



西南政法大学刑事侦查学院公安学学术文库

公安新闻宣传和舆论引导方略

——以社会管理创新为视角

[Gongan Xinwen Xuanchuan he YulunYindao Fanglue
—— Yi Shehui Guanli Chuangxin Wei Shijiao]

■ 郑晓均 杨经德 主编



群众出版社

责任编辑：韩俊雯

封面设计：王 芳



政法机关 内部发行

ISBN 978-7-5014-5029-9



9 787501 450299 >

定价：45.00 元



西南政法大学刑事侦查学院公安学学术文库

公安新闻宣传和舆论引导方略

——以社会管理创新为视角

郑晓均 杨经德 主编

(政法机关内部发行)

群众出版社

·北京·

图书在版编目 (CIP) 数据

公安新闻宣传和舆论引导方略：以社会管理创新为视角/郑晓均，杨经德主编. —北京：群众出版社，2012. 8

（西南政法大学刑事侦查学院公安学学术文库）

ISBN 978 - 7 - 5014 - 5029 - 9

I. ①公… II. ①郑…②杨… III. ①公安工作—宣传工作—研究—中国 IV. ①D631.19

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 211425 号

公安新闻宣传和舆论引导方略

——以社会管理创新为视角

郑晓均 杨经德 主编

出版发行：群众出版社

地 址：北京市西城区木樨地南里

邮政编码：100038

印 刷：北京通天印刷有限责任公司

版 次：2012 年 8 月第 1 版

印 次：2012 年 8 月第 1 次

印 张：15.75

开 本：787 毫米 × 1092 毫米 1/16

字 数：260 千字

书 号：ISBN 978 - 7 - 5014 - 5029 - 9

定 价：45.00 元（政法机关内部发行）

网 址：www.qzcbbs.com

电子邮箱：qzcbbs@sohu.com

营销中心电话：010 - 83903254

读者服务部电话（门市）：010 - 83903257

警官读者俱乐部电话（网购、邮购）：010 - 83903253

公安综合分社电话：010 - 83901870

本社图书出现印装质量问题，由本社负责退换
版权所有 侵权必究

公安新闻宣传和舆论引导方略

——以社会管理创新为视角

编委会

顾问	罗石文（云南省公安厅党委副书记、常务副厅长）				
主任	李刚（云南省公安厅党委委员、政治部主任）				
副主任	徐志勇	殷举国	宁靖龙	沈景龙	
编委	杨经德	郑晓均	黄建伟	王江海	
	姜爱民	李增华	胡子龙	林小龙	
	蒋小兰				
主编	郑晓均	杨经德			
撰稿人	杨经德	郑晓均	黄建伟	李增华	
	杨忠海	李光耀	朱斌	马丽娜	
	胡子龙	林小龙	蒋小兰	马奎	
	胡盛楠	王娜	石慧	史雪丽	
	李明霄	赵玲玲	黄忠莲	汪易山	
	梁宁宁				
编务	王加志	杨俊瑛			

创新是公安工作发展进步的永恒动力

(代序)

当前，我国既处于发展的重要战略机遇期，又处于社会转型期和社会矛盾凸显期，社会管理任务艰巨繁重。我国不断增强的经济实力和综合国力，为不断满足人民日益增长的物质文化需要、解决社会管理领域存在的问题奠定了重要物质基础。同时，我国仍处于并将长期处于社会主义初级阶段的基本国情没有变，人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的矛盾这一社会主要矛盾没有变。同时，还要看到，目前社会管理领域存在的问题还不少，特别是发展中不平衡、不协调、不可持续问题依然突出，地区之间、城乡之间的发展差距以及部分社会成员之间的收入分配差距依然较大，统筹兼顾各方面利益的难度加大。随着改革开放的深入和社会主义市场经济的发展，长期以来在封闭、半封闭环境和计划经济条件下形成的社会结构发生了全方位、根本性变化；人们的思想意识、价值取向、道德观念多元多样多变，公平意识、民主意识、权利意识、法治意识、监督意识不断增强，共享改革发展成果的愿望日益强烈。这些都

给社会管理工作提出了全新的要求。

公安机关作为参与社会管理的主体之一，承担着极为繁重的社会管理职能，如何让公安机关的社会管理行为既能符合时代发展进步的要求，又能有效回应人民群众对公安工作的新期待、新需求，并切实担负起巩固共产党执政地位、维护社会长治久安、保障人民安居乐业、服务经济社会发展的重大政治和社会责任，关键还要靠创新。

公安工作的创新是全方位的。新形势下公安新闻宣传和舆论引导工作更需要创新，要着力在准确地了解把握社情民意、传递警方权威声音、引导社会舆论、促进警务工作民意导向、顺畅公安机关与群众的沟通等方面充分发挥桥梁和纽带作用。如何在创新理念支撑下把公安新闻宣传的功能充分发挥出来、把舆论引导的作用凸显出来，是一个全新的课题，需要我們进行深入的研究和探讨。

胡锦涛总书记指出，来自人民、植根人民、服务人民，是我们党永远立于不败之地的根本。以人为本、执政为民是我们党的性质和全心全意为人民服务根本宗旨的集中体现，是指引、评价、检验我们党一切执政活动的最高标准。面对当前我国治安形势面临的“五个前所未有”的严峻挑战，公安新闻宣传和舆论引导部门要充分认识到密切联系群众是巩固党的执政地位的最大优势，要积极把人民群众的期待和诉求

作为公安工作的指引、评价、检验的最好标准，还要充分认识到积极保障人民群众了解、参与、监督公安工作是当前做好、做实公安新闻宣传和舆论引导工作的必由之路。

近年来，在云南省委、省政府和公安部的正确领导下，在各兄弟省、自治区、直辖市的关心帮助下，云南的公安新闻宣传和舆论引导工作与其他兄弟省、自治区、直辖市一样，在克服了许多以前未曾遇到过的困难和问题同时，按照各级党委、政府和上级公安机关的要求，紧紧围绕公安中心工作，按照“团结、稳定、鼓劲和正面宣传为主”的既定方针和“畅达民意、构建和谐警民关系”的工作目标，主动作为、积极作为，在观念更新、理念重构、机制创新、方法突破、基层基础工作、教育培训、队伍建设等各个方面均进行了积极的探索和尝试，也取得了一定的成效和经验。但离各级党委、政府和上级公安机关的要求还有很大差距，离人民群众了解、参与、监督、支持公安工作的新期待和新需求还有很大的距离。如何做好新形势下的公安新闻宣传和舆论引导工作，不仅关系到公安工作的健康有序发展问题，更关系到人民群众对公安工作的评价和认可问题，因此，各级公安机关需要认真研究并解决好这个问题。

以社会管理创新为视角，研究公安新闻宣传和舆论引导方略，是一件很有意义的工作。本书以创新为

引领和支撑，把公安新闻宣传和舆论引导工作置于经济全球化、社会信息化这一大背景下，结合公安工作现实发展需要，借用国内外的新闻宣传和舆论引导前沿理论，总结了近几年来全国各地公安机关特别是云南公安机关在工作实践中的一些做法和经验，提出了一系列具有理论和实战意义的对策思考和建议，其本身就是一种创新，这种创新式的研究和探索值得肯定和鼓励。

同时，我们也热切地希望和欢迎更多的专家学者和公安民警参与到这个课题的探讨和研究中来，为公安工作的创新发展提供更多的智力支持和帮助。

罗石文

二〇一二年四月二日

目 录

第一章 概 述	(1)
第一节 社会管理创新视角下公安工作正在发生的 悄然变化	(1)
第二节 正确认识社会管理创新视角下公安新闻宣 传和舆论引导工作	(2)
第三节 社会管理创新视角下公安新闻宣传和舆论 引导理论及实战研究的必要性	(5)
第四节 社会管理创新视角下公安新闻宣传和舆论 引导理论及实战研究的价值目标	(6)
第五节 对公安新闻宣传和舆论引导理论及实战研 究中几个相关问题的说明	(7)
第二章 公安新闻宣传和舆论引导概论	(8)
第一节 公安新闻宣传和舆论引导的基本概念	(8)
第二节 公安新闻宣传和舆论引导的构成要素	(11)
第三节 公安机关涉警舆情信息传播基本范式	(15)
第三章 公安新闻宣传和舆论引导工作中的涉警舆情信息 处置流程	(29)
第一节 公安新闻宣传和舆论引导工作中的涉警舆情 信息收集	(29)
第二节 公安新闻宣传和舆论引导工作中的涉警舆情 信息研判	(34)
第三节 公安新闻宣传和舆论引导工作中的警务信息 发布	(35)

第四节	公安新闻宣传和舆论引导工作中的警务信息反馈	(39)
第五节	公安新闻宣传和舆论引导工作中的警务信息处理	(44)
第四章	我国现行公安新闻宣传和舆论引导实务分析	(46)
第一节	我国公安新闻宣传工作的基本现状	(46)
第二节	我国公安舆论引导工作的基本现状	(56)
第五章	国内外警务新闻宣传和舆论引导理论及实务模式	(71)
第一节	国外警务新闻宣传和舆论引导理论与实务模式	(71)
第二节	国内公安新闻宣传和舆论引导理论与实务	(80)
第六章	公安新闻宣传和舆论引导相关学科理论应用	(95)
第一节	新闻学语境中的公安新闻宣传和舆论引导	(95)
第二节	传播学语境中的公安新闻宣传和舆论引导	(102)
第三节	舆论学语境中的公安新闻宣传和舆论引导	(107)
第四节	管理学与行销学语境中的公安新闻宣传和舆论引导	(112)
第七章	公安新闻宣传和舆论引导工作机制建设	(119)
第一节	当前公安新闻宣传和舆论引导工作机制建设中存在的问题	(120)
第二节	公安新闻宣传和舆论引导工作机制建设实例(云南公安机关的主要做法)	(123)
第三节	公安新闻宣传和舆论引导工作机制建设中应把握的几个问题	(127)
第八章	公安新闻宣传和舆论引导工作中的警务公开	(135)
第一节	警务公开制度	(135)
第二节	新闻发言人制度	(140)
第九章	公安新闻宣传和舆论引导中的和谐警媒关系	(150)
第十章	公安新闻宣传和舆论引导中的警察公共关系	(154)
第十一章	公安新闻宣传和舆论引导中的危机公关	(162)
第一节	公安机关危机公关的内涵	(162)

第二节	公安机关危机公关产生的根源和表现形式	(164)
第三节	公安机关危机公关的处置策略	(168)
第四节	公安机关危机公关的主要过程	(177)
第十二章	公安新闻宣传和舆论引导中的公安决策	(187)
第一节	公安决策的概念和意义	(187)
第二节	公安新闻宣传和舆论引导与公安决策的关系	(190)
第三节	公安新闻宣传和舆论引导与决策机制创新	(196)
第十三章	公安新闻宣传和舆论引导实战案例分析	(199)
第一节	2009 年“12·12”昆明市公安局五华分局小南门 派出所留置候问犯罪嫌疑人自缢事件	(199)
第二节	网民发帖反映“昭通市镇雄县公安局民警参赌、 放高利贷”	(204)
第三节	西双版纳州、昆明市两地警方联合处置涉警交通 事故	(209)
第四节	××省电视台失实报道昆明市官渡区看守所押 人员病亡事件	(213)
第五节	云南省盈江县“3·10”地震公安机关抗震救灾 工作宣传报道	(217)
第六节	李某某在宣威市公安局院内自缢身亡事件	(225)
第七节	缉毒英雄柯占军同志先进事迹宣传报道	(230)
后 记		(237)

第一章 概述

21 世纪，随着经济全球化、社会信息化、文化多元化程度的加深，人类社会进入了一个变革呼声更为强烈的时代。如何顺应变革潮流，积极提升社会管理能力，妥善处理人与自然、社会和谐发展的关系，成为这个时代的一道必答题。中国改革开放的一系列创新实践为正确解答这道难题进行了成功探索，也为人们提供了一个更加注重以人为本、更加注重公平正义、更加注重效率优先地看待社会管理创新的全新视角。

第一节 社会管理创新视角下公安工作 正在发生的悄然变化

我国公安机关是具有武装性质的治安行政力量和刑事司法力量，是国家政权的重要组成部分，依法承担着重要的社会管理职能。根据《中华人民共和国人民警察法》的规定，人民警察的主要任务是维护国家安全，维护社会治安秩序，保护公民的人身和财产安全，保护公民和社会组织的自由和权利，预防、制止和惩治违法犯罪活动，保障改革开放和社会主义现代化建设的顺利进行。人民警察的任务之所在，正是公安机关的职责之所在。按照前述规定，就公民权利的保护而言，对公民人身安全、人身自由、财产权利的保护是公安机关的法定义务。而对公民了解社会事务、参与社会事务、表达社会管理意见、监督社会管理成效等权利进行回应的义务，尽管没有明文被列为人民警察的法定义务，但随着我国社会主义民主法制进程的不断加快，满足人民群众对公安工作的知情权、表达权、监督权已经自觉地成为各级公安机关在新的历史时期服务群众、加强群众工作、构建和谐警民关系的基本内容。

社会管理，说到底是对人的管理，为此，社会管理的创新必然要紧紧围绕“以人为本”这个核心来展开，满足人的知情权是这个核心的

重要基础；在对人实施管理的过程中，处理好人与自然、人与社会的关系是社会管理的重要目标；坚守公平正义，维护好人们平等参与、平等表达的参与权、表达权，是达成这一目标的根本保证，是社会管理创新获得成功的必由之路。面对社会资源的有限性与发展的无限性之间的矛盾，社会管理者在创新的道路上要更加注重让权力在透明的体制下运行，切实保障人民的话语权和监督权。切实保护好、回应好人们对社会管理工作的知情权、参与权、表达权、监督权，是有效推进社会管理创新的关键。

公安机关作为国家行政机构中与公民联系最为密切的担负社会管理职能的机构之一，能够最直接地感受到人们对自己知情权、参与权、表达权、监督权得到尊重的强烈渴望。近年来，公安机关从上到下，或主动与时俱进，或因形势所迫，已经越来越注重对人们民主权利的回应，通过主动开展走访活动、主动向群众汇报工作、主动发布警务工作动态、主动邀请社会公众参与警务活动等方式，为回应和维护公民的民主权利不断付出努力，由此也带动了公安工作从形式到内容的深刻变化。从社会管理创新的视角看，这种变化集中体现为更加注重表达，以主动维护人们对公安机关社会管理事务的知情权和参与权；更加注重回应，以积极维护人们对公安工作的表达权和监督权。

第二节 正确认识社会管理创新视角下公安 新闻宣传和舆论引导工作

公安机关的新闻宣传和舆论引导工作不是新的业务类别，新中国公安队伍组建之初，作为公安机关喉舌的公安新闻宣传工作也同时起步。多年来，新闻宣传工作主要是按照“以我为主”的思路来运行，其主要任务是对公安机关内部的先进典型和公安队伍内部的好人好事进行放大宣传，而回应和维护社会公众的知情权、表达权、参与权、监督权，长期以来并不是此项工作的重点，因此，导致舆论引导工作在传统的公安新闻宣传工作中所占比重极小。然而，随着社会形势的变化，公安工作的内涵和外延也在因势而变，公安新闻宣传工作的重心也随之发生着改变。在社会管理创新的推动下，公安工作中的管理和服务职能不断延伸、拓展，公安机关和公安业务工作更加开放、透明，传统公安新闻宣

传工作中不受重视的舆论引导工作的地位和作用日益凸显。与此同时，公安新闻、公安宣传、公安机关舆论引导工作的运行模式更加清晰，各自承担的职责比以往更加独立。

一、公安新闻宣传和舆论引导工作的特殊性

公安新闻宣传和舆论引导工作既属于传统公安学的范畴，又属于新闻学和传播学的范畴。相关概念，本文将在后面的有关章节中进行详细论述。认识公安新闻宣传和舆论引导工作的特殊性需要准确把握以下两点：第一，公安新闻宣传和舆论引导工作必须服从并服务于公安工作的大局，在维护国家安全、社会稳定，打击犯罪、服务社会、保护人民的各项公安工作中发挥积极作用，在公安机关的体制内谋求自身发展。第二，公安新闻宣传和舆论引导工作必须按照新闻宣传和舆论引导工作的规律来运行，要在履行公安工作职责的同时，自觉遵守新闻传播的规律和特点。

二、公安新闻宣传和舆论引导工作的内在统一性

从二者的功能性质来看，公安新闻宣传工作主要承担着公安机关的表达功能，而公安舆论引导工作则主要承担着对涉警民意诉求的回应功能。

公安新闻宣传工作是公安新闻工作和公安宣传工作的统称。从当前形势来看，公安新闻工作的主要任务是按照有关法律法规的规定，把公安机关工作的状况、动态依法向社会公众进行表达，按有关程序满足社会公众的知情权；公安宣传工作的主要任务是，塑造公安机关和人民警察的光辉形象，把公安工作所取得的成绩以及作出的贡献向社会公众进行赞扬式的表达，从而坚定人们共同追求美好未来的信心。

而公安舆论引导工作的主要任务是充分利用各种有利条件，依法对公众舆论的走向作出有利于公安机关的引领，是对社会公众表达权、监督权的维护和回应。这项工作既要遵循舆论传播规律，又要注重把握社会心理变化规律，同时兼顾公安工作的固有规律，具有较强的对抗性和引领性。

尽管公安新闻宣传工作和舆论引导工作在各自任务、遵循的规律等方面有所区别，但二者本质上是统一的。从社会功能上说，公安新闻宣

传工作是对人们知情权、参与权的回应，公安舆论引导工作是对人们表达权、监督权的回应，两者的目的都是为了提高人们对公安工作的认可度；从工作内容上看，公安新闻宣传工作所要表达的与公安舆论引导工作所要回应的，都要统一到服务公安工作大局的立场上来；从各自依托的工作资源看，两者都要借助各类媒体等新闻传播工具，都要遵循信息传播的基本规律来进行。另外，在很多情况下，两者存在着互为表里的关系。有时，公安新闻宣传工作是舆论引导工作的手段；有时，舆论引导工作又是新闻宣传工作的有效方法。

总的来说，做好公安新闻宣传工作和做好舆论引导工作是维护公安机关良好形象的两个方面，二者具有从属关系，互为表里，在一定的条件下还可以互相转化。

三、公安新闻宣传、舆论引导与公安决策、危机应对的关联性

近年来，公安新闻宣传和舆论引导工作在整个公安工作中的重要性日渐增强，这种变化突出表现在以下两个方面：

（一）公安新闻宣传和舆论引导工作与公安决策工作的关联度越来越高

随着公安机关对表达和回应工作重视程度的提高，表达和回应时机的把握以及表达和回应内容的真实性、准确性、科学性越来越为公安机关决策者所看中。为了使表达和回应的内容能够准确体现决策意志，一些地方公安机关负责公安新闻宣传和舆论引导工作的领导已经开始参与决策的过程，很多地方已经把负责公安新闻宣传和舆论引导工作的领导列席各种决策会议（如党委会议）作为一项工作制度明确下来。

（二）公安新闻宣传和舆论引导工作与公安机关的危机应对工作密不可分

公安机关的危机应对工作就是要保证危机事件得到有效处置，而公安新闻宣传和舆论引导工作则是要让公众的表达权和监督权在危机处置中得到更大程度的实现。因此，在危机事件的处置过程中，公安新闻宣传和舆论引导工作所需要发挥的作用就是为推动危机事件及时、顺利解决营造良好的社会舆论氛围。

第三节 社会管理创新视角下公安新闻宣传和舆论引导理论及实战研究的必要性

如前所述，公安新闻宣传和舆论引导工作的职能通常都是随着公安工作职能的变化而变化的，而公安工作的职能则是应社会的发展变化而调整的。在社会管理创新的背景下，为了顺应不断变化的形势发展需要，公安新闻宣传和舆论引导工作必须紧跟社会发展形势、公安工作发展形势的步伐，使自身的发展更有规律可循，避免陷入“墙头草”式的庸俗发展模式。

当前，国际政治经济力量的多极化，对我国经济社会发展产生了巨大的冲击。西方国家欲将“阿拉伯之春”、“伦敦之夏”、“华尔街之秋”、“叙利亚之冬”的祸水向东引，这对国内大局的稳定提出了严峻的挑战；国内各种社会矛盾交织叠加，不同利益群体的利益诉求层出不穷，代表不同利益集团的社会组织的数量出现了爆发式的增长。据有关部门统计，1988～2008年的20年间，中国的社会组织数量增加了87倍。面对剧烈变化的国际、国内形势，处于维护国家安全和社会稳定第一线的公安机关要履行好三大政治和社会责任，确实面临着前所未有的压力和挑战，而公安新闻宣传和舆论引导工作如何为公安中心工作“鼓”与“呼”，也需要随时调整跟进。随着社会管理创新的深入，公安新闻宣传和舆论引导理论及实战研究不足的缺陷更需要及时予以加强和改进。

从公安工作层面看，面对世情、社情发生的深刻变化，公安机关新闻宣传和舆论引导部门承担的任务日益繁重，面临的压力越来越大，与其他相关警务工作的相容性、互动性存在较大不足。对于在警务资源中公安新闻宣传和舆论引导工作应占多大比例，新闻宣传和舆论引导与其他警务工作如何匹配等一系列重大问题，理论及实战研究的关注力度明显不够。此外，从公安新闻宣传及舆论引导工作自身的理论基础来看，公安新闻宣传和舆论引导科学属于社会科学的范畴，同时也与自然科学中的信息传播技术有重要关联，因此，其涉及的知识领域十分宽广。目前，支撑公安新闻宣传和舆论引导实践的理论及实战基础策略主要是新闻传播理论中的一些传统知识，以及一些零散的危机管理知识和公安管