



JINGMIN GUANXIXUE

关系学

崔北方
孙国恩

祝大安
于晓光

著

JINGMIN
GUANXIXUE



中国人民公安大学出版社

责任编辑/王 哲
封面设计/嘉玮伟业



ISBN 978-7-81109-706-1



9 787811 097061 >

定价：25.00元

警 民 关 系 学

崔北方 祝大安
孙国恩 于晓光 著

中国人民公安大学出版社

· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

警民关系学/崔北方等著. —北京: 中国人民公安大学出版社,
2007. 5

ISBN 978 - 7 - 81109 - 706 - 1

I. 警… II. 崔… III. 警察—关系—人民—中国

IV. D631. 19

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 063322 号

警民关系学

JINGMIN GUANXI XUE

崔北方 等著

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: 2007 年 3 月第 1 版

印 次: 2007 年 3 月第 1 版

印 张: 11. 25

开 本: 880 毫米 × 1230 毫米 1/32

字 数: 235 千字

印 数: 0001 ~ 3000 册

ISBN 978 - 7 - 81109 - 706 - 1/D. 666

定 价: 25. 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. phcppsuo. com. cn](http://www.phcppsuo.com.cn)

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

序

近来，我仔细阅读了崔北方同志送来的新作——《警民关系学》书稿，结合多年警务实践，认真思考，深刻感到警民关系确实是一门学问，它不是附各种关系学盛行之风雅，而是在总结借鉴中外警务实践经验，立足当前，着眼未来的基础上，系统探究新形势下如何建立良好互动的警民关系，以期达到固本强基，促进人民公安事业全面发展进步之目的。

新中国成立后，党和国家为公安工作制定了一条根本路线和方针，这就是党委领导下的群众路线、专门工作与依靠群众相结合的方针。半个多世纪以来，各级公安机关和广大民警坚定不移地贯彻落实这条根本路线和方针，始终坚持人民公安为人民，紧紧依靠广大人民群众，战胜了各种艰难险阻，圆满地完成了党和国家交给的光荣而艰巨的任务。同时，也涌现出东莱派出所、东盛路派出所等一大批爱民模范集体和“马天民”、邱娥国、任长霞等一大批人民的好公仆。历史和现实都已证明并将继续证明这条具有中国特色的公安工作路线和方针是完全正确的。

改革开放以来，特别是进入新世纪、新阶段，人们的思想观念、社会形态和治安形势都发生了重大而深刻的变化，公安工作，包括公安队伍建设面临着严峻的挑战。一直被人称颂的良好警民关系受到了这样或那样的冲击，一度成为社会关注的

热点问题。面对新形势、新任务，广大公安民警和理论工作者从不同角度、不同层面广泛而深入地对如何把为民爱民的优良传统发扬光大，如何建立新形势下良好的警民关系问题进行了研究。《警民关系学》一书正是在这种大背景下应运而生。作者认真汲取各地、各学科研究的最新成果，从警民关系的历史发展、社会主体需要结构对警民关系建设的影响、警民关系建设中的主客体关系、文化因素，以及进一步建设良好互动的警民关系对策和方法措施等方面都进行了较详细的阐述，对于民警增强意识、创新群众工作方法、强化基层基础、推动公安工作全面发展进步，促进和谐平安建设都有着积极的指导意义。

据我所知，把警民关系作为一门学问进行系统论述这还是首次。因此，《警民关系学》一书同一切新生事物一样，难免存在一些疏漏、不足甚至有某些错误，这有待于作者深入研究，不断修正和完善。相信广大民警和理论工作者会越来越重视对警民关系学的研究，在继承和发扬人民公安为人民的优良传统基础上，探索出一条警民共创和谐，共保平安的新路子，使警民携手在社会主义现代化建设的伟大征途中，共同谱写出新的篇章。

陈占旭

2007.5.20

目 录

第一章 警民关系学概述	(1)
一、警民关系的定义	(1)
二、警民关系学的概念及提出	(6)
三、警民关系学研究的主要内容	(9)
四、警民关系学的任务	(11)
五、警民关系学的学科特点	(13)
六、警民关系学研究的指导思想和理论基础	(16)
七、警民关系学与相邻学科的关系	(19)
第二章 警民关系的一般问题	(23)
一、对警民关系的几种表述形式	(23)
二、警民关系的基本属性	(31)
三、警民关系的功能	(35)
四、警民关系的要素	(42)
五、警民关系的定位	(45)
六、警民关系建设中几种应澄清的模糊认识	(56)
七、加强警民关系建设对公安工作发展的重要意义 ...	(60)
第三章 警民关系的历史发展	(65)
一、近代以来的警民关系	(65)
二、新中国成立后至“文化大革命”前 警民关系状况分析	(69)

三、“文化大革命”中的警民关系状况分析·····	(74)
四、改革开放后警民关系的现状分析·····	(75)
五、影响新时期警民关系建设的主要问题·····	(79)
六、新时期警民关系建设的基本要求·····	(89)
第四章 主体需要对警民关系建设的影响 ·····	(93)
一、主体需要的概念·····	(93)
二、主体的需要结构·····	(95)
三、需要决定社会关系·····	(101)
四、社会主体的需要结构对警民关系的影响·····	(105)
第五章 警民关系主体 ·····	(110)
一、警民关系主体——公安机关·····	(110)
二、公安机关中处理警民关系的相关部门·····	(117)
三、正确处理警民关系对公安机关及其 人民警察的素质要求·····	(125)
第六章 警民关系客体 ·····	(133)
一、对公众的一般研究·····	(134)
二、公安机关的内部公众·····	(150)
三、公安机关的外部公众·····	(156)
第七章 警民关系建设中的文化因素 ·····	(170)
一、警民关系是一种文化·····	(170)
二、警民关系建设与社会文化环境·····	(179)
三、社会文化因素对警民关系建设主客体双方 文化心理形成的影响·····	(183)
四、努力营造良好的警民关系建设文化氛围·····	(186)
第八章 公安机关组织形象的目标管理 ·····	(193)
一、组织形象的概念及相关问题·····	(193)
二、组织形象要实现的目标·····	(200)

三、组织形象的定位与设计	(206)
四、组织形象的巩固与更新	(217)
第九章 警民关系建设中的传播管理	(220)
一、传播的概念及相关问题	(220)
二、信息传播模式与传播应注意的问题	(228)
三、警民关系建设中的网络传播	(238)
第十章 警民关系的工作过程	(249)
一、警民关系调查	(249)
二、警民关系的策划	(260)
三、警民关系策划方案的实施	(270)
四、警民关系的评估	(279)
第十一章 警民关系建设的主要操作方法	(285)
一、政府公关	(286)
二、事件公关	(291)
三、品牌公关	(295)
四、内部公关	(299)
五、媒体公关	(305)
六、社区公关	(309)
七、主题公关	(313)
八、危机公关	(321)
九、公关礼仪	(326)
第十二章 警民关系建设的发展趋势	(331)
一、世界警务活动向社会的回归	(331)
二、警民关系建设法制化	(337)
三、在构建和谐社会的警民伙伴关系	(343)
参考书目	(348)
后记	(349)

第一章 警民关系学概述

一、警民关系的定义

什么是警民关系？看起来似乎很简单，就是警察机关、警察与社会公众、与社会的关系。其实不然，如果从法律的、从经济与政治的、从历史发展的、从社会学的角度上讲，警民关系有着更加深刻的内涵。

理解“警民关系”，必然要涉及“警察”和“民众”或者“群众”、“公众”这类的概念问题。其中，民众、群众、公众这些概念相对比较容易理解，即一般是指社会中的人的集合。而“警察”一词，专业性比较强，我们有必要进行一些初步的探讨。

《辞海》中解释“警察”，“警”有戒备、告诫、敏悟、机警、警报等含义；“察”有察看、考察等含义。“警察”二字连用，构成一个专业性很强的名词，意思是武装性质的维护社会秩序的国家公职人员。

那么，警民关系到底是一种什么关系？

要给警民关系下一个确切的定义，有必要首先明确以下三个相关的概念。

第一是社会关系。一直以来，理论界给社会关系一词下的

定义很多,比如,“指人们在社会共同活动的过程中彼此所结成的相互关系,即人与人之间的一切关系”;“指人们在生产过程中所结成的相互关系”;“指人们对财产的占有关系,是生产资料的归属关系即所有制关系”;^①“社会关系指社会大众在共同认可及遵守的行为标准规范下的一种互动,这种互动因个人社会地位的不同而扮演不同的角色”。其中比较著名的是马克思给社会关系下的定义,他认为,生产关系总和起来就构成所谓社会关系。马克思说:“社会不是由个人组成的,它表现为这些个人所具有的联系和关系的总和。”这表明人类社会并不是旧唯物主义所认为的是个体的人的机械组合,而是人与人之间的经济关系、政治关系、思想关系等各种社会关系构成的整体。总之,社会关系涉及政治、经济、文化和生活诸方面的各种复杂的关系。

第二是公共关系。目前,关于公共关系一词如何定义,理论界也众说纷纭,但比较一致的看法是,“公共关系是组织运用传播手段,协调公众关系、改善发展环境、树立良好形象的管理活动”^②。

第三是人际关系。所谓人际关系,相对比较容易理解,就是人们在社会生活中形成的复杂的、各种各样的人与人之间的关系,如亲属关系、同事关系、同学关系、上下级关系,等等。

明确了上述三种关系的概念,对于我们理解警民关系具有重要作用。因为警民关系首先体现为一种社会关系。它是基于

① 吴方桐主编:《社会学教程》,华中大学出版社出版,2002年1月。

② 郝树人编著:《公共关系学》,华北财经大学出版社,2006年8月出版。

一定的社会经济基础而产生的，是适应一定社会的经济基础和政治制度的现状而存在和发展的。在警民关系中，充分体现了警察机关、警察与社会组织、警察与社会公众的各种因经济基础决定的其他关系。其次，警民关系也体现为一种公共关系。因为从“警”的角度上说，它的意义第一位的是体现警察机关，即使是对单个的警察而言，他在从事职务活动过程中，一举一动也都代表着警察机关。所以说，警民关系其实是警察机关或者警察组织运用公共关系学的一般原理，通过正确处理警察组织与公众、与媒体、与环境的关系，为警察组织自身的存在与发展，为更好地实现公安工作的目标创造更加有利的条件。其三，警民关系还体现为一种人际关系。因为警察机关的所有活动都要由单个的警察的职务活动来体现。而单个的警察从事所有的职务活动，都必须与社会上的各种人发生互动，通过有效的互动来实现自己职务活动的目的。正是基于上述原因，警民关系与社会关系、公共关系和人际关系都不可截然分开，是从上述三种关系中抽象出来，又与这三种关系有着密切联系的一种关系。

为了更好地理解警民关系，我们还有必要从以下三个方面加以考察。

第一，从法律和政策规定的视角上分析考察警民关系。

《中华人民共和国宪法》第二条规定：“中华人民共和国的一切权力属于人民。”“人民依照法律规定，通过各种途径和形式，管理国家事务，管理经济和文化事业，管理社会事务。”第二十七条规定：“一切国家机关和国家工作人员必须依靠人民的支持，经常保持同人民的密切联系，倾听人民的意见和建议，接受人民的监督，努力为人民服务。”第三十三条规定：

“凡具有中华人民共和国国籍的人都是中华人民共和国公民。中华人民共和国公民在法律面前一律平等。国家尊重和保障人权。任何公民享有宪法和法律规定的权利，同时必须履行宪法和法律规定的义务。”《中华人民共和国人民警察法》第三条规定：“人民警察必须依靠人民的支持，保持同人民的密切联系，倾听人民的意见和建议，接受人民的监督，维护人民的利益，全心全意为人民服务。”第五条规定：“人民警察依法执行职务，受法律保护。”上述法律规定，是公安机关和人民警察履行职务，处理社会关系的基本准则。此外，从我国公安机关的实际情况来看，早在中华人民共和国建国前后，毛泽东同志就指出，公安工作“最重要的一条，是如何做好群众的工作，教育群众，组织群众”。这一指示作为公安机关工作的基本方针政策，一直到现在仍然具有重要的指导意义。从上述法律政策规定不难看出，在我国，警民关系其实首先是一种法律关系。那就是，人民警察依法履行职务，管理社会事务，包括对人民群众的管理与服务；广大人民群众依法享有宪法和法律规定的权利，同时也有积极参与社会管理，维护社会治安的义务，有包括接受人民警察机关和人民警察管理在内的各种义务。同时，专门工作与群众路线相结合的方针，也明确了我国的警察机关同人民群众之间存在着一种密切的、天然的联系，人民警察机关必须一切依靠群众，一切为了群众，从群众中来，到群众中去。

第二，从经济社会发展的视角上分析考察警民关系。

按照马克思主义的观点，一切社会关系都可以体现为经济关系，那么，警民关系也一定体现为一定的经济关系。警民关系体现为经济关系，最直观的一点就是，广大人民群众创造社

会财富，维护国家机器的正常运转。政府各部门，其中也包括警察机关的正常工作开支的来源，也是广大人民群众创造的社会财富。在这个意义上说，人民群众是警察机关的衣食父母。同时，警察机关通过为社会、为人民群众提供良好的社会治安环境这样的公共安全产品，使人民群众能够安居乐业，为社会创造更多的财富。

第三，从历史发展的视角上分析考察警民关系。

警民关系不是现在才有的。古今中外，在各个历史时期，都存在警民关系，过去我们还只是从实践的角度考察它，而没有更多地从理论研究的角度上对警民关系作进一步的分析；只是更多地从统治与被统治的角度上考虑，而没有把统治与被统治关系中的政权机构及官吏对人民群众的管理和专政分离出来进行思考。以我国古代社会为例，古代社会政权机构及官吏对人民群众的专政与管理其实从奴隶社会一开始就已经随着阶级和国家的出现而出现。从夏、商、周以降，逮至秦、汉、魏、晋、隋、唐、宋、元、明、清，历朝历代都存在封建王朝和官府、官吏对人民群众进行管理而发生的各种关系，其中也包括直接管理治安的官吏与普通社会公众因社会管理而发生的关系。只不过以前封建王朝中存在的警民关系，更多地体现为政府、官员对人民群众的统治，比如封建时期有的地方官也称作“牧”、“宰”，直接体现为封建官吏对人民的统治关系。在外国，特别是在西方一些发达国家，过去警民关系也更多地体现为管理和被管理的关系，只是随着社会历史的发展，警民关系才发生了很大的变化。例如，美国警察对社会公众的管理，已经从单纯的强调打击犯罪和警察自身的现代化建设开始向打击与保护、管理与服务并重的转变。在我国，新中国成立以后，

我国公安机关始终坚持公安机关的专门工作与群众路线相结合，警民关系曾经有非常良好的互动，人民公安机关把全心全意为人民服务当作自己全部工作的出发点和归宿，开创了一种全新的警民关系。

根据上述理解和认识，我们可以为警民关系作如下的定义：所谓警民关系，是基于法律规定和经济、社会历史发展而形成的一种公安机关、警察与其他社会组织、公众之间的权利义务关系；是警察组织为了更好地为社会公众服务，树立自身的良好形象，谋求自身发展而采取传播、沟通等手段，与其他社会组织、公众之间双向交流、互动，并在相互交流与互动的过程中所形成的一种相互了解、相互配合、互利互惠、共同发展的社会关系。

二、警民关系学的概念及提出

任何一门社会科学都以社会现象的某一特定范畴作为自己研究的对象和范围，并对该特定社会现象的产生、发展、变化的规律予以科学的理论概括。警民关系学也不例外，它是一门以当今我国社会中客观存在的警民关系为研究对象，追寻警民关系产生与发展的历史，分析警民关系的现状，剖析警民关系中所包含的各种因素，研究在目前的社会条件下，如何正确认识和对待涉及警民关系的诸方面因素，并借助现代相关社会科学和管理科学中的新成果，概括总结正确处理警民关系的方法，更好地运作警民关系，从而使人民警察机关能够更加有效地维护社会的政治稳定和治安稳定，为警察机关切实地担负起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

业三大政治与社会责任的理论体系。

把警民关系所涉及的方方面面的内容加以归纳和分析，使之系统化、科学化，成为一门“学问”，以便于更好地理解，不是凭空设想，或者只凭我们的主观臆断而创造出来的。事实上，关于警民关系这一问题，从我国公安机关诞生的那一天起，就已经开始有许多理论与实践工作者从各个角度、各个层面进行过大量的探讨。

一是探讨公安机关开展群众工作的重要意义。长期以来，从上到下，从高层领导到普通民警，从理论工作者到公安机关第一线工作的同志，都曾对搞好警民关系的重要性作过深入的探讨。例如，1958年，毛泽东同志就强调指出：“一切工作都要走群众的路线，公安工作也要走群众路线。”周恩来同志在1964年也说过，“公安部门的工作必须同广大群众相结合，紧紧地依靠群众，公安部门也要置于群众的监督之下。”新中国成立初期，第一任公安部长罗瑞卿同志也曾强调过，“公安工作要存在一天，就要贯彻群众路线，”“我们对任何帝国主义都不害怕，唯独可怕的一件事，就是脱离人民群众。”为此，他特别强调要把群众路线贯彻到每项公安工作中去，坚持专门工作与群众路线相结合。他说，“今后工作中必须继续坚持专门工作与依靠广大群众相结合的方针。”“我们强调隐蔽斗争中的侦察工作是今后对敌斗争的主要手段，不是就可以忽视或不要群众路线的斗争方法”^①。进入新的历史时期以后，一些同志在重新认识群众工作重要性的基础上，把这个问题提高到了公安机关的生存与发展的高度来认识，认为只有加强群众工

① 参见《罗瑞卿论人民公安工作》，群众出版社出版。

作，才能使现在的公安工作跟上时代发展的步伐，开创公安工作的新局面。

二是从警民关系中警察作为一种关系主体的角度，分析民警树立自身良好形象，与人民群众打成一片的问题。许多同志充分认识到，民警要做好各项工作，首先要在思想上确立和坚持为人民服务，要提高政治素质和执法水平，更有效地打击犯罪，管理治安，从而赢得广大人民群众的理解和支持。

三是总结基层公安机关开展群众工作的好经验、好方法，推动公安工作的有效开展。从新中国成立以来，我国公安机关就注重总结基层公安机关开展群众工作的好经验、好方法。早在1963年，毛泽东同志就曾对浙江省绍兴市枫桥镇公安派出所创造的“发动和依靠群众，坚持矛盾不上交，就地解决，实现捕人少、治安好”的做法作出了重要指示，“要各地仿效，经过试点，推广去做。”近年来，全国各地公安机关也都非常注意总结基层开展群众工作的经验，如吉林省吉林市河南街派出所创造的单元工作法、辽宁省铁岭市创造的“邻里和睦大家庭”工作法等。

四是在新的形势下开展公安专门工作与群众路线相结合方面的理论探索。例如，云南省警察学会曾进行了《新形势下公安专门工作与群众路线相结合研究》的课题研究工作，从专门工作与群众路线相结合的历史发展、目前专门工作与群众路线相结合的现状、创新新形势下专门工作与群众路线相结合的方法等方面进行过有益的探索。

随着社会历史和公安工作本身的发展，我国公安机关越来越重视正确处理好警民关系。为了更好地为群众服务，建立和完善了110接报警系统，提出了“有警必接、有难必帮、有险