究达到对某一现象的认识,扩大化推理是案例分析的逻辑基础。对某一领域出现的特殊现象,当研究者无法进行干预,又需要将这一现象可能得出的理论用到其他问题时,就需要运用这种方法。案例的来源既可以是一个人、一个组织,也可以是一个社区。从研究时间上看,案例研究既可以作一个较短时间的研究,也可以作一个较长时间的比较研究。

本书研究的警方与媒体关系问题,是一个具有极强的实践性的问题,在警务实践中公安机关如何构建与媒体的良好关系,在具体的交往过程中应掌握怎样的策略和技巧等,这些问题不仅急需理论的指导,也急需对相关成功或失败案例的学习借鉴与教训总结。从这个意义上说,对警方与媒体关系进行研究必须运用案例研究法,以为公安机关提供最直接和最有效的工具和手段。虽然本书没有专门对实践中发生的警方与媒体关系的某些正反面的案例进行分析,但是,在对相关问题的论述中,都举一些案例作为分析问题的佐证,以引发公安机关的相关人员和广大公安民警对某些问题进行深入的认识和思考,并从中总结出公安机关构建与媒体关系的一些带有普遍性的做法。通过案例研究法所得出的结论,虽然不一定能适用于所有的公安机关,但就该研究方