

政府形象探索

蒋春堂 主编

中国国际广播出版社

序

余明阳

政府公关与政府形象，不但是公共关系学学科体系中的重要研究内容，而且是当今中国极具现实意义的应用课题。

政府公共关系是以各级政府为主体以广大内外公众为客体的一种特殊类型的公共关系。政府公关的主要目标是提高政府的美誉度，树立“廉洁、高效、务实、高效”的政府形象。政府的公关活动涉及到各个领域、各类公众、各种事件，所取得的成效体现为不同形式，不同方面。

目前，公共关系已在我国的“两个文明”建设中发挥出特有的价值和魅力，从而受到上至国家领导下至平民百姓的重视。但公共关系的学科体系需要进一步完善，需要探索公共关系在各个领域的应用。

事实上，缺乏政府公关的研究，公关学科体系会不够完善，而且没有良好的政府公关，企业公关的发展也将受到很大的制约，因为社会结构与社会环境本身就是一个关联的系统。这正是本书出版的意义所在。

蒋春堂先生是湖北大学教授、公关学科的带头人也是我国最早从事政府公关研究的著名学者之一。湖北大学与中山大学、浙

江大学等是国内政府公关研究较早的院校。这次全国高校继深圳、杭州、兰州、北京之后，在武汉召开第五届公关教学研究会，其主要课题是研究“政府公关和政府形象”，并出版本论文集，我认为无论是主编的影响力、东道主的办学和科研实力，还是选题的到位、论文集的价值，都是一流的。且编委中，既有自身公关运作上佳的八峰领路人姚绍斌先生，又有学术功底深厚的黄士平、吴克明先生，这些都是本书质量的有力保证。

本书体系完整、内容详实，从宏观到微观，从领导人到城市，从程序到个案，琳琅满目，应有尽有。她不但是专业研究者的参考，也是政府的参谋，更是爱好者不可不读的资料。当然，由于政府公关的研究在我国尚属初创，本书在深度上和观点的系统化上还有待作进一步研究，但这并不影响本书的重要理论意义和现实价值。

为此，在向主编、编委和各位学识渊博的作者致谢的同时，很愿意向广大读者朋友推荐。

是为序。

1999年3月28日写于北京友谊宾馆

注 释

①余明阳博士系中国公关协会学术委员会副主任。

编委会成员：

**蒋春堂
姚绍斌
黄士平
吴克明**

目 录

我国政府公关的现状与展望·····	蒋春堂 (1)
八峰人的公共关系意识	
——内求团结外求发展·····	莫定龙 (28)
政府公关信息沟通的原则·····	黄士平 (41)
浅谈政府公共关系原则的贯彻实施·····	张岩松 (51)
如何塑造良好的政府形象·····	王克安 李国友 (62)
政府公共关系的重点在于塑造新形象·····	彭传训 (69)
政府形象的特点及其塑造·····	刘业平 葛 明 (75)
略论政府形象·····	刘 然 (79)
政府政策与政府形象·····	贺桂琴 (84)
依法治官·维护政府形象·····	姚申健 万 虹 许卫华 (87)
推行社会服务承诺制 塑造政府新形象·····	张建华 (98)
晕轮效应与政府形象塑造·····	王琴芳 (106)
浅论“民本”思想与政府形象的塑造·····	宋 薇 (112)
坚持人民至上 树立政府形象·····	沈烈文 (117)
发挥公关功能建设政府形象·····	岳 君 (123)
政府公关与体制·····	赵 勇 (129)
社会冲突中政府公关的安全阀机制·····	郭 泉 李 晶 (133)

政府公关的载体之一：领导者·····	刘建军 杨志祥	(138)
现代领导者的形象塑造·····	董丽霞	(142)
领导者公众形象初探·····	向春玲	(147)
政府领导行为中的情感因素·····	王美文	(152)
浅议中国政府公关的几个问题·····	周学荣	(157)
政府公关决策的构成和前提分析·····	任宗哲	(166)
政府公关与社会调查·····	吴克明	(173)
政府公共关系与反腐败·····	周锡川	(178)
反腐倡廉与政府公关·····	萨支辉	(183)
反腐倡廉的政府公共关系举措·····	李 萍	(189)
政府公关在构建政府与社会中介组织		
新型关系中的作用·····	彭惠青	(198)
论政府公共关系管理的时机·····	程方炎	(202)
树立“塑造政府形象”的公关意识·····	周 晓	(208)
下行沟通中的平等与强制·····	李 宁	(214)
分流干部的“关系”是无形财富·····	覃 梅	(219)
浅谈‘98抗洪中的政府危机公关·····	戴启明	(228)
经济市场化迫切呼唤政府公关·····	刘 峰	(233)
知识与政府公共关系·····	于新恒	(238)
知识经济的特点与政府公关发展趋势·····	蒋春堂	(246)
经济薄弱乡镇政府公共关系探讨·····	邢后银	(258)
关于中国城市形象的理论思考		
——论城市形象的十大关系·····	岳颂东	(263)
城市形象与政府公共关系·····	邓克敏	(272)
城市形象的塑造与地方政府公关·····	李 力	(280)
城市形象建设要以人为本·····	蔡俊豪	(285)
大连城市环境的艺术创造·····	师 中	(290)
论城市形象策划·····	乔宪金	(295)

地区形象建设是政府公关的重要内容.....徐美恒 (300)

香港特别行政区政府的公共关系机构及职能.....廖为建 (303)

中美政府公关之比较.....乐 飞 (307)

俄政府车臣问题公关方略浅析.....石继升 (311)

构建电子化政府塑造网络形象.....涂洪斌 (319)

我国政府公关的现状与展望

· 蒋春堂

政府公共关系是以各级政府为主体以广大内外公众为客体的一种特殊类型的公共关系。政府公共关系活动是指政府为了更好地管理社会事务，争取公众对政府工作的理解和支持，塑造良好的政府形象，在公关思想（意识、观念）或公关理论指导下运用传播手段与社会公众建立、协调、改善关系的政府行为。政府公关的特殊性主要表现在以下两个方面：第一，构成要素的性质特殊。公关主体具有层次性、权威性和惟一性，可分为中央政府和地方政府。公关客体具有广泛性、复杂性和相对性，可分为外部公众、内部公众和辖区公众。政府掌握着大量的传播工具，政府与辖区公众之间具有上级与下级的严密组织关系，因此，政府公关的传播条件具有优越性、严密性和迅速性。第二，公关的目标任务特殊。政府公关的主要目标是提高政府的美誉度。我国政府公关的宗旨是全心全意为人民服务，通过广泛周到的社会服务满足公众的物质利益和精神需求，树立“廉洁、勤政、务实、高效”的政府形象。

公共关系是80年代初期引进我国的，我国的政府公关活动大体上是在80年代后期开始兴起。政府公关活动涉及到各个领域、各种事件，所取得的成效体现为不同形式、不同方面。本文只能对

我国政府的公关实践和理论研究取得的主要成效进行回顾并对其面临的形势以及如何完善和发展问题进行粗浅探讨，企求引起有关方面的重视，使其在两个文明建设中更好地发挥作用。

一、政府领导重视公关事业发展

政府公共关系在中国的发展虽然时间较短，但它以独具的功能逐渐体现出其特殊的价值，显示出蓬勃发展的茁壮生机，并且，受到各级政府及领导的高度重视。这主要体现在以下四个方面：

1. 国家高层领导同志的有关讲话

江泽民同志于1989年8月19日在对当时中央、国务院办公厅信访局召开的十省市信访工作会议的批示中说：“信访工作是我们党和政府发扬民主、体察民情、联系群众的重要渠道。各级党委和政府要切实加强对信访工作的领导，使其在加强社会主义民主与法制建设、密切党和政府与人民群众的关系中，发挥更大的作用。”^①江主席于1994年年初在太原铁路分局听取“塑形工程”汇报后，就形象设计问题发表了谈话，“铁路是社会主义精神文明建设的一个重要窗口。铁路的路风关系到铁路的形象，关系到国家的声誉。铁路职工的形象与铁路的形象是密切相关的。每个铁路职工都要用人民铁路为人民的宗旨塑造自己的形象。”^②1991年5月，李瑞环同志在中国十大杰出企业公关评优颁奖大会上的贺词中说：“中国公关事业的发展，是中国改革开放的必然趋势。它以新型的管理科学，协调社会各方面关系，密切党和广大人民群众的联系，调动各种积极因素，维护安定团结，促进社会主义建设。我相信，在实现十年规划和‘八五’计划的奋斗中，中国的公共关系事业一定会有一个更好的发展前景。”^③李岚清同志于1994年2月5日在全国企业干部培训工作会议上讲话时说：“中国需要培养一批

懂经济、懂技术、懂管理、懂文秘公关、会外话的企业家，造就一批中国自己的MBA。公关关系是门科学，搞国际经济技术合作不懂外语不行，不懂技术和经济管理不行，不懂公共关系也不行。”④胡乔木同志于1991年11月为第二届全国公关理论研讨会致贺信；⑤1995年5月，薄一波同志为首届全国公关会议致贺词；⑥贺信与贺词中充分肯定公共关系事业所取得的成绩，并希望在总结经验的基础上，进行创新性的开拓。

此外，中央领导还重视在国家机关干部中普及公关知识。90年代初期，在一次国家机关工作委员会举办的国家各部委机关党委书记理论研讨班上，就曾特邀国际关系学院王朝文先生讲授“公共关系与党的工作”。这标志着公共关系真正步入了高层党务工作领域。

2. 地方政府领导公关意识的增强

我国地方政府所开展的各种公关活动，地方政府领导对公关作用的深刻认识，都可以说明这些地区的政府和领导已形成了较强的公关意识。例如：

陕西省省长陈安东在八届人大三次会议期间（1995年6月3日）接受《公共关系》杂志主编权裕和西安电视台记者采访时说：“公共关系是一门新兴的现代科学。我们在实现本世纪末的战略目标中，公共关系可以发挥其他学科难以替代的作用。”陈省长以其强烈的公关意识，努力争取在“两会”统一组织的新闻发布会上发言，使中外记者、社会公众、世界人民对陕西有了新的认识⑦。河北省省长叶连松说：“政府公关应立足于密切党和政府与人民群众的联系。”叶省长认为：在群众中树立良好的形象和信誉，就是要勤政廉政，扎扎实实地为人民办实事，关心人民群众的疾苦，带领人民群众脱贫致富奔小康，建设经济强省⑧。贵州省省长陈士能在《公关世界》上发表《社会主义市场经济呼唤大力发展公关事业》

的文章；黑龙江省副省长陈云林兼任省公关协会名誉会长，在《公共关系》上发表《开展政府公关树立良好形象》的文章；安徽省副省长张润霞兼任省公关协会会长，曾在《公共关系》上发表《以公关推动精神文明建设》的文章。这些领导同志在文章中全面肯定了公共关系在两个文明建设中的作用，并且认为在机关干部中普及公关知识，建立和健全公关机构，重视培养和造就公关人对于坚持和发扬为人民服务、密切联系群众的工作作风，发展市场经济，树立政府形象都具有重要意义。

嘉兴市委书记童炽昌在1994年元旦前夕接受《公共关系报》记者采访时说“公关也是生产力，这一观点在嘉兴市的领导中已经形成共识。良好的公共关系实际上是一种无形资产。公关工作搞得_好，没有资金可以有资金，没有项目可以有项目，没有朋友可以有朋友，没有市场可以有市场”。^⑨1991年安达市委书记梁青在与张广远先生交谈时说：“安达与大庆距离最近，地缘优势得天独厚，安达发展慢，很重要一条原因是不注意各方面关系。”他上任后充分利用大众传播媒介和全方位的人际沟通，开展与大庆搞好关系的公关活动，使两个市的经济形成了互助互补结构。安达借助大庆的经济技术实力救活了一批企业，富了起来。因此，梁青颇有感慨地说：“发展经济离不开公关，公关是一门科学，公关就是财富。”^⑩

3. 已经确定公共关系为正式职业

据《公共关系》1999年第3期报道，国家已将公共关系确定为正式职业。近期，国家劳动和社会保障部对公关职业的名称、定义、工作描述、技能标准和鉴定规范等一系列重大问题进行论证后，作出了严格的规定：公共关系职业的名称正式定为“公共关系人员”（简称公关员）；公关职业定义为：专门从事组织机构公众信息传播、关系协调与形象管理事务的调查、咨询、策划和实施的人

员。并规定公关人员将像会计、律师等专业人员一样，必须持证上岗。为此，专门成立了“国家职业资格工作委员会公共关系专业委员会”。目前，该专业委员会已经制定并通过了“国家公共关系人员职业技能标准”和“鉴定规范”等主要文件。这标志着我国公关职业的科学化、规范化管理进入了一个崭新的时期。

4. 设立机构专门研究政府的形象

《公共关系报》于1997年7月5日发表了《政府形象进入研究领域》的文章。文章中说：总部设在北京的新开来顾问公司于1995年首先提出“中国政府形象战略”这一课题并申请项目基金。这个课题的提出，引起了国家党政机关及社会各界相关人士的极大关注。国家社会科学基金“九五”规划项目办公室的专家评审委认为：随着市场经济的发展和政府职能的转变，政府形象已成为表现国家实力和文明程度的重要因素。树立良好的政府形象，强化政府机关工作人员的形象意识，已成为整个社会关注的重要焦点。中国非常需要有一个专门的组织将政府形象建设战略作为课题对其进行系统研究，故将该课题定为1997年国家社会科学基金“九五”规划项目政治学类组惟一入选的自选课题。以此课题为基础，由中共中央党校、中国社会科学院、国家行政学院、求是杂志社等共同组建的中国政府形象战略研究工作委员会已系统地总结归纳出政府形象战略的体系，将出版发行各250万字的《中国政府形象战略》和《中国政府形象建设典型100例》。此外，该委员会还将跟中央电视台合作开展“中国政府形象巡礼”活动；开展全国性的理论研讨会和经验交流会；成立中国政府形象战略中心，为国家公务员提供形象方面的培训和辅导及开展其他项目的活动。

二、政府公关实践取得明显成效

政府及领导的重视推动着政府公关实践活动的开展，几年来，我国的政府公关实践已经在很多方面取得了明显成效。例如：

1. 重视民意广泛沟通体现公众至上

沟通信息是政府公关的重要职能。广泛深入群众，重视调查研究，了解国情民意，关心民众疾苦，全心全意为人民服务，全力以赴为群众排忧解难是新中国政府一贯坚持的方针，是中国共产党的优良传统，也是政府公关体现公众利益至上的具体表现。李瑞环同志，在担任天津市委领导期间，天津市党政机关由于非常重视听取人民群众的意见和要求，通过开座谈会了解民意，利用媒介公开评论等沟通方式密切了政府与人民群众的关系，使党政工作得到人民群众的理解和支持，使天津市的各项工作取得了突出的成效，也为天津市政府树立了良好形象。1995年3月8日，担任全国政协主席的李瑞环深有感触地告诫出席“两会”的各级领导干部“要注意了解群众心情，要以诚待人、广交深交一批敢于反映真实情况的朋友；要通过信息网络，问卷调查等现代手段，及时收集和处理来自群众的各种信息”。

改革开放以来，各级政府官员与民众的沟通意识不断增强，这主要体现在以下几个方面：（1）设立市长公开电话。1983年9月18日，当时任沈阳市市长的李长春，首先开设了我国第一部市长公开电话。之后，重庆、西安、郑州、广州、太原、北京、深圳、厦门、长沙、南京、成都、海口相继效仿。据《公共关系报》1993年11月11日报道，到1993年6月，全国已开通市长公开电话的城市已经占我国建制市总数的2/3以上；全国共接通各类市长电话1000万人次。受话办结率太原达到97.6%，石家庄达到97.5%，成都达

到98.5%，乌鲁木齐达到95%。（2）专设政府公关机构。如1988年4月，沈阳市政府设立了接待办公室公关处，作为市委和市政府的公关专职机构，专门负责与中央国家机构和兄弟单位以及邀请来访的港澳台同胞、海外侨胞等高层次人士的联络工作，并搜集市民对政府机构的看法，以打通关系、疏通渠道、沟通信息、寻求谅解、增进友谊、建立信誉、树立形象。(11)湖南省双峰县于1992年5月设立了具有政府职能的公共关系局。6年来，该局以树立政府形象为宗旨，采取具体措施提高政府工作的透明度，在协调政府的内外关系，沟通信息为民众服务，招商引资对外交往等方面都取得了突出业绩。(12)（3）拓宽民众投诉渠道。如，广西壮族自治区钦州市于1996年6月设立了书记、市长投诉电话，市民通过电话直接向政府领导反映情况，使很多问题得到了妥善解决。之后，又在市区繁华地段挂出了4只市民议政信箱，这一举措拉近了市民与政府的距离，受到市民的热烈欢迎。(13)沈阳市市长慕绥新根据市民公开电话已不能适应新形势发展需要的实际情况，提议建立市民投诉中心，于1998年又正式开通了“2211”投诉中心的专线电话。一年来投诉中心受理各类投诉电话16万件次，事事有着落，件件有回声，办复率在95%以上。(14)（4）征集奖励人民建议。如，哈尔滨市政府于1993年9月专门设立了人民建议征集办公室。4年来收到人民建议2180件，涉及到热点、难点和宏观发展方面的各种问题。提出建议者以文化层次居高者为主，多数建议具有极强的可行性和操作性。哈尔滨市领导对此非常重视，于1996年5月又发布了《哈尔滨市人民建议征集和奖励办法》，使人民建议工作走向制度化、法制化和规范化。(15)福建省福安市于1997年在市人民会堂专门召开了一场别开生面的“市民咨询会”，电视台直播。咨询会的内容是市长徐桂春等13位市领导成员向市民汇报上半年实力工程、形象工程、小康工程、堡垒工程的进展情况，接受市民咨询，回答市民提问。会场内群众与领导面对面交谈，会场外打来的电话接连

不断。有热线电话称：“这是用现代手段召开的市民大会，大大拉近了市委、市政府与群众的距离。”⁽¹⁶⁾ (5) 大力加强舆论监督。中央电视台主办的《焦点访谈》、《新闻调查》节目可以视为实施舆论监督的典型。《焦点访谈》以揭露和抨击社会阴暗面的节目居多，在“黄金时间”播出，这表明了中央政府依法治国、反腐倡廉、弘扬正气、重视民意的坚定决心。据报道，江泽民主席曾说过：“焦点访谈”节目是现代化的高效率的“信访办”。朱镕基总理最爱看《焦点访谈》节目，并且说，那里几乎天天都在骂我们，骂得好！1998年10月7日，朱总理在视察中央电视台时，专门为《焦点访谈》节目作了重要题词：“舆论监督，群众喉舌，政府镜鉴，改革尖兵。”江主席、朱总理的讲话与题词反映了国家领导对舆论监督的高度重视。

2. 惩治腐败以法治国塑造廉洁形象

当今世界上政府官员的腐败现象已经成为冷战结束后最大的政治问题。对我国政府来说，腐败是扑向廉政建设的一条“恶狼”，是袭击政府官员的“瘟疫”。这条恶狼吞噬着干部中那些私欲膨胀和拜金狂者们的灵魂，使他们置党纪国法于不顾，肆无忌惮地攫取钱财；这种瘟疫侵蚀了党和政府的健康肌体，破坏了党和政府对人民群众的号召力和凝聚力，损害了党和政府在群众中的崇高威信和光辉形象，给党和政府的工作造成严重障碍。

1993年，掀起了世界性的惩治腐败大战，一批政界要人，如日本的金丸信、巴西的科洛尔等身败名裂。中国政府为了维护廉洁奉公、勤政为民的风尚，针对贪污受贿、经济犯罪等腐败现象日益严重的特点和趋势，由中共中央、国务院、中纪委对全国发出“向腐败开火！”的号召。中纪委与监察部合署办公，高检院专门召开会议，强调将惩治腐败和贪污受贿等经济犯罪作为检查工作的重要内容并公开特设的举报电话。据统计，当年1至7月份高检院共受理线索20余万条，其中有2万多条属于贪污受贿等经济案件。

9月份最高人民法院向新闻界公布了4起特大贪污案。在各级检察机关查办的案件中，有相当一部分是党政机关干部甚至是领导干部。如最高人民检察院1至7月份查处的案件中，有大搞权钱交易、以权谋私、明目张胆索贿受贿的领导干部1942名，有头戴国徽利用法律和职权巧取豪夺、贪污受贿的司法人员141人。据国家检察机关统计，金融系统利用近水楼台在贪污受贿、挪用公款等经济犯罪上居其他行业之首，涉及百万、千万的大案屡见不鲜。(17) 1994年10月28日，全国纪检监察审理工作会议提供情况：从1993年到1994年上半年共审理各类违纪案件14万多件，处分党员干部14.3万多人。(18) 1995年中国政府把反腐败作为重塑政府新形象的战略方针。中央纪委、监察部在年初接连举行会议，对反对腐败、加强党风廉政建设提出了新的更高要求、作出具体部署、采取实际行动。对贪污受贿的贵州省计委副主任阎健宏和原公安厅厅长郭政民依法判处死刑，湖北省副省长陈文水和天津市人事局局长王志平因违反廉洁自律被撤职。(19)

据1999年3月11日《光明日报》报道，1998年，我国各级检查机关始终把惩治贪污腐败摆在重要位置，加强了反腐败斗争的力度和广度。突出的特点表现为：一是查办了一批有震动、有影响的大案要案。共立案侦查3名省部级干部（湖北省原副省长孟庆平、广西壮族自治区政府原副主席徐炳松、河北省人大常委会原副主任美殿武的受贿案），103名厅局级干部和1714名县处级干部涉嫌贪污贿赂、渎职犯罪的案件；立案侦查贪污、贿赂、挪用公款等在50万元以上的案件1773件。二是立案查办国有企业、金融系统、房地产领域中发生的贪污贿赂、徇私舞弊等案件18601件。三是把查办司法人员和行政执法人员索贿受贿、徇私舞弊等犯罪案件作为重点，共立案侦查这类案件5811件7067人。反腐败斗争所取得的成效在社会上引起较为强烈的反响。

朱镕基总理在1999年春季举行的九届全国人大二次会议上

的政府工作报告中强调要认真落实廉政建设责任制，进一步加大反腐败斗争的力度，标本兼治，综合治理。继续抓好大案要案的查处，严厉打击和清除腐败分子。

几年来，中国政府通过反腐败斗争，打击了一批利用权柄明“索”暗“受”的蛀虫；清除了部分凭借司法敲诈勒索的劣迹；斩断了某些借助近水楼台巧取豪夺的黑手。通过反腐败斗争，对树立中国政府的形象取得了可喜的成果。同时，我们也必须认识到，目前社会上还存在着严重的腐败现象。政府公关必须将反腐倡廉，建设廉洁、勤政、务实、高效的政府形象作为坚定不移的努力方向。

3. 多办实事兑现承诺树立公仆形象

人民群众对党和政府形象的评价往往是以领导干部的表现作为标准和依据的。中国历史上关于“民为邦本”的论述精彩透彻；对于“为政清廉”的赞扬有口皆碑。清正廉洁、为人民服务，树立公仆形象这是中国共产党、政府对广大党员和干部一贯坚持的基本要求。建国以来，党和国家领导以及基层干部，如毛泽东、周恩来、朱德、焦裕禄、孔繁森等，他们平易近人，关心群众，与群众同甘共苦，为国为民鞠躬尽瘁，受到广大群众的爱戴，堪称为人民公仆的光辉典范。现政府领导以及各级干部中也有很多人以办实事、重承诺，关心人民疾苦，保护民众利益，在民众心目中树立了良好的公仆形象。例如：

江泽民主席在任上海市市长期间，立下了每年为市民办10件实事的规矩，为实践诺言，投资市政建设，使上海市的交通和住房条件得到明显改善。朱镕基总理在任上海市市长期间，面对上海市民因为交通拥挤、住房紧张、环境污染、甲肝流行等而发泄怨气的现象，利用电视讲话，向上海市民表示：“我没有把工作做好，你们要骂就骂我这个当市长的。”1990年12月亲自带领干部前往农村、深入基层，解决全市人民的“菜篮子”、“米袋子”问题。李瑞环同志