

編者按：本文曾於2015年12月11日在中國人民公安大學及中國國際公共關係協會主辦、澳門特別行政區保安司和廣東省公安廳協辦、在珠海市舉行的“2015警察公共關係論壇”上發表，榮獲優秀論文特等獎。

# 警察公共關係實踐模式

澳門司法警察局社區警務及公共關係處 鄭寶湘處長 馬起峰高級技術員

【摘要】澳門社會自賭權開放以來經歷高速發展，警務模式也從單向被動的傳統模式轉為主動、雙向、多元的新型模式，而警察公共關係建設是新型警務模式的重要部份。警察公共關係是警方透過持續提升警隊內部的工作質素、積極拓展與市民溝通的渠道和發展與傳媒及民間機構的伙伴合作關係，以強化警民之間的互信，使市民認同警方執法之正當性，配合和支持警方，並對警隊存有合法的期望。澳門司法警察局實踐警察公共關係建設的過程分為對內和對外等兩個層面：對內方面，局方不斷強化隊伍建設，並設有內部監督、培訓和溝通機制，從而提升人員操守及服務質素，樹立正面的警隊形象，爭取市民對警方執法性之認同；對外方面，局方重視並不斷擴建與傳媒、民間機構及市民的聯絡溝通橋樑，借助媒體及民眾的人際網絡公開警務工作內容，與市民分享執法成果，並提升市民對警隊職能及相關法律的認知。



【關鍵詞】澳門、司法警察局、警察公共關係實踐、警民溝通互動、警察形象建設

## 一、前言

澳門特別行政區的社會與經濟結構在過去十五年經歷巨變，隨着第16/2001號法律《娛樂場幸運博彩經營法律制度》生效，賭權正式開放，澳門進入了一個經濟高速發展的時代，人均本地生產總值從2000年的119,911澳門元大幅上升了近五倍至2014年的713,514澳門元<sup>1</sup>。另一方面，社會環境也急速變遷，高密度、高流動性、高度多元的人口結構，加上日新月異的資訊技術，既衍生了新型犯罪機

會，亦令澳門的犯罪類型和模式漸趨複雜隱蔽。以往警方在罪案發生後才採取行動的消極型警務思維顯然已無法應對社會高速發展所帶來的挑戰，警隊須要防患於未然，及時掌握最新的治安情況，深入犯罪問題根源，剖析引起犯罪的因素，預測未來犯罪的趨勢，並制訂具前瞻性的警務政策，方能更有效地預防及打擊犯罪。

警民之間的戰略伙伴合作關係是實現前瞻性警務政策的關鍵，沒有人比社區的居民更熟

悉區內環境、更渴望社區有良好的治安，如果能夠成功發揮社區的力量，警民合力解決治安問題，遏止和防範罪案的工作則事半功倍。相反，若市民一方對警方不信任、不認同警方執法之正當性、對法律或警方職能認知不足，都會嚴重阻礙警民合作關係發展。

警察公共關係建設是消除以上障礙的重要手段，本文將簡單探討警察公共關係的概念，再簡述澳門司法警察局（以下簡稱“司警局”）於澳門回歸祖國後實踐警察公共關係的模式。

## 二、警察公共關係的概念

警察公共關係的概念源於公共關係學，著名公共關係學者哈洛認為公共關係是一種管理職能，目的在於建立並維繫主體（組織）與受眾之間的協調、相互溝通及瞭解。公共關係是運用科學調查研究及通訊技巧，協助組織有效處理問題，應對危機，理解受眾的需求與期望，再適當推行改革和預測未來趨勢。<sup>2</sup>

警察公共關係建基於警民平等的原則，是警察形象、警民溝通及危機處理之管理過程。羅伯特·皮爾《九項警務原則》的其中

一項指出“任何時候，警方都應保留警察就是公眾，公眾就是警察的傳統警民關係”<sup>3</sup>，可見維護社會治安穩定是警察的職責，卻非警方的專利。格魯尼格與漢特把常用的公共關係運作模式歸納為四種，分別是新聞或代理模式、公共資訊模式、雙向不對等模式及雙向對等模式。既然警方與公眾之間存在平等的關係，那麼雙向對等的公共關係運作模式最適用於警察組織。

雙向對等公共關係模式是指主體與受眾在溝通的過程中處於平等的地位，雙方都可以透過溝通推動對方作出改變<sup>4</sup>。警察公共關係並非警方藉着各種宣傳工作單方面地影響公眾的手段，而是以公平公正的執法態度、雙向互動的溝通模式、誠懇殷勤的服務態度，來換取市民的支持與配合。警察公共關係有助促進市民對社區治安環境的理解，鼓勵他們關心社會潛在的治安問題，履行知法守法的公民義務，並向警方提供治安信息及改善的意見。

## 三、警察公共關係的實踐

良好的警察公共關係能推進良性警民互動



關係，有助提升警方執法和預防犯罪的效率。澳門保安司司長黃少澤在2015年保安範疇的施政報告內指出公關警務是警方“必須強調、重點貫徹落實的理念”，“公關警務的理念不但要求警方直接勇敢面對問題，及時、有效地回應和解決問題，同時更要掌握技巧，更好地對外展示為民服務的執法成果”<sup>5</sup>。澳門司警局局長周偉光在2015年“司法警察日”頒獎禮致辭時表示“未來本局將會開拓更多溝通渠道，構思更加靈活吸引的警民交流方式”，向“警為民，民助警的方向發展……實現警民一家，合力維護社會的和諧穩定”。

司警局公共關係建設過程可分為對內及對外兩個層面：對內，局方設立嚴格的監督、培訓及溝通機制，以確保警務工作的質素，確立全員公關的意識，藉此增強公眾對警方執法的信心。對外，局方直接與市民交流或間接利用傳播媒體、民間機構的力量，公開警務工作，向市民宣傳法律及警隊的職能，使市民對警方存在合法的期望，而警方也可以根據市民的需求調整警務方針，達至良性的警民互動關係。

### （一）加強隊伍建設，落實監督、培訓和溝通機制，確保全體人員嚴守法紀，確立全員公關的意識

警察形象管理是實踐警察公共關係的重要部份，警隊形象可以影響市民對警務工作的支持度，市民心目中的警隊形象反映其對警方的評價。雖然市民對警隊的印象具主觀性，且可能受到如歷史、政治及經濟環境等外在因素的影響，但警務工作的質素依然是影響市民對警隊印象的最重要原因。假如市民與警方接觸的經驗正面，覺得警方執法的過程公平公正，滿意警方的表現，自然對警方持有正面印象，也越認同警方執法之正當性。美國耶魯大學法律及心理學教授泰勒指出，當市民認同警方的執法，便願意不計較回報、自發性協助警方<sup>6</sup>。在市民的支持下，警隊士氣高昂，進而提高警務工作的效率，形成一個良性循環。

司警局設有嚴格的內部監督、培訓與溝通機制，藉着提高執法及對外服務的質量，樹立正面的警隊形象。

1) 監督機制：為確保局方人員堅守廉潔奉公、高效執法的信念，局方定期評核工作人員的表現。對於表現優秀的人員或部門，局方在年度舉行的“司法警察日”頒獎儀式上作出嘉獎，激勵士氣。相反，一旦發現有人違紀違規，會按第87/89/M號法令《澳門公共行政工作人員通則》第六編“紀律制度”之規定，對相關人員展開紀律程序，嚴肅公正地調查事件。另外，局方每月召開“服務承諾定期會議”，彙報對外服務的工作情況，檢視相關流程並研究改善方案。

2) 培訓機制：為提高人員執法及服務市民的專業能力，司警局為所有將入職及晉升的刑偵人員開辦專業課程，持續強化他們對刑事法律、刑事偵查、職業道德、公眾接待及公共關係等方面的知識，也派員到其他國家地區考察、出席研討會和進行警務交流，通過與各地專家的交流，引入先進的偵查和管理模式，以提升警務工作的整體質量。

3) 溝通機制：良好的內部溝通機制有助領導層掌握及迅速跟進機構內部的問題，協助他們明白和滿足員工的需求。為此，局方設有三個讓工作人員直接向領導反映意見和提出建議的渠道：員工可以在每周預設的時段內直接與領導會面表達意見，也可以向專門接受投訴的單位提出訴求，局內多個地點亦設置了意見箱，方便人員隨時提出申訴或建議，而所收集的意見將直接由領導處理。

### （二）透過與傳媒、社會機構保持緊密的溝通和合作夥伴關係，提升警務透明和加強公眾對法律及警隊職能的認知程度

除了提升警務工作的質素外，在建設正面的警隊形象的過程中，向公眾展示警務工作成效的方式同樣重要。錯誤訊息可誤導民眾對



警隊產生錯誤印象，從而削弱警方執法之正當性，在現今資訊氾濫的時代，以上情況尤為嚴重。警務公開制度是解決以上問題的方法之一，也是警察公共關係的重要部份。警務公開是指警方按照法律規定，系統性向公眾公開警務工作內容，以提高警隊的透明度，滿足公眾的知情權，為市民提供準確的治安訊息。中華人民共和國以法律明確規範警務公開的概念<sup>7</sup>，雖然澳門尚未有法律規範警務公開制度，但是司警局一直與傳媒緊密合作，向公眾公佈警務工作的內容及成效，包括定期透過新聞發佈機制、傳媒交流機制公佈訊息以及製作特備節目。

1) 新聞發佈機制：司警局的新聞發佈機制於上世紀八十年代設立，屬於一種具有及時性、準確性和互動性的警務公開方法。為保障公眾在最短時間內獲取重要治安資訊的權益，每次發生重大犯罪案件或出現新型犯罪手法，局方會即時透過短訊通知傳媒。為確保新聞發佈機制能夠成為公眾獲取治安消息的可靠來源，局長親自審閱所有發佈的內容，並由部門主管出任發言人，利用傳播媒介向公眾講解警方執法的情況，介紹警方打擊犯罪的成果，並教授市民防罪的方法。

2) 傳媒交流機制：傳媒是警方向市民傳達治安訊息的重要橋樑，故司警局設有新聞協調員制度，協調警方與傳媒之間的溝通，方便傳媒接收消息或查詢。局方在每年春節前及七月分別舉行“迎春座談會”及“司警日”活動，向出席的傳媒代表簡述局方過去一年執行警務的狀況和公佈各類犯罪案件的數據及各項預防犯罪工作的成效。另外，近年電視台及電台不斷製作與市民直接互動交流的時事節目，局方也派員出席該類時事節目，與市民直接交流，聽取和回應他們的意見。

3) 製作介紹警務工作的特備節目：為讓更多公眾關注警方的警務工作，深化他們對警方職能的理解，司警局參與由澳門保安司統籌製作的電視特備節目《警民同心》的拍攝工作，

向市民介紹局方職能架構、法律規定的報案程序以及執法過程中所面對的挑戰。

隨着多元警務（plural policing）<sup>8</sup>、分節式警務（nodal policing）<sup>9</sup>等新型警務模式越趨普及，不少地區的警方在維持社會治安的工作上，從“孤軍作戰”改為“與市民並肩作戰”<sup>10</sup>。實踐警察公共關係的過程中，司警局也引入了部份新型警務概念，致力拓展與非政府機構之間的合作關係，包括學校、物業管理業界、社會團體，透過與民間機構建立平等、雙向的溝通網絡和協作機制，共享資源，加快治安訊息流通的速度，提高識別、回應治安問題的效率及成本效益。

1) 學校：校園是小孩成長、學習的主要環境，對小孩社會化及道德觀念的形成過程有重大影響。因此，司警局在2000年2月成立了關注少年組，專責研究青少年偏差和犯罪行為，並於2008年開設“學校安全聯絡網”的溝通機制，定期與各校保持聯絡，每次出現涉及青少年的犯罪案件，或發現涉及青少年的犯罪趨勢有所改變，都會即時向學校通報，至今澳門已有八所大專院校、48個中學部及67個小學部加入這個聯絡機制。

2) 物業管理業界：澳門地小人多，大部份市民都居住在多戶式樓宇，所以與物業管理業界的溝通機制成為警方瞭解大廈治安情況及預防大廈罪案的重要渠道。自2010年1月司警局成立“大廈罪案預防小組”後，局方人員持續拜訪物業管理公司，並定期與業界舉行季度治安會議，就大廈治安問題交換意見，加強各方合作，共同應對和解決涉及社區和大廈的治安問題。

3) 社會團體：親友、鄰居對警隊的評價有可能影響市民對警隊的印象，對於未曾與警方有過接觸的市民，影響可能更為深遠。由於澳門是一個社團文化濃厚的社會（截至2015年為止，澳門共有大小社團6,494個<sup>11</sup>），故局方不斷拓展與社團之間的合作。在2015年1至9月，局方恆常接觸的社團共110個，並希

望透過活躍於社區的市民之人際關係網絡，把警務工作的情況、理念及治安訊息，放射性地在社區傳播。此模式不但更為人性化和具有感染力，同時也更具成本效益，原因是不少社團已經建立好與社區居民接觸的途徑，運用現存的渠道可以節省警方重新與市民建立溝通渠道的時間及警力等資源。

### （三）持續提高與市民接觸的頻率和質量，開發新型溝通渠道，令到市民對法律及警隊的職能有正確的認識及期望

警方形象建設過程中所面對的另一個障礙是市民因為缺乏法律知識而對警方產生超出法律或警方職能範圍的期望。台灣一項針對警察形象的研究訪問了 770 名民眾，結果顯示執法順序與民眾對警察的形象有顯著關聯，以“法”為先的民眾對警方的評價最高，其次是“理”，而強調“情”的民眾對警察形象之評價最低<sup>12</sup>。司警局在 2012 年就商戶對警方形象及防罪宣傳工作成功訪問了 946 名商戶，與台灣的研究一樣，結果顯示越清楚法律規定報案程序的受訪者，對局方的印象越正面（ $r=0.2$ ,  $p<0.001$ ）<sup>13</sup>。可見不識法便會降低市民協助警方的動力，打擊警隊士氣，進而削弱警隊執法的成效，形成惡性循環。

積極與市民接觸、誠懇溝通是消除以上障礙的有效方法，因為親身經驗比從第三者獲取的資訊更能影響市民對警隊的評價。有見及此，局方主動走訪社區接觸市民，提供途徑讓市民反映意見。

1) 走訪社區：2015 年 1 至 9 月，局方在街上接觸了市民 2,439 人次，走訪商舖 2,671 間次，到訪物業公司、大廈管理處、住戶大廈、工業和商業大廈 1,762 間次，巡查大廈時接觸了市民 3,109 人次，走訪 62 間銀行、醫療機構、青年活動中心、培訓機構、外勞職業介紹所，並透過舉辦 205 場講座和活動，推廣報案程序、法律及防罪知識，參與的市民共 41,859 人次。

2) 查詢或接收意見的服務：司警局在 2000 年設立了接待及投訴中心，直接由領導負責，市民可以透過電話或親臨方式查詢或投訴，所反映的意見或投訴將以機密及快捷的方式交予領導審視批閱。

除了以上的傳統途徑，局方也開設了新型溝通渠道，包括在 2013 年開展“滅罪小先鋒種子計劃”及在 2014 年 4 月成立“司警局大廈防罪之友”，並於 2015 年在多個社交平台開設專頁。

1) “滅罪小先鋒種子計劃”：藉着舉辦一系列的領袖技能及法律知識培訓、警務經驗分享及參觀交流等活動，加深青少年對警務工作和法律的認知，並借助他們的力量把以上知識在青少年群體中傳播，同時，以小先鋒作為警方與青少年群體接觸和溝通的橋樑，向青少年群體傳遞正確的價值觀，避免誤入歧途。

2) “司警局大廈防罪之友”：是警方與會員大廈住戶之間的溝通協作機制，大廈的住戶、單位的業主以及管理機構均可代表大廈申請加入“大廈防罪之友”成為會員。在大廈罪案預防小組的協調下，警方不定期巡查大廈，與居民接觸，向居民發放治安訊息，與居民攜手檢視和解決大廈的治安隱患，而居民也可以透過大廈罪案預防小組的電話熱線，反饋治安意見。

3) 開通社交平台專頁：由於不少市民有利用互聯網或手機接收資訊的習慣，司警局在 2012 年以博彩企業的員工為對象，成功訪問了 725 名市民對接收本局資訊的意見，並發現有 44.4% 受訪者認為智能手機程式及社交平台是最方便接收訊息的途徑。另一項在 2015 年進行的針對青少年的問卷調查顯示，528 名受訪者中超過一半有使用微信及 Facebook 的習慣，故局方於 2015 年先後開通了微信、YouTube 的官方頻道，並以關注少年組名義開通了 Facebook 專頁，利用電子渠道公開警務，其中 YouTube 及 Facebook 專頁開放互動留言的功能，方便市民反映意見。

#### 四、結語

警察公共關係是協調警民溝通及建設警隊形象的重要工程，要取得成效，警隊全體人員都必須願意肩負起維護警方形象的重任，積極、主動服務市民。司警局分對內及對外兩個層面落實警察公共關係建設。一方面，局方設置嚴謹的內部監督、培訓與溝通的機制，透過提高整體警務工作水平和服務質素，樹立正面的警隊形象。另一方面，局方積極與傳媒及

民間機構建立戰略伙伴合作關係，利用傳播媒介及市民的人際關係網絡，公開警務工作內容及執法成效，確立可靠的警務資訊來源，減少市民被不實訊息誤導而對警方存有錯誤印象的機會。同時，局方也提升與市民接觸的頻率和質量，構建警民溝通新渠道，豐富市民對警務工作及相關法律的認知，避免市民因為不懂法律、對警方存有不當的期望從而影響其對警方執法之正當性的評價。



#### 註：

1. 澳門特別行政區統計暨普查局：“人口統計及國民經濟指標” [EB/OL]，<http://www.dsec.gov.mo>，2015年9月15日。
2. HARLOW R. Building a Public Relations Definition.[J]. *Public Relations Review*, 1976, 2(4): 34-42.
3. PEEL R. *Principles of Policing*[M]. London, UK: 1829.
4. GRUNIG J E, HUNT T. *Managing public relations*[M]. New York, NY: Holt, Rinehart & Winston, 1984.
5. 澳門特別行政區政府：《中華人民共和國澳門特別行政區政府二零一五年財政年度施政方針保安範疇》[R]，2015年，第104頁。
6. TYLER T R, FAGAN J. Legitimacy and Cooperation: Why do people help the police fight crime in their communities?[J]. *Ohio State Journal of Criminal Law*, 2008, 6: 231-264.
7. 《公安機關人民警察內務條令》第28條明確確定了警務公開為“公安機關執法辦案和行政管理工作，除法律、法規規定不能公開的事項外，應當予以公開，並通過報刊、電台、電視台等新聞媒體和其他現代化訊息傳播手段以及公示欄、牌匾或者印發書面材料等形式告知群眾，為群眾提供方便”。
8. LOADER I. Plural policing and democratic governance.[J]. *Social and Legal Studies*, 2000, 93(3): 323-345.
9. JOHNSTON L, SHEARING C. *Governing security: Explorations in policing and justice*[M]. London: Routledge, 2003.
10. KEMPA M, JOHNSTON L. Challenges and prospects for the development of inclusive plural policing in Britain: Overcoming Political and Conceptual Obstacles[J]. *Australian & New Zealand Journal of Criminology*, 2005, 38(2): 181-191.
11. 印務局：“社團統計資料” [EB/OL]，<http://cn.io.gov.mo/BO/StatsCI.aspx>，2015年10月20日。
12. 王淑慧：“警察形象認知及行銷策略之研究” [J]，《行政暨政策學報》，37期，2003年，第97-136頁。
13. 皮爾森相關係數（Pearson's r）是統計學中用來表示兩個變項之間是否共同產生變化的關聯指標；本文中，正值的r代表市民清楚法律與市民對本局的印象兩者之間的正面關聯，r = 0.2表示越清楚認識法律的市民，對本局的印象越正面；而p是顯著性檢驗值，p < 0.001顯示前述正面關聯的信賴區間（Confidence Interval）達到99%以上，反映這個關聯是顯著的。