

XIANDAI ZHENGFU XINGXIANG GUANLI

现代政府

形象管理

颜如春 编著



四川大学出版社

编委组 02586631856 成都发信室
邮编 33159 联通 93319 查真伪

序

良好的政府形象是一个政府治理好一个国家或一个地区的基本条件。现代政府形象管理是开放性社会政府自身管理与社会管理发展相结合的产物。现代政府必须具有良好的形象才能赢得国内外公众的理解、信任、尊重和支持，从而顺利地推行自己的路线、方针和政策。分析一些政府有令不行、有禁不止等现象产生的原因，一个重要的因素是政府的威信降低，政府的凝聚力、号召力减弱了，也就是说政府形象出了问题。政府形象管理是在政治日益民主化、经济全球化的时代背景下，现代政府必须开展的一项高水平、综合性的现代管理工程。研究政府形象管理问题，对塑造我国各级政府良好的形象，提高政府美誉度，增强政府威信，实现执政为民的宗旨，具有重要的意义。

《现代政府形象管理》一书，是关于政府形象管理理论与实践的专著。该书对现代政府形象管理的基本问题：政府总体形象设计、政府工作全面质量管理、政府政策形象管理、政府领导者形象管理、政府公务员形象管理、政府环境形象管理、政府传媒形象管理、政府行为管理、政府绩效管理、政府危机管理、政府公共关系管理、政府形象管理的组织机构等作了全面、系统、深入的分析、研究，构建了现代政府形象管理的基本框架。

《现代政府形象管理》一书是研究公共管理学和政府公共关系学的新视角与新思路。该书站在管理的角度研究政府形象，从观点到思路都有许多新颖独到之处。作为一个整体构架，《现代政府形象管理》是一个全新的探索；作为一个体系，现代政府形

象管理还有相当大的拓展研究空间。该书有助于引发公共管理领域的专家、学者对政府形象管理的深入研究，也有助于推动政府部门和广大公务员不断改进政府工作，提升政府形象的实践探索，具有重要的理论和实践价值。

罗德刚

2004年8月

本文作者系重庆市委党校、重庆行政学院教授，学术委员会委员，公共管理教研部主任。

目 录

第一章 政府形象分析	(1)
第一节 政府形象的含义、特征及构成要素	(1)
第二节 政府形象的影响因素及衡量标准 ...	(8)
第三节 政府形象的分类	(13)
第二章 政府形象管理概述	(18)
第一节 政府形象管理的含义及意义	(18)
第二节 政府形象管理的内容及目标	(22)
第三节 政府形象管理的灵魂	(26)
第三章 政府总体形象设计	(29)
第一节 政府总体形象设计的重要性	(29)
第二节 政府总体形象设计的环境分析	(31)
第三节 政府总体形象设计的内容	(36)
第四章 政府工作全面质量管理	(46)
第一节 政府工作全面质量管理概述	(46)

第二节	政府工作全面质量管理的关键环节	(58)
第三节	政府工作全面质量管理保证体系的建设	(63)
第四节	政府工作全面质量管理的策略	(67)
第五章	政府政策形象管理	(70)
第一节	政府政策概述	(70)
第二节	政府政策与政府形象的关系	(73)
第三节	政府政策形象管理的要点	(74)
第六章	政府领导者形象管理	(95)
第一节	政府领导者形象管理的意义	(95)
第二节	政府领导者的形象要求	(96)
第三节	政府领导者形象管理的要点	(100)
第七章	政府公务员形象管理	(105)
第一节	公务员形象构成要素分析	(105)
第二节	公务员形象管理的要点	(109)
第八章	政府环境形象管理	(123)
第一节	政府环境形象管理概述	(123)
第二节	政府机关“四大环境”管理	(128)
第九章	政府传媒形象管理	(138)

第一节	政府电视传媒形象管理	(138)
第二节	政府网络传媒形象管理	(145)
第十章	政府行为管理	(156)
第一节	政府行为概述	(156)
第二节	政府行为失灵分析	(161)
第三节	政府行为的规范化管理	(168)
第十一章	政府绩效管理	(178)
第一节	政府绩效管理对塑造政府形象的作用	(178)
第二节	政府绩效管理的基本原则	(183)
第三节	政府绩效管理的主要环节	(185)
第十二章	政府危机管理	(204)
第一节	危机的特点及进程分析	(204)
第二节	政府危机管理与政府形象的关系	(209)
第三节	政府危机管理体系	(212)
第四节	公共危机管理的国际趋势与前沿动态	(218)
第十三章	政府公共关系管理	(226)
第一节	政府公共关系管理概述	(226)
第二节	政府公共关系管理的原则	(236)

第三节	政府公共关系管理的主要内容	(243)
第十四章	政府形象管理的组织机构	(264)
第一节	设立政府形象管理专职机构的必要性	(264)
第二节	建立政府形象管理专职机构的设想	(268)
第三节	政府形象管理机构人员的素质及其培训	(272)

第一章 政府形象分析

第一节 政府形象的含义、特征及构成要素

一、政府形象的含义

关于政府，有广义和狭义两种解释。从广义上讲，政府是国家各种权力机关的总称，它包括行使国家立法、行政、司法权力从中央到地方的所有机关；从狭义上讲，政府即通常所指的国家行政权力机关。本书说讨论的政府形象中的政府，采用后一种解释，即国家的行政权力机关。

政府形象的概念是在形象和组织形象概念的基础上发展起来的。形象一词的本意是指人物的形体、相貌、外观。组织形象通常指社会公众对组织的内在精神和外显事物的整体印象和评价。政府是一种特殊的组织，是一种拥有公共管理权力的机构。政府形象不同于一般的组织形象，它是指社会公众按照一定的标准和要求，对政府实施公共管理的活动和效果的综合认识后所形成的整体印象和评价。它是政府的静态实体（如政府设施、组织机构和政策法规等）和政府公务员的动态言行综合作用于公众主观意识的产物，是政府内在素质和外在表现的综合反映。

二、政府形象的特征

（一）政府形象是主观与客观的统一

政府形象的形成是主观的，是公众通过自身的感受，对客观事实的反映。虽然政府形象是靠实际行动反映出来的，但是，公

众对政府系统的实际作为，特别是各个方面的活动与绩效并不能全面了解。另外，对于政府的行为与活动，公众又都是经过自己的感受与思考才在头脑中形成一定的印象。不同的公众与公众群体，其生活的范围不同，地位不同，知识程度与专业领域不同，对政府的要求与愿望也就不同。因此，不同的公众与公众群体对政府的印象是不一样的。有时即使是同一件事，也可能产生不同的反映，即所谓的智者见智，仁者见仁。同一个政府行为，可能有些人认为政府做得好，另一些人则反对；有些人从中受益，有些人则从中受损。公众总是根据自身利益的得失来决定他们对政府的态度。针对这一特点，政府在决策（特别是涉及面广、影响大的政策、规章等）时一定要加强调查研究，以充分了解民意；要加强经常性的双向沟通，增大政府工作的透明度；政策实施前让公众进行广泛讨论，加强实施前的解释和告知活动。这样，一方面使制定出的政策是照顾大多数人实际利益的政策，这样的政策必然会得到大多数人的拥护，政府的良好形象自然就树立了起来。另一方面，对那些利益可能受损的少部分人（因为任何政策必然会造成这一现象），则通过政务公开、实现公众的知情权等措施，使之对政府的意图、决策过程有比较真切的了解，有必要的思想准备。他们的思想承受力提高了，不满情绪自然就减弱了。同时，公众对政府的评价与政府的实际作为之间必然存在一定的差距。因此，要塑造良好的政府形象，必须有意识地引导公众的思想感情，使之比较客观地反映实际。然而，公众心目中政府的形象不是凭空产生的，而是对政府的各种组成要素、相互间的联系及其运行效果的反应，是构成政府形象的诸多客观因素的反映。政府形象作为政府这一巨型社会系统的组织形象是不可能通过主观的控制强加于公众的，而必须从政府各项实际工作中努力给公众创造一个能够作用于思想感情并获得良好形象的客观实际。政府只有在结构、功能、政策、效率、权力的公正运用等方

面做出良好的成绩，给公众一个真实、可靠、负责、公正、高效、廉洁的印象，才能在公众中塑造出优良的形象。因此，优良的形象不是靠吹捧出来的，也不是靠一味地宣传出来的，而是靠脚踏实地地干出来的。这就是说，政府良好形象的塑造，不能靠吹，更不能强加，而是要踏踏实实地做。政府形象是主观与客观的统一。

（二）政府形象是内在素质与外在表现的统一

政府形象在很多情况下，是以外在的形式表现出来的。比如外界往往主要通过某个人的言谈举止、音容笑貌、为人处世和服装仪表等外在表现，形成对他的印象，即外表形象；外界对一个政府机构的印象，往往也主要通过政府机构颁布的政策法规，开展的各种社会活动，提供的各种社会服务，以及发表的各种社会言论等来评判。从这个角度上说，政府形象确实主要表现为外在形式。因此，“包装”对政府组织机构来说是必要的。但是，根据辩证法，事物的外在形式归根结底取决于事物的内在素质。一个人的言谈举止、为人处世、着装仪表等外在表现，间接地反映了这个人的文化教养、思想修养和生活经历等内在素质；一个政府机构的政策法规、公开言论、社会服务和社会活动等外在表现，也必然扎根于这个政府机构的价值观念、目标宗旨等本质特性。因此，没有内在素质作为根基的外在表现，是无本之木、无源之水，是不可能长期存在的；同样，违反内在素质的本性而刻意制造的外在表现，不是真正的形象，而是假象，这种假象也是不可能长久的。政府形象是内在素质的具体体现，又必须由外在形式表现出来，是内容与形式的统一，本质与现象的统一，内在素质与外在表现的统一。

（三）政府形象是稳定性与变化性的统一

政府形象具有稳定性，主要表现为政府的结构、职能、政策

等在一定时期内具有相对稳定性，因此，公众对政府的评价在一定时期内也具有相对稳定性。比如在一定时期中，政府可能在公众中赢得了普遍好感，并在公众心目中树立起了良好的形象。政府形象一旦在公众头脑中形成，就具有某种稳定性，即使政府的行为与活动以后发生改变，这种既定形象仍旧会在一段或长或短的时间内左右公众对政府的评价。但政府的目标、规模、结构、职能、体制和机制都是同一定的社会、政治、经济、甚至文化观念相适应的，一旦原有的社会、政治、经济、文化观念发生巨大的变化，就要求政府也相应地作出变革。这种变革是政府内在要素的构成及其相互关系的调整、改变与重建。这种内在的变革将会直接影响政府的行为与活动，从而改变政府在其直接服务的公众心目中的印象。同时，公众对政府的要求、愿望也是不断变化的，公众对政府的形象除了有一定的稳定性以外，还具有不断变化的特性。因此，政府形象是稳定性与变化性的统一。

认清政府形象的特征，对于我们抓好政府形象管理具有重要的意义。它给了我们几点启示。

1. 政府形象是主观与客观的统一，并最终落实到客观效果上任何主观愿望都受到客观条件的制约。因此，政府不能脱离具体的客观环境和条件，追求过高的目标任务、过宽的管理内容，而应力求达到主观与客观的统一，在社会公众中树立“言行一致”、“言必行，行必果”的政府形象。一个政府即使把自己的形象标准定得再高，自认为在落实政府形象的言论与行为方面做得再好，但是如果社会反映不好，社会公众不认可，那么，这样的政府形象也是要打问号的。因此，政府形象的优劣，只能以外界的客观综合反映作为评判。政府必须以综合反映为尺度，衡量和修正自己的形象，而不应要求社会、公众来适应政府形象。

2. 政府形象是内在素质与外在表现的统一

政府形象应该从政府自身的内在素质与外在表现抓起。政府

的内在素质包括政府的公务员素质、管理水平、服务质量等；政府的外在表现一般指政府的静态实物和动态言行。政府形象是政府的内在素质与外在表现经过长期潜移默化、“身体力行”的作用综合形成的。从认知过程来说，公众往往通过政府的外在表现，认识政府的内在素质，并逐步形成自己心目中的政府形象。对于政府来说，则必须首先抓好自己内在素质的培养，在此基础上生发出良好的外在表现，通过传媒，让社会公众知晓，获得他们的好感，逐步在社会公众中树立起良好的政府形象。

3. 政府形象是稳定性与变化性的统一

政府应该用发展、变化的眼光来看待自己的形象，在动态中塑造良好的形象，在变革中保持良好的形象，在运行中完善自己的形象。如果发现政府形象出了问题，政府应重新审视自己的目标、结构、职能、机制、政策等，适时进行调整和改变，不断加强自身的建设，为塑造稳定、良好的政府形象奠定坚实的基础。

三、政府形象的构成要素

政府形象是一个完整的体系，它由以下一些具体要素构成。

（一）组织

组织这一要素在政府形象的诸要素中占有重要的位置。政府组织是由各级政府的领导者和广大公务员组成的，其中，领导者往往是社会公众关注的焦点。政府领导人的形象对政府的形象有极大的影响。一个政府的领导人，他或是当时社会中的优秀者、能干的政治家，或是平易近人、忠厚诚恳的长者，由于他们本身在公众中就具有良好的形象、崇高的威信、强大的感染力和号召力，这样的政府就较容易在公众中树立良好的形象，从而赢得公众的支持。因此领导者必须首先严于律己，成为自觉塑造和维护政府形象的楷模。另一方面，政府中的每一位公职人员，对塑造政府的形象也很重要。因为政府的方针政策要靠他们去贯彻执

行，许多具体工作要靠他们去做，他们经常广泛、大量地接触社会公众。因此，他们形象的好坏，对于公众来说，在很大程度上就代表着政府形象的好坏，他们同样是政府形象的塑造者和承担者，必须严格规范自己的行为举止。

无论是政府组织的领导者还是普通公务员，都是政府形象的塑造者和承担者，其素质的高低都直接影响着政府的形象。形象良好的政府往往有一批素质过硬的公职人员，而形象较差的政府往往也肯定有少数“蛀虫”在滥竽充数。如果公职人员具有廉洁奉公、平等待人、精明干练等好的品德和才能，公众对政府就能产生良好的印象；反之，如果他们贪污受贿、徇私枉法、盛气凌人、脱离群众、能力低下，公众就会对政府产生恶劣的印象。1989年4月25日日本竹下登内阁倒台就是一个典型的例子。由于其中的几个首脑接受了里库路特公司贿赂的股票，使日本人民认为日本自民党政权严重腐败，使得他们威信扫地，最后不得不辞职。要使政府在公众中树立起良好的形象，首先必须抓廉政建设，消除贪污腐败现象，教育政府中的每一位公职人员廉洁奉公，遵纪守法。只有每个公职人员的形象好了，整个政府的良好形象才能真正树立起来。

（二）目标

目标是政府宗旨的直接体现，也是政府形象的具体化，它反映了一个政府代表谁的利益、为谁服务的问题。我国政府的宗旨是代表和反映广大人民群众的利益，为广大人民群众服务。这一宗旨必然在政府的许多具体目标中反映出来。政府目标在构成政府形象的诸要素中起着“本质”的作用。如果一个政府制定的目标是代表广大人民群众利益的，目标达成的结果与目标制定的初衷是一致的，为广大人民群众带来了实际利益，那它在公众心目中必然会竖立起一个良好的形象；反之，如果一个政府制定的目标是代表少数人利益的，目标达成的结果必然损害多数人利益，

那这个政府在公众心目中的形象必然是不好的。在当今世界，几乎所有的政府都懂得这个道理，都称自己是代表广大人民群众的利益，为人民服务的，以便在公众心目中有个良好的形象。当然，判断一个政府是否代表广大人民群众的利益，并不以它自己的声明为准，而是要看它的实际行动，标准掌握在公众手中。

（三）决策

如何制定各项政策是一个政府塑造良好形象的重要因素。因为政策是政府为实现自己的目标而规定的行动准则。检验一个政府代表谁的利益，为谁服务，最好的办法就是看它推行的各项政策代表了谁的利益。当然，政府的各项政策不可能代表每一位公民的利益，只能看这项决策是否对人民有益、是否代表了大多数人的长远利益。如我国的计划生育政策，它限制了一些人的生育要求，正是为了让全体人民有更好的生活环境，符合绝大多数人民的利益；又如我国的个人所得税政策，就是为了调节部分个人的过高收入，避免与大多数人的差别过分悬殊，这对于纳税者来说是个限制，但对绝大多数人是有利的。总之，一个政府要在公众中树立良好形象，就必须在各项政策的决策上真正体现广大人民群众的利益，全心全意为人民服务。

（四）效率

从某种意义上讲，政府的效率是政府形象的生命。如果没有政府高效的运转，政府的目标、规划、决策等，就会落空；政府效率低下，政府全心全意为人民服务的宗旨就不可能真正实现。政府效率如何，首先，反映了各级政府机关是否尽心尽责、全心全意为人民服务；其次，反映了政府的每一个公职人员（包括领导者）的素质高低和能力水平；再次，也说明了整个政府机构的运转是否正常，政策是否得人心，工作是否顺利。因此，政府办事效率的高低，是公众衡量政府形象的有形尺度。如果有令不

行、有禁不止，办事久拖不决，或者干脆无人管，甚至还要靠开后门、拉关系才能办成事，或政出多门、或朝令夕改、或政策不切实际甚至违背民心，这样的政府自然是一个腐败无能的政府，必然在公众中失去威信，也就不可能有良好的形象。

政府形象的构成因素除上述所列之外，还有如地理位置、建筑物等因素。政府所在地的地理位置一般都是在它所管辖范围的经济、文化的中心，这样能给公众一个“政府是心脏”的感觉；反之，地理位置很偏，就会让人产生“穷乡僻壤焉能服众”的感觉。所以，古今中外，不管哪个政府都十分重视择“都”。

政府的地理位置很重要，政府的建筑设施同样也很重要，特别是一个国家政府的建筑设施更是如此。一般来讲，政府的建筑设施应庄重、威严，如美国的白宫、我国的新华门、前苏联的克里姆林宫等，都有这样的特点，它们都成了国家的象征。

第二节 政府形象的影响因素及衡量标准

一、政府形象的影响因素

影响政府形象的因素有很多，但最重要的是以下几个方面。

（一）政府的合法性

政府的合法性表明政府在法律上得到了公众认可并且可以实施政治控制，是一个政府赖以生存的最基本条件，它揭示了公众对政府的信任、好评，至少没有恶感的内在原因。一个合法程度较高、受到公众拥戴的政府，其形象一开始就居于十分有利的位置，并且能以较小的成本取得较好的成效。与此相关的一点是政府的自主性，即当干扰因素很强大时（如政党、军队、他国政府、利益集团等试图控制政府时），政府仍然能够有自由决断的能力，这不是任何合法政府都完全拥有的，公众对政府国际形象

的关注更多地集中于此。

（二）政府的有效性

政府的有效性，即政府通过政治动员、政策的制定和实施来实现国家及公众利益的实际表现，它是政治系统满足社会需求的程度。一个有效的政府在形象建设过程中拥有强大的说服力和感召力。它可以从两个角度进行考察，一是政府的能力，即政府以最小的社会代价采取并促进集体行动的能力。它不仅包括政府及其官员的行政或技术能力，还包含更深层次的机构性机制，这种机制能够促使政治家和公务员按照集体的利益行事，它外在表现为政府是否精明强干。二是政府的绩效，即政府利用上述能力满足社会需求的结果。它表现为政府的精神强干是否发挥到了应有的水平和应该的地方。

（三）政府的识别性

政府的识别性，这里侧重指能够让公众产生明显识别效应的政府外在特征，这些特征使得公众可以容易地把此政府与彼政府区别开来。因为公众对政府形象的认知总是通过特定的外在特征（如建筑物、标识、领导人、组织机构、人员行为、重大事件）或亲身感受等体现或者强化的，所以把企业形象识别（CI）中的某些成功手段引入政府形象建设就是值得认真考虑的方法。例如，可以通过提炼政府理念的精华、设计政府的形象标识、进行重大事件的整体策划甚至包装政治领导人等方法来塑造政府形象的传播特征。其中，在现代社会，政府领导人的形象对政府整体形象具有尤其突出的示范和识别作用。从这个角度出发，我们才能理解一些看起来极端但在西方国家却是家常便饭的例子。如为了突显里根总统的脸部特征，形象设计师决定更换白宫椭圆形办公室的米色窗帘，且花费 2 万美元装设了一套灯光设备，以加强窗外花园的背景光线，这些措施使总统看起来年轻了 10 岁。

在这一相互关联的立体结构中，公众判断政府形象优劣的前提是对政府合法性的认可程度（这种合法性很可能是政府宣扬的）基础是政府运作的有效性程度（政府宣扬的、公众感受的），直接触动是政府能够识别的外在特征与表现等。但是由于政治系统对于多数公众来说是一个“黑箱”，人们无法直观其内里的要素、结构和运行机制，而只能通过其外在行为表现及其社会效果来评判政府的形象，而实现这一切的最后落脚点是传播（包括策划与沟通）。因此，政府的传播能力作为一个十分重要的影响因素，在操作的关键环节中，还必须单独强调。没有传播就没有政治和政治生活，但政治传播不同于其他传播，它不追求商业上的盈利，仅追求政治意见的有效传达和正确灌输；不强求表面的顺从，却着力于理想的引导、内心的控制和人心的归向。通过传播恰到好处地展示政府的行为，是现代社会政府改变公众认知和评价的最重要手段。在美国，大众传播早已成为美国政治生活的中心部分。凡是关注近年来总统选举的人都不会否认，媒体是总统候选人用以亮相并宣传自己见解的重要工具。

二、政府形象的衡量标准

政府形象的衡量标准主要有三项内容：知名度、信任度、美誉度。由于政府具有与一般组织不同的特殊地位，因此，这三项内容在其地位和重要性上，就同一般的组织有所不同。

（一）知名度

政府知名度就是一个政府组织被它的社会公众知道、了解的程度，即政府组织在公众总人数中知晓政府的公众所占的比率。知名度对于政府来说并不是塑造形象时所追求的重要目标，政府的特殊地位给它赋予了其他任何组织无法比拟的“知名度”。但是这并不排除在一些特殊情况下，政府应结合实际情况，也给予它一定的重视。例如我们有些基层政府，因管理的地域狭小或偏僻，