

冲出困境

◎ 曹礼海/著

警察形象 危机处理

Police Image
Crisis Dealing

——走向前沿的警察公共关系战略



中国人民公安大学出版社

冲出困境

警察形象危机处理

——走向前沿的警察公共关系战略

曹礼海 著

(公安机关 内部发行)

中国人民公安大学出版社

·北 京·

图书在版编目 (CIP) 数据

警察形象危机处理: 走向前沿的警察公共关系/曹礼海著. —北京: 中国人民公安大学出版社, 2005. 8

ISBN 7-81109-169-0

I. 警... II. 曹... III. 警察—公共关系学—中国
IV. D631.19

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 093562 号

警察形象危机处理

——走向前沿的警察公共关系

JINGCHA XINGXIANG WEIJI CHULI

——ZOUXINAGQIANYAN DE JINGCHA GONGGONG GUANXI

曹礼海 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

印 刷: 北京蓝空印刷厂

版 次: 2005 年 8 月第 1 版

印 次: 2005 年 8 月第 1 次

印 张: 12.25

开 本: 787 毫米 × 1092 毫米 1/16

字 数: 142 千字

ISBN 7-81109-169-0/D·164

定 价: 28.00 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 侵权必究

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

www.jgclub.com.cn

序

二十多年的改革开放使崛起的中国渐渐步入了经济发展的快车道。当今的中国，正处在一个伟大的历史转折时期。党的十六大明确提出了“建设社会主义政治文明，大力推进民主建设”的宏伟蓝图，在这样的新形势下，逐步提高整个社会的法治意识、民主意识和人权意识必将是大势所趋。

一滴水能够折射出太阳的光芒。公安民警的日常工作，无疑是树立政府形象的窗口和平台。正如胡锦涛总书记指出的：“在全部公安工作中，队伍建设是根本，也是保证。”打造一支政治坚定、业务精通、作风优良、执法公正的文明、威武、精锐之师，不仅是党和人民对我们的殷切期望，更是全国170万人民警察不畏流血牺牲、矢志不渝的奋斗目标。

但我们也应清醒地看到：新旧体制的转换，使社会治安环境更加复杂，而警察事务事关每个公民的切身利益，必然受到公众和媒体越来越多的关注，传统的警务管理正遭遇巨大的挑战。事关警察形象的危机事件，时有发生。尤其在信息化日益发达的今天，“晴天霹雳”式的新闻，

总能刹那间“坏事传千里”，在社会上掀起巨大的冲击波。

那么，面对日益严峻的挑战、不期而遇的危机，新形势下的公安机关如何“强身健体”，提高杜绝危机的免疫力？如何见微知著，提高预测危机的“嗅觉”灵敏力？如何纵横捭阖，提高处理危机的战斗力？如何……这些亟待破解的课题，促使对警察形象危机的研究应运而生并迫在眉睫。

古人云：“生于忧患，起于忧患”，“不谋全局者，不足以谋一域；不谋万世者，不足以谋一时”，其实，危机也意味着转机，孕育着新的希望。它要求全国公安机关对此要有清醒的认识，积极借鉴国内外企业和政府危机公关的成功经验，未雨绸缪，增强警察危机意识、开展警察危机公关理论研究，培养警察危机公关专门人才，从理论、组织、人员、措施等多方面做好准备，要运筹帷幄、力挽狂澜，变被动为主动，成功预防并将危机消弭于无形。

值得欣喜的是，在我们的公安队伍中，有着丰富实践经验、敏锐洞察能力和深邃思想的公安民警，正如雨后春笋般不断涌现。他们居安思危、勤于思考，苦心钻研、学以致用，在理论和实践方面都作出了有益的探索和尝试，为推动警察形象建设，增强警察意识，提高警务管理现代化起到了积极的促进作用。

曹礼海同志就不失为其中的优秀代表。从警以来历经普通片警、刑警、宣传干事等一线工作的磨砺，直到一步步走上政治部副主任、新闻发言人、刑侦大队政委等领导岗位，并成为全国、全省公安院校中为数不多的来自基层

一线的客座教授。他始终稳扎稳打，文武兼修，勤于思、敏于行，广征博览、厚积薄发，继出版了专著《公安文化论》、《警察形象塑造论》之后，他又再次以敏锐的“触角”、深远的视觉，用实例为佐证、从实践中提炼，研究并写出了具有较强时代性、导向性的《警察形象危机处理——走向前沿的警察公共关系战略》，他在分析大量成功经验和失败教训的基础上提出了许多重要而系统的观点，对于应对警察形象危机，构建新时期良好的警察公共关系，具有很强的现实针对性和可操作性，是各级公安机关领导和实战部门同志应对形象危机所必备的指导用书。愿广大读者都能有所受益。

是为序。



2005年7月27日于北京

目 录

	序	孙永波 (1)
①	掀起你的盖头来	
	——对警察形象危机的认识	(1)
	一、对危机的认识	(2)
	二、对警察形象危机的认识	(3)
	三、警察形象危机的类型与原因	(7)
	四、公众心理对警察形象危机的影响	(29)
②	山雨欲来风满楼	
	——警察形象危机预警	(33)
	一、警察形象危机预警的认识	(33)
	二、警察形象危机信息的收集渠道	(37)
	三、警察形象危机信息的处理方法	(40)
	四、如何搞好警察形象危机的预控?	(45)
③	风物长宜放眼量	
	——警察形象危机处理策略	(54)
	一、警察形象危机处理的认识	(55)
	二、警察形象危机处理应掌握的原则	(57)

警察形象危机处理

	三、警察形象危机处理的一般程序 (58)
	四、警察形象危机处理的策略 (60)
	五、警察形象危机处理的措施 (65)
	六、警察形象危机处理应注意的几个问题 (73)
④	力挽狂澜于既倒
	——突发性警察形象危机处理 (78)
	一、突发性警察形象危机的基本特征 (78)
	二、突发性警察形象危机处理的原则 (80)
	三、突发性警察形象危机处理的技巧 (83)
	四、突发性警察形象危机处理的一般流程 (89)
⑤	愿借辩口如悬河
	——警察形象危机状况下的媒体沟通 (98)
	一、新闻媒体涉警报道的常见病 (99)
	二、警方应对媒体的不适症 (101)
	三、建立良好媒体关系的意义 (103)
	四、了解媒体公众 (105)
	五、如何与媒体处理好关系 (107)
	六、警察形象危机状况下的媒体沟通 (111)
⑥	道通天地有形外
	——警察形象危机处理之公关途径 ... (128)
	一、抓“热点” (128)

	二、攻“重点” (131) 三、克“难点” (133) 四、融“冰点” (136) 五、解“疑点” (138) 六、强“弱点” (140)
⑦	打铁还得自身硬
	——警察组织自身的文化革命 (145) 一、加强素质建设以立本 (145) 二、发挥典型示范以立标 (146) 三、加强规章建设以立制 (147) 四、加强环境建设以立形 (149) 五、加强载体建设以立轨 (150)
⑧	亡羊补牢时未晚
	——警察形象危机处理之机制创新 ... (153) 一、理顺警察体制 (153) 二、改善警务保障 (155) 三、创新警务机制 (156) 四、优化教育培训 (159) 五、转变服务理念 (160) 六、实施人本管理 (161)
⑨	红树花迎晓露开
	——警察形象的科学定位 (165) 一、对警察形象的定位认识 (166)

警察形象危机处理

二、警察形象的总体定位 (173)

三、警察形象定位的基本方法 (175)

参考文献 (179)

后 记 (181)



掀起你的盖头来

——对警察形象危机的认识

当我们经历了“非典”、“禽流感”的袭击与洗礼，再环顾周围的世界，美国“9·11”事件、俄罗斯库尔斯克号核潜艇沉没事故、莫斯科剧院人质事件、伦敦连环爆炸案等各种各样、大大小小的突发事件经常不期而至，打乱我们人类正常的生活。正如系统论告诉我们的，无论是自然界还是人类社会，任何系统都会出现无序状态，当其无序变化上升到一定水平并作用于有组织的社会时，便可酿成公共危机。人类社会一直在为把握各类系统有序与无序状态的规律性，提高对各类事物发展趋势的预见性，建立有利于维护社会安定与进步的秩序，应对和战胜各种各样的无序状态而做出不懈的努力。但是，人类还远未能驾驭自然，社会自身也总有“阿基里斯的脚踵”，自然危机和人为危机的根源一直存在。如果说，“脚踵”是阿基里斯致命之处的话，那么，人类社会的薄弱环节则是不确定的，而且常常是隐蔽的、未知的。因此，对于当今社会而言，只要我们还不能准确地预知和控制所有无序因素的产生和演进，公共危机就不可避免。太平和危机相倚相仗，公共危机也是社会“非常态”中的“常态”。



一、对危机的认识

《现代汉语词典》对“危机”有两种解释，一种是指危险的根由，另一种是指严重困难的关头。可见“危机”一方面表现了危险的程度，另一方面也表达出了时间特征，即紧要时刻，另外还具有有一种发生与未发生的区别。

目前不同学科由于角度不同，对“危机”的含义解释也有所不同。企业管理学认为，危机是指一种决策形象，在此形势下，企业的利益受到威胁，任何拖延均可能会失控而导致巨大损失。^① 组织行为学认为，危机是组织难以维持现状的一种状态。公共政策学认为，危机特指有一定时限，要求迅速作出决策的突发事件乃至灾难。^②

不同的学者对“危机”也有不同的定义。^③

赫尔曼（Hermann，1972）将危机定义为某种形势，在这种形势中，其决策主体的根本目标受到威胁，且作出决策的反应时间很有限，其发生也出乎决策主体的意料之外。

福斯特（Foster，1980）指出：危机具有四个显著特征，即急需快速作出决策、严重缺乏必要的训练有素的员工、相关物资资料紧缺、处理时间有限。

罗森塔尔（Rosenthal，1989）等人将危机定义为：对一个社会系统的基本价值和行为架构产生严重威胁，并且在时间性和不确定性很强的情况下必须对其作出关键性决策的事件。

巴顿（Barton，1993）认为，危机是一个会引起潜在负面影响

① 参见李云宏、吕洪兵：《浅析危机管理》，载《企业管理》2000年第5期。

② 参见叶海卡、德洛尔：《逆境中的政策制订》，上海远东出版社1996年第1版。

③ 参见罗刚著：《危机管理》，中国经济出版社2004年1月第1版，第2页。

的具有不确定的事件，这种事件及其后果可能对组织及其员工、产品、资产和声誉造成巨大的损害。巴顿所给出的危机定义将危机的影响范围扩大到组织及其员工的声誉方面。

班克思（Banks，1996）对危机的定义也考虑了声誉方面的影响，将危机定义为对一个组织、公司及其产品或名声等产生潜在的负面影响的事故。

里宾杰（Lerbinger，1997）将危机界定为：对于企业未来的获利性、成长乃至生存发生潜在威胁的事件。他认为，一个事件发展为危机，必须具备以下三个特征：其一，该事件对企业造成威胁，管理者确信该威胁会阻碍企业目标的实现；其二，如果企业没有采取行动，局面会恶化且无法挽回；其三，该事件具有突发性。

综合不同学者给危机下过的定义，我们认为，危机是一种可能对个体或社会组织带来高度威胁和不确定性影响的负面事件或活动；形象危机就是指一种可能对个体或社会组织的形象带来高度威胁和不确定性影响的事件和活动。形象危机处理，对个体或组织的生存、发展具有非常重要的意义。在个体或组织的形象塑造活动过程中，危机常常是无法避免的，这就要求个体或组织高度重视危机，做到未雨绸缪，以维护自身在公众心目中的良好形象。

二、对警察形象危机的认识

警察形象是社会公众对警察机关的总体和警员个体的概括认识及评价。谈到警察形象危机，许多人都觉得不理解，就是警察组织内部有的人士也不敢坦然地承认。不论你理解与否，承认与否，正像在战场上没有常胜将军，在商战中也没有永远挂“顺风旗”的企业一样，警察形象也会遭遇危机。让我们将镜头聚焦一下：

——2003年3月17日刚从武汉科技学院艺术系艺术设计专业

(原武汉纺织工学院) 毕业两年, 年仅 27 岁的孙志刚在广州街头被警察带至黄林街派出所。3 月 18 日孙志刚被派出所送往广州收容遣送中转站, 3 月 18 日被收容站送往广州收容人员救治站, 3 月 20 日救治站宣布孙死亡, 4 月 18 日尸检结果表明, 事主死前 72 小时曾遭毒打。4 月 25 日,《南方都市报》刊登了《一大学毕业生因无暂住证被收容并遭毒打致死》一文。同日, 国内著名的门户网站新浪网予以转载。新浪网评论火爆, 网民一片愤怒, 泪水“一夜之间撒满了互联网”, 网民强烈要求有关部门严惩元凶, 公平透明地处理孙志刚事件, 形成声势浩大的舆论浪潮。搜狐、网易、人民等各大网站也纷纷转载《南方都市报》文章, 随后《中国青年报》等各家报纸杂志纷纷发表评论, 形成在“非典”时期国内有名的“孙志刚事件”。

“孙志刚事件”中舆论的矛头逐步直接指向警察机关, 警察在公众心目中的形象大打折扣, 在某些网民的眼中, 个别警察甚至可以与邪恶和腐败相连, 警察机关招致了社会舆论的广泛批评, 给中国警察尤其是广州警察造成了严重的声誉危机。

——2005 年 3 月 28 日, 因“杀死妻子”被判处 15 年有期徒刑, 在狱中已度过了 11 个春秋的余祥林, 被当庭宣判无罪。法庭经过 1 小时 42 分钟的公开审理, 确认于 2005 年 3 月 28 日回到湖北京山县雁门口镇台岭村其娘家的张在玉确属其本人, 原审判认定的余祥林杀妻事实失实, 遂当庭判决余祥林无罪, 立即释放。

余祥林本人和亲属以及全国各大媒体强烈要求严处办案警察, 京山县公、检、法等部门的执法形象陷入了严重危机。

——2005 年 5 月 3 日, 47 岁的北京警察李某与亲友在山西省太原市街头, 因停车与穿便衣的太原刑警刘某发生口角, 随后, 刘某纠集 8 人当街围殴李某致其死亡。警察打死警察, 一时间舆论哗

然，太原警察形象陷入深度危机。

.....

这是我们列举的近年来发生在全国较为典型的危及警察形象的事件。在日常工作和生活中发生的警察形象危机事件，暂时无法统计。

调查表明，进入 20 世纪 80 年代以来，警察形象危机较为突出，主要表现在以下几个方面：

一是对警察不信任，抱怨指责多。日常的街谈巷议和座谈、走访听取的公众意见，大多带有对警察的反感情绪。对警察机关的工作成绩和警察中的好人好事传扬得少，对出现的问题却议论纷纷，抱怨警察机关工作效率低下、服务态度不好，指责警察执法不公、执法不廉、以权谋私等。

二是对警察不支持，旁观回避得多。警察在执行公务中往往是孤军作战，处在孤立无援的状态。如遇当事人不服僵持起来，众多的围观者中很少有人站在警察一方的，甚至群情激愤矛头指向警察。

三是对社会治安不参与，躲闪推脱的多。警察机关的工作路线是专门机关与群众工作相结合，维护社会治安既与千家万户切身利益密切相关，又是所有公民应尽的义务。但在实际警务活动中，无论是搞群防群治，还是打击犯罪、办案取证等，都不能得到多数公众的配合及参与，发动群众难，获取线索难，调查取证难，侦查破案难等现象屡见不鲜。

四是对警察工作不满意，品头论足的多。警察机关在对敌斗争、打击犯罪、维护社会治安中做出了艰辛的努力，付出了血的代价，换取了公众的安居乐业，但相当数量的公众对此态度默然，仍感社会秩序不好，警察机关工作不力。

这些突然发生或潜在的给警察整体和个体形象或声誉造成负面影响的事件或活动就是警察形象危机。

警察形象危机有哪些主要特征呢？

了解警察形象危机的主要特征，既有助于做好危及警察形象事件的预防，又有助于警察形象危机发生时，我们能够更好地处理危机，减少损失，减轻负面影响，化危转机。

警察形象危机具有以下特征：

● 突发性

警察形象危机的爆发，表面上看是突发事件，实际上每起事件背后有趋势，趋势背后有结构。结构性压力的动态变化，是经过渐变、量变，最后才形成质变，而质变就是危机爆发的阶段。因此，潜藏危机因子的发展与扩散，才是警察形象危机处理成功率最高的阶段。古人所谓月晕而风、础润而雨；履霜冰至（《易经》）；冰冻三尺，非一日之寒。由于警察组织内部因素所导致的形象危机爆发，大都有一定的征兆，然而由于人们的疏忽，或者已经预见但轻信能够避免，也可能对一些细小的事件习以为常视而不见，因此，形象危机爆发出乎一些警察组织的意料之外，危机爆发的时间、地点以及影响的程度常常是人们始料未及。

由于警察组织外部因素所造成的危机，如假冒警察执法，污蔑警察，警察组织或警员由于不可抗力而造成公众的人员伤亡和财产损失等，这类危机的发生具有很大的偶然性和随机性。

● 双重性

警察形象危机在本质上或事实上对警察组织形象造成不利影响，须尽力防范和化解。不论是哪类警察形象危机的爆发，一般足以表明警察管理控制系统中存在不可小看的问题，这就为警察组织检查自身队伍状况作了一个警示。危机的恰当处理也常常为警察机关刷新形象带来新的契机。

从另一个角度来看，形象危机中存在着转机，只要我们沉着冷

静，以主动姿态满怀信心地面对危机，寻找并抓住任何重塑形象的机会，勇于面对并善于应对危机，那么我们就能正确地认识到：警察形象危机在损坏警察形象的同时，也为警察机关建立良好的美誉，树立警察良好形象和处理警察机关的重大问题创造了机会。

● 公众性

警察形象危机事件常常会成为社会舆论关注的焦点和热点，它往往是新闻传媒最佳的新闻素材和报道线索。因此，有人评价说有关危机的信息传播比危及警察形象事件本身发展还要快。在危机信息的传播中，各种媒体最有影响，因为社会公众有关警察形象危机信息的主要来源是各种形式的媒体，而媒体对警察形象危机报道内容的选择和对危机报道的态度，影响着公众对警察形象的看法和态度。在现实活动中有的警察机关在危机爆发后由于不善于与媒体沟通，导致形象危机不断扩散升级。对于危机的相关利益者而言，由于危机涉及他们的切身利益，因此他们对危机事态的发展以及警察组织对危机采取的举措高度重视。

● 紧迫性

对警察组织而言，危及警察形象的事件一旦爆发，就会具有很强的紧迫性，往往会造成巨大影响，令人倍加关注，就像一枚突然爆炸的“炸弹”，会在社会中迅速扩散开来，给社会造成极大的冲击，牵动着社会敏感的神经，引起各方强烈反响和密切关注。因此，倘若警方控制不力或行动迟缓，必将产生严重后果，所以，我们必须牢记“以快制快”的公关宝典，强调警察形象危机处理方案的时效性、可操作性。

三、警察形象危机的类型与原因

我们分析导致警察形象危机产生的原因是多方面的，既有错综