

新时代警察公共关系的“枫桥经验”略探

——基于交往行为理论视阈下的思考研究

方若霖 潘齐周¹

【摘要】：以全面实现国家治理体系和治理能力现代化为目标，完善多元社会治理格局，需构建新型警察公共关系。运用交往行为理论解析“枫桥经验”和警察公共关系的内在联系，衍生出新时代赋予警察公共关系的新内涵。围绕社会治理中当代警民交往中的不匹配、不同步、不协调问题，划分出警察主导、中间态、警民共治三个层次，厘清层级关系，并最终转化为“应发展警察公共关系的‘枫桥经验’，广泛发动社会成员，激发出强大社会参与和警民共治力量”的现代化警务擘画之道。

【关键词】：“枫桥经验” 警察公共关系 社会治理 警民交往

【中图分类号】：D631.1 **【文献标识码】**：A **【文章编号】**：1000—8691（2019）06—0038—04

“枫桥经验”是中国稳定社会治安的特色治理理念，由枫桥人民在实际实践中不断探索得到的经验，同时，也是毛泽东同志亲手树立的旗帜。而社会治安的治理与警察公共关系息息相关，即社会治理现代化视野下，全面建设警察公共关系，增进警察与民众的沟通与合作，既是公安机关进一步坚持和发展好新时代“枫桥经验”的重要举措，维护社会和谐稳定的历史使命，也是适应时代新要求和公众新期望的有效途径。对此，本文拟从交往行为理论视域出发，正确认识 and 应对警察公共关系的时代特征和现实意义，以期发展完善新时代社会治理格局下的警察公共关系新理论。

一、警察公共关系与“枫桥经验”紧密联系

（一）新时代“枫桥经验”的内生动力

“枫桥经验”形成于1963年，本是中国农村开展社会主义教育运动以改造社会对立面人群的地方经验^①。20世纪80年代，“枫桥经验”在完成对“四类分子”基本改造任务后，转向探索融打、防、教、管于一体的社会治安综合管理建设^②。在这之后，“枫桥经验”不断深入发展，尽管不同时期特征有所不同，但发动和依靠群众、立足预防化解矛盾、稳定实现社会治理的要求始终是激荡在“枫桥经验”中的主旋律^③。

新时代“枫桥经验”的本质在于其人民性，习近平同志“以人民为中心”的思想赋予其本质属性。“以人民为中心”思想同样经历了一个发展的过程：2003年最初提出“以人为本”理念^④，要求以最广大人民的根本利益作为出发点和落脚点保障人权^⑤；习近平担任党的总书记以后，这一理念进一步发展为“人民主体”思想，要求充分尊重人民主体地位和首创精神^⑥；十九大前后，继而发展为“以人民为中心”，涵盖“发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享”等内容；2019年全国公安工作会议上强调“坚持以人民为中心”的发展思想，要求公安机关充分发动群众、组织群众、依靠群众，推进基层社会治理创新；十九届四中全会再提“坚持人民主体地位”，要求“确保人民依法通过各种途径和形式管理国家事务，管理经济文化事业，管理社会事务”“健全充满活力的基层群众自治制度”。

¹**作者简介**：方若霖，女，浙江大学光华法学院博士研究生，主要从事宪法学与行政法学研究。
潘齐周，男，浙江省永嘉县公安局团委书记，主要从事民法学及公安管理研究。

可见，从“以人民为中心”思想和“枫桥经验”的发展历程来看，两者最为明显又统一的变化和完善就是在“为了人民”基础上，“依靠人民”思想不断得到重视和强化。“发动和依靠群众”显然是“枫桥经验”历久弥新的关键。

（二）警察公共关系的界定

公共关系（Public Relations）最早出现在1807年美国总统托马斯·杰斐逊的国会演说中，目前学界对其具体定义主要存在管理职能论、传播沟通论、社会关系论等不同流派。综合比较，在众多定义中其基本内涵还是保持相对一致，即是指组织在运行中，为促进与公众之间的了解、信任与合作，通过塑造形象、协调利益、双向沟通等方法，进行的有目的、有计划的传播活动。

警察公共关系是公共关系在具体应用中的一个分支，结合枫桥经验和习近平新时代中国特色社会主义思想赋予的新内涵，笔者认为，警察公共关系是指公安机关以塑造良好形象、优化法治环境和服务模式，从意识形态入手密切警民正向交往，提升警察公信力、影响力、动员力和亲和力，提高公众在社会治理中的参与度，最终形成警民共建共治共享治理格局为目的的管理服务活动。

（三）基于交往行为理论对两者关系的解读

交往行为理论着力于化解交往过程中的矛盾，优化形成和谐共生的人际关系。公安机关在开展各类社会治理时，都会产生以警民为主体的交往行为，可以代入该理论探讨如何协调警民交往矛盾、畅通对话途径。其对于发展警察公共关系的重大启示在于，社会治理应当通过对话、协作解决，寻求和增加社会治理的正当性、合理性，弱化对抗性和强制性，“枫桥经验”恰恰契合这一启示。

无论是交往行为理论中强调的对话合作，还是“枫桥经验”中提倡的交流协商，本质上都是一种警民之间的交往关系，或者说是一种警察之于民众的公共关系。而能否处理好这一关系，决定警民是否能有效沟通交流，更影响社会治理能否实现向“发动和依靠人民”有效延伸。因此，加强警察公共关系是深化新时代“枫桥经验”持续发热的基础，而“枫桥经验”又始终贯穿于新时代发展警察公共关系之中。

二、基于“枫桥经验”的警察公共关系与社会治理理念

笔者依据警察公共关系与社会治理目的偏向和建设主体成分不同，将警察公共关系实践分为三类（如图1）。

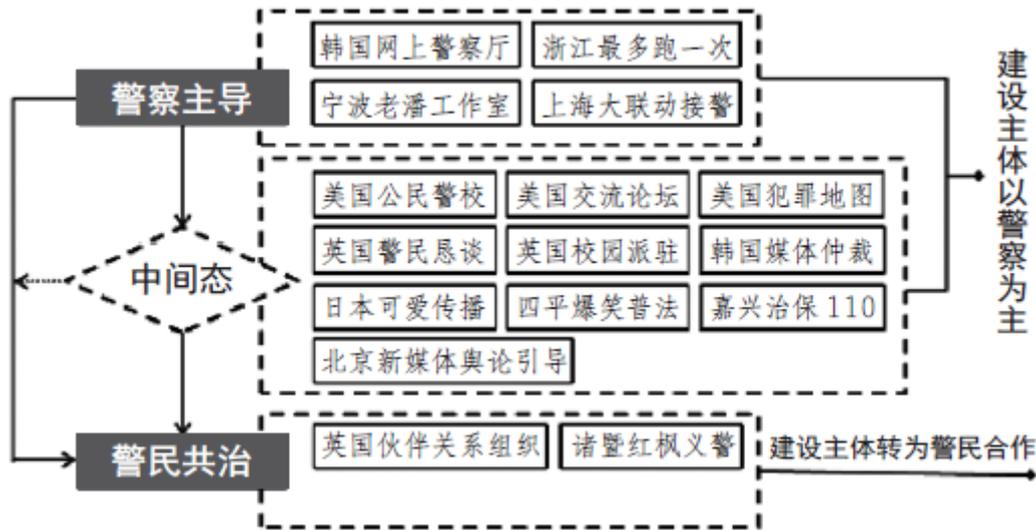


图1 警察公共关系实践分类

第一层次“警察主导”：强调便民惠民，以优化办事流程、创新服务模式等措施为主，建设主体主要是公安机关。第二层次“中间态”：强调增进警民交流、树立警察形象，以信息公开、文化宣传等措施为主，建设主体以公安为主，民众被动参与。第三层次“警民共治”：强调发动和依靠群众参与社会治理，以警民、警企合作治理，社会自治等措施为主，警民合作，共同参与。

从层次关系上看，“中间态”举措的发展是第一层次向第三层次延伸的充分不必要条件。只有当公众了解警务信息、社会治理模式，才能有效参与社会共治。从直接效益上看，第一层次>第二层次>第三层次，第一层次的工作能最快起效，提高满意度。第三层次发动和依靠群众的机制需要时间摸索，难以迅速看到成绩。但从长远发展上看，第三层次>第二层次>第一层次，正如“警力有限、民力无穷”，一味加大警力投入，加重警务负担，并不是社会治理的最佳选择，只有充分发动和依靠群众，发展警察公共关系的“枫桥经验”，才是国家长治久安的良方。

从下页图1层次分布上看，当前举措主要集中在第一、二层次，而第三层次较少。公安机关服务效能不断深化，浙江“最多跑一次”改革、上海互联网办事平台等都是成功探索，但在“警民合作”和“依靠人民”上稍显落后，且这种落后难以察觉。这里引用汪世荣、朱继萍教授的一个观点：诸暨市创新和发展人民调解的“官助”色彩较为浓厚，其利在于能迅猛发展起来并形成人民调解的“枫桥经验”，但弊端也已呈现出来，最为明显的就是诸暨目前在推进新时代人民调解“枫桥经验”的社会化创新方面总显得有些放不开手脚，且一直以来存在经费不足、人民调解员后继乏人等问题。^①虽然近些年国内第三层次的警民交往方式不断出现，但都带有强烈的“官助”色彩，这跟公安机关第二层次的措施尚未做实做深有关，在一定程度上导致后续活力不足，创新性和延续性不够。

因此，公安机关需要按照“做好第一层次，做足第二层次，向第三层次延伸”的步骤，有的放矢、循序渐进，在社会治理中发动和依靠人民群众，建设发展好警察公共关系的“枫桥经验”。

三、完善多元社会治理格局的新型警察公共关系

正如现代警察鼻祖罗伯特·皮尔提出的“警察即公众，公众即警察”理念^②，警察应当作为社会治理的一部分，“让权于民”“还权于民”，发扬警察公共关系的“枫桥经验”，完善多元社会治理格局。党的十九届四中全会提出“建设人人有责、人

人尽责、人人享有的社会治理共同体”，由此，要健全为人民执政、靠人民执政的各项警务制度，打通警民关系，实现警力无增长、警务效能大幅提升。

（一）维护警民关系：建立新型警察公共关系，提升社会治理强度

在社会治理过程中，警民关系仍处于紧张状态，严重制约着社会治理工作的开展。但通过枫桥的警务实践证明，将“枫桥经验”融入到社会治理中是一种有效的解决途径。通过构建以社区为导向的警务体制，高效整合警民关系，合理定位警察工作职责，在民众中教育并宣扬正确的法治理念。通过规范化的警察公共关系，充分发挥基层组织作用，加强警察与基层联系，为维护社会治理提供稳固保障。

（二）树立公关意识：提升公安形象，加强警务公关产品的有效传播

公安的形象和公信力就是维琴尼亚·萨提亚“冰山理论”中露出水面的那小部分冰山，全靠水下部分来支撑⁽³⁾。这支撑从上到下依次包括队伍建设和文化塑造、服务水平和质量、警民交流途径、警务宣传舆论引导、警察公共关系建设。既要涵盖优化便民服务、信息公开、社区警务等增进警民交流的举措，更需要通过宣传、舆论引导提高公安号召力和凝聚力。

提升群众对社会治理的了解程度。兼顾不同地区、行业、年龄的受众，涵盖经济、文化、卫生等不同领域，挖掘警务工作中的人性面。通过时下受追捧的短视频、直播、“两微一端”等群众喜闻乐见的、“接地气”的方式宣传警务产品、讲好警察故事，以群众的参与和认同感“植入”警察的形象和亲和力。

加强警媒合作。“坚持和完善正确导向的舆论引导工作机制”，探索建立媒体仲裁制度，营造把社会正义放在重要位置的媒体舆论环境，给警察一个“陈事实、讨公道、还清白”的平台，改善当前基层涉警舆情处置时的被动局面。

（三）强化组织保障：创造有利条件，弱化社会自治的“官助”色彩

开展警务公关实体化运作。在警察公共关系机构设置方面，以浙江为例，据笔者统计，截至2019年9月，浙江共有12个警察公共关系机构，其中3个为地级市公安设立，人员配备20人左右；9个为县区级公安设立，人员配备1-5人。总的来看，浙江警察公共关系机构数量较少，人员配备偏弱，尚未形成系统的运行机制，职能大多分散在办公室、政治处等部门。对此，公安机关可结合各地实际优化组织架构，省、市、县逐级建立独立的公共关系处（科），特别是县级亟需设立专门负责人。省市要加强定期对县级公安机关日常接处警中警民关系处理、公关危机应对的培训，缓解基层“专业性不强”与“频繁遭遇公关危机”的矛盾。同时，推进基层减负工作，为一线民警干部加强公共关系建设提供条件，减少会议数量、下发文件数，平衡指标任务，推动机关警力下沉，提高派出所的人员占比，确保基层所队有足够精力和时间应对警察公共关系。

建立健全基层警民共治组织。发展、发动村民居委会成员、护村队，学校、企业、小区的安保人员，治安积极分子以及退休人员等志愿者同乡镇（街道）、派出所等基层融合，参与到日常巡逻、矛盾调解、治安治理中去，形成如“红枫义警”“朝阳群众”等相对固定的自治队伍，有效填补警务工作时间、空间上的空档。如此警民合作共治举措，可以密切警民交往、拉近警民关系、促进警民相互理解。同时，为平安志愿者提供充分的政策支持和财政投入，争取将群防群治人员的基本经费列入政府财政预算，运用一定的奖励机制激发群众参与热情，如开发可以记录巡逻里程数并用里程数兑换礼品的APP。

值得注意的是，在发展社会共治的同时，要探索弱化自治组织“官助”色彩。通过政策倾斜和资金投入初步建成自治队伍后，通过组织公安基层所队负责人及相关警务专家教学授课、安排志愿者到公安部门跟班学习等形式，做好民间组织者的迭代延续工作，阶梯式弱化官方支撑，引导积极分子形成具有自我维系能力的队伍管理模式，激发群众自发性和创造性，形成一些不会因为政府补助减少、组织人员撤离就发生带头人断层、工作不延续等问题并会自我完善的群众自治队伍，为社会治理注入

源源不断的活力。

(四) 共享发展成果：把握创建“枫桥式公安派出所”契机，发挥社会治理样板示范效应

目前，全国正在掀起“枫桥式公安派出所”创建热潮，基层公安机关可以把握这一契机，发扬“枫桥经验”。建立公众评判体系获取真实反馈，借助社区警务、行政执法、办事窗口、反诈宣传等警民交往途径，全面收集群众意见，包括对具体措施的知晓率、实效性、满意度等要素，并依据反馈对警务工作进行完善。同时，结合民生热点，在日常警务工作中融入警察公共关系，把成功的社会治理成果转变为有口碑、有影响力的地方品牌优势，达到“推广治理样板+严密警民交往”的双重效果。

以“枫桥式公安派出所”创建过程中涌现的浙江温州岩头派出所“一村一警务助理”模式为例，从模式发展到完善再到全市推广，颇有“从村民中来，到村民中去”的意味，从发现个别村民的主动响应，到广泛的意见建议收集，再到形成创新治理模式，最后准确策划广泛宣传，这一过程就是一个社会治理样板借助有效的警务公关策划，激励和引导公众参与，并让广大群众切身感受共治成果、共享平安红利的成功案例。由点及面，各地公安可以结合基层社会治理创新工作，通过开展多元化的公共关系策划活动，发挥创新成果的引领示范作用。最终，凝聚各地品牌共性，总结系统理论体系，形成全省乃至全国范围内公安机关加强社会治理的指导意见，运用警察公共关系的“枫桥经验”，开创“聚是一团火，散作满天星”的社会治理善治局面。

发动和依靠群众的“枫桥经验”是坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化的重要途径之一。警察公共关系发展要求与“枫桥经验”内生动力之契合、国家法治与社会自治之融合、法治社会建设与公民法治观念之合意已形成共识，并为社会治理所应用和推广。新时代背景下，尤其是全面深化公安改革的攻坚阶段，作为“枫桥经验”持续发热的基础和协同机理，警察公共关系建设更要结合社情之新情况新问题，加强警民合作，与时俱进，因地制宜，精准治理，共享成果，提升社会治理的现代化水平，构建新时代共建共治共享的社会治理警民共同体。

注释：

1 汪世荣：《枫桥经验：基层社会治理的实践（第二版）》，北京：法律出版社，2018年，第1-2页。

2 卢芳霞：《枫桥经验》50年辉煌成就》，《观察与思考》2013年第10期。

3 汪世荣、朱继萍：《人民调解的枫桥经验》，北京：法律出版社，2018年，第20页。

4 2004年5月，习近平在浙江省委十一届六次全体（扩大）会议上指出：“坚持以人为本。着眼于人的全面发展，不断满足人民群众日益增长的物质文化需要。”

5 2006年4月，中共浙江省委第十一届委员会第十次全体会议通过的《中共浙江省委关于建设“法治浙江”的决定》指出：“坚持以人为本。坚持一切权力属于人民，以最广大人民的根本利益为出发点和落脚点，尊重和保障人权，做到执法为民。”

6 中国法学会“枫桥经验”理论总结和经验提升课题组：《“枫桥经验”的理论构建》，北京：法律出版社，2018年，第11页。

7 汪世荣、朱继萍：《人民调解的枫桥经验》，北京：法律出版社，2018年，第29页。

8 Keith L. Williams, Peel's Principles and their Acceptance by American police: Ending 175 years of Reinvention, The Police Journal, Vol. 76(2003).

9[美]维吉尼亚·萨提亚、简·格伯、玛利亚·葛莫利：《萨提亚家庭治疗模式》，聂晶译，北京：世界图书出版公司北京公司，2007年，第2页。